



Número: 1003152-47.2024.4.01.3908

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**
Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Itaituba-PA**
Última distribuição : **18/12/2024**
Valor da causa: **R\$ 100.000.000,00**
Assuntos: **Revogação/Concessão de Licença Ambiental, Mineração**
Nível de Sigilo: **0 (Público)**
Justiça gratuita? **NÃO**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Advogados	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (AUTOR)			
AGENCIA NACIONAL DE MINERACAO - ANM (REU)			
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE (REU)			
Outros participantes			
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
2278891226	19/08/2026 11:25	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Subseção Judiciária de Itaituba-PA
Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Itaituba-PA

SENTENÇA TIPO "A"
PROCESSO: 1003152-47.2024.4.01.3908
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)
POLO ATIVO: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF
POLO PASSIVO: AGENCIA NACIONAL DE MINERACAO - ANM e outros

SENTENÇA

1.RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF** em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM** e do **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio**, objetivando, em síntese, o reconhecimento da ilegalidade de permissões de pesquisa e de lavra mineral emitidas pela ANM na Área de Proteção Ambiental Federal do Tapajós – APA Tapajós sem prévia autorização clara e inequívoca do ICMBio, órgão gestor da unidade de conservação, com fundamento no art. 17 da Lei nº 7.805/1989.

Alega o MPF que a autorização prevista no art. 17 da Lei nº 7.805/1989 constitui requisito autônomo em relação ao licenciamento ambiental previsto no art. 16 do mesmo diploma, de modo que a ANM deveria verificar a existência de manifestação específica do ICMBio antes de expedir permissões de pesquisa e lavra na unidade de conservação. Sustenta que a emissão de títulos minerários sem essa manifestação gera insegurança jurídica e dificulta a atuação fiscalizatória dos órgãos ambientais federais.

Narra que a APA Tapajós, inserida no bioma amazônico e na Bacia do Rio Tapajós, é área especialmente protegida e se encontra próxima, entre outras áreas, da Terra Indígena Munduruku. Refere informações da gestão regional do ICMBio segundo as quais existiam 829 Permissões de Lavra Garimpeira – PLGs em fase de lavra garimpeira, sem que o Instituto tivesse concedido autorização para a emissão dessas PLGs, bem como relata dificuldades de acesso do ICMBio aos processos e sistemas da ANM e atuação desarticulada entre os órgãos envolvidos.

O autor afirma que a ANM tinha conhecimento da situação ao menos desde o Ofício nº



301/2024/DIBIO/ICMBio, de 13/06/2024, sem que tivesse promovido a invalidação das permissões que reputa ilegais.

Em sede de tutela provisória, requereu que a ANM cessasse imediatamente a emissão de permissões de pesquisa ou lavra na APA Tapajós sem demonstração de autorização autônoma e inequívoca do ICMBio; a suspensão das permissões vigentes que não tivessem sido precedidas dessa autorização; e, subsidiariamente, que os respectivos títulos fossem considerados ineficazes até regularização, com as comunicações e multas postuladas na inicial. Formulou, ainda, pedido de tutela da evidência.

No mérito, requereu, em síntese, a confirmação da tutela; a condenação da ANM à obrigação de não emitir novas permissões sem prévia autorização do ICMBio; a anulação dos títulos de pesquisa e lavra vigentes que não observassem tal requisito, ou, subsidiariamente, sua ineficácia até regularização; a condenação do ICMBio a fiscalizar as atividades decorrentes dos títulos de lavra garimpeira na APA Tapajós no prazo de 180 dias; e a condenação da ANM ao pagamento de R\$ 100.000.000,00 a título de dano moral coletivo, com reversão ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, além dos demais requerimentos processuais.

O pedido de tutela de evidência foi indeferido e postergada a apreciação da tutela de urgência para momento posterior à manifestação dos réus, ao fundamento de que, naquele estágio de cognição, não se encontrava demonstrada a probabilidade do direito, especialmente por ausência de documentação suficiente acerca da falta de consulta da ANM ao ICMBio nos procedimentos questionados (id. 2167307873).

O MPF opôs embargos de declaração (id. 2167873272) sustentando omissão na apreciação de elementos probatórios mencionados na inicial, especialmente declarações da gestora regional do ICMBio, a Informação Técnica nº 9/2024-CR-Oeste do Pará/GR-1/GABIN/ICMBio e os dados relativos às 829 PLGs. Reiterou que os pedidos liminares se dirigiam apenas às permissões expedidas sem autorização do ICMBio.

Posteriormente, mediante aditamento à inicial de id. 2172067114, o MPF manifestou desistência dos embargos de declaração, requereu a juntada de novos documentos e renovou o pedido de tutela de urgência.

Em decisão de id. 2173885500, foi consignado que a tutela de urgência postulada se confundia integralmente com o mérito e que a suspensão das permissões corresponderia, em essência, ao pedido final da ação. Com fundamento nas restrições à concessão de medidas liminares contra a Fazenda Pública que esgotem o objeto da demanda, estabeleceu que a tutela provisória de urgência seria examinada em âmbito de sentença.

Na mesma decisão, foi homologada a desistência dos embargos de declaração, deferida a emenda à inicial com a juntada dos documentos de id. 2172067114 e determinada a citação da ANM e do ICMBio para contestação, com especificação de provas e manifestação sobre interesse em conciliação.

O ICMBio apresentou contestação (id. 2219037516), preliminarmente, suscitou ausência de interesse de agir em razão de matérias relacionadas à ADPF 709 e à atuação estatal voltada à Terra Indígena Munduruku. No mérito, sustentou a inexistência de atuação ilícita e de omissão fiscalizatória da autarquia.

A autarquia afirmou que a autorização prevista no art. 17 da Lei nº 7.805/1989 permanece vigente e possui caráter autônomo em relação ao licenciamento ambiental. Segundo o entendimento jurídico reproduzido na defesa, essa autorização seria, como regra, requerida pelo empreendedor ao ICMBio após a outorga do título pela ANM e antes do início dos trabalhos de pesquisa ou lavra, ressalvadas as hipóteses em que a manifestação do Instituto já ocorra no próprio licenciamento ambiental.



Quanto ao pedido de fiscalização no prazo de 180 dias, o ICMBio sustentou já desenvolver ações de fiscalização e gestão na APA Tapajós, apontando a extensão da unidade, a dispersão das atividades minerárias, dificuldades de acesso e limitações operacionais. Ao final, requereu a improcedência dos pedidos formulados contra a autarquia.

A ANM apresentou contestação (id. 221931149) sustentando que o art. 17 da Lei nº 7.805/1989 exige autorização do gestor da unidade de conservação para a efetiva realização dos trabalhos de pesquisa e lavra, e não como condição para a prévia outorga do título minerário. Invocou, entre outros, os Pareceres nº 500/2009/HP/PROGE/DNPM e nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM.

A Agência defendeu que a APA Tapajós é unidade de conservação de uso sustentável, na qual a mineração seria, em princípio, admitida, observadas as restrições ambientais aplicáveis. Afirmou que a concessão do título não autoriza o seu titular a iniciar os trabalhos sem a anuência ambiental correspondente e sustentou inexistir ilegalidade na outorga das PLGs apenas pela ausência de autorização prévia do ICMBio.

A ANM informou, todavia, estar em tratativas com o ICMBio para regularização das PLGs e para modificação da Portaria nº 155/2016, de modo a passar a exigir anuência do Instituto antes da outorga, embora a alteração ainda não tivesse sido concretizada. Manifestou interesse em audiência de conciliação. Impugnou, ainda, o pedido de dano moral coletivo e requereu a improcedência da demanda.

O MPF apresentou réplica às contestações (id. 2234974429) Reiterou que a autorização do art. 17 da Lei nº 7.805/1989 seria requisito autônomo, distinto do licenciamento ambiental, e impugnou a distinção sustentada pela ANM entre outorga do título e início material das atividades. Também refutou a alegação de ausência de interesse de agir formulada pelo ICMBio e defendeu a configuração do dano moral coletivo nos termos expostos na peça.

Na réplica, o MPF concordou com a realização de audiência de conciliação, destacando a possibilidade de solução institucionalmente coordenada para a controvérsia.

Foi designada audiência de conciliação (id. 2238949980).

Realizada a audiência em 11/03/2026, por videoconferência, a tentativa de conciliação restou infrutífera. Ao final do ato, o Juízo determinou o retorno dos autos conclusos para sentença, saindo as partes intimadas.

Após a audiência, o ICMBio apresentou petição intercorrente (id. 2245776911), na qual reiterou que vinha desempenhando suas atribuições de gestão e fiscalização na APA Tapajós e apresentou informações atualizadas sobre a atividade minerária na região. A autarquia reafirmou que a exploração mineral na APA, por se tratar de unidade de uso sustentável, depende de título minerário, licenciamento ambiental e autorização do órgão gestor antes do início dos trabalhos.

A manifestação também descreveu medidas administrativas e fiscalizatórias adotadas pelo Instituto, diálogo institucional com a ANM, esforços para operacionalização da autorização prevista no art. 17 da Lei nº 7.805/1989 e providências relativas à elaboração do Plano de Manejo da APA Tapajós, reiterando a inexistência de omissão e o pedido de improcedência em relação ao ICMBio.

Posteriormente, o MPF e o ICMBio celebraram acordo judicial, inicialmente apresentado pelo Instituto e posteriormente juntado em versão devidamente assinada pelo representante ministerial, documento de id. 2277568076. O ajuste tem por objeto a fiscalização e a proteção da APA Tapajós e o cumprimento, pelo ICMBio, do art. 17 da Lei nº 7.805/1989.

Pelo acordo, o ICMBio assumiu, entre outros compromissos, a instituição de grupo de trabalho em até 60



dias da homologação, a apresentação de plano de fiscalização e de documento técnico para padronização das autorizações em até 90 dias, a notificação, em até 150 dias, dos titulares de títulos minerários outorgados sem autorização do art. 17 para suspensão das atividades até regularização, e o início das atividades previstas no plano de fiscalização em até 180 dias da homologação.

As partes convencionaram que a transação extinguirá a controvérsia apenas em relação ao ICMBio, com resolução do mérito, prosseguindo a ação contra a ANM, inclusive quanto ao pedido de nulidade dos títulos outorgados sem prévia autorização. Também renunciaram ao direito de recorrer da decisão homologatória.

Em manifestação (id. 2277568075), de 06/08/2026, o MPF ratificou integralmente a manifestação do ICMBio referente ao ajuste, juntou a versão assinada do acordo e requereu a adoção das providências para sua homologação e cumprimento.

É o relatório. Decido.

2.FUNDAMENTAÇÃO

A controvérsia da presente demanda consiste na interpretação e a aplicação do art. 17 da Lei nº 7.805/1989 às atividades de pesquisa e lavra mineral desenvolvidas no interior da Área de Proteção Ambiental Federal do Tapajós – APA Tapajós.

Após a apresentação das contestações, da réplica e da realização da audiência de conciliação de 11/03/2026, que terminou sem composição e com determinação de conclusão dos autos para sentença, o MPF e o ICMBio celebraram acordo destinado à solução da controvérsia exclusivamente em relação à autarquia ambiental.

O instrumento foi firmado pelo Presidente do ICMBio, Mauro Oliveira Pires, e pelo Procurador da República Gilberto Batista Naves Filho. As partes convencionaram expressamente a extinção do processo, com resolução do mérito, somente em relação ao ICMBio, ressaltando a continuidade da demanda contra a ANM, inclusive quanto à controvérsia sobre os títulos minerários anteriormente expedidos. O acordo também esclarece que sua celebração não representa reconhecimento da legalidade dos títulos minerários existentes nem das atividades de pesquisa ou lavra efetivamente realizadas sem autorização do órgão gestor da unidade de conservação.

Essa superveniência repercute diretamente sobre a preliminar de ausência de interesse de agir suscitada pelo ICMBio, relacionada, entre outros elementos, à ADPF 709 e às medidas de proteção da Terra Indígena Munduruku. Com a composição integral da lide entre o MPF e o ICMBio e a consequente extinção consensual da controvérsia quanto a essa autarquia, não subsiste utilidade em resolver autonomamente a preliminar defensiva. Sua apreciação fica, portanto, prejudicada.

Passo, inicialmente, à análise do acordo e, em seguida, ao mérito remanescente em relação à ANM.

2.1. Da homologação do acordo celebrado entre o MPF e o ICMBio



A solução consensual de controvérsias envolvendo a Administração Pública encontra respaldo no ordenamento jurídico e se harmoniza, no caso concreto, com a natureza estrutural de parte das providências necessárias à proteção da APA Tapajós.

O acordo apresentado pelas partes (id. 2274895574) identifica com clareza seu objeto, os sujeitos obrigados, os prazos de cumprimento e os mecanismos de acompanhamento. Prevê a intensificação da fiscalização das atividades de pesquisa e lavra, a instituição de Grupo de Trabalho, a elaboração de plano de fiscalização, a estruturação de procedimento técnico para análise das autorizações previstas no art. 17 da Lei nº 7.805/1989, a regularização da situação dos títulos minerários existentes e a adoção de medidas de poder de polícia em face de atividades mantidas sem autorização administrativa.

O ajuste estabelece que, em até 60 dias da homologação, o ICMBio deverá instituir Grupo de Trabalho integrado por representantes das unidades administrativas nele especificadas. O plano de trabalho deverá ser apresentado em até 90 dias e contemplar a fiscalização periódica da extensão da APA Tapajós, abrangendo lavras ilegais, autorizações de pesquisa, permissões de lavra garimpeira e concessões de lavra, atuais e futuras. A execução das atividades fiscalizatórias deverá ser iniciada no prazo máximo de 180 dias da homologação.

O instrumento também prevê providência especialmente relevante para a presente controvérsia. No prazo de 150 dias da homologação, o ICMBio deverá notificar os titulares de direitos minerários outorgados sem a autorização prevista no art. 17 da Lei nº 7.805/1989 para que suspendam as atividades de pesquisa e lavra até a obtenção da manifestação administrativa exigida, cabendo ao Instituto adotar providências fiscalizatórias e medidas de polícia ambiental em caso de descumprimento.

Essas obrigações inserem-se nas atribuições institucionais do ICMBio de gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação federais e não revelam disposição incompatível com o regime jurídico dos interesses tutelados. Ao contrário, concretizam deveres administrativos relacionados à proteção de espaço territorial especialmente protegido e procuram estabelecer procedimento organizado e verificável para o cumprimento do art. 17 da Lei nº 7.805/1989.

O acordo ainda disciplina procedimento de solução de eventual descumprimento, com tentativa administrativa prévia, notificação extrajudicial, prestação de esclarecimentos e reunião entre os signatários, sem excluir o controle judicial subsequente. Também prevê que atrasos decorrentes de caso fortuito, força maior ou circunstância técnica devidamente justificada não acarretarão automaticamente sanção, solução compatível com a necessidade de consideração das circunstâncias concretas da execução administrativa.

As partes consignaram, ainda, a natureza executiva do ajuste, a competência deste Juízo para as controvérsias relacionadas ao seu cumprimento e a renúncia ao direito de recorrer da decisão homologatória.

Não identifico, nos elementos fornecidos, impedimento à homologação.

Por conseguinte, o **acordo deve ser homologado, com resolução do mérito exclusivamente quanto ao ICMBio**, nos termos em que formulado pelas partes, permanecendo a ação em relação à ANM.

A homologação, contudo, não importa adoção automática, para a solução da controvérsia contra a ANM, de toda formulação jurídica utilizada no instrumento consensual. A transação resolve os deveres do ICMBio e organiza sua atuação administrativa, mas o próprio acordo preserva expressamente a discussão sobre a validade dos títulos minerários e sobre o alcance



das atribuições da ANM. É precisamente esse o mérito ainda submetido a julgamento.

2.2. Do mérito

2.2.1. Do regime constitucional e legal aplicável à mineração em unidade de conservação

A Constituição da República tutela simultaneamente bens jurídicos de elevada relevância. Os recursos minerais pertencem à União, nos termos do art. 20, IX, da Constituição. Sua pesquisa e lavra submetem-se a regime jurídico público e devem observar o interesse nacional, conforme a disciplina do art. 176, § 1º.

Essa disciplina, entretanto, não se encontra dissociada da proteção ambiental. O art. 225 assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Seu § 1º, III, confere especial proteção aos espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos, enquanto o § 2º estabelece obrigação específica de recuperação do meio ambiente degradado por aquele que explorar recursos minerais.

A mineração, portanto, não constitui atividade juridicamente isolada do sistema de proteção ambiental. O título minerário confere posição jurídica segundo a legislação mineral, mas o seu exercício concreto permanece condicionado ao cumprimento das normas ambientais incidentes.

A APA Tapajós constitui unidade de conservação de uso sustentável. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação diferencia as unidades de proteção integral das unidades de uso sustentável. A própria defesa da ANM destacou essa distinção e sustentou, com apoio no Parecer nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM, que a mineração não é abstrata e universalmente proibida em todas as unidades de uso sustentável.

A natureza de Área de Proteção Ambiental não conduz, por si só, à conclusão de que qualquer título minerário nela incidente seja necessariamente inválido. A APA, nos termos dos elementos normativos apresentados pelas partes, é unidade vocacionada à compatibilização da utilização dos recursos naturais com a conservação dos atributos que justificam sua proteção.

Isso não significa, por outro lado, que a mineração possa nela ocorrer apenas porque existe título expedido pela ANM.

A compatibilidade abstrata da mineração com a categoria de unidade de conservação é questão distinta da licitude concreta da pesquisa ou da lavra. É exatamente nesse segundo plano que assume centralidade o art. 17 da Lei nº 7.805/1989.

Os autos revelam, ademais, que não se cuida de discussão meramente teórica. A APA Tapajós possui grande extensão territorial e significativo número de processos minerários. A inicial a descreve como unidade localizada nos Municípios de Itaituba, Jacareacanga, Trairão e Novo Progresso, inserida no bioma Amazônia, próxima à Terra Indígena Munduruku e integrada à bacia do Rio Tapajós.

As informações técnicas posteriormente juntadas registraram centenas de permissões de lavra garimpeira e ocorrências de atividade minerária sem demonstração da autorização do órgão gestor (id. 2172067114). Na Informação Técnica nº 2/2025 (id. 2172067438 - Pág. 9/10), o ICMBio informou haver identificado, por consulta própria ao SIGMINE em 18/06/2024, outras 828 PLGs em fase de lavra garimpeira na APA Tapajós que não lhe haviam sido informadas pela ANM ou pelos órgãos ambientais licenciadores.



A Informação Técnica nº 13/2025 do IBAMA (id. 2172067438 - Pág. 30/37), por sua vez, registrou 832 processos de lavra garimpeira total ou parcialmente inseridos na APA, abrangendo 117.533 hectares, dos quais 704 se relacionavam à exploração de ouro ou minério de ouro.

Os quantitativos aparecem com pequenas variações nos documentos porque decorrem de consultas realizadas em momentos e bases distintas. Não há razão para tratá-los como necessariamente contraditórios. O dado juridicamente relevante é outro: existe número expressivo de títulos e requerimentos minerários incidentes sobre a unidade de conservação e, ao mesmo tempo, há prova documental de que o fluxo de informações entre a autoridade minerária e o órgão gestor ambiental foi historicamente insuficiente.

Dispõe o art. 17 da Lei nº 7.805/1989:

“Art. 17. A realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre.”

O texto não afirma que a outorga do título minerário dependerá de autorização prévia do órgão ambiental. Tampouco estabelece que a expedição da permissão do alvará ou de qualquer outro título pela autoridade minerária fique juridicamente subordinada, em todos os casos, à manifestação antecedente do órgão gestor da unidade de conservação.

A expressão utilizada pelo legislador foi diversa: “a realização de trabalhos de pesquisa e lavra” dependerá de prévia autorização.

A emissão do título e a efetiva execução da atividade constituem momentos juridicamente relacionados, porém não idênticos. O primeiro decorre do regime minerário e define a posição do titular perante a Administração Mineral. O segundo consiste na materialização da pesquisa ou da lavra no território, com ingresso, intervenção e exploração concreta do espaço físico protegido.

Não se desconhece o argumento do MPF de que a outorga do título cria posição jurídica favorável ao particular, gera expectativa de exploração econômica e, por isso, não poderia ser considerada ato neutro. A réplica insiste em que permitir a emissão antes da anuência ambiental reduziria a capacidade preventiva do art. 17 e menciona o art. 14, § 1º, do Código de Mineração para demonstrar o conteúdo material da pesquisa mineral.

A premissa de que o título possui relevância jurídica é correta. Não se segue dela, contudo, que a lei tenha transformado a autorização do ICMBio em requisito necessário para a própria formação do título.

Há diferença entre afirmar que a outorga possui efeitos jurídicos e afirmar que todos os requisitos exigidos para o exercício material da atividade integram necessariamente o plano de validade do ato de outorga.

A própria legislação minerária e ambiental trabalha com atos administrativos distintos e sucessivos. No caso da Permissão de Lavra Garimpeira, o usuário expressamente indicou a incidência do art. 206, § 5º, da



Portaria nº 155/2016 quanto à licença ambiental exigida no regime correspondente. Essa disciplina não altera a redação do art. 17, que continua condicionando a realização dos trabalhos à autorização do gestor da unidade de conservação.

A ANM, portanto, tem razão quando sustenta que, pela literalidade do art. 17 da Lei nº 7.805/1989, a anuência do ICMBio não constitui necessariamente condição anterior à própria expedição do título minerário.

A interpretação encontra apoio, inclusive, na orientação administrativa reproduzida nos autos. O Parecer nº 500/2009/HP/PROGE/DNPM, invocado pela ANM, distingue a outorga do título da obtenção da autorização necessária ao início dos trabalhos. A contestação esclarece expressamente que, segundo essa interpretação, o título minerário não autoriza o particular a ingressar na unidade de conservação e iniciar pesquisa ou lavra sem a manifestação ambiental exigível.

Também o próprio ICMBio, depois de amadurecida internamente a questão jurídica, passou a sustentar posição substancialmente coincidente nesse aspecto. O Parecer nº 01/2025/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho nº 74/2025/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, concluiu que a autorização do art. 17 permanece vigente, é autônoma em relação ao licenciamento ambiental e, como regra, deve ser requerida depois da outorga do título pela ANM e antes do início dos trabalhos (id. 2219037516 - Pág. 10).

Se a intenção da lei fosse impedir a própria concessão do título antes da anuência ambiental, seria necessário que essa condição pudesse ser extraída, com suficiente segurança, do regime normativo aplicável. O art. 17, isoladamente ou em conjunto com os demais elementos normativos trazidos ao processo, não contém comando suficientemente expreso para que a ausência de anuência do ICMBio, no momento da outorga, seja convertida judicialmente em causa automática de nulidade de todos os títulos incidentes sobre a APA Tapajós.

A conclusão contrária ampliaria o alcance textual da norma e produziria consequência invalidante de grande extensão sobre centenas de atos administrativos, sem que o vício apontado corresponda, necessariamente, a requisito de formação do próprio título.

Isso não reduz, em qualquer medida, a força normativa do art. 17. Ao contrário, justamente porque se distingue a outorga do exercício material, deve ser afirmado com igual clareza que nenhuma pesquisa ou lavra pode ser efetivamente iniciada ou prosseguir dentro da APA Tapajós sem prévia autorização do ICMBio.

A expressão “dependerá de prévia autorização” não deixa espaço para que a existência de título minerário, licença ambiental ou outro ato administrativo seja utilizada como substituto automático da autorização do órgão administrador da unidade de conservação.

A ANM não pode tratar o título por ela expedido como autorização suficiente à imediata execução dos trabalhos. Tampouco pode permanecer indiferente quando, no exercício de suas atribuições de gestão e fiscalização minerária, toma conhecimento de que determinado título está sendo utilizado para pesquisa ou lavra material sem a manifestação prevista no art. 17.

A atribuição da ANM não se exaure no ato formal de expedir o título. A Lei nº 13.575/2017, conforme invocado pelas próprias partes, confere à Agência competências de gestão e fiscalização dos recursos minerais, e a réplica destaca especificamente o art. 2º, XI, no contexto do dever fiscalizatório da autarquia.

Não seria coerente reconhecer que o título não autoriza o início dos trabalhos sem anuência do ICMBio e, simultaneamente, admitir que a autoridade minerária pudesse manter estrutura administrativa que não permita saber se a condição legal está sendo observada.



A legalidade administrativa, em matéria ambiental, não se satisfaz com compartimentos institucionais estanques.

Também procede, em parte, a premissa sustentada pelo MPF de que licenciamento ambiental e autorização do órgão gestor da unidade de conservação não se confundem.

A própria Lei nº 7.805/1989 trata separadamente as exigências. O art. 16 foi invocado nos autos quanto ao licenciamento ambiental, enquanto o art. 17 institui condicionamento específico para a realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação.

A autonomia foi posteriormente reconhecida pelo ICMBio. A manifestação jurídica trazida em sua contestação concluiu que a autorização do art. 17 permanece vigente e, como regra, possui caráter autônomo em relação ao licenciamento.

O acordo MPF-ICMBio avançou na mesma direção ao qualificá-la como ato administrativo *sui generis* e ao diferenciá-la da participação do ICMBio no licenciamento ambiental prevista em outros regimes.

Isso significa que a licença ambiental, ainda que regularmente expedida pela autoridade competente, não elimina por si só a incidência do art. 17.

Há, porém, situação distinta, também apontada pelo próprio ICMBio: quando o Instituto já tiver se manifestado expressamente, no procedimento ambiental aplicável, sobre o empreendimento concreto e sobre sua compatibilidade com a unidade de conservação, poderá haver equivalência material capaz de afastar duplicação puramente formal. O Parecer nº 01/2025 registrou, particularmente para empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA, que manifestação do ICMBio realizada no próprio licenciamento, mediante Autorização para o Licenciamento Ambiental, poderia satisfazer a exigência administrativa sem necessidade de repetição de manifestação antes do início da atividade.

Essa questão deve ser examinada administrativamente em cada caso. O que não é possível é considerar a mera existência de licença ambiental expedida por outro ente, sem manifestação clara do gestor da unidade, como equivalente automática à autorização exigida pelo art. 17.

O sistema é cumulativo quanto às finalidades protegidas: o título minerário resolve a relação jurídico-minerária; o licenciamento examina os impactos ambientais segundo o regime próprio; e a autorização do gestor da unidade assegura que a atividade material seja compatível com a proteção específica do espaço territorial federal.

A necessidade de solução judicial não decorre apenas de divergência abstrata sobre interpretação legal. Os documentos juntados revelam falha concreta de articulação institucional.

A Informação Técnica nº 9/2024-CR Oeste do Pará/GR-1/GABIN/ICMBio, segundo relatado na inicial, registrou dificuldades de acesso do ICMBio a informações dos processos da ANM e apontou atuação desarticulada entre ICMBio, IBAMA, SEMAS/PA, ANM e órgãos municipais.

Na Informação Técnica nº 2/2025, ao ser questionado se a ANM o havia consultado antes da concessão das permissões, o ICMBio respondeu negativamente. O Instituto informou que tomou conhecimento das PLGs por consultas próprias ao SIGMINE e por informações eventualmente encaminhadas no curso de licenciamentos ambientais.

Esses elementos são particularmente relevantes porque a própria tese defensiva da



ANM pressupõe que a autorização ambiental seja obtida antes do início dos trabalhos.

Se a autoridade minerária adota um modelo no qual a outorga pode preceder a autorização do ICMBio, esse modelo somente será juridicamente adequado se contiver salvaguardas capazes de preservar a distinção entre ter o título e estar autorizado a executar materialmente a pesquisa ou lavra.

Sem mecanismos mínimos de comunicação, essa distinção corre o risco de existir apenas no plano conceitual.

A Informação Técnica nº 13/2025 do IBAMA registra que, nas fiscalizações realizadas em PLGs da APA Tapajós, equipes solicitaram a apresentação da autorização do ICMBio sem que ela fosse apresentada. Também foram descritas irregularidades relacionadas ao uso e armazenamento de mercúrio, rejeitos, licenciamento, atividade minerária fora das áreas autorizadas e intervenção em áreas de preservação permanente. Na Operação Xapiri, realizada entre novembro de 2024 e janeiro de 2025, foram registradas 148 ações fiscalizatórias, 79 autos de infração, 96 termos de apreensão, 15 termos de embargo e 24 termos de suspensão, com suspensão de 342 PLGs.

Esses fatos não permitem afirmar que todo título existente corresponda a atividade ambientalmente ilícita, nem que toda irregularidade decorra causalmente de ato da ANM.

Demonstram, contudo, que o risco de utilização prática dos títulos antes do atendimento ao art. 17 é concreto e relevante.

Também por isso não basta que a ANM sustente, em juízo, que o título não autoriza o início dos trabalhos. É necessário que essa limitação seja efetivamente incorporada ao funcionamento administrativo da Agência.

A própria ANM informou estar discutindo alteração da Portaria nº 155/2016 e proposta de regularização das PLGs, requerimentos e renovações, conforme Despacho nº 105759/CS/ANM/2024. Esse fato demonstra que a Administração reconheceu, ao menos institucionalmente, a conveniência de aperfeiçoar a articulação entre outorga minerária e controle ambiental.

O Poder Judiciário não deve substituir a ANM e o ICMBio na definição de detalhes técnicos que dependam de conhecimento especializado. Deve, porém, assegurar que o modelo administrativo respeite a norma legal.

A ordem judicial, portanto, deve fixar resultado obrigatório e mecanismos mínimos de controle, preservando às autarquias a escolha técnica das ferramentas concretas de implementação.

2.2.2. Dos deveres da ANM quanto aos títulos existentes e futuros

A solução adequada exige compatibilizar as duas proposições jurídicas estabelecidas.

A primeira é que a autorização do art. 17 da Lei nº 7.805/1989 não constitui, pela redação vigente, requisito necessariamente anterior à emissão do título minerário.

A segunda é que a realização material de pesquisa ou lavra dentro da APA Tapajós é



absolutamente condicionada à prévia autorização do ICMBio.

A consequência é que a ANM poderá continuar praticando os atos de sua competência minerária, observados os requisitos específicos de cada regime, inclusive a licença ambiental exigida no regime da PLG pelo art. 206, § 5º, da Portaria nº 155/2016, sem necessidade de transformar a autorização do art. 17 em requisito universal de formação do título.

Mas a emissão deverá ser acompanhada de salvaguardas suficientes para impedir que o título seja interpretado ou utilizado como autorização para imediata atividade material.

Diante das deficiências de informação demonstradas no processo, são necessários, no mínimo, quatro eixos de atuação.

Primeiro, os atos de outorga, renovação ou manutenção de títulos incidentes total ou parcialmente na APA Tapajós devem conter advertência clara de que o título não autoriza o início ou a continuidade de trabalhos materiais de pesquisa ou lavra antes da obtenção da autorização do ICMBio prevista no art. 17 da Lei nº 7.805/1989.

Segundo, a ANM deve comunicar ao ICMBio as outorgas e alterações relevantes de títulos incidentes sobre a unidade de conservação, de forma que o órgão gestor possa exercer tempestivamente suas atribuições de autorização e fiscalização.

Terceiro, ANM e ICMBio devem manter fluxo estruturado de compartilhamento das informações necessárias à identificação dos títulos incidentes na APA e de sua situação quanto à autorização do art. 17. A forma tecnológica ou administrativa desse fluxo pode ser definida pelas autarquias, inclusive mediante sistemas já existentes, integração de bases, comunicações automatizadas ou outra solução tecnicamente adequada.

Quarto, quando a ANM tiver ciência de que titular de direito minerário está realizando pesquisa ou lavra material na APA Tapajós sem autorização do ICMBio, não poderá tratar a existência do título como fundamento suficiente para a continuidade da atividade. Deverá adotar, dentro de suas competências legais, as providências administrativas cabíveis e comunicar imediatamente o fato ao ICMBio para exercício de seu poder de polícia ambiental.

Não se determina à ANM que exerça atribuição própria do ICMBio, nem se transfere a ela competência ambiental que não possua. Determina-se que exerça suas próprias competências de modo compatível com a condição legal expressamente prevista no art. 17.

2.2.3. Da impossibilidade de anulação automática dos títulos minerários

O pedido principal do MPF, no ponto em que pretende a invalidação dos títulos já expedidos exclusivamente porque não precedidos de autorização do ICMBio, não pode ser acolhido.

Como exposto, o art. 17 condiciona a realização dos trabalhos, não a própria existência do título.

A ausência da autorização no momento da outorga, isoladamente considerada, não configura vício que permita declarar, de maneira geral e abstrata, a nulidade de centenas de atos minerários.



Isso não significa que títulos individualmente considerados não possam apresentar outros vícios.

O que permanece juridicamente impedido, enquanto ausente a manifestação do ICMBio, é o exercício material da pesquisa ou da lavra dentro da unidade de conservação.

O título pode continuar existente no plano minerário, mas não produz o efeito de autorizar intervenção física na área protegida em afronta ao art. 17.

2.2.4. Do pedido de dano moral coletivo

O MPF requer a condenação da ANM ao pagamento de R\$ 100.000.000,00 por dano moral coletivo.

A pretensão foi fundamentada na gravidade ambiental da atividade minerária desenvolvida na APA Tapajós, na presença de mercúrio, na contaminação e alteração de recursos hídricos, em desmatamento e demais irregularidades, bem como na alegação de persistência institucional da ANM em expedir títulos sem a anuência prévia do ICMBio.

A réplica invoca precedentes do Superior Tribunal de Justiça segundo os quais o dano moral coletivo pode, em hipóteses de grave e intolerável ofensa a direitos extrapatrimoniais da coletividade, configurar-se independentemente da demonstração de sofrimento individualizado, inclusive em matéria ambiental. Foram citados, entre outros, o REsp nº 2.078.628/PE, o REsp nº 2.200.069/MT, o REsp nº 1.989.778/MT e o REsp nº 1.517.973/PE.

A ANM, de outro lado, invocou precedentes no sentido de que a indenização não decorre automaticamente da mera existência de ilícito ou dano ambiental e exige demonstração dos pressupostos próprios da responsabilidade coletiva.

Não é necessário, neste processo, resolver em abstrato toda a divergência acerca da configuração do dano moral coletivo ambiental.

Ainda que se admita que grave violação ambiental possa atingir valores extrapatrimoniais da coletividade independentemente da individualização das vítimas, o pedido formulado especificamente contra a ANM exige relação juridicamente demonstrada entre a conduta imputada à Agência e o dano coletivo cuja reparação pecuniária se pretende.

E aqui a própria conclusão jurídica desta sentença afasta a principal premissa de ilicitude formulada pelo MPF.

A emissão do título minerário sem anterior autorização do ICMBio não é, por si só, contrária ao art. 17 da Lei nº 7.805/1989.

Os elementos produzidos demonstram que atividades minerárias materialmente irregulares ocorreram na APA e que houve deficiências relevantes de articulação e controle. Demonstram também fiscalizações com identificação de graves problemas ambientais. Não permitem, porém, atribuir automaticamente à ANM, em relação a todo esse quadro, a autoria ou o nexo causal suficiente para justificar indenização de R\$ 100.000.000,00.



Há evidente diferença entre reconhecer a necessidade de aperfeiçoamento do controle institucional da ANM, providência ora determinada, e imputar à autarquia responsabilidade pecuniária por todo dano ambiental ou extrapatrimonial associado às centenas de atividades minerárias existentes na APA.

Os documentos revelam pluralidade de agentes, titulares, licenciadores e órgãos fiscalizadores, além de atividades legais e ilegais, tituladas e não tituladas. A existência de título minerário não demonstra, sem outros elementos individualizadores, que eventual degradação dele decorreu causalmente ou que foi causada por ilícito imputável à ANM.

Por isso, ausente demonstração suficiente dos pressupostos específicos da responsabilidade pecuniária pretendida, **o pedido de condenação da ANM por dano moral coletivo deve ser rejeitado.**

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto:

1. HOMOLOGO o acordo celebrado entre o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF e o INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio, nos termos do instrumento juntado aos autos, para que produza seus jurídicos e legais efeitos, inclusive quanto aos prazos, obrigações de fiscalização, estruturação administrativa, regularização e mecanismos de solução de eventual descumprimento nele previstos;

2. JULGO EXTINTO O PROCESSO, COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, EM RELAÇÃO AO ICMBio, em razão da autocomposição, nos termos do art. 487, III, “b”, do Código de Processo Civil, ficando prejudicada a apreciação das demais questões processuais e de mérito exclusivamente relacionadas à posição defensiva dessa autarquia;

3. JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos formulados pelo Ministério Público Federal em face da AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM, para:

a) DECLARAR que a autorização prevista no art. 17 da Lei nº 7.805/1989 não constitui, por si só e pela legislação examinada nestes autos, requisito necessariamente anterior à emissão do título minerário pela ANM, podendo a Agência praticar os atos de outorga de sua competência, observados os demais requisitos próprios de cada regime minerário, inclusive, no caso da Permissão de Lavra Garimpeira, a exigência ambiental referida no art. 206, § 5º, da Portaria nº 155/2016;

b) DECLARAR, contudo, que nenhum título minerário autoriza seu titular a iniciar ou prosseguir trabalhos materiais de pesquisa ou lavra no interior da APA Federal do Tapajós sem a prévia autorização do ICMBio exigida pelo art. 17 da Lei nº 7.805/1989, ressalvada apenas a hipótese em que o próprio ICMBio reconheça, no caso concreto, que manifestação expressa por ele anteriormente emitida satisfaz materialmente a exigência legal;



c) DETERMINAR à ANM que, nos atos de outorga, renovação ou alteração de direitos minerários incidentes total ou parcialmente sobre a APA Tapajós, faça constar, de maneira expressa e ostensiva, que o título não autoriza o início ou a continuidade dos trabalhos materiais de pesquisa ou lavra sem prévia autorização do ICMBio prevista no art. 17 da Lei nº 7.805/1989;

d) DETERMINAR à ANM que estabeleça e mantenha fluxo institucional de comunicação com o ICMBio destinado a informar a existência, a outorga, a renovação e as alterações relevantes de títulos minerários incidentes total ou parcialmente sobre a APA Tapajós, de forma a permitir que o órgão gestor acompanhe a situação das atividades e exerça tempestivamente suas atribuições de autorização, monitoramento e fiscalização;

e) DETERMINAR à ANM que, em articulação com o ICMBio, adote mecanismo administrativo ou tecnológico de compartilhamento das informações necessárias à identificação dos títulos minerários incidentes sobre a APA Tapajós e de sua situação quanto à autorização prevista no art. 17 da Lei nº 7.805/1989, preservada às autarquias a definição técnica do meio mais adequado para execução dessa obrigação;

f) DETERMINAR à ANM que, sempre que, no exercício de suas competências, tomar conhecimento da realização de pesquisa ou lavra material na APA Tapajós sem a autorização do ICMBio exigida pelo art. 17 da Lei nº 7.805/1989, não considere a simples existência do título minerário como fundamento suficiente para a continuidade da atividade, devendo adotar as providências cabíveis no âmbito de suas atribuições e comunicar o fato ao ICMBio para exercício das competências ambientais correspondentes;

Sem condenação em honorários advocatícios, considerada a natureza coletiva da demanda e inexistente demonstração de má-fé processual.

Sem custas, diante das isenções legais aplicáveis.

A sentença está sujeita à remessa necessária exclusivamente quanto aos capítulos de procedência proferidos em face da Agência Nacional de Mineração – ANM, não se submetendo ao reexame obrigatório, por esse fundamento, o capítulo que homologa a autocomposição celebrada entre o MPF e o ICMBio.

Havendo interposição de recurso voluntário, adotem-se as providências processuais cabíveis. Após, com ou sem recurso das partes, remetam-se os autos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região para o reexame necessário dos capítulos acima indicados.

Após o retorno dos autos do Tribunal e certificado o trânsito em julgado dos capítulos pertinentes, adotem-se as providências necessárias ao cumprimento do acordo homologado e das obrigações definitivamente impostas à ANM.

Sentença publicada e registrada eletronicamente.



Intimem-se. Cumpra-se.

Itaituba, Pará.

FELIPE GONTIJO LOPES

Juiz Federal

