



Número: **0002134-86.2016.4.01.3908**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Itaituba-PA**

Última distribuição : **30/11/2016**

Valor da causa: **R\$ 8.421.199,92**

Assuntos: **Dano Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
RUY BARBOZA DE MENDONCA (REU)		DARUICH HAMMOUD JUNIOR (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE ITAITUBA (REU)		DIEGO CAJADO NEVES (ADVOGADO)	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
34991 9932	02/02/2022 16:01	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: 0002134-86.2016.4.01.3908

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)

POLO PASSIVO: RUY BARBOZA DE MENDONÇA e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: DARUICH HAMMOUD JUNIOR - PA24123-B e DIEGO CAJADO NEVES - PA19252

SENTENÇA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em desfavor de RUY BARBOSA DE MENDONÇA, MUNICÍPIO DE ITAITUBA e DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL – DNPM com o objetivo de fazer cessar as atividades de lavra garimpeira desenvolvidas pelo primeiro requerido, impedir o DNPM de praticar os atos de instrução do procedimento de concessão de lavra para exploração mineral no bojo procedimento administrativo nº 850334/1993, 850602/1993, 850335/1993, 850586/1993, 850573/1993, 850574/1993, 850577/1993, 850578/1993, 850362/1993, 850336/1993, 850345/1993, 850568/1993, o qual tramite perante aquela autarquia federal, na Área de Proteção Ambiental Federal – APA Tapajós, bem como condenar o segundo requerido, por meio da Secretaria de Meio Ambiente, a cancelar as licenças concedidas ao primeiro requerido.

Sustenta a parte autora que o Procedimento Administrativo de Acompanhamento 1.23.008.000461/2016-28, instaurado para apurar a prática ilegal de lavra garimpeira no interior da APA Tapajós por Ruy Barbosa Mendonça, a partir do conhecimento da decisões proferidas nos autos do processo nº 1020-49.2015.4.01.3908 proposto pelo primeiro requerido em desfavor da União e outros a fim de obter liminar para determinar a fiscalização de prática garimpeira na área que lhe havia sido outorgado o título mineral.

O MPF assevera que o primeiro requerido é possuidor/invasor de uma área de aproximadamente 1.000 (mil) hectares localizada no interior de Unidade de Conservação Federal, bem como que, nos procedimentos de licenciamento ambiental, essa área foi desmembrada em áreas menores de aproximadamente 50 hectares.

Aduz que esse fracionamento resultou na existência, 09 (nove) procedimentos junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itaituba-PA, com a respectiva expedição de várias licenças sucessivas para o exercício atividade extrativa. De igual modo, O DNPM também teria autuado diversos procedimentos para cada requerimento.

Portanto, conclui que houve a expedição de várias licenças e PLG'S para um mesmo empreendimento,



sem a realização de Estudo de Impacto Ambiental, além da usurpação de competência da SEMAS Estadual para análise das licenças.

A parte autora, ainda, assevera que o fato de se tratar de área inserida em APA, que não possui plano de manejo, não pode receber atividades dessa natureza até a definição de áreas de reserva legal e desenvolvimento sustentável no interior da unidade.

Em despacho, foi determinada intimação dos requeridos para se manifestarem acerca dos pedidos liminares (id. 142208867 - Pág. 1). O DNPM apresentou manifestação (id. 142208867 - Pág. 6/14). O requerido Ruy Barbosa de Mendonça se manifestou (id. 142208867 - Pág. 50/67).

Houve a declaração de suspeição por parte magistrado e remessa do feito ao substituto automático (id. 142208867 - Pág. 71).

A apreciação dos pedidos liminares foi postergada para após a apresentação de contestação (id. 142208868 - Pág. 2). O DNPM apresentou contestação (id. 142208868 - Pág. 4/10).

O MPF apresentou endereço para fins de citação do réu (id. 142208868 - Pág. 16/17).

O Município de Itaituba apresentou contestação (id. 142208868 - Pág. 22/28).

O requerido Ruy Barbosa de Mendonça apresentou contestação (id. 142208868 - Pág. 41/62).

O autor apresentou resposta à contestação (id. 142208868 - Pág. 64/68).

O requerido Ruy Barbosa de Mendonça apresentou as provas que pretende produzir (id. 142208868 - Pág. 70/73).

O DNPM manifestou desinteresse na produção de provas (id. 142208868 - Pág. 75).

O município de Itaituba ficou-se inerte acerca da produção de provas (id. 302688417 - Pág. 1).

Brevemente relatado. **Decido.**

Inicialmente, no tocante a produção de provas, somente o requerido Ruy Barbosa de Mendonça requereu a sua produção, nos seguintes termos: **a)** prova pericial, consiste na análise temporal com utilização de imagens de satélite, para fins de constatação de que as atividades de garimpo ilegal na área licenciada iniciaram-se na década de 70, com ápice nos anos 80, antes da outorga dos títulos de exploração mineral no ano de 2014; **b)** apresentação de Relatório fotográfico de sobrevoo e Relatório Técnico de Análise Técnica Topográfica e Hidrológica a partir de Modelo Digital de Elevação (MDE) nas áreas onde estão localizados os direitos minerários ora questionados para demonstrar o contexto atual da área invadida pelos garimpeiros; **c)** produção de prova testemunhal; e **d)** prova emprestada dos autos processo nº 1020-49.2015.4.01.3908, na qual o requerido pleiteia a tutela dos direitos minerários que lhe foram outorgados em desfavor dos demais garimpeiros atuantes na área outorgada.

Em análise dos autos, verifico que a controvérsia na expedição de várias licenças e PLG'S para um mesmo empreendimento, sem a realização de Estudo de Impacto Ambiental, além da usurpação de competência da SEMAS Estadual para análise das licenças.

Nesse sentido, entendo que a análise do processo de licenciamento e outorga das Permissões de Lavra Garimpeira cotejadas com a legislação ambiental correlata é suficiente para o julgamento da processo, pelo que



indefiro o pedido de produção de id. 142208868 - Pág. 70/73.

Passo a análise das preliminares arguidas.

a) Ilegitimidade passiva do DNPM

O requerido DNPM sustenta que a demanda versa exclusivamente sobre irregularidades no processo de licenciamento ambiental municipal (id. 142208868 - Pág. 5/9).

Assevera ser incompetente para analisar e controlar a correção do procedimento de licenciamento ante a ausência de previsão legal para apresentação dos processos de licenciamento ambiental à autarquia, somente sendo necessária a apresentação das licenças expedidas.

Nesse sentido, sustenta que eventual responsabilidade por dano ambiental causado deverá ser imputada ao órgão licenciador, uma vez que não lhe caberia fazer incursão técnicas acerca do mérito de autorização ou licença ambiental.

A ilegitimidade passiva, como condição da ação, deve ser aferida "*in status assertions*", baseada somente nas afirmações do autor. A inicial indica que o requerido foi omissivo no seu dever de fiscalização tendo em vista que deixou de verificar a ocorrência de diversos pedidos de lavra garimpeira para área em questão, sem a realização de Estudo de Impacto Ambiental.

Com efeito, a Lei nº 13.575/2017 em seu art. 2º, inciso XI, estabelece que compete ao DNPM, *in verbis*:

Art. 2º A ANM, no exercício de suas competências, observará e implementará as orientações e diretrizes fixadas no [Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 \(Código de Mineração\)](#), em legislação correlata e nas políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, e terá como finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País, competindo-lhe:

XI - fiscalizar a atividade de mineração, podendo realizar vistorias, notificar, autuar infratores, adotar medidas acautelatórias como de interdição e paralisação, impor as sanções cabíveis, firmar termo de ajustamento de conduta, constituir e cobrar os créditos delas decorrentes, bem como comunicar aos órgãos competentes a eventual ocorrência de infração, quando for o caso;

Apreciação de eventual responsabilidade por omissão na atividade de fiscalização, assim como eventual desconformidade no procedimento de licenciamento ambiental com a legislação ambiental correlata e anulação das licenças ambientais expedidas, implicará na nulidade das Permissões de Lavra Garimpeira expedidas pelo DNPM, o que implica na análise de mérito da ação. Portanto, rejeito a preliminar arguida.

b) Ausência de interesse processual

Em matéria de tutela judicial do meio ambiental, a ação civil pública se mostrará útil e necessária para proteção do meio ambiente para fins de reconhecimento da responsabilidade com condenação dos requeridos.

O MPF narrou ocorrência de dano ambiental, decorrente da exploração ilícita de recursos minerais no interior de Unidade de Conservação, fundamentos pelos quais pretende a condenação das réus em obrigações diversas (fazer, não fazer e pagar indenização).

Desse modo, não há que se falar em ausência de interesse de agir, na medida em que as tutelas pretendidas, na medida em que, *in status assertionis*, mostram-se necessárias e úteis à satisfação do direito material (meio ambiente ecologicamente equilibrado), na forma como proposta a presente demanda.



Portanto, rejeito a preliminar de ausência de interesse de agir.

O processo encontra-se em condições de ser sentenciado.

Passo a análise de mérito.

2. FUNDAMENTAÇÃO

No caso em análise, a parte autora requer: i) imposição ao requerido Ruy Barbosa Mendonça a obrigação de não-fazer consistente na imediata paralisação das atividades minerárias desenvolvidas no interior da APA Tapajós, sob pena de pagamento de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais); ii) imposição aos requeridos da obrigação de fazer consistente em suspender as Licenças Ambientais e Permissões de Lavra Garimpeira indicadas outorgadas à Ruy Barbosa Mendonça pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itaituba e DNPM, sob pena de pagamento de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais); iii) a condenação do requerido Ruy Barbosa Mendonça na obrigação de não-fazer, consistente em abster-se de desenvolver as atividades minerárias no interior da APA do Tapajós, sob pena de pagamento de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais); iv) a condenação dos requeridos na obrigação de fazer consistente em anular as Licenças Ambientais e Permissões de Lavra Garimpeiras indicadas outorgadas à Ruy Barbosa Mendonça pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itaituba, sob pena de pagamento de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais); e v) condenação de Ruy Barbosa Mendonça e do Município de Itaituba ao pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor a ser arbitrado pelo juízo.

O requerente sustenta que houve atuação irregular da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itaituba/PA, ensejando a nulidade das licenças ambientais expedidas e das permissões de lavra outorgadas, em síntese, sob os seguintes fundamentos: a) dispensa indevida da elaboração de EIA-RIMA; b) ausência de consulta e/ou autorização do ICMBio para o licenciamento ambiental; e c) usurpação da competência da SEMAS-Estadual.

Em que pese o fato de que o processo de licenciamento ambiental ser tarefa da Administração Pública, cumpre ao Judiciário examinar a compatibilização dos respectivos atos com o ordenamento jurídico vigente, mediante o exercício do controle jurisdicional dos atos administrativos, sem que tal venha a se configurar ingerência indevida na discricionariedade administrativa.

Cumpra, então, aferir a legalidade da atuação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itaituba/PA na condução do processo de licenciamento ambiental de Permissão de Lavra Garimpeira na APA Tapajós.

2.1. IMPACTO REGIONAL DAS ATIVIDADES DE LAVRA GARIMPEIRA DE MINÉRIO DE OURO NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO TAPAJÓS

Na última década, as atividades de mineração localizadas na Bacia do Tapajós, sofreram um aumento alarmante de mais 300%. No ano de 2010, área ocupada pelos garimpos era de 21.437 ha, sendo que, no ano de 2020, essa área foi ampliada para 68.351 ha, conforme é possível observar, a partir do mapeamento coordenado por Pedro Walfir, professor da UFPA (Universidade Federal do Pará) disponíveis no site MapBiomias¹.

A intensificação da mineração em áreas proteção ambiental tem, sobretudo, causado impactos de âmbito regional, uma vez que a forma como a atividade garimpeira tem sido executada no Rio Tapajós e proximidades tem o condão de causar o assoreamento de rios, com danos à fauna e flora aquática. Os estudos técnicos elaborados pelos Peritos da Polícia Federal, no LAUDO nº 091/2018– UTEC/DPF/SNM/PA, indicam que:

(...)



Considerando que o aporte de sedimentos tem como origem os garimpos de aluvião, e que esse aporte, no leito do rio Tapajós, é em volume muito significativo, o assoreamento da calha do rio Tapajós é uma questão de tempo. Como foi mostrado, se extrapolado para um ano o aporte é da ordem de 7 milhões de toneladas de sedimentos por ano, o que certamente tem grande potencial de dano.

Apenas para efeito de comparação, o rompimento das barragens de rejeitos de mineração ocorrido em novembro de 2015 em Mariana-MG, na mina da SAMARCO, despejou um total de aproximadamente 42 milhões de metros cúbicos de rejeito na bacia do rio Doce, ou, considerando uma densidade média dos rejeitos de 2,0 g/cm³, aproximadamente 84 milhões de toneladas de rejeito despejados na bacia do Rio Doce naquele acidente, que geraram um impacto tremendo no rio.

(...)

Importante ressaltar que, conforme exposto no banco de dados já apresentado, apenas uma ínfima parte das áreas possui autorização de lavra, ou seja, possui também o licenciamento ambiental plenamente estruturado e aprovado. Dessa forma, **a maioria desses garimpos não se submete a regras que o obrigue a tomar precauções para evitar a contaminação por metais pesados ou outros produtos tóxicos, evitar o carregamento de sedimentos aos cursos d'água, dentre outros problemas ambientais.**

(...)

Como já foi descrito no corpo do laudo, a questão da poluição, em especial por mercúrio, não deve ser mensurada apenas através dos sedimentos, como foi feito neste laudo.

Trata-se de um problema bastante complexo, que envolve principalmente a contaminação dos peixes e consequente contaminação das populações ribeirinhas. **Não foi possível, no âmbito deste laudo, descrever a dimensão do problema, porém existe vasta bibliografia que aponta tanto a efetiva presença de mercúrio em níveis acima do considerado seguro nos peixes para consumo humano, quanto a fonte de contaminação ser o mercúrio utilizado nos garimpos e aquele colocado no sistema pela erosão do solo e despejo dos sedimentos nos rios, também em grande parte causada pela atividade garimpeira.**

(grifo nosso)

Para evitar desastres irreversíveis, mitigar os impactos ambientais e garantir um desenvolvimento sustentável, compatibilizando o fomento de atividades de exploração dos recursos minerais e a preservação do meio ambiente hígido, que a Constituição Federal de 1988 incumbiu ao Poder Público em todos os espaços federados o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dentre os deveres, constitucionalmente, impostos ao Poder Público para assegurar a efetividade do comando constitucional, tem-se **a exigência**: “na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, de **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade”.

Infraconstitucionalmente, a Lei Complementar nº 140/2011, estabeleceu o critério de competência administrativa comum para o licenciamento ambiental e autorização para supressão da vegetação em Unidades de Conservação. A competência, em regra, para o licenciamento é atribuída ao órgão ambiental do ente federativo instituidor da Unidade de Conservação, exceto em relação aos Áreas de Proteção Ambiental (APA's). Nesse sentido, o art. 12, prevê que:

Art. 12. Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente



federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

*Parágrafo único. A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o **caput**, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º.*

Sobre a competência dos entes federativos considerando o critério relativo ao impacto causado, prevê a Lei Complementar nº 140/2011, nos art.4º, inciso V, art. 8º, inciso XIV, art. 9º, inciso XIV que, *in verbis*:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

(...)

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

(...)

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

(...)

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Em igual sentido, a Resolução COEMA nº 162 da SEMA/PA, que estabelece as atividades de impacto ambiental local, para fins de licenciamento ambiental, de competência dos Municípios no âmbito do Estado do Pará, em seu art. 4, §3º, inciso I, dispõe que:

Art.4º Estão sujeitas ao licenciamento ambiental municipal as atividades ou empreendimentos relacionados no Anexo I, II e III, partes integrantes desta Resolução, bem como as atividades ou empreendimentos localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município.

(...)

§3º As atividades ou empreendimentos listados nos Anexos I e II não serão classificadas como de impacto ambiental local, quando:

I – os impactos diretos ultrapassarem os limites territoriais de um município; ou



II- localizadas em unidades de conservação instituídas pela União ou pelo Estado, à exceção das unidades de conservação na categoria Áreas de Proteção Ambiental (APA's).

Além do mais, a resolução acima referida, em seu ANEXO I - 153 Tipologias de impacto local até o limite definido pelo porte do empreendimento, estabelece que, quanto às atividades de pesquisa, lavra e beneficiamento mineral, e, especificamente, quanto à Permissão de Lavra Garimpeira, a área a ser licenciada pelo município é limitada até 500 hectares requeridos, sendo que essa atividade é classificada como de grande potencial poluidor/degradador (tipologia III).

Claramente, observa-se que a que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itaituba extrapolou os limites impostos pela Lei Complementar nº 140/2011, nos art.4º, inciso V, art. 8º, inciso XIV, art. 9º, inciso XIV ao realizar o licenciamento de atividade que causa impacto ambiental que excede o âmbito local, considerando o porte, potencial poluidor e a natureza da atividade desenvolvida na APA do Tapajós.

As atividades licenciadas pela Secretaria de Meio Ambiente do Município de Itaituba tem grande potencial poluidor degradador, soma-se a isto o fato de a APA do Tapajós abranger mais de um município (Itaituba/PA, Jacareacanga, Trairão e Novo Progresso), bem como haver indicação cristalina de que as licenças extrapolam área do município de Itaituba, vide mapa de id. 222939886 - Pág. 26.

No caso concreto, o requerido RUY BARBOSA DE MENDONÇA obteve junto à Secretaria de Meio Ambiente do Município de Itaituba-PA o licenciamento dos seguintes empreendimentos, inclusive, sem a exigência da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental para aferir e mitigar os impactos ambientais causados pela atividade:

a) ÁREA: 299,96 hectares (processo 5214/2015 – SEMMA- Itaituba), referente aos processos DNPM nº 850.334/1993, nº 850.335/199, nº 850.573/1993, nº 850.574/1993, nº 950.577/199Y e nº 850.578/1993, localizado no Igarapé Castanheira, Bacia do Rio Marupá, no Município de Itaituba (id. 142208870 - Pág. 5/21);

b) ÁREA: 299,95 hectares (processo nº 99/2015 – SEMMA-Itaituba), referente aos processos DNPM nº 850.336/1993, nº 850.345/1993, nº 850.362/1993, nº 850.586/1993, 850.598/1993 e nº 850.602/1993, localizado no Igarapé Castanheira, Bacia do Rio Marupá, no Município de Itaituba (id. 142208872 - Pág. 2/5);

c) ÁREA: 477,17 hectares (processo 563/2016 – SEMMA- Itaituba), referente aos processos DNPM nº 850.348/1993, 850.349/1993, 850.358/1993, 850.359/1993, 850.361/1993, 850.363/1993, 850.575/1993, 850.580/1993, 850.609/1993 e 850.223/2015, Bacia do Rio Marupá, no Município de Itaituba (id. 142208894 - Pág. 3/4 e 142208894 - Pág. 223/224);

d) ÁREA: 250 hectares (processo 615/2016 – SEMMA- Itaituba), referente aos processos DNPM nsº 850.092/2015, 850.093/2015, 850.094/2015, 850.095/2015 e 850.096/2015, localizados Bacia do Rio Areia Branca, no Município de Itaituba (id. 142217846 - Pág. 3/4).

Certamente, as licenças expedidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Itaituba carecem de legalidade, uma vez que a apreciação do licenciamento das atividades de lavra garimpeira requeridas Ruy Barbosa Mendonça é de atribuição da SEMAS-PA, tendo em vista que o impacto causado excede o âmbito local, seja pela extensão das áreas, seja por exceder os limites de territoriais um município, seja pelo alto potencial degradador da atividade licenciada.

2.2. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADE DE MINERAÇÃO COMO ATIVIDADE DE IMPACTO LOCAL DE COMPETÊNCIA DE MUNICIPAL



No exercício da competência em matéria ambiental relativas à proteção do meio ambiente, a vige a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, consoante o previsto no art. 23, inciso VI e VII, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A Lei Complementar nº 140/2011, que fixou as normas para regulamentar a cooperação entre a União, Estados, o Distrito Federal e os municípios, estabeleceu os limites para as ações administrativas ambientais dos municípios. Para fins de atuação dos municípios no exercício da competência ambiental, prevalece os princípios da prevalência do interesse e da subsidiariedade, implicando em inconstitucionalidade a norma que dispuser de maneira contrária a esse preceito.

A competência ambiental administrativa dos municípios para promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos foi regulamentada expressa e amplamente pela Lei Complementar nº 140/2011, no art. 9º, inciso XIV, alínea a e b, *in verbis*:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Assim, Lei Complementar nº 140/2011, em seu art. 9º, inciso XIV, alínea a, estabeleceu como critérios expressos para a classificação de impacto local os seguintes critérios: porte, potencial poluidor e natureza da atividade, os quais conjugados não permitem a conclusão de ser atividade de extração de minério licenciada pelo município de Itaituba de impacto local. Vejamos.

A Lei nº 6.938 de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente em seu Anexo VIII: em seu Anexo I classificou a atividade de extração e tratamento de minerais como de alto potencial poluidor: pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento; lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.

Em igual sentido, a Lei Estadual nº 7.596 de 29/12/2011 do Estado do Pará que instituiu o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e a Taxa de Fiscalização Ambiental em seu Anexo I também classificou a atividade de extração e tratamento de minerais como de alto potencial poluidor: pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem



beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento; lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.

Contrariando o entendimento acima, o Estado do Pará, ao disciplinar as atividades de impacto local para fins de licenciamento ambiental dos municípios, por meio da Resolução COEMA nº 162 da SEMA/PA, em seu art. 4, §3º, inciso I, dispôs que:

Art. 4º Estão sujeitas ao licenciamento ambiental municipal as atividades ou empreendimentos relacionados no Anexo I, II e III, partes integrantes desta Resolução, bem como as atividades ou empreendimentos localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município.

§ 1º O Anexo I apresenta as tipologias classificadas como de impacto local, passíveis de licenciamento ambiental municipal até os limites estabelecidos nesta Resolução.

§ 2º O Anexo II e III apresentam as tipologias classificadas como de impacto local em que todos os portes são de competência do Município promover o licenciamento.

§ 3º As atividades ou empreendimentos listados nos Anexos I e II não serão classificadas como de impacto ambiental local, quando:

I - os impactos diretos ultrapassarem os limites territoriais de um município; ou

II - localizadas em unidades de conservação instituídas pela União ou pelo Estado, à exceção das unidades de conservação na categoria Áreas de Proteção Ambiental (APA's).

Ao estabelecer as atividades de impacto ambiental local, para fins de fixar competência dos municípios nos processos de licenciamentos ambientais, subverteu a lógica sistêmica das normas gerais nacionais, ao fixar que a atividade de extração de minério na modalidade Permissão de Lavra Garimpeira até 500 hectares é de impacto local, embora seja classificada como de grande potencial poluidor/degradador, consoante previsto no Anexo I – 153 da Resolução COEMA nº 162 da SEMA/PA, que versa sobre as tipologias de impacto local até o limite definido pelo porte do empreendimento, salvo quando exceder os limites territoriais de um município ou localizadas em unidades de conservação instituídas pelas União ou Estados.

A própria legislação que trata do regime de permissão de lavra garimpeira, o qual prevê a extração de substâncias minerais com aproveitamento imediato do jazimento mineral, limitou a área permissionada a 50 hectares para requerente individual, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros, posteriormente fixado em 1.000 hectares, nos termos do art. 5º, inciso III, da Lei nº 7.805 de 1989, que regulamenta o regime de permissão de lavra e art. 4º, VI, da Portaria nº 178/2004 do DNMP.

Tanto a Lei nº 6.938 de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente em seu Anexo VIII, quanto a Legislação Estadual: a) Lei Estadual nº 7.596 de 29/12/2011 e própria Resolução COEMA em seu Anexo I classificaram a atividade de extração e tratamento de minerais como de alto potencial poluidor. Inclusive, a Instrução Normativa do CONAMA nº 1 de 23 de janeiro de 1986, no rol exemplificativo estabelecido no art. 2º, inciso IX, dispôs que as atividades de extração de minério dependem a elaboração de estudo de impacto ambiental e de relatório de impacto ambiental.

O critério quantitativo se mostra completamente desarrazoado ao considerar como de impacto local a exploração de minério em regime de Permissão de Lavra Garimpeira de área de até 500 hectares, quantidade 10 vezes superior ao estipulado para a exploração por requerente individual e metade do estipulado para cooperativa de garimpeiros. No caso concreto, a área licenciada pela Secretaria de Meio Ambiente do Município de Itaituba dentro da APA do Tapajós excede, inclusive, o limite fixado para a exploração por cooperativa de garimpeiros.



A Resolução COEMA nº 162 da SEMA/PA não pode exceder os limites e desrespeitar os critérios estabelecido pela Lei Complementar nº 140/2011 e a Lei n. 6.938/1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que, por expressa determinação da Constituição, regulamenta a disposição das competências administrativas relativas ao exercício das medidas protetivas ao meio ambiente.

Desse modo, é patente à afronta pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Pará (COEMA) ao dispositivo constitucional para fins de subverter de por meio de normativo infralegal a lógica do sistema cooperativo em matéria de proteção ambiental por meio do desvirtuamento e desrespeito aos parâmetros fixados pela Lei Complementar nº 140/2011 e a Lei n. 6.938/1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Além do mais, a eventual delegação da competência em favor do município pelo Estado deverá ser precedida de Convênio e observar a existência de condições materiais para exercê-las comprovadamente, uma vez que, se o município não dispuser de estrutura e corpo técnico especializado e suficiente frente às demandas, restará ausente a capacidade técnica para licenciar, conforme se extrai do art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 140/2011, *in verbis*:

Artigo 5º. O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

Há que se declarar a incompetência do município de Itaituba para fins de licenciar as atividades envolvendo a extração de minério dada a competência originária da União e dos Estados, a depender do critério de impacto regional ou nacional ou, ainda, Unidades de Conservação por eles instituídas.

Nesse viés, declaro, de forma incidental, a inconstitucionalidade do art. 4º, anexo I, da Resolução COEMA nº 162 da SEMA/PA, quanto ao enquadramento da PESQUISA, LAVRA E BENEFICIAMENTO MINERAL UNIDADE LIMITE POTENCIAL POLUIDOR/ DEGRADADOR Lavra garimpeira (PLG) – minerais garimpáveis, área maior ou igual 500, potencial poluidor degradador III como atividade de impacto local, a ser licenciada pelos municípios.

2.3 SIMPLIFICAÇÃO DE LICENCIAMENTO. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PROTEÇÃO DEFICIENTE. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

De igual modo, as licenças ambientais para tais tipos de atividades também devem ser precedidas apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório do Impacto Ambiental, assim como serem submetidas à prévia autorização do ICMbio, uma vez que somente o órgão gestor será capaz de aferir se o empreendimento será prejudicial ou não para os objetivos da Unidade de Conservação, a qual sequer possui plano de manejo.

A Constituição Federal no seu artigo 225, §1º, inc. IV estabeleceu para fins de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado o dever ao Poder Público de “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Ademais, a Constituição Federal também no § 2º do art. 225 reforça o potencial dano ao meio ambiente pelo exercício de atividade mineradora ao prever a necessidade da recuperação ambiental por aqueles que explorarem



recursos minerais.

Os entes federados devem respeitar o padrão normativo estabelecido pelas normas gerais, não lhes sendo permitido legislar ou atuar aquém do piso legal protetivo mínimo fixado para tutela do meio ambiente hígido, sob pena de desvirtuar o princípio cooperativo e assim como ensejar a violação do princípio da proteção deficiente.

A simplificação do processo de licenciamento é hipótese excepcional, admitida apenas para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental, conforme previsto no § 1º do art. 12 da Resolução Conama n. 237/1997.

Consoante amplamente consignado, especificamente sobre o regime de permissão de lavra garimpeira, Lei n. 7.805/1989, na qual se dispõe sobre o regime de permissão de lavra garimpeira, há previsão da necessidade de prévio licenciamento ambiental pelo órgão competente, mesmo que para o regime favorecido de lavra garimpeira:

Art. 15. Cabe ao Poder Público favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, devendo promover o controle, a segurança, a higiene, a proteção ao meio ambiente na área explorada e a prática de melhores processos de extração e tratamento.

Art. 16. A concessão de lavras depende de prévio licenciamento do órgão ambiental competente.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.650, a Relatora, a Ministra Cármen Lúcia (Tribunal Pleno, DJ 16.4.2001), assim se manifestou: Plenário Virtual - minuta de voto - 16/04/2021 00:00:

(...)

O licenciamento ambiental não é procedimento meramente burocrático do Poder Público, mas “ um dos processos preventivos mais relevantes em tema de proteção ao meio ambiente” (ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e competências ambientais no Brasil . 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 94), pelo qual a Administração Pública exerce o poder de polícia em matéria ambiental de forma preventiva.

Não é lícito ao legislador estadual nem, no caso, ao legislador catarinense, portanto, dissentir da sistemática definida em normas gerais pela União, dispensando e adotando licenças simplificadas que, de forma inequívoca, tornarão mais frágeis e ineficazes a fiscalização e o controle da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente.

Ao estabelecer dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração, o legislador catarinense esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

(...)

A exigência de licença ambiental para empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente deve ser vista como medida tipicamente preventiva, pela qual se permite ao Poder Público o controle e a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental. Nas normas estaduais impugnadas, portanto, não apenas se invadiu competência da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, como se infringiu o dever de proteção imposto pelo art. 225 da Constituição da República, estabelecendo-se procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz na proteção ambiental que o delineado pela legislação nacional.

(...)

(grifo nosso).

Infraconstitucionalmente, a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental decorre da



Instrução Normativa CONAMA nº 1 de 23 de janeiro de 1986, a qual dispõe em seu rol exemplificativo estabelecido no art. 2º, inciso IX:

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA157 em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

(...)

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

(...)

A Lei nº 6.938 de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente em seu Anexo VIII: em seu Anexo I classificou a atividade de extração e tratamento de minerais como de alto potencial poluidor: pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento; lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.

Em igual sentido, a Lei Estadual nº 7.596 de 29/12/2011 que instituiu o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e a Taxa de Fiscalização Ambiental em seu Anexo I também classificou a atividade de extração e tratamento de minerais como de alto potencial poluidor: pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento; lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.

Dessa obrigação decorre, inclusive, a necessidade de autorização do órgão responsável pela administração UC, consoante estabeleceu o art. 1º, da Resolução CONAMA nº 428/2010:

Art. 1. O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, em seu art. 36, §3º, também estabelece a obrigatoriedade da prévia autorização do órgão gestor sempre a atividade afetar a unidade de conservação, vejamos:

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

(...)

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

No caso concreto, o processo de licenciamento em questão deveria ter sido precedido da elaboração



de EIA-RIMA a fim de ser submetido ao órgão estadual competência e precedido da autorização do órgão gestor responsável pela administração da Unidade de Conservação. Padecendo, assim, de vício de nulidade, por inobservância da prescrição legal.

Desta forma, o processo de licenciamento ora impugnado deverá ser submetido junto ao órgão licenciador competente (SEMAS-PA), assim como o órgão gestor da Unidade de Conservação (ICMbio), que deverá ser cientificado, sem implicar necessariamente na cassação da licença, por meio da abertura de processo administrativo regular, devendo observar as regras atinentes ao processo de autorização para emissão da licença

2.4 DANO MORAL COLETIVO

O dano moral coletivo consiste em uma lesão na esfera moral de uma comunidade. Há uma violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade, que compreende qualquer abalo negativo à moral da coletividade.

O dano extrapatrimonial coletivo tem como princípios norteadores: a) a dimensão ou projeção coletiva do princípio da dignidade humana; b) a ampliação do conceito de dano moral coletivo para além da dor psíquica; e c) a coletivização de direitos ou interesses por parte do legislativo (SAMPAIO COSTA, Marcelo Freire. Dano moral (extrapatrimonial. Coletivo. 09. ed. São Paulo: LTr, p. 224)

A jurisprudência, aliando-se ao pensamento doutrinário dominante, é uníssona a compreensão do cabimento do dano moral coletivo. No tocante a responsabilidade no dano moral coletivo, essa independe da prova de culpa, devendo a lesão ser reparada em qualquer situação, o que se assemelha à responsabilidade objetiva.

Desse modo, somente é necessária demonstração da conduta antijurídica, o dano causado e o nexo causal entre os dois elementos para que se assegure a reparação devida, prescindido da provado da culpa *latu sensu* do agente.

A interpretação art. 4º, anexo I, da Resolução COEMA nº 162 da SEMA/PA era no sentido de que a competência do licenciamento ambiental para atividade minerária era municipal e apenas com a presente interpretação nesta sentença que ficou em evidência sua ilegalidade.

Então, embora intencionais as condutas dos réus, a legalidade sobre a interpretação da lei estadual era inquestionável, sendo culpa exclusiva de terceiro (Estado) o cometimento das condutas, que rompe o nexo de causalidade.

A legislação paraense por padecer de vícios de legalidade, no mínimo, colaborou com a série de omissões e ações praticadas por particulares e pelo poder público municipal e os efeitos das condutas dos requeridos, nesse contexto, prolongaram-se por décadas, por cristalina omissão, tanto a nível Estadual, quanto Federal ante a ausência de gerenciamento do ICMBio ou do IBAMA em relação à gestão das Unidades de Conservação Federais e do regular exercício da competência administrativa do Estado do Pará.

O cidadão e o município apenas cumpriram a legislação estadual, portanto, não se podendo saber da ilegalidade cometida até a presente sentença judicial.

O dano moral coletivo não é responsabilidade ambiental estrito sensu, logo não aplica a teoria do risco integral, mas a responsabilidade civil clássica, que admite excludentes de responsabilidade, razão porque excluído o nexo de causalidade, também se impede a imputação de responsabilidade civil, **devendo-se julgar improcedente o dano moral coletivo.**



3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, nos termos do art. 487, I, do CPC, julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, extinguindo o processo com resolução do mérito, para:

a) declarar, de forma incidental, a inconstitucionalidade do art. 4º, anexo I, da Resolução COEMA nº 162 da SEMA/PA, quanto ao enquadramento da PESQUISA, LAVRA E BENEFICIAMENTO MINERAL UNIDADE LIMITE POTENCIAL POLUIDOR/ DEGRADADOR Lavra garimpeira (PLG) – minerais garimpáveis, área maior ou igual 500, potencial poluidor degradador III como atividade de impacto local, a ser licenciada pelos municípios em favor do requerido RUY BARBOSA MENDONÇA;

b) condenar o Município de Itaituba na obrigação de não-fazer consistente em se abster de proceder ao licenciamento ambiental das atividades de permissão de lavra garimpeira em favor do requerido RUY BARBOSA MENDONÇA, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

c) determinar que o Município de Itaituba encaminhe à SEMAS-PA, no prazo de 30 (trinta) dias, os processos cujo titular seja o requerido RUY BARBOSA MENDONÇA quanto ao licenciamento ambiental em regime de lavra garimpeira, acompanhadas de cópia integral dos processos administrativos respectivos, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais);

d) condenar o requerido RUY BARBOSA MENDONÇA na obrigação de fazer consistente em requerer, no prazo de 180 (oitenta) dias, junto à SEMAS-PA, mediante, inclusive, a apresentação de EIA/RIMA, o licenciamento da atividade, sob pena de perda da validade da licença ambiental expedida pelo município de Itaituba, independentemente de nova decisão judicial.

e) condenar o DNMP:

e.1) na obrigação de não-fazer consiste em deixar de conceder, guias, autorizações, permissões em favor de RUY BARBOSA MENDONÇA, licenciados somente pelo ente municipal, sem o devido licenciamento ambiental pela SEMAS-PA;

e.2) na obrigação fazer, consistente em declarar nula as Permissões de Lavra Garimpeira outorgadas em favor de todo aqueles que não tenha providenciado a licença ambiental perante a SEMAS-PA no prazo de 180 (cento e oitenta dias) e condições indicadas no item d;

f) julgar improcedente o pedido de indenização por dano moral coletivo por ausência de sua configuração.

Ciência ao ICMBio e SEMAS-PA.

Intimem-se. Cumpra-se.

ITAITUBA,

Marcelo Garcia Vieira

Juiz Federal



1. <https://mapbiomas.org/>

