

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES e de DEFESA  
NACIONAL**

**MENSAGEM Nº 668, DE 2009.**

Submete à apreciação do Congresso Nacional o Texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na Área da Luta Contra a Exploração Ilegal do Ouro em Zonas Protegidas ou de Interesse Patrimonial, celebrado no Rio de Janeiro, em 23 de dezembro de 2008.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Sebastião Bala Rocha

**I - RELATÓRIO**

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 668, de 2009, o Texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na Área da Luta Contra a Exploração Ilegal do Ouro em Zonas Protegidas ou de Interesse Patrimonial, celebrado no Rio de Janeiro, em 23 de dezembro de 2008. Acompanha a Mensagem nº 668/09 exposição de motivos de lavra do Senhor Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores.

O presente acordo foi celebrado pelas Partes com o intuito de reforçar o combate à atividade ilegal de extração do ouro nos territórios classificados como parque nacional e nos territórios fronteiriços entre a Guiana Francesa e o Estado do Amapá, situados na faixa de 150 km de ambos os lados da fronteira. Nesse sentido, a fim de alcançar tal objetivo, o instrumento internacional contempla o fortalecimento da cooperação bilateral em matéria de segurança pública e em matéria penal entre as Partes, em consonância com suas respectivas legislações nacionais e com as obrigações internacionais assumidas.

**\*FB73FF6F16\***

**FB73FF6F16**

O texto do acordo é composto de um preâmbulo e apenas nove artigos. No preâmbulo são assentados os fundamentos de sua celebração, dentre os quais se destaca o interesse quanto à proteção e à conservação do patrimônio ambiental do Planalto das Guianas - especialmente por meio de uma parceria reforçada entre os órgãos de gestão dos parques nacionais do Brasil e da França - e a consciência de que a extração ilegal de ouro ameaça a preservação e a proteção do patrimônio ambiental e a saúde e segurança das populações que extraem tradicionalmente seus meios de subsistência da floresta.

O artigo 1º contém as definições dos termos e expressões técnicas utilizados no acordo, com o significado a elas atribuído em seu âmbito. O artigo 2º estabelece o objeto do acordo, ou seja, o reforço da cooperação entre as Partes para a prevenção e a repressão das atividades de extração ilegal de ouro nas zonas protegidas ou de interesse patrimonial.

No artigo 3º é estabelecido e regulamentado o compromisso das Partes no sentido de instituir e implementar um regime interno completo de regulamentação e controle das atividades de pesquisa e lavra de ouro conduzidas nas zonas protegidas ou de interesse patrimonial pertencentes às suas respectivas jurisdições.

No Artigo 4º é previsto o compromisso das Partes quanto à adoção, em conformidade com suas respectivas legislações, das medidas penais necessárias para assegurar a prevenção e repressão à extração ilegal de ouro nas zonas protegidas ou de interesse patrimonial abrangendo, inclusive, o transporte, detenção, venda ou cessão de mercúrio e o comércio de ouro não transformado sem autorização, especialmente as atividades de venda e revenda.

Nos termos do artigo 5º, as Partes se comprometem a cooperar para definir os métodos admissíveis e os padrões comuns exigidos em matéria de pesquisa e lavra aurífera.

O Artigo 6º aborda o tema das relações do instrumento em apreço com outros Acordos Bilaterais firmados pelas Partes, em especial, o *Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, assinado em Paris em 28 de maio de 1996*, e o *Acordo de Parceria e Cooperação em Matéria de Segurança Pública entre o Governo da República do Brasil e o Governo da República Francesa, celebrado em Brasília, em 12 de março de 1997*.

Os artigos 7º a 9º tratam de aspectos de caráter adjetivo do acordo, tais como a sua entrada em vigor, solução de controvérsias, denúncia e em andamento.

\*FB73FF6F16\*

FB73FF6F16

## II - VOTO DO RELATOR

A exploração ilegal de ouro nos rios amazônicos é um problema antigo e difícil de resolver. As grandes extensões da floresta amazônica, a multiplicidade dos rios e igarapés e a reduzida densidade demográfica tornam extremamente árdua a tarefa de fiscalização e repressão deste tipo de atividade.

Efetivamente, a forma rudimentar empregada nos garimpos, legais e ilegais, para separação do ouro de outros resíduos minerais, que se dá mediante o uso de mercúrio, que acaba sendo lançado nos rios, poluindo-os, resulta em danos não apenas para o meio ambiente, para a fauna e para a flora, mas também para a saúde das populações que vivem na região, e que se servem da floresta e dos rios para a sua sobrevivência, mediante o emprego de práticas tradicionais, na maioria das vezes por ausência de condições financeiras e materiais minimamente adequadas e ainda por falta de cooperação por parte dos governos federal, estaduais e municipais.

O Brasil precisa adotar ações firmes contra essas práticas danosas ao patrimônio mineral do país e contra o meio ambiente e à saúde pública, abrangendo toda a Amazônia, e não apenas na área fronteira com a Guiana Francesa, até porque, da forma proposta na presente mensagem presidencial, mais parece uma ação discriminatória e preconceituosa contra o Amapá, o Oiapoque e sua gente.

Que acordos transfronteiriços foram assinados com outros países nos termos do presente acordo?

Por outro lado, essas ações que o Brasil precisa adotar não seriam no campo do estabelecimento de novas leis ou regulamentos.

O Brasil já dispõe de normas que tipificam a extração ilegal de ouro. A título de exemplo, reproduzo, abaixo, dispositivo da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991, que define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis, que estabelece que:

*“Art. 2º Constitui crime contra o patrimônio, na modalidade de usurpação, produzir bens ou explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo.*

*Pena: detenção, de um a cinco anos e multa.*

*§ 1º Incorre na mesma pena aquele que, sem autorização legal, adquirir, transportar, industrializar, tiver consigo, consumir ou comercializar produtos ou matéria-prima, obtidos na forma prevista no caput deste artigo.*

\*FB73FF6F16\*

FB73FF6F16

§ 2º No crime definido neste artigo, a pena de multa será fixada entre dez e trezentos e sessenta dias-multa, conforme seja necessário e suficiente para a reprovação e a prevenção do crime.

§ 3º O dia-multa será fixado pelo juiz em valor não inferior a quatorze nem superior a duzentos Bônus do Tesouro Nacional (BTN).”

Também, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, institui que:

*“Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida:*

*Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.*

*Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente.”*

Temos, ainda, a Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008, que institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências, que determina:

*“Art. 1º Fica instituído o Estatuto do Garimpeiro, destinado a disciplinar os direitos e deveres assegurados aos garimpeiros.*

*Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:*

*I - garimpeiro: toda pessoa física de nacionalidade brasileira que, individualmente ou em forma associativa, atue diretamente no processo da extração de substâncias minerais garimpáveis;*

*II - garimpo: a localidade onde é desenvolvida a atividade de extração de substâncias minerais garimpáveis, com aproveitamento imediato do jazimento mineral, que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possam ser lavradas, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios técnicos do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; e*

*III - minerais garimpáveis: ouro, diamante, cassiterita, columbita, tantalita, wolframita, nas formas aluvionar, eluvional e coluvial, scheelita, demais gemas,*

**\*FB73FF6F16\***

**FB73FF6F16**

*rutilo, quartzo, berilo, muscovita, espodumênio, lepidolita, feldspato, mica e outros, em tipos de ocorrência que vierem a ser indicados, a critério do DNPM.*

*Art. 3º O exercício da atividade de garimpagem só poderá ocorrer após a outorga do competente título mineral, expedido nos termos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, sendo o referido título indispensável para a lavra e a primeira comercialização dos minerais garimpáveis extraídos.” (destacamos)*

Acrescente-se que as normas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro não punem apenas quem atua diretamente na atividade garimpeira ilegal, mas também àqueles que atuam em crimes correlatos tais como comercialização ilegal do ouro garimpado, ou no seu contrabando, e na lavagem do dinheiro ilicitamente angariado com essas operações ilegais.

Lição antiga, aprendida por todo operador do Direito, constante do livro “Dos Delitos e das Penas”, de Cesare Beccaria, originalmente publicado em 1764, ensina que não é a severidade da pena que coíbe as pessoas de transgredirem à lei, mas a certeza da punição.

Não faltam leis ou regulamentos que proíbam a prática do garimpo ilegal de minerais na região Amazônica, mas faltam recursos humanos e materiais às polícias federal e estaduais para fiscalizar a imensidão verde característica da Região Amazônica e punir todos que transgridam as normas existentes.

Porém, aparentemente ignorando esses fatos e nos fazendo lembrar a célebre frase de H.L. Mencken que escreveu que "para todo problema complexo, existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada", o Acordo em análise propõe “instituir e implementar um regime interno completo de regulamentação e controle das atividades de pesquisa e lavra de ouro e, para esse fim as partes se comprometem a:

- a) submeter à autorização administrativa prévia as atividades de pesquisa e lavra aurífera;
- b) submeter à autorização administrativa o exercício das atividades comerciais relativas ao ouro não transformado, especialmente as atividades de venda e revenda;
- c) submeter as empresas que comercializam peneiras granulométricas (britadoras e moinhos) ou mercúrio à declaração de sua atividade às autoridades administrativas competentes.”
- d) Implementar medidas para permitir a destruição de bens e instrumentos apreendidos nas zonas

**\*FB73FF6F16\***

**FB73FF6F16**

protegidas, o que a legislação brasileira não prevê ( Artigo 4, b);

- e) submeter à autorização administrativa prévia o exercício, em seu território, da profissão de transportador fluvial de pessoas ou mercadorias na bacia do rio Oiapoque. (artigo 3, 3);

Seria cômico, se não fosse trágico, imaginar que o patrimônio ecológico e mineral, e a saúde dos ribeirinhos da Região Amazônica poderiam ser preservados dos prejuízos causados pela atividade garimpeira ilegal com a simples edição de normas. Especialmente, quando essas normas já existem.

Uma efetiva cooperação com a França para coibir a prática do garimpo ilegal na Região Amazônica, a meu ver, deveria ter como meta aumentar a capacidade de atuação por parte das polícias Federal e Estadual, envolvendo a alocação de mais recursos financeiros e físicos, tais como mais embarcações e aeronaves, maior número de agentes envolvidos, treinamentos específicos, vigilância aérea, vigilância por satélites, e assim por diante.

Cumprindo ainda salientar que a negociação (que contou com a participação de vários ministérios e órgãos do Governo Federal, conforme mencionado na exposição de motivos) e a firma do acordo em apreço, pelos Governos da França e do Brasil, ocorreu à revelia do governo do Amapá e seu povo, sem que houvesse prévia consulta ou participação da sociedade e das lideranças do Estado e do município do Oiapoque, que não tiveram oportunidade de manifestar seus reais interesses, opiniões e preocupações a respeito das questões que o Acordo firmado pretende tutelar, num verdadeiro processo de exclusão dos representantes do povo amapaense.

Constatamos que todos os demais acordos assinados entre Brasil e França, incluindo os citados no artigo 6º, foram objetos de inúmeras reuniões entre autoridades francesas e brasileiras, com efetiva participação do Amapá e do Oiapoque. Por que o atual acordo fugiu a essa regra? Seria esse, um acordo "marginal"? Um acordo de cúpula, para atender a interesses políticos dos presidentes do Brasil e da França?

Há inclusive uma Comissão Mista Transfronteiriça Oficial entre França e Brasil, coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores dos dois países com ampla e democrática participação de representantes do Amapá e de Oiapoque. Essa Comissão reúne-se, alternadamente, um ano no Amapá, outro ano em Caiena, na Guiana Francesa. Esse acordo foi o único que não foi apreciado na Comissão Transfronteiriça. Por quê? Qual a explicação para essa exceção?

\*FB73FF6F16\*

FB73FF6F16

Não seria exatamente pelo fato de ser um acordo altamente prejudicial para as populações do Amapá, Oiapoque e, inclusive, Calçoene que possui o histórico garimpo de Lourenço, completamente legalizado, mas que também é alvo e sofrerá grandes prejuízos com presente acordo.

Quanto aos aspectos econômicos, há de se ressaltar que o aumento da repressão sobre comerciantes e navegantes do Rio Oiapoque, provocará o agravamento do desemprego no município e expõe a comunidade a um aumento do risco da ocorrência das práticas de violência, uso de drogas e prostituição infantil.

Há ainda uma questão a examinar: Mais de 90% dos que exploram garimpos na Guiana Francesa não são amapaenses. Por que, então, os comerciantes, os pescadores, os catraieiros, os navegantes do Rio Oiapoque, as crianças, os jovens e as famílias de Oiapoque devem ser penalizadas por esse excludente acordo.

Os presidentes Lula e Sarkozy foram pródigos na assinatura de um acordo complexo em uma data simbólica das festas natalinas e réveillon: exatamente no dia 23 de dezembro de 2008, numa visita de festiva do presidente Sarkozy à cidade maravilhosa do Rio de Janeiro, porém foram lenientes na definição de compensações para a sustentação econômica e social do município de Oiapoque. Não definiram qualquer medida para incentivar a economia, fortalecer os empregos e combater a pobreza na fronteira.

O Amapá é a única fronteira do Brasil com a Guiana Francesa e a maior fronteira terrestre da França com outro país.

No entanto, departamentos e municípios franceses estabeleceram vários acordos de cooperação com estados e municípios brasileiros, porém nenhum deles com o Amapá e/ou Oiapoque. Isso não é justiça social.

Para conhecimento dos senhores e senhoras que integram essa douta comissão, citamos alguns desses acordos:

1. Acordo de Cooperação entre os Municípios de Nantes (França) e Recife (Brasil): <http://goo.gl/Kdb26> - O objetivo é promover o Intercâmbio de experiências entre a capital pernambucana e a cidade de Nantes.
2. Acordo do Governo do Estado de Minas Gerais com a Região Francesa do Nord-Pas de Calais (e também a Agência Francesa de Desenvolvimento): <http://goo.gl/k8xbW>
3. Acordo entre a Confederação Nacional de Municípios – CNM e a Associação Cidades Unidas Francesa - CUF: <http://goo.gl/vXFil>
4. Acordo da Prefeitura de Sorocaba com o Parque Tecnológico de Lyon: <http://goo.gl/Ja7hC>
5. Acordo de Intenções na área de meio-ambiente entre as Prefeituras de São Paulo e de Paris: <http://goo.gl/vXGIW> 4

\*FB73FF6F16\*

FB73FF6F16

6. Acordo entre as Cidades do Rio de Janeiro e Paris sobre revitalização portuária: <http://goo.gl/sAurk> .....

7. Acordo entre as cidades de Vitória/ES e Dunkerque/França sobre administração portuária.

8. Há ainda acordos descentralizados envolvendo municípios franceses e as prefeituras de São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte.

Há de se registrar, por fim, inúmeros conflitos ocorridos na região envolvendo brasileiros a polícia Francesa, alguns desses episódios com desfechos fatais, como o ocorrido recentemente, em 21/06/2013, onde duas embarcações se chocaram, na região entre Vila Brasil, comunidade brasileira, e Camopi, comunidade francesa do outro lado do rio Oiapoque, tendo como desfecho a morte do brasileiro Antônio Silva, alvejado por projéteis de arma de fogo desferidos por um policial francês. A morte, senhoras e senhores deputadas e deputados, infelizmente, ronda a fronteira norte do Brasil com a Guiana Francesa. O meu profundo temor é de que este acordo, imposto por Paris e Brasília, sem qualquer consulta prévia às comunidades locais, aliás totalmente em desconhecimento com as diretrizes maiores do governo francês de que as comunidades locais devem ser auscultadas em todos os assuntos relevantes de interesse coletivo, possa ao invés de pacificar a região, ao contrário, possa agravar o estado de conflagração permanente na bela fronteira que nos une à Guiana Francesa. Em síntese, esse acordo é um acinte ao lema da Pátria Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Lembramos que a França é a "Pátria Mãe" dos consagrados direitos humanos que tanto prezamos e respeitamos. Esse acordo fere de morte os direitos humanos das pessoas que vivem em Oiapoque e que navegam no rio Oiapoque.

Por último, incluo para reflexão dos doutos membros dessa Comissão, parecer técnico-jurídico do eminente desembargador do Tribunal de Justiça do Amapá, amapaense, amazônida, grande estudioso dos assuntos da Amazônia e da região transfronteiriça, Dr Gilberto de Paula Pinheiro, cujo íntegra faço questão de transcrever:

Trata-se de parecer acerca do Acordo Franco-Brasileiro com vistas à criação de “zonas protegidas ou de interesse patrimonial” em uma faixa de 150 km de ambos os lados da fronteira entre o Brasil, especificamente no Estado do Amapá, e a Guiana Francesa.

O Parecer em questão tem como objetivo a análise não apenas do aspecto legal, mas, também, social e econômico decorrente da implementação do Acordo.

Ressalto, inicialmente, que, no aspecto legal, a *questio* merece várias considerações, em especial no que diz respeito a dois

\*FB73FF6F16\*

FB73FF6F16



aspectos importantíssimos, quais sejam: a clara ofensa a Soberania Nacional e a violação ao devido processo legal advindos de sua assinatura pelos signatários.

**- Da Ofensa a Soberania Nacional.**

O texto do documento, em seu artigo 1º, ao tratar das “Definições”, traz em sua letra “a”, o seguinte texto:

**“a) ‘zonas protegidas ou interesse patrimonial’: os territórios classificados parque nacional e os territórios de fronteira entre a Guiana Francesa e o Estado do Amapá, situados na faixa de 150 km de ambos os lados da fronteira, que são objetos de medidas de identificação, proteção ou conservação dos ecossistemas dos habitats naturais;”**

O modelo da soberania nacional foi adotado após a Revolução Francesa, sendo aquele ainda hoje predomina nos Estados que se organizam como Democracias Constitucionais. Na sua conceituação ela deve ter tida como una, indivisível, imprescritível e inalienável.

A soberania, em razão de sua tamanha importância, veio prevista no 1º de nossa Lei Maior, determinando o dispositivo constitucional que:

*“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:*

*I - a soberania;*

*II - a cidadania;*

*III - a dignidade da pessoa humana;*

*9*

*IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*V - o pluralismo político.”*

**\*FB73FF6F16\***

**FB73FF6F16**

Características da soberania são a unidade e indivisibilidade, ou seja, não podem coexistir dois Estados em um mesmo espaço territorial.

Conceito clássico de soberania Um conceito clássico de soberania, elaborado por Emer de Vattel, expressa que:

“Toda nação que se governa por si mesma, sob qualquer forma que seja, sem dependência de nenhum estrangeiro, é um Estado soberano. Os seus direitos são exatamente os mesmos dos demais Estados. (...) Para que uma nação tenha o direito de participar imediatamente nessa grande sociedade, é suficiente que ela seja verdadeiramente soberana e independente, ou seja, que se governe por si mesma, pela sua própria autoridade e por suas leis.” (O direito das gentes. Prefácio e Tradução: Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

O autor afirma, ainda, que *“uma nação tem direito a tudo o que for necessário para sua conservação”* e ainda que é uma consequência manifesta da liberdade e independência das nações que todas têm o direito de se autogovernarem e que nenhuma tem o menor direito de interferir no governo de outra. *“De todos os direitos que uma nação pode possuir, aquele que, sem dúvida é o mais precioso é a soberania.”* (ob. cit.. p. 22)

É certo, como salienta a doutrina majoritária, que a soberania não é absoluta, entretanto sua relativização somente poderá ocorrer em situações excepcionalíssimas, como, por exemplo, para defesa dos Direitos Humanos, o que não é a hipótese dos acordos em questão.

Não se pode deixar de mencionar que ele viola, de forma clara, o presente pilar constitucional ao estabelecer uma faixa de 150 km entre os dois países para que possa ser realizado o controle de determinadas atividades minerais. O Estado brasileiro, firmando o documento, estará emitindo autorização para que autoridades estrangeiras possam entrar em território nacional, sem qualquer prévia comunicação, e realizar condutas, tais como apreensão, confisco e até destruição de bens pertencentes a nacionais.

\*FB73FF6F16\*

FB73FF6F16

Tais condutas conduzem a outro ponto nevrálgico, a saber: Ofensa ao devido processo legal.

O art. 4º, das “Medidas Penais”, dispõe:

**“As partes se comprometem a implementar, de conformidade com suas respectivas políticas nacionais, as medidas necessárias para permitir:**

**a) A retenção e o confisco do produto das infrações estabelecidas, conforme paragrafo 1;**

**b) a retenção, o confisco e, em última instância, a destruição, nos locais ...legal ou durante seu transporte em zona protegida ou de interesse patrimonial, dos bens, instrumentos utilizados para se cometerem as infrações estabelecidos conforme (...)”**

Acerca da disposição contida neste artigo devemos levar em consideração a autorização para que seja realizado o confisco e destruição de bens quando a legislação nacional tem como princípio basilar o não confisco. Agrava a situação a ausência de qualquer procedimento, seja administrativo ou judicial para realização do ato (confisco) e a possibilidade de destruição imediata dos bens apreendidos.

O princípio do não confisco deriva do direito fundamental à propriedade privada, a qual encontra limites na realização da sua função social. A ideia de confisco guarda em si um juízo de penalidade, porquanto trata de uma transferência da propriedade de bens do particular ao Estado, sem qualquer compensação ao proprietário.

Não se pode deixar de mencionar que o preceito contido neste dispositivo vai de encontro ao texto legal, nomeadamente ao parágrafo único do art. 21, da Lei Federal nº 7.805/1989, que cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e traz

outras providências. Neste contexto, o texto em vigor deixa claro que a correta destinação dos bens apreendidos somente poderá ocorrer após trânsito em julgado de sentença que condenar o autor do ato ilícito. In verbis:

**\*FB73FF6F16\***

**FB73FF6F16**

“Art. 21. ....

**“Parágrafo único. Sem prejuízo da ação penal cabível, nos termos deste artigo, a extração mineral realizada sem a competente permissão, concessão ou licença acarretará a apreensão do produto mineral, das máquinas, veículos e equipamentos utilizados, os quais, após transitada em julgado a sentença que condenar o infrator, serão vendidos em hasta pública e o produto da venda recolhido à conta do Fundo Nacional de Mineração, instituído pela Lei nº 4.425, de 8 de outubro de 1964”**

Reafirmo que o confisco e destruição de bens de particulares, de acordo com o texto do Acordo, se daria sem qualquer possibilidade de exercício de defesa e contraditório, em clara ofensa ao princípio constitucional do devido processo legal.

O surgimento do devido processo legal tem origens na cultura anglosaxônica, tendo como marco a Magna Carta *Libertatum*, no ano de 1215, tendo caráter político. Resultou a carta de pressões por parte da nobreza e do clero britânico sobre o rei da Inglaterra, então, João Sem Terra. Os senhores feudais, receosos dos julgamentos provenientes da Cora, que então se demonstrava sensivelmente instável e despótico, e, tendo como objetivo garantir, em específico, a manutenção de seus privilégios e prerrogativas, entre as quais a prerrogativa de serem julgados por um Tribunal embasado pelas leis da terra, marcham sobre Londres em 24 de maio de 1215 recusando lealdade ao rei. Face às pressões sofridas o rei decide assegurar as demandas dos senhores feudais apresentando um documento denominado *Articles of the Barons* que veio, posteriormente, dar origem a Carta Magna selada por João Sem terra ainda no ano de 1215 no mês de junho.

Em 1354, na Inglaterra, o Rei Henrique III, filho de João Sem Terra, marcou a evolução da humanidade reafirmando a Magna Carta<sup>(13)</sup> através do *Statute of Westminster of the Liberties of*

*London*. A carta de liberdades trouxe em seu texto, pela primeira vez a expressão *due process of law* em seu dispositivo simbolizando direito concedido ao indivíduo de ter um processo ordenado em substituição ao termo *per legem terrae*.

\*FB73FF6F16\*

FB73FF6F16

No direito norte americano o princípio do *due process of law*, antes mesmo de ser constitucionalizado, já se fazia presente nas Constituições de alguns Estados americanos (Virgínia, Maryland e Carolina do Norte) mantendo a garantia assegurada pela Magna Carta e pela Lei de Eduardo III, muito embora, somente a Constituição de Maryland tenha feito menção expressa ao trinômio de valoração vida, liberdade e propriedade, seguida da Constituição da Carolina do Norte; e posteriormente pelas Constituições dos Estados de Vermont, Massachusetts e New Hampshire. Posteriormente, em 1787, o *due process of law* foi incorporado ao sistema americano de forma uniforme através da Constituição Federal Americana, pelas emendas 5ª e 14ª com os seguintes dizeres: "(...) no person shall be (...) deprived of life, liberty or property, without due process of law".

Seguindo a história foi editada nossa Constituição Federal de 88, a primeira a trazer explicitamente a garantia ao devido processo legal. O preceito contido no inciso LIV do artigo 5º, deixa claro que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Como se tanto não bastasse, acrescenta no inciso LV que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, vedando, no inciso XXXVII, a existência de tribunal ou juízo de exceção, sem esquecer a exigência do art. 93, IX no sentido da fundamentação substancial dos julgamentos.

Como bem observa Paulo Henrique dos Santos Lucon, citando Ada Pellegrini Grinover, "*a Constituição Federal não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, punitivos e não punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes. Litigantes existem sempre que, num procedimento qualquer, surja um conflito de interesses. Não é preciso que o conflito seja qualificado pela pretensão resistida, pois neste caso surgirão a lide e o processo jurisdicional. Basta que os partícipes do processo administrativo se antepõem face a face, numa posição contraposta*". (artigo publicado na RJ nº 253 - nov/1998, pág. 5).

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, p. 666, ensina que "*ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato*

\*FB73FF6F16\*

FB73FF6F16

*administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial."*

Compete, pois, ao Judiciário, o exame de todo comportamento não legítimo da Administração, ou seja, que confronte a ordem jurídica vigente. Além disso, deverá, ainda, fazer o exame dos atos administrativos que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, transpassar os limites da discricionariedade.

A estruturação em poderes harmônicos e independentes faz com que cada um dos poderes possuía atividades típicas e atípicas e nestas encontra-se inserido o processo, cada qual com suas peculiaridades visando a aperfeiçoamento de suas funções, estas definidas no texto constitucional. O Poder Legislativo, em sua função geradora de lei, através do processo legislativo e o Poder Judiciário e o Executivo em sua função aplicadora da lei, através do processo judicial e administrativo, imbuídos da noção de que o processo representará a realização do próprio Estado.

No contexto histórico vivenciado, o devido processo legal passa a adquirir um duplo significado, primeiramente de legitimador da atuação do Estado, não apenas no aspecto jurisdicional mas também administrativo e, por outro prisma, como uma resposta negativa a possibilidade de retorno do regime anteriormente vivenciado, a ditadura; demonstrando os legisladores a intenção de prover a nação de um sistema eficiente de proteção contra promoção de atos contrários aos princípios fundamentadores de um Estado Democrático de Direito.

Diante do exposto, resta evidenciado que os termos do Acordo em questão violam frontalmente a garantia individual ao devido processo legal, na medida em que autoriza o Estado Brasileiro e também o Francês, a realizarem o confisco de bens e instrumentos, bem como a destruição no próprio local de apreensão, tudo sem que o particular possa exercer seu direito à defesa e contraditório.

Se não bastassem tais questões, imprescindível esclarecer que existem, no texto que se busca aprovar, normas em branco e tipos abertos, sendo necessária a edição de legislação específica com vistas regulamentá-las, bem como recorrer a interpretações.

A guisa de exemplo, podemos citar o art. 3, "a", onde a expressão: "submeter à autorização administrativa prévia as

**\*FB73FF6F16\***

**FB73FF6F16**

atividades de pesquisa e lavra aurífera” não trás qualquer informação acerca de quais órgãos e de qual ou quais países deverá (ão) expedir as mencionadas autorizações, levando em conta se tratar, nos termos do acordo, de área de proteção binacional.

No art. 3, foi inserida a expressão “lavra aurífera tecnicamente correta”, entretanto existe a necessidade de lei complementar a disciplinar o que seria uma lavra aurífera tecnicamente correta. O mesmo pode ser dito da “ouro não transformado”, inserida no art. 4.

### Conclusão

Faz mister ressaltar, a guisa de esclarecimentos, que a França, no final do século XIX, litigou contra o Brasil, objetivando tomar parte das terras da Amazônia, nomeadamente aquelas de fronteira. O país europeu havia já invadido mais de 23.000 Km<sup>2</sup> e tinha pretensões ainda maiores. No final do daquele século uma guarnição francesa, fortemente armada, adentrou à Vila do Espírito Santo, hoje Amapá, e praticou uma carnificina poucas vezes vista no Brasil, matando uma população totalmente indefesa.

A questão foi levada à Corte Internacional na Suíça e foi por nos defendida, ressalte-se de forma brilhante, pelo maior diplomata das Américas, - José da Silva Paranhos. Após longos debates o Laudo Suíço fixou nossas fronteiras.

Finalizando senhores, a aprovação de tal acordo é um acinte sem tamanho à memória do grande Barão do Rio Branco.

Ante todo o exposto, VOTO pela **REJEIÇÃO** do Texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na Área da Luta Contra a Exploração Ilegal do Ouro em Zonas Protegidas ou de Interesse Patrimonial, celebrado no Rio de Janeiro, em 23 de dezembro de 2008..

Sala da Comissão, em                      de                      de 2013.

**Deputado SEBASTIÃO BALA ROCHA - Relator**

**\*FB73FF6F16\***

**FB73FF6F16**