



Número: **1003646-43.2017.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM**

Última distribuição : **19/12/2017**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Mineração**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (RÉU)			
INSTITUTO DE PROTECAO AMBIENTAL DO AMAZONAS (RÉU)		JOSE FERNANDO DE OLIVEIRA GARCIA (ADVOGADO)	
AGENCIA NACIONAL DE MINERACAO (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
14563483	07/05/2019 18:01	Decisão	Decisão

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo *Ministério Público Federal* em face da *ANM – Agência Nacional de Mineração*, antigo *DNPM- Departamento Nacional de Produção Mineral*; e *IPAAM- Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas*, na qual se discute o indevido processamento, sobrestamento, deferimento, autorização e renovação de títulos minerários em áreas sobrepostas a unidades de conservação.

O *MPF* alegou que a *ANM* tem **sobrestado ou deixado de decidir processos administrativos minerários que incidem sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral**. Além disso, a agência estaria **concedendo títulos minerários para áreas inseridas em Unidades de Conservação de Uso Sustentável que não possuem plano de manejo aprovado e com expressa admissão da exploração minerária**. Por esses motivos, entende que a *ANM* estaria violando princípios constitucionais, normas ambientais e convenções internacionais das quais o Brasil é signatário.

Sustentou que esses sobrestamentos estariam criando uma “*fila com direito de preferência*”, com vistas a resguardar prioridade/anterioridades de pedidos, a resultar em expectativa da redução ou revogação de unidades de conservação, oportunizando a proliferação de *lobby* e pressão política e econômica para que a exploração minerária seja legalizada em áreas especialmente protegidas.

Nesse contexto, afirmou ter instaurado inquérito civil público para averiguar “*requerimentos de exploração mineral em Terras Indígenas no Estado do Amazonas, sobrestados ilegalmente (...) sob a alegação de que ainda estaria pendente a suposta autorização do Congresso Nacional*”, tendo constatado a existência de 250 pedidos de pesquisa e lavra, incidentes e com sobreposição a 05 Unidades de Conservação Federal no sul do Estado, das quais três são de uso sustentável (FLONA Aripuanã, FLONA Urupadi; APA dos Campos de Manicoré) e duas são de proteção integral (REBIO do Manicoré e PARNA Acari); totalizando cerca de 2,7 milhões de hectares na área geograficamente identificada como “Arco do Desmatamento”. A inicial também citou outras unidades de conservação que estariam sob ameaça de interesses minerários, tais como PARNA Pico da Neblina, PARNA Jaú, PARNA Amazônia, Estação Ecológica Maués e REBIO Uatumã.

O *MPF* acrescentou que a criação destas áreas foi precedida de estudos técnicos capazes de revelar “*importância biológica ‘muito alta’ ou ‘extremamente alta’*” (Portaria MMA nº09/2007). Reforça esta assertiva o documento técnico do ICMBio (Nota Técnica nº18/2017/COCUC/CGCAP/DIMAN/ICMBio), que elenca motivos administrativos para manutenção das referidas unidades de conservação, oportunidade na qual foi destacada a existência de 06 polígonos de 120 ha cada, com autorização para garimpagem, atividade ainda não iniciada.



Segundo o autor, notícias veiculadas em jornais locais dão notícias de propostas legislativas tendentes a extinguir, reduzir ou redefinir os limites das unidades de conservação do Estado, sobre as quais recaem interesses econômicos, com destaque à mineração e projetos hidroelétricos. Haveria assim forte pressão política e econômica para a extinção, redução ou nova classificação destas unidades de conservação, com vistas a enfraquecer o seu regime de proteção ambiental, bem como a permitir ou facilitar a implantação e operação de tais empreendimentos, a exemplo dos movimentos para tanto relativamente à FLONA Jamanxim, REBIO Serra do Cachimbo, RENCA, dentre outros.

Asseverou que o programa SIG-ÁREAS do DNPM, para análise e estudo de prioridade baseada em coordenadas geográficas, importante para identificação de áreas sobrepostas a espaços ambientalmente protegidos, teria sido atualizado somente em 2017, razão pela qual entende que a proteção desses espaços estaria sendo ignorada.

Instados pelo MPF, o então DNPM teria admitido a existência de pedidos de desenvolvimento de atividade minerária em sobreposição a unidades de conservação. “*Os requerimentos cuja área remanescente apresentou interferência com Terras Indígenas também tiveram a decisão sobrestada, em virtude de não haver embasamento legal que permita ou proíba mineração nestas áreas*”.

Segundo o órgão ministerial, ao ser indagado acerca do mencionado parecer, o Procurador Federal com atuação no DNPM/sede teria respondido que “*61. É certo que a orientação contida no parecer aprovado pelo Procurador-Geral Federal, por emanar de instância superior, não pode ser contrariado pela unidade da Procuradoria Federal junto ao DNPM. 62. Contudo, não vincula o DNPM (!), uma vez que não foi aprovada (sic) pelo Ministro de Minas e Energia nem pelo Presidente da República*”. Também asseverou que o Superintendente do DNPM no Amazonas, em resposta a Recomendação do Ministério Público Federal, teria informado que “*1. Nos casos em que a área remanescente apresentou interferência com Unidades de Conservação de Uso Sustentável, a decisão quanto ao prosseguimento seguinte (emissão ou não de títulos minerário) fica SOBRESTADA ate a conclusão de novo parecer da Procuradoria Federal sobre o assunto*”.

Outrossim, o **MPF** asseverou que o **IPAAM** estaria usurpando a competência do IBAMA ao conceder licenças ambientais para atividade minerária e garimpos inseridos em Unidades de Conservação Federais.

Afirmou que o **IPAAM** teria concedido licenças ambientais para extração mineral no leito do Rio Madeira, oportunidade na qual mencionou a LO nº323/12-04 concedida para a Cooperativa dos Garimpeiros da Amazônia – COOGAM e a LO nº378/12-02 concedida para a Cooperativa dos Extrativistas Minerais Familiares de Manicoré – COEMFAM.

Ao argumento de que o ICMBio não teria sido consultado nesses licenciamentos ambientais, sustentou haver violação ao disposto na Resolução CONAMA nº428/10, porquanto o Rio Madeira seria rio transnacional e ultrapassaria dois ou mais estados (Rondônia e Amazonas), bem como haveria uma simbiose com várias Unidades de Conservação Federal (FLONA Humaitá, RESEX do Lago do Capanã Grande, Estação Ecológica de Cuniã, FLONA de Jacundá e RESEX do Lago do Cuniã).

Também sustentou haver ofensa a Lei nº5.371/67, a Lei nº6.001/73, Resolução CONAMA nº237/97, Portaria Interministerial 060/2015, Instrução Normativa FUNAI nº02/2015 e



Decreto nº7.747/2012, porque a FUNAI não teria sido consultada por ocasião dos licenciamentos que envolvem o Rio Madeira, uma vez que este seria parte intrínseca de diversos povos e terras indígenas (Terra Indígena Nove de Janeiro; Terra Indígena Ipixuna; Terra Indígena Piraha; Terra Indígena Ariramba; Terra Indígena Lago Capana; Terra Indígena Tora Terra Indígena Rio Manicore; Terra Indígena Lago Jauari).

Destacou ainda que o dever de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas afetados pelos licenciamentos ambientais decorre do compromisso internacional assumido pelo Brasil por meio da Convenção nº 169 da OIT.

Ademais, alegou que os fatos narrados acarretam dano difuso de amplitude nacional, entendendo ser necessária uma decisão única e uniforme contra a **ANM**, motivo pelo qual pretende a declaração de “ineficácia e inconstitucionalidade incidenter tantum do art. 16 da Lei nº 7.347, alterado pela Lei nº 9.494/97, em controle difuso de constitucionalidade”. Sustentou ainda que ao restringir a amplitude dos efeitos da coisa julgada nas ações coletivas, contraria-se frontalmente a política constitucional de defesa dos interesses e direitos difusos, além de ofender o princípio constitucional da universalidade da jurisdição, do acesso à justiça e da isonomia formal e material.

Em sede de tutela de urgência, requereu que a **ANM**: **a)** promova detalhado levantamento dos requerimentos e títulos minerários concedidos, que estejam em tramitação ativa no território nacional e incidam sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral ou Unidades de Conservação de Uso Sustentável que não possua plano de manejo aprovado admitindo expressamente a exploração minerária; bem como junte esse levantamento aos autos sob pena de multa; **b)** se abstenha de emitir ou dar prosseguimento a quaisquer novos títulos de direitos minerários incidentes sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral ou Unidades de Conservação de Uso Sustentável que não possua plano de manejo aprovado admitindo expressamente a exploração minerária, indeferindo-os de plano sem qualquer sobrestamento; **c)** instauração de processo administrativo objetivando o reconhecimento administrativo da invalidade dos títulos minerários já concedidos, que incidam sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral ou Unidades de Conservação de Uso Sustentável que não possua plano de manejo aprovado admitindo expressamente a exploração minerária.

Em relação ao **IPAAM**, requereu em tutela de urgência: **a)** o levantamento detalhado dos requerimentos e processos de licenciamento ambiental que estejam em tramitação ativa no Estado do Amazonas e incidam sobre qualquer Unidade de Conservação; bem como junte aos autos esse levantamento sob pena de multa; **b)** que a autarquia ambiental se abstenha de emitir ou dar prosseguimento a quaisquer novos requerimentos e processos de licenciamento ambiental incidentes sobre Unidades de Conservação instituídas pela União (proteção integral ou uso sustentável), bem como remeta ao IBAMA os respectivos processos administrativos para indeferimento de plano; **c)** o levantamento detalhado das licenças ambientais concedidas em áreas de Unidades de Conservação Federais e a instauração de processo administrativo visando o reconhecimento administrativo da invalidade dessas licenças.

No mérito pretende a condenação da **ANM**: **a)** na obrigação de não fazer, consistente na cessação de sobrestamento dos processos administrativos, bem como na proibição de outorgas, deferimentos e renovações de títulos de direitos minerários incidentes sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável (que não possuam plano de manejo admitindo expressamente a exploração mineral); **b)** na obrigação de não fazer, consistente na impossibilidade de ser reconhecida qualquer prioridade sobre requerimentos e títulos



de direitos minerários incidentes Unidades de Conservação de Proteção Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável que não possuam plano de manejo admitindo expressamente a exploração mineral, afastando ainda toda e qualquer interpretação, nesses casos, que possa levar à incidência do disposto no art. 11, alínea “a”, do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967); c) na obrigação de fazer, para que áreas concernentes as Unidades de Conservação de Proteção Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável (que não possuam plano de manejo admitindo expressamente a exploração mineral) sejam consideradas indisponíveis para garimpagem ou mineração.

Ademais, considerando o conjunto da postulação, o MPF pretende o reconhecimento da ineficácia e inconstitucionalidade *incidenter tantum* do art. 16 da Lei nº 7.347, alterado pela Lei nº 9.494/97, em controle difuso de constitucionalidade, com vistas a alcançar a amplitude nacional das tutelas pleiteadas relativamente à ANM (DNPM).

Em relação ao **IPAAM**, pretende no mérito a condenação: **a)** na obrigação de não fazer, consistente na proibição de concessão ou renovação de qualquer licença ambiental incidente sobre Unidades de Conservação instituídas pela União, bem como sobre as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado do Amazonas de Proteção Integral ou de Uso Sustentável (que possua plano de manejo aprovado admitindo expressamente exploração mineral).

A inicial foi instruída com a íntegra do inquérito civil público instaurado perante o MPF, para apurar impactos ambientais decorrentes das atividades de lavra e pesquisa mineral nas unidades de conservação federal do sul do Amazonas, somando quase 4.000 laudas de documentos para análise em sede de tutela de urgência, dentre os quais se destacam: notificações jornalísticas; nota técnica do ISA; suposto projeto de lei para alteração dos limites da REBIO do Manicoré, PARNA Acari, FLONAs Aripuanã e Urupadi, bem como extinção da APA dos Campos de Manicoré (projeto este desprovido de numeração ou indicação de sua autoria); relação dos processos administrativos de requerimentos de títulos minerários, ofícios e pareceres do DNPM (atual ANM), em cujo teor estão detalhados os procedimentos da autarquia federal, bem como relação de tais requerimentos/títulos, no Estado do Amazonas; estudo apresentado pelo ISA – Instituto Socioambiental; documentos do ICMBio, em cujo teor estão explicitadas razões para criação de parte das unidades de conservação mencionadas na inicial; licenças ambientais outorgadas a cooperativas minerárias do Estado; mapas e croquis de levantamento das unidades de conservação federais no Estado do Amazonas, dentre outros inúmeros documentos.

Despacho inaugural determinou a intimação das rés para se manifestarem, nos termos do art. 2º, da Lei nº 8.437/92 (Num. 4186867).

O **IPAAM** afirmou ter identificado licenciamentos ambientais cujas áreas de incidência estavam inseridas em Unidades de Conservação Federais, esclarecendo que os respectivos procedimentos administrativos teriam sido concluídos antes da criação desses espaços especialmente protegidos (maio de 2016), bem como as licenças concedidas não foram renovadas. Juntou aos autos o Parecer Técnico IPAAM nº 036/18 e o mapa de caracterização (Num. 4320620 - Pág. 1/2, Num. 4320648 - Pág. 1/2, Num. 4320762 - Pág. 1/5, Num. 4320876 - Pág. 1).

A **ANM** alegou que os pedidos liminares esgotariam parcialmente o objeto da ação, motivo pelo qual sustentou a impossibilidade de deferimento com fundamento no art. 1º da Lei nº 8.437/97, caput e § 3º, c/c e art. 1º da Lei nº 9.494/97. Também alegou a ausência dos requisitos para concessão da tutela de urgência (Num. 4497653).



Segundo a ANM, não se pode afirmar que o lobby e a pressão política/econômica para redimensionamento das unidades de conservação do Amazonas, ou em qualquer outro estado, tenham sido causados única e exclusivamente pela postura e entendimento adotados no âmbito do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM e que, no exercício de suas competências, cabe à autarquia minerária promover e fomentar a exploração dos recursos minerais. **Afirmou que há muito adotada o entendimento que veda a realização de atividades minerárias em unidades de conservação de proteção integral**, reservas extrativistas e reservas particulares do patrimônio natural; admitindo *a priori* nas demais unidades de conservação de uso sustentável.

Sobre o assunto, fez referência ao Parecer n.º 525/2010/FM/PROGE/DNPM, aprovado com força normativa no âmbito da autarquia. Acrescentou que a orientação sedimentada na autarquia minerária é no sentido de **indeferir os requerimentos incidentes totalmente em unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas e reservas particulares do patrimônio natural**.

Afirmou, ainda, que em atenção ao Ofício n.º 091/2017/2º, expedido pela Procuradoria da República no Amazonas em 23/03/2017, teria esclarecido por meio do Ofício n.º 0297/2017 não haver qualquer sobrestamento de área, quando teriam sido aplicados os procedimentos descritos no Parecer n.º 525/2010/FM/PROGE/DNPM, de maneira que “*não há qualquer requerimento de pesquisa ou lavra sobrestado no DNPM aguardando redução das UCs Federais*”.

No que se refere às unidades de conservação de uso sustentável que não possuem plano de manejo (excetuadas as reservas extrativistas e reservas do patrimônio natural), entende que o não acolhimento da Recomendação n.º 01/2017 não constitui *atuação administrativa despida de legalidade, inércia deliberada e antijurídica*, mas aplicação da legislação em vigor, conforme o Parecer n.º 00146/2017-PF-DNPM-SEDE /PGF/AGU.

Alegou que a ausência de plano de manejo de UC de uso sustentável não constitui, por si só, óbice à atividade de mineração a ensejar o pronto indeferimento do requerimento, ao argumento de que não há vedação legal para a realização da mineração nessas áreas, bem como que a Lei n.º 9.985/2000 prevê como objetivo das Unidades de Uso Sustentável: *compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais* (art. 7º, §2º).

Sustentou também que a ausência de planejamento de manejo não deve ser regra e tampouco consiste em situação que deva se prolongar indefinidamente no tempo, uma vez que a n.º 9.985/2000 (art. 27, 3º) estabeleceria prazo máximo para elaboração do plano.

Em relação à suspensão dos requerimentos que interferem com as Florestas Nacionais, enquanto se aguarda o pronunciamento final da Procuradoria-Geral Federal acerca do pedido de revisão do Parecer n.º 21/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, que teria concluído pela impossibilidade de se realizar mineração nas FLONAS, entende que a medida homenageia o princípio da segurança jurídica.

Por fim, alegou que a outorga e a declaração de nulidade da concessão de lavra são atos de competência do Ministro de Minas Energia, segundo dispõe o Código de Mineração em seus arts. 2º, I; 38 e 43; razão pela qual entende não possuir competência para emitir qualquer deliberação acerca das concessões de lavra, cujas áreas se encontrem sobrepostas a unidades de conservação.



Posteriormente, foi exarada decisão determinando a citação e intimação para audiência de tentativa de autocomposição e audiência de justificação prévia (Num. 4860511).

A ANM apresentou contestação, oportunidade na qual reiterou os argumentos apresentados anteriormente, requerendo o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva, bem como a improcedência dos pedidos constantes da inicial (Num. 5656600).

Em audiência de conciliação (Num. 5861290), ficou estabelecido o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para: a) estudo da documentação e relatório técnico apresentado na audiência pelo MPF; b) para que a ANM fizesse a análise definitiva dos pedidos de pesquisa e lavra mineral sobrepostos à unidade de conservação federais e estaduais de proteção integral, bem como nas unidades de conservação de uso sustentável nas modalidades RESEX e RPPN, prazo no qual a autarquia se prontificou a indeferir tais pedidos, bem como instauração de procedimento administrativo para a cassação de outorgas ainda válidas no estado do Amazonas, retratados no estudo técnico apresentado; e c) para viabilizar mecanismos de sistema e rotinas procedimentais administrativas para das celeridade ao indeferimento imediato e arquivamento de pedidos de pesquisa e lavra que recaiam sobre unidades de conservação de proteção integral.

O IPAAM apresentou contestação, oportunidade na qual sustentou sua competência para o procedimento de licenciamento ambiental, fazendo referência à Nota Técnica nº085/2018. Acrescentou que, consoante Parecer Técnico nº 036/18-GRHM, foram identificados processo anteriores à criação das Unidades de Conservação em maio de 2016, que não tiveram suas licenças renovadas. Por fim, asseverou não ter licenciado qualquer empreendimento nas áreas objeto da presente demanda (Num. 6206832).

Em réplica (Num. 6715113), o MPF reiterou os argumentos apresentados na inicial, bem como requereu a inversão do ônus da prova. Alegou que o IPAAM não possui competência para realizar licenciamento ambiental de atividades de mineração em UCs federais e outras áreas da União. Ainda, requereu a intimação do IBAMA para se manifestar acerca de eventual interesse na demanda.

É o relatório. DECIDO.

1. Controle incidental de inconstitucionalidade (art. 16 da Lei nº7.357/1985)

Considerando a natureza prejudicial da matéria, para fins de julgamento dos pedidos de tutela provisória de urgência e pedidos de tutela definitiva; considerando, ainda, a necessidade de delimitar o objeto da lide, para fins de seu regular prosseguimento, impõe-se a análise do pedido de reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº7.357/1985.

Em sua inicial, o MPF alegou que, em razão da amplitude nacional do dano difuso ora noticiado, se faz necessária decisão única e uniforme contra a ré ANM, motivo pelo qual entende pela ineficácia e inconstitucionalidade *incidenter tantum* do art. 16 da Lei nº 7.347/85, alterado pela Lei nº9.494/97, em controle difuso de constitucionalidade.

Sustentou que, em ações coletivas, a limitação da amplitude dos efeitos da coisa julgada para uma pequena parcela das relações entre autor e ré (ocorrida dentro de determinado



território) contraria a política constitucional de defesa dos interesses e direitos difusos, além de ofender o princípio constitucional da universalidade da jurisdição, do acesso à justiça e da isonomia formal e material.

Não obstante as considerações do Ministério Público, o acesso à justiça não se faz de forma aleatória, absoluta e divorciada da respectiva disciplina constitucional e legal, relevante inclusive para delimitação de poderes, bem como dos direitos e deveres impostos às partes litigantes. No mesmo sentido, o princípio da universalidade da jurisdição e a implementação de medidas destinadas à concretização da isonomia formal e material não escusam o Estado ou qualquer de seus órgãos aos limites constitucionais e legais próprios de um Estado Democrático de Direito.

Dito de forma simples, o acionamento do Poder Judiciário, bem como o alcance e efetividade de suas decisões e sentenças, se opera em um contexto de constitucionalidade e legalidade, razão pela qual o art. 5º, inciso XXXV da CF/88 faz expressa referência que **“a lei que não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão”**, deixando claro que esta mesma lei fica incumbida de disciplinar a referida **“apreciação judicial”**.

No mesmo sentido, a Constituição não parece ter estabelecido prerrogativa absoluta à propositura de ação civil pública (art. 129, III da CF/88), cujos limites legais são admitidos desde que não esvaziado e tornado inútil importante instrumento de concretização de direitos fundamentais, consoante ampla jurisprudência sobre o assunto.

É notório que nosso sistema jurídico adotou o sistema misto de controle de constitucionalidade, admitindo não apenas o controle concentrado e abstrato (análise da norma em tese, a resultar um controle objetivo), de competência especialmente conferida ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, I da CF/88); como também o **controle difuso e incidental, que tom a por premissa a efetiva lesão ou ameaça de lesões a direitos concretamente considerados, ou seja, controle em cotejo com o direito subjetivo (art. 97 da CF/88 e súmula vinculante nº10 do STF)**.

O controle difuso de constitucionalidade ocorre quando, no caso concreto, qualquer juiz ou tribunal analisa a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição. Nesse caso, a pronúncia do Judiciário sobre eventual inconstitucionalidade **não é o objeto principal da demanda, erigindo-se à questão prévia e indispensável ao julgamento do mérito, à luz da relação de direito material que subjaz ao litígio**.

No caso dos autos, em apertada síntese, o MPF alegou que a limitação territorial dos efeitos da sentença (art. 16 da Lei nº 7.347/85) seria inconstitucional em razão da **“amplitude nacional do dano difuso ora noticiado”**.

Todavia, a inicial narrou irregularidades (inconstitucionalidades e ilegalidades) **em procedimentos administrativos da ré ANM relativos a unidades de conservação localizadas no Estado do Amazonas**, consistente no sobrestamento de processos administrativos minerários, bem como a concessão de títulos minerários em áreas sobrepostas a unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável, estas desprovidas de plano de manejo que contemplasse expressamente a possibilidade e compatibilidade do garimpo com os propósitos da unidade.

Observa-se que o autor asseverou ter constatado a existência de 250 pedidos de pesquisa e lavra protocolado na ANM do Estado do Amazonas, incidentes e com sobreposição a 05 (cinco) unidades de conservação federais no sul do desse estado, mencionando a FLONA Aripuanã,



FLONA Urupadi, APA dos Campos de Manicoré, REBIO do Manicoré e PARNA Acari, essas duas últimas UCs de proteção integral.

Inexiste nos autos de qualquer referência a dano causado a outras regiões e estados do país, e/ou suas correspondentes unidades de conservação, razão pela qual o objeto da demanda, tal como delineado pela narrativa inicial, circunscreve-se tão somente ao **Estado do Amazonas**.

Por se tratar de controle incidental, o reconhecimento de eventual inconstitucionalidade deve guardar relação exclusiva com a lesão ou ameaça de lesão *sub judice* e, por esse motivo, a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 7.347/85 não poderia operar-se para além destes limites, sob pena de atuar como verdadeiro controle abstrato de constitucionalidade (controle de lei em tese), implicando usurpação de competência do STF (art. 102, inciso I, “a” da CF/88), porquanto estaria sendo utilizada como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse mesmo sentido, a Suprema Corte não admite ação civil pública em defesa de direitos coletivos ou difusos como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade (RE 424993/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJE-126, 19/10/2007), jurisprudência esta já bastante consolidada.

Portanto, embora o MPF tenha nominado o pedido declaratório de inconstitucionalidade como incidental, no que se refere a hipotético dano ou ameaça de lesão a unidades de conservação localizadas fora do estado do Amazonas, pretende verdadeiro controle abstrato de constitucionalidade, razão pela qual o pedido deve ser indeferido.

Diante de tais considerações, **INDEFIRO o pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 7.357/1985**, porquanto **a presente ação civil pública discute tão somente interesses minerais sobrepostos a unidades de conservação federal localizadas no Estado do Amazonas**, já abarcadas pela competência jurisdicional desta Vara Federal especializada, em correspondência com a delimitação preconizada pela regra impugnada.

2. Tutela de urgência

Nos termos do art. 300 do CPC, para concessão da tutela de urgência são exigidos elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

A antecipação dos efeitos da tutela tem por função a imediata realização tutela pretendida nos autos, nos casos em que o transcurso do tempo entre o ajuizamento da demanda e a prolação da sentença final possa colocar em risco ou mesmo comprometer a própria realização do direito material discutido. Como o tempo necessário para obtenção da tutela definitiva pode colocar em risco a tutela definitiva pretendida, trata-se de importante técnica processual, cuja principal finalidade é minimizar tais e proporcionar a efetividade da jurisdição (os efeitos da tutela), consoante a lição de *Luiz Guilherme Marinoni*.

Para melhor compreensão dos pedidos de tutela de urgência, há que se rememorá-los.



2.1. Tutela de urgência em face da ANM

Em relação à ANM, o MPF requereu: **a) que a autarquia** promova detalhado levantamento dos requerimentos e títulos minerários concedidos, que estejam em tramitação ativa e incidam sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral ou Unidades de Conservação de Uso Sustentável (das que não possua plano de manejo aprovado e admitindo expressamente a exploração mineraria), sob pena de multa; **b) se abstenha** de emitir ou dar prosseguimento a quaisquer novos títulos de direitos minerários incidentes sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral ou Unidades de Conservação de Uso Sustentável (que não possua plano de manejo aprovado admitindo expressamente a exploração mineraria), bem como para indeferir tais pedidos, sem qualquer sobrestamento; **c) instauração** de processo administrativo objetivando o reconhecimento administrativo da invalidade dos títulos minerários já concedidos, que incidam sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral ou Unidades de Conservação de Uso Sustentável (que não possua plano de manejo aprovado admitindo expressamente a exploração mineraria).

O pedido para anular títulos minerários, concedidos e sobrepostos a espaços ambientais especialmente protegidos, foi parcialmente satisfeito administrativamente, bem como restou formalmente reconhecida a sua procedência. Isso porque, o DNPM informou, por meio do ofício nº0421/2017 (Num. 3939935 - Pág. 27/28), ter adotado “*as medidas administrativas cabíveis quanto ao indeferimento dos requerimentos de pesquisa e permissão de lavra garimpeira, situados totalmente em Unidades de Conservação Integral localizadas no sul do estado do Amazonas*”. Ademais, esclareceu que “*não foram identificados requerimentos de licenciamento, registro de extração ou guia de utilização incidentes em Unidades de Conservação Integral*”.

É preciso destacar, portanto, que **a impossibilidade de autorização de atividade mineral em unidade de conservação de proteção integral (rol do art. 8º da Lei nº9.985/2000) foi expressamente reconhecida pela própria ANM em sua contestação, bem como por ocasião da audiência de tentativa de conciliação**, razão pela qual, por se tratar de **pedido incontroverso**, foi sugerida às partes a celebração de acordo judicial parcial, destinado à retirada desta questão da discussão dos autos.

Também digno de nota é o fato de que, analisando os documentos que instruem a inicial (Num. 3939906 - Pág. 50/73), verifica-se que o DNPM, por meio do ofício nº297/2017-DNPM/AM, encaminhou ao MPF a relação de processos de requerimentos de pesquisas, alvarás e permissões de lavra garimpeira outorgados, que passaram a incidir em unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral, em decorrência da criação de espaços especialmente protegidos em 2016.

Assim, em relação às informações relativas ao Estado do Amazonas, o pedido deduzido em caráter de urgência, para que a ANM relacionasse os títulos minerários concedidos, estaria atendido e satisfeito administrativamente, antes mesmo do ajuizamento deste feito, sem indicativo de que houvesse recusa de acesso a seu inteiro teor, por parte da autarquia ré, colocando em cheque o interesse na judicialização desta providência.

Quanto aos pedidos urgentes relacionados a unidades de conservação de uso sustentável (art. 14 da Lei SNUC), que não possuam plano de manejo aprovado que admita expressamente a exploração mineral, algumas considerações devem ser feitas.



Primeiramente, o Parecer n.º 525/2010/FM/PROGE/DNPM, aprovado com força normativa no âmbito da autarquia. Acrescentou que a orientação sedimentada na autarquia minerária é no sentido de **indeferir os requerimentos incidentes totalmente em unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas e reservas particulares do patrimônio natural.**

Logo, a própria ré ANM reconhece a impossibilidade jurídica de exploração mineral nas unidades de conservação de uso sustentável, nas modalidades RESEX (artigo 14, inciso IV da Lei nº9.985/2000) e reservas particulares do patrimônio natural (artigo 14, inciso VII da referida lei), a indicar acolhimento da pretensão deduzida pelo MPF, neste particular.

Quanto às demais modalidades de unidade de conservação de uso sustentável, contempladas pelo artigo 14 da Lei nº9.985/2000, a questão se mostra controvertida, porquanto a leitura das respectivas disposições de regência, ora sugerem uso restrito e condicionado (como nas Áreas de Relevante Interesse Ecológico, segundo artigo 16 da lei), ora parecem não proibir atividades como a mineração (como na hipótese das APA's, reguladas, de modo geral, pelo art. 15 do mesmo diploma). Para tanto, passo a transcrever as principais disposições, constantes da mencionada lei, a reger as demais modalidades:

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

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

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

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

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

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

*Art. 16. A **Área de Relevante Interesse Ecológico** é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.*

§ 1º A Área de Relevante Interesse Ecológico é constituída por terras públicas ou privadas.

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

*Art. 17. A **Floresta Nacional** é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.(Regulamento)*

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.



§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
(Regulamento)

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

§ 7º A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

Art. 19. A Reserva de Fauna é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

§ 1º A Reserva de Fauna é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração.

§ 3º É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional.

§ 4º A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos.

Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.
(Regulamento)

§ 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos



modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

§ 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica.

§ 4º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 5º As atividades desenvolvidas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável obedecerão às seguintes condições:

I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;

II - é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;

III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e

IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

§ 6º O Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. (Regulamento)

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

I - a pesquisa científica;

II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III - (VETADO)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.

Consoante transcrições acima, a própria legislação veda a exploração mineral nas unidades de conservação da modalidade RESEX e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Quanto às demais modalidades, os dispositivos acima sugerem que:

a) Áreas de Relevante Interesse Ecológico, por ser de “pequena extensão” e por suas “características naturais extraordinárias”, comportaria uso restrito, desde que compatível com os “objetivos de conservação da natureza”, razão pela qual a mineração em seu território só se cogita excepcionalmente e expressamente;



b) Florestas Nacionais destinar-se-iam ao “*uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica*”, razão pela qual a mineração em seu território só se cogita excepcionalmente e expressamente;

c) Reserva da Fauna seriam concebidas para “*estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de seus recursos faunísticos*”, razão pela qual está explicitamente vedada a caça amadorística e profissional. Aqui também, está satisfeito o pressuposto *fumus boni iuris* a justificar o acolhimento do pedido de urgência, porquanto a atividade de mineração, não prevista expressamente em seu plano de manejo, poderia resultar em perda de *habitat*, com comprometimento à diversidade, manutenção e conservação de “*populações de animais de espécies*” tomados em consideração para se criar tais espaços, com risco de esvaziar de sentido e tornar inócua a finalidade pela qual tais unidades são criadas; e

d) Reservas de Desenvolvimento Sustentável consubstanciam áreas naturais que abrigam populações tradicionais, razão pela qual se submetem a “*sistema sustentável de exploração*”, de modo a permitir a “*manutenção da diversidade biológica*”, motivos pelos quais a mineração em seu território só se cogita excepcionalmente e expressamente;

Por fim, até mesmo em relação às Áreas de Proteção Ambiental – modalidade mais ampla e flexível de unidade de conservação da categoria uso sustentável –, o legislador deixa claro que o subsolo e o espaço aéreo integram os limites da unidade de conservação, sempre que influírem na estabilidade de seu ecossistema (artigo 24), a corroborar a necessidade de instituir e respeitar os respectivos planos de manejo (artigo 27).

É preciso destacar que, nem mesmo o silêncio eloquente e inércia persistente do Poder Público, na instituição de Planos de Manejo das unidades de conservação, podem ser utilizados como desculpa e justificativa para alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos legalmente instituídos, consoante dispõe proibição clara no art. 28 da Lei nº9.985/2000, cujo parágrafo único estabelece:

“Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais”.

Não é demais lembrar que unidades de conservação são conceituadas e se justificam enquanto espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluídas as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, a justificar sua conservação e manejo sustentável.

A lógica é relativamente simples.

A ausência de Plano de Manejo para unidades de conservação de uso sustentável não autoriza, *ipso facto* e *ipso iuris*, o desenvolvimento de atividade mineraria. Ao contrário, a leitura conjunta de todos os dispositivos da Lei nº9.985/2000 aponta para a ideia segundo a qual a ausência de Plano de Manejo – instrumento capaz de contemplar expressamente a possibilidade de atividade mineral – implica óbice a que se desenvolva atividade considerada efetivamente poluidora e degradante ao meio ambiente (art. 225, §2º da CF/88), mormente quando a ausência de planejamento prévio possa esvaziar de sentido os propósitos pelos quais é instituída determinada modalidade de unidade de conservação.



Estas considerações se harmonizam, de igual forma, com o sistema de princípios a reger todos os institutos de Direito Ambiental, dentre os quais se destacam os princípios da prevenção e precaução, do desenvolvimento sustentável – estes retratados no artigo 2º, incisos II da Lei nº9.985/2000 – e princípio *in dubio pro natura*, pelo qual atividade efetiva e potencialmente poluidora deverá ceder diante da dúvida de que sua perpetuação possa comprometer os fins da respectiva unidade de conservação (art. 2º, I c/c arts. 27 e 28, todos da Lei SNUC).

Em resumo, está evidenciada verossimilhança do direito discutido, para fins de deferimento da tutela de urgência. No mesmo sentido, está demonstrado o risco de perecimento do direito discutido (*periculum in mora*), a fundamentar que se impeça o início ou prosseguimento de quaisquer atividades minerárias sobrepostas a unidades de conservação federais de uso sustentável, desprovidas de Plano de Manejo que preveja, de forma clara, a possibilidade de exploração mineral.

O deferimento da liminar, neste particular, deverá respeitar a possibilidade de reversibilidade da medida, bem como a natureza sumária da decisão, ainda sujeita à ampla dialética de contraditório, bem como à instrução judicial. Dessa feita, a pronta anulação de títulos minerários esgota a pretensão de mérito, razão pela qual, em cognição sumária, mais adequada se mostra suspender os efeitos dos títulos eventualmente concedidos, para evitar o prosseguimento de eventuais atividades (esta última, circunstância ainda incerta nos autos).

2.2. Tutela de urgência em face do IPAAM

Em relação ao **IPAAM**, o autor requereu em tutela de urgência para: **a)** o levantamento detalhado dos requerimentos e processos de licenciamento ambiental que estejam em tramitação ativa no Estado do Amazonas e incidam sobre qualquer Unidade de Conservação, sob pena de multa; **b)** que a autarquia ambiental se abstenha de emitir ou dar prosseguimento a quaisquer novos requerimentos e processos de licenciamento ambiental incidentes sobre Unidades de Conservação instituídas pela União, bem como que remeta ao IBAMA os respectivos processos administrativos, para indeferimento de plano, por entender ser de atribuição federal o mencionado licenciamento; e **c)** o levantamento detalhado das licenças ambientais concedidas em áreas de Unidades de Conservação Federais, bem como autotutela de seus atos, para instauração de processo administrativo visando o reconhecimento administrativo da invalidade dessas licenças.

A mesma lógica, consistente em que a ANM se abstenha de autorizar a lavra mineral em unidades de conservação federais de uso sustentável, se aplica ao IPAAM, com destaque à circunstância de que o licenciamento ambiental de atividades em unidades federais, à exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APAs), estão inseridos na competência da União, por força do que dispõe o art. 7º, inciso XIV, “d” e XV, “a”, todos da Lei Complementar 140/2011, em cujo teor enuncia:

Art. 7º. São ações administrativas da União:

(...) XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

(...) d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

(...) XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:



a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e

Assim, a pretensão de reconhecimento liminar da competência administrativa (atribuição administrativa) do IBAMA, para fins de licenciamento ambiental de atividades a serem instaladas em unidades de conservação federais, a questão também se mostra clara, devendo ser excetuado o licenciamento de atividade incidente em Área de Proteção Ambiental, tal como disposto em lei.

Não obstante o órgão ministerial pretenda obter relação de todos os licenciamentos ambientais realizados pelo IPAAM, que incidam em qualquer unidade de conservação, a competência deste juízo limita-se aos fatos relativos às **unidades de conservação federais**, em razão da presunção de que haveria interesse da União ou de sua entidade autárquica (art. 109, I, CRFB/88). Logo, em relação às unidades de conservação estaduais, o pedido deve ser indeferido por ausência de competência deste juízo, uma vez que o revolvimento e controle de tais atos administrativos não apontam para lesão ou ameaça a lesão a bens, direitos e interesses da União ou de suas autarquias.

Outrossim, o **IPAAM** identificou licenciamentos ambientais cujas áreas licenciadas estavam inseridas em unidades de conservação federais, asseverando que esses procedimentos são anteriores a criação dos espaços especialmente protegidos, em 2016. Acrescentou que as respectivas licenças ambientais não foram renovadas. Ainda, juntou aos autos o Parecer Técnico nº036/18-GRHM, por meio do qual apresentou relação detalhada contendo os licenciamentos ambientais, seus interessados e as unidades de conservação atingidas (Num. 4320648 - Pág. 1/2).

Observa-se que o **MPF** não impugnou o mencionado parecer (Num. 6715113) e tampouco indicou a eventual necessidade de esclarecimentos adicionais.

Logo, visto que o IPAAM apresentou informações referentes a licenciamentos que incidiam em unidades de conservação federais e o MPF não impugnou nem requereu informações adicionais, toma-se por satisfeito espontaneamente a pretensão, cuja análise fica prejudicada, porquanto há nos autos relação detalhada dos procedimentos de licenciamento ambientais e inexistem licenças válidas.

3. Da preliminar de ilegitimidade passiva da ANM

A ANM sustentou sua ilegitimidade passiva, sob argumento de que a concessão de lavra seria ato de competência do Ministro de Minas Energia, segundo dispõe o Código de Mineração em seus arts. 2º, I; 38 e 43; razão pela qual entende não possuir legitimidade para deliberar acerca das concessões cujas áreas se encontrem sobrepostas a unidades de conservação.

A legitimidade deve ser aferida *in status assertionis*, isto é, à vista das informações apresentadas pelo autor, sem considerar as provas produzidas no processo.

Segundo consta na inicial, a ré ANM seria a responsável pela condução de processos administrativos a autorizações de pesquisa e lavra mineral, sobrepostos a unidades de conservação federal, razão pela qual pretende a regularização de procedimentos administrativos, de forma à sua condução ao pronto indeferimento e anulação das autorizações já concedidas.



A partir da narrativa inicial, está caracterizada a legitimidade das rés para figurarem no polo passivo da lide, ainda que o enfrentamento do mérito resulte em julgamento pela improcedência do pedido. Isso porque, até mesmo o acervo documental e a narrativa da contestação apontam para significativa responsabilidade da ANM na deflagração, processamento, elaboração de pareceres e julgamento dos pedidos relativos a pedidos de pesquisa e lavra mineral, sobrepostos a unidades de conservação federais, ainda que a formalização da autorização administrativa (relativa à concessão de lavra) se materialize por ato do Ministro de Minas e Energia.

A discussão do feito se volta para momentos administrativos que antecedem a Portaria do MME, por permitir e gerar expectativa de prioridade para pesquisa e lavra mineral, nos termos em discussão.

Assim, **REJEITO a preliminar de ilegitimidade passiva arguida por ambas as rés.**

4. Saneamento do feito

Não havendo outras preliminares a serem enfrentadas e inexistentes outras questões de ordem pública a serem reconhecidas, que pudessem comprometer a regular tramitação do feito, **DOU POR SANEADO o feito** e passo a fixação dos pontos controvertidos.

Em relação ao **IPAAM**, o ponto controvertido limita-se a esclarecer se a autarquia ambiental estadual seria competente para realizar o licenciamento ambiental, em áreas inseridas em unidades de conservação federais ou se esta atribuição caberia ao IBAMA.

Quanto à **ANM**, as questões controvertidas referem-se à possibilidade de autorizações minerárias (em sentido amplo), em áreas sobrepostas a unidades de conservação federais, na modalidade uso sustentável e excetuando as reservas extrativistas e as reservas de patrimônio natural. Também se discute a possibilidade da autarquia sobrestar procedimentos administrativos minerários e/ou reconhecer prioridade sobre os requerimentos minerários, em tais circunstâncias.

5. Dispositivo

Diante do exposto:

I - INDEFIRO o pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei nº 7.357/1985, de forma que a discussão da presente ação civil pública circunscrever-se-á **aos interesses minerais sobrepostos a unidades de conservação federal, localizadas no Estado do Amazonas** e, por conseguinte, fica prejudicado a ampliação dos efeitos da presente decisão à abrangência nacional.

II – Ficam prejudicados os pedidos liminares para abstenção e anulação de títulos minerais, relativos a unidades de conservação federal de proteção integral, bem como unidades de conservação de uso sustentável, na modalidade **RESEX e Reserva Particular do Patrimônio Natural**, porquanto reconhecida espontaneamente sua procedência e acolhidas as respectivas providências pela própria ANM.



III - DEFIRO PARCIALMENTE os pedidos relativos a **unidades de conservação federais de uso sustentável**, desprovidas de plano de manejo que expressamente autorize a atividade de mineração, para que a ANM: a) relacione os requerimentos e títulos minerários concedidos; e b) para que suspenda os efeitos de qualquer título minerário concedidos nestes termos; tudo a ser cumprido no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de multa diária de R\$15.000,00 (quinze mil reais).

Fica indeferido o pedido para pronta anulação e invalidação dos títulos (item III, “b” acima), por se tratar de pretensão que esgota o pedido inicial, em momento processual onde se revela incerta a existência destes mesmos títulos.

IV - Estão prejudicados os pedidos destinados a obter do **IPAAM** relação dos processos de licenciamento ambiental, que incidam sobre unidades de conservação federais; bem como para a instauração de processo administrativo visando a invalidação de licenças ambientais, porquanto a autarquia ambiental juntou aos autos as informações correspondentes, sem que tenha havido impugnação especificada por parte do MPF, ou mesmo pedido para esclarecimentos.

V - DEFIRO o pedido para que todo e qualquer pedido de licenciamento ambiental, de atividade a ser desenvolvida no interior de unidades de conservação federal, seja remetido ao IBAMA, por força do art. 7º, inciso XIV, “d” da Lei Complementar 140/2011, **à exceção da modalidade Área de Proteção Ambiental.**

VI – Postergo a análise do pedido de inversão do ônus da prova para momento posterior à juntada de documentos e relações aos autos, desde que demonstrada eventual necessidade de inversão e notadamente em se considerando que os pontos controvertidos são **eminente de direito.**

VII - Esclareço, ainda que cabe às partes indicar os precisos elementos de prova que ainda se fazem necessários para produção nos autos, com vistas a evitar dilações probatórias desprovidas de utilidade para a solução do litígio.

Ademais, destaco que a juntada de 4.000 laudas de documentos se fez acompanhada de muitos que aparentemente não guardam relação com a discussão destes autos, fazendo replicar provas que já estão sob análise em ação civil pública que discute mineração no Rio Madeira (autos nº1003598-84.2017), a exemplo de licenças de cooperativas COOGAM e outras, sem que esteja explicitada em que medida tais documentos se prestam a provar indevida sobreposição às unidades de conservação deste feito.

A condução célere e eficiente da presente ação civil pública pressupõe cooperação com a exata compreensão do que interessa a estes autos, devendo ser evitado trazer à discussão questões já objeto principal de outras ações civis públicas que tramitam nesta seção judiciária, sob pena de dupla valoração de mesmas provas com risco de soluções contraditórias, a gerar insegurança jurídica na resposta judicial dada a cada caso, segundo entendimento motivado do juiz natural que presidir o feito.

Após, o prazo estabelecido para os pedidos urgentes, INTIMEM-SE as partes para, no prazo de 15 (quinze) dias, que se manifestem acerca das questões controvertidas e, querendo, requererem os meios de prova que entenderem pertinentes e relevantes.



Após, tornem os autos conclusos para decisão, inclusive quanto ao pedido de inversão do ônus da prova, sobre o qual deverão as rés se manifestar expressamente, na forma do art. 10 do CPC.

Manaus, 07 de abril de 2019.

MARA ELISA ANDRADE

Juíza Federal da 7ª Vara/AM

Especializada em matéria Ambiental e Agrária.

