



Número: **0001813-37.2014.4.01.3903**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 16 - DESEMBARGADOR FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA**

Última distribuição : **28/07/2020**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Processo referência: **0001813-37.2014.4.01.3903**

Assuntos: **Competência, Revogação/Concessão de Licença Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (APELANTE)	
YUDJA MIRATU DA VOLTA GRANDE (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INDIGENA JURUNA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INDIGENA KORINA JURUNA DA ALDEIA PAQUICAMBA (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INDIGENA ARARA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
RESISTENCIA INDIGENA ARARA DO MAIA (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (APELANTE)	
BELO SUN MINERACAO LTDA (APELANTE)	JORGE ALEX NUNES ATHIAS (ADVOGADO) YASMIM ROSA DA SILVA (ADVOGADO) DENISE DE FATIMA DE ALMEIDA E CUNHA (ADVOGADO) PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA (ADVOGADO) FERNANDO JOSE MARIN CORDERO DA SILVA (ADVOGADO)
ESTADO DO PARA (APELANTE)	
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (APELADO)	
BELO SUN MINERACAO LTDA (APELADO)	JORGE ALEX NUNES ATHIAS (ADVOGADO) YASMIM ROSA DA SILVA (ADVOGADO) DENISE DE FATIMA DE ALMEIDA E CUNHA (ADVOGADO) PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA (ADVOGADO) FERNANDO JOSE MARIN CORDERO DA SILVA (ADVOGADO)
Ministério Público Federal (Procuradoria) (APELADO)	
YUDJA MIRATU DA VOLTA GRANDE (APELADO)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INDIGENA JURUNA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU (APELADO)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)

INDIGENA KORINA JURUNA DA ALDEIA PAQUICAMBA (APELADO)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)		
INDIGENA ARARA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU (APELADO)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)		
RESISTENCIA INDIGENA ARARA DO MAIA (APELADO)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)		
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
34652 0642	15/09/2023 15:23	Acórdão	Acórdão



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 0001813-37.2014.4.01.3903 PROCESSO REFERÊNCIA: 0001813-37.2014.4.01.3903

CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) e outros

REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA - PA16448-A, FERNANDO JOSE MARIN CORDERO DA SILVA - PA11946-A, PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA - PA11366-A, DENISE DE FATIMA DE ALMEIDA E CUNHA - PA9158-A, YASMIM ROSA DA SILVA - PA18420-A e JORGE ALEX NUNES ATHIAS - PA3003-A

POLO PASSIVO: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA e outros

REPRESENTANTE(S) POLO PASSIVO: FERNANDO JOSE MARIN CORDERO DA SILVA - PA11946-A, PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA - PA11366-A, DENISE DE FATIMA DE ALMEIDA E CUNHA - PA9158-A, YASMIM ROSA DA SILVA - PA18420-A, JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA - PA16448-A e JORGE ALEX NUNES ATHIAS - PA3003-A

RELATOR(A): JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 16 - DESEMBARGADOR FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA
Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO CÍVEL (198) n. 0001813-37.2014.4.01.3903

RELATÓRIO

Trata-se de apelações interpostas pela **BELO SUN MINERAÇÃO LTDA**, pelo **ESTADO DO PARÁ**, pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA** e pela **ASSOCIAÇÃO YUDJÁ MIRATU DA VOLTA GRANDE DO XINGU E OUTRAS ASSOCIAÇÕES** contra sentença preferida pelo Juízo Federal da Subseção Judiciária de Altamira/PA, pela qual se julgou parcialmente procedentes os pedidos, declarando-se “*competente, com fulcro no art. 7º, XIV, “a”, LC 140/2001, o IBAMA para analisar e conceder a licenças ambientais do empreendido (sic) denominado PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU*” (ID n. 66484062, pp. 09-55).

Na origem, cuida-se de ação proposta pelo Ministério Público Federal, no ano de 2014, para o fim de se anular o licenciamento concedido pelo Estado do Pará, por sua Secretaria de Meio Ambiente – SEMA-PA, à BELO SUN MINERAÇÃO LTDA, por incompetência do órgão estadual.



A ação foi proposta contra o ESTADO DO PARÁ, O IBAMA e a BELO SUN MINERAÇÃO.

Os fatos foram assim expostos pelo autor ministerial:

“A presente demanda tem por objeto a atribuição administrativa para licenciar o Projeto Volta Grande de Mineração, por meio do qual a empresa Belo Sun pretende obter licença para extrair ouro - em escala industrial - no futuro Trecho de Vazão Reduzida do rio Xingu.

O Projeto é de responsabilidade da Belo Sun Mineração Ltda., empresa subsidiária brasileira da Belo Sun Mining Corporation, pertencente ao grupo Forbes & Manhattan Inc., um banco mercantil de capital privado, que desenvolve projetos de mineração em todo o mundo.

Na mesma região, esse grupo possui perante o DNPM 38 títulos minerários ativos, dos quais 18 encontram-se com autorização de pesquisa e quatro com requerimento de lavra. Estes, equivalentes a uma área de 2.356,41ha, foram levados à Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Pará, com objetivo de extrair ouro dos depósitos Ouro Verde e Grota Seca, já havendo anúncio de novos 'blocos 1 promissores para o aproveitamento. Os Estudos de Impacto Ambiental indicam que serão retirados 3,16 milhões de toneladas de minério por ano, nos onze primeiros anos, e, por sua vez, a empresa anuncia aos seus acionistas a possibilidade de extração de até 7,00 milhões de toneladas por ano.

Há riscos inerentes ao processo de extração do ouro, mediante a utilização de produtos nocivos e depósito de rejeitos, com possibilidade real de rompimento, no leito do rio Xingu e em suas nascentes tributárias. Além disso, a implementação do projeto acarretará a transformação da região, uma vez prevista a chegada de cerca de 2100 trabalhadores diretos para a instalação e de 530 empregados na fase operacional (sem considerar o deslocamento por atração), a abertura de vila de trabalhadores e reassentamento dos atingidos e a ampliação de estradas para instalação do maquinário e escoamento da produção.

A região da Volta Grande do Xingu historicamente é habitada por pescadores, ribeirinhos, indígenas, colonos, com terras públicas, projetos de assentamentos, terras indígenas e áreas protegidas, que viviam dependentes da biodiversidade e adaptados ao ciclo sazonal do rio Xingu.

Sabe-se que a escolha política do Governo Federal, de captação de energia hídrica na Amazônia como ação prioritária para implementação de seu Programa de Desenvolvimento, depende de uma brutal interferência no Xingu. A redefinição do curso desse rio marca o processo da UHE Belo Monte de modo singular, já que o epicentro de impactos da hidrelétrica, para além da área alagada, localiza-se no trecho excluído: a Volta Grande



do Xingu.

Ao tempo em que a água - desviada - correr pelos canais artificiais para gerar energia na casa de força principal, no Trecho de Vazão Reduzida, fauna, flora, ictiofauna e as comunidades ribeirinhas e indígenas serão forçados a redefinir seus modos de vida, em face de um cenário completamente modificado. É isso que se extrai dos documentos oficiais do licenciamento da hidrelétrica:

"A construção da represa no Sítio Pimental e o desvio do rio, pelos canais até o novo reservatório deverá deixar quase 100 Km do rio, da região conhecida como Volta Grande, com uma vazão extremamente reduzida. Apesar das diversas propostas de mitigar este impacto com a chamada 'vazão ecológica', qualquer diminuição do ritmo anual do ciclo hidrológico terá impactos sérios para a ictiofauna." (EIA/UHE Belo Monte, Volume 19, p.307)

"A falta de água irá impor enormes sacrifícios para a população e para o meio ambiente. A falta de vazão impedirá a inundação completa das florestas aluviais e das ilhas, bem como a entrada e permanência de águas durante as enchente. A Volta Grande do Xingu será a área do rio com a maior perda de habitats de toda a área afetada. Considera-se que os impactos para a fauna aquática serão mais graves nesta área do aue na região do reservatório. A mortalidade e diminuição de espécies que são características dos pedrais é um dos impactos previstos desta área, como consequência da perda da vazão. Este impacto se soma à perda de áreas de inundação e habitat de desova e alimentação dos peixes [...] Nesta região espera-se então a diminuição tanto das espécies reofilas, adaptadas às águas de velocidades altas, como das espécies sedentárias como os cascudos da família loricaríidae. A falta de água deverá também determinar o aumento da temperatura da água. Por isso, alguns peixes podem até desaparecer [...]." (g.n) (EIA/UHE Belo Monte, Volume 19, p.307)

"a vazão reduzida promovida pelo Projeto Belo Monte causará uma reconfiguração no modo de vida dos povos que habitam a Volta Grande do rio Xingu. Hoje o cotidiano dos indígenas é intimamente ligado ao rio, tanto para sua subsistência, pelo consumo de pescado e outros animais aquáticos, como na geração de renda, seja de peixes ornamentais ou do pescado comercial." (g.n.) (UHE Belo Monte - Componente Indígena/Parecer Técnico n.21/CMAM/CGPIMA - FUNAI)

'Historicamente os Jurunas residem na região do rio Xingu há muitos anos e as gerações desses indígenas vivem na região da VGX conforme o ciclo hidrológico do rio Xingu. As mudanças ambientais irão alterar o cenário que possuem a memória e calendário



etnoecológico. Além de levar a possível perda de elementos da biodiversidade levará a perdas de referência espacial dos indígenas devido à grande modificação no ambiente." (g.n.)(EIA/UHE Belo Monte, Volume 35, Tomo 2, p,288)

Embora seja certo que o barramento do rio Xingu imporá grande impacto à sua Volta Grande, a brutalidade dessa interferência não permitiu um prognóstico seguro quanto ao que virá a ser o Trecho de Vazão Reduzida e à efetiva possibilidade de a vida na região suportar esse nível de estresse:

Considerando que o regime de vazões é o fator que influencia diretamente a composição e a integridade biótica, alguns grupos sofrerão de forma mais intensa o impacto da redução da magnitude do pulso de vazões no TVR. Não há clareza quanto à manutenção de condições mínimas de reprodução e alimentação da ictiofauna, quelônios e aves aquáticas, bem como se o sistema suportará esse nível de estresse a médio e longo prazos [...]" (g.n.) (UHE Belo Monte/Parecer Técnico 114/2009/COHID/CGENE/ DILIC/IBAMA)

Há um grau de incerteza elevado acerca do prognóstico da qualidade da água. [...]" (g.n.) (UHE Belo Monte/Parecer Técnico 114/2009/COHID/CGENE/ DILIC/IBAMA)

"O estudo sobre o Hidrograma de Consenso não apresenta informações que concluam acerca da manutenção da biodiversidade, a navegabilidade e as condições de vida das populações do TVR. A incerteza sobre o nível de estresse causado pela alternância de vazões não permite inferir a manutenção das espécies, principalmente as de importância socioeconômica, a médio e longo prazos.[...]" (UHE Belo Monte - Parecer Técnico 114/2009/COHID/CGENE/DILIC/IBAMA)

Para além dos impactos da construção da UHE Belo Monte, a disponibilidade energética que a acompanha abre espaço para um novo perfil de exploração - em escala industrial - das riquezas naturais da Amazônia, o que, na região do Xingu, vem sendo aguardado desde a década de 80, quando iniciaram os debates em torno da barragem.

E a Belo Sun inaugura esse processo, ao assumir o controle acionário de empresas que prospectavam a extração de minério na região há mais de 20 anos, e ao levar para licenciamento o projeto da maior mina de ouro a céu aberto do país, a se instalar no epicentro dos impactos de Belo Monte, vizinho a três Terras Indígenas, às margens do rio Xingu, no seu Trecho de Vazão Reduzida.

Em verdade, a empresa Belo Sun antecipa esse processo, não apenas à



Licença de Operação e à geração de energia da UHE Belo Monte, mas às mitigações compromissadas pelo Governo Federal e pelo empreendedor (Norte Energia S.A), indispensáveis à garantia da vida no Trecho de Vazão Reduzida do rio Xingu e, portanto, essenciais à viabilidade da hidrelétrica.

Com isso, surge uma peculiar sinergia entre os dois empreendimentos. De um lado, a UHE Belo Monte impõe para Belo Sun a necessidade de pressupor um cenário modificado, como ponto de partida para avaliar, com base na precaução, as potencialidades lesivas do projeto minerário. Por outro lado, Belo Sun representa para a UHE Belo Monte e para a Volta Grande um novo grande impacto não previsto na avaliação de viabilidade da hidrelétrica, a incidir no futuro Trecho de Vazão Reduzida do rio Xingu, no momento de implementação das suas ações mitigatórias.

É nesse contexto - de tempo e espaço - que o Ministério Público Federal traz à apreciação do Poder Judiciário os elementos colhidos no bojo do ICP 1.23.003.000197/2012-49/PRM/ATM, que demonstram vício essencial na condução do Projeto Volta Grande perante o órgão estadual, uma vez que se está a licenciar: 1. atividade de potencial significativo impacto em Terras Indígenas; 2. atividade de potencial significativo impacto no rio Xingu; 3. novo impacto de grande magnitude na qualidade ambiental da Volta Grande do Xingu, não previsto nos estudos da UHE Belo Monte e que expõe a perigo os bens jurídicos protegidos pelo monitoramento e pelas ações mitigatórias, indispensáveis à garantia da vida na região e ao atestado de viabilidade da hidrelétrica; e, ainda, 4. um projeto que se sobrepõe a áreas públicas federais, de programas de assentamentos de Reforma Agrária já existentes e em vias de expansão.

E, sem adentrar no modus operandi do licenciador estadual, objetiva a presente demanda seja declarada a incompetência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará para o licenciamento do Projeto Volta Grande de Mineração, com a anulação de todos os atos realizados. É o que se passa a demonstrar.” (fls. 11-17)

II

Na sentença, a espécie foi relatada pelo juízo de primeiro grau nestes termos:

“Trata-se de ação civil pública, ajuizada peio MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em desfavor do ESTADO DO PARÁ, BELO SUN MINERAÇÃO LTDA E IBAMA, objetivando tutela jurisdicional para que seja declarada a incompetência do Estado do Pará para o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração, com a anulação de todos os atos realizados e a suspensão imediata das atividades do referido



empreendimento até que seja regularizado o processo de licenciamento perante o órgão federal.

Aduz em síntese que: i) a empresa requerida Belo Sun pretende obter licença para extrair ouro em escala industrial no futuro Trecho de Vazão Reduzida do Rio Xingu-, H) a empresa possui perante o DNPM 38 títulos minerários ativos com autorização de pesquisa e lavra em uma área de 2356,41 hectares; iii) a UHE- Belo Monte para alimentar suas casas de força realizou desvio do curso do rio Xingu criando os canais artificiais, gerando no trecho denominado Volta Grande do Xingu o que foi denominado de Trecho de r Vazão Reduzida; /v) este impacto no trecho não permitiu um prognóstico seguro quanto à permanência da vidas no aludido Trecho; v) surge uma peculiar sinergia entre os dois empreendimento em razão dos impactos que poderá potencializar com o novo empreendimento no aludido trecho; vi) no ICP 1.23.000197/2012-49 o MPF constatou vícios essenciais na condução do Projeto Volta Grande do Xingu nos seguintes pontos: atividade de potencial significativo impacto em terras indígenas; atividade de potência! significativo impacto no rio Xingu; novo impacto de grande magnitude na qualidade ambiental da volta grande do Xingu; um projeto que se sobrepõe a áreas públicas federais, de programas de assentamentos de Reforma Agrária já existentes e em vias de expansão; vil) o critério de definição da competência na matriz constitucional é o alcance dos impactos do empreendimento; viu) o licenciamento do Projeto Volta Grande teve início em 2010, não sendo aplicável as disposições da LC 140, que entrou em vigor em 12/2011; ix) os Estudos do impacto ambiental da UHE - belo monte, além de atestarem a fragilidade hídrica da Volta Grande, diagnosticaram riscos que alterações ambientais no entorno das Terras indígenas; x) com base no princípio da precaução há necessidade de complementação do diagnóstico socioambiental do Projeto Volta Grande do Xingu com os estudos componente indígena, já reconhecido pela FUNAI; xi) fato este que atrairia a competência do ente federal IBAMA; xi) que não há argumento aceitável que restrinja o interesse da União aos empreendimento localizados dentro das terras indígenas, quando possam causar impactos diretamente; xif) a empresa requerida BELO SUN pretende utilizar método que produz rejeitos com alto potencial de contaminação do rio Xingu; xiii) dos fatores que expressão os impactos sobre o rio Xingu: 1.a extração de ouro por captação, contaminação e retorno de água para o Trecho de Vazão Reduzida do rio Xingu; 2, produção de grande quantidade de rejeitos tóxicos armazenados em reservatórios próximos ao Xingu e seus afluentes; xix) extrai do E1A/RIMA do Projeto da barragem apresenta alto risco de rompimento; xx) que há impacto do Projeto sobre o licenciamento da UHE Belo Monte; XXI) a sobreposição do Projeto com glebas públicas federais, pois a Área de Impacto Direto (AID) se sobrepõe ao P.A Ressaca e Gleba Ituna; xxfi) o INCRA manifestou que tem interesse na área impactada.



Às fls. 202/214, após oitiva dos requeridos (fls. 80/96 (Belo Sun), 98/124 (Estado do Pará) e 175/188 (Ibama)), o pedido de tutela provisória de urgência foi parcialmente deferido para determinar a participação do IBAMA de todas as etapas do licenciamento.

A União e FUNAI, apesar de devidamente intimadas, deixaram transcorrer in albis o prazo para manifestação, consoante certidão de fl. 191, porém a UNIÃO apresentou manifestação à fl. 218, aduzindo não possuir interesse.

A BELO SUN apresentou contestação às fls. 130/168, sustentando em resumo: preliminar: i) incompetência absoluta do juízo, o fato do MPF ocupar o polo ativo não atrai a competência da justiça federal, considerando a ausência de interesse federal na lide, igualmente não se sustentar o argumento que a competência para o licenciamento seria do IBAMA; H) carência da ação em razão da ilegitimidade do MPF, pois não há questão federal envolvendo a lide; fii) conexão com as ACPs 2505-70.2013.4.01.3903 e 5149-44.2014.4.01.3903. No mérito: /) o IBAMA já manifestou que ser incompetente para licenciar o empreendimento; H) percebe-se que a competência para o licenciamento do projeto da requerida, é do órgão estadual, seja pela aplicação da resolução do CONAMA seja pela aplicação da LC 140/11; In) que o critério adotado pelo IBAMA e SEMA foi justamente a dimensão do impacto ambiental; iv) que a ADA e AID do PVG limitam-se a uma pequena área no Município de Senador José Porfírio, sendo evidente o impacto local; v) a participação do IBAMA no presente caso é subsidiário; vi) não há impacto direto em terra indígena, assim concluiu o EIA/RIMA do PGV; vii) eventuais impactos experimentados pelos indígenas são de natureza secundária e terciária; viii) a justificativa da dominialidade da área não se presta como critério legal para fixador de competência; ix) que não haverá lançamento de rejeitos no rio Xingu, consoante nota técnica da SEMA; x) o uso do cianeto será neutralizado dentro da planta e sequer chegará à barragem de rejeitos; xi) que a sinergia entre os empreendimentos foi considerada quando dos estudos do PVG; xii) não há obrigatoriedade legal de se exigir estudo ambiental que contemple a sinergia de impactos; xiii) que a requerida agindo de boa fé contemplou os aspectos em seu EIA/RIMA; xiv) a mera alegação de princípio da precaução não é suficiente para afastar o licenciamento conduzindo pela SEMA/PA; xv) que não foi a UHE - Beio Monte que viabilizou o empreendimento da ré, pois mesmo com a ausência desta seria suficiente o abastecimento do empreendimento; xvi) a titularidade do bem não é critério definidor de competência; xvii) o processo de licenciamento não está sendo conduzido à revelia do INCRA; xviii) a própria AGU reconhece ser possível exploração mineral em terras públicas; xix) que a interferência entre o PVG e o Projeto de Assentamento Ressaca é mínima, sendo há apenas 9 (nove) posseiros, em áreas de até 100 hectares.

O Estado do Pará apresentou contestação às fls. 263/297, alegando em



síntese que: preliminar i) litispendência com anterior ação coletiva proposta a qual possui a mesma causa e o mesmo pedido; ii) litispendência de ação coletiva, pois a admissibilidade de ações coletivo deve seguir os 6 requisitos da Rule 23 que disciplina a class action. No mérito: i) como destacado o MPF brinca com o judiciário, pois os fatos aqui deduzidos poderiam fazer parte da ACP anteriormente ajuizada; ii) que o domínio de uma área não é critério para atrai competência do IBAMA, mas sim o impacto ambiental regional, o que não é o caso; iii) tanto a resolução 237/1997 quanto a lei 140/2012 são expressas quanto ao impacto nacional ou regional; iv) o órgão licenciador do Estado em momento algum se recusou a analisar o componente indígena, apesar de incabível; v) que é fantasiosa associar que os impactos da atividade da empresa Belo Sun tem sinergia no hidrograma de consenso previsto no licenciamento da UHE Belo Monte; vi) o MPF ao ajuizar de forma temerária duas ações civis pública age com má-fé.

Às fls. 299/305, consta decisão proferida no AI 0011749-24.2015.4.01.0000/PA concedendo efeito suspensivo para afastar a necessidade de manifestação do IBAMA.

O IBAMA apresentou contestação às fls. 383/393, aduzindo em resumo: preliminar: i) incompetência da Subseção Judiciária de Altamira, pois a parte pretende discutir questões que envolvem todo o Rio Xingu, o ultrapassa a competência territorial dessa Subseção. No mérito: i) a demanda na forma proposta ofende o pacto federativo, visto que tenta o MPF impor uma obrigação em detrimento do outro ente da federação, imiscuindo na competência de cada um trilhado pela Constituição Federal; H) no caso aplica a lei complementar 140/11, visto que o licenciamento da atividade se iniciou em fevereiro de 2012 com apresentação do EIA/RIMA e a solicitação de licença prévia; III) o fato de outros empreendimentos estarem sendo licenciados pelo IBAMA não atrai a competência deste para todo e qualquer empreendimento na região; Iv) a competência do IBAMA é definida em razão da localização e o caráter da atividade, não havendo que se considerar o porte, potencial poluidor e abrangência dos impactos; v) ainda que se aplicasse a resolução 237/1997 não seria competência do IBAMA, uma vez que não há potencial de dano de caráter regional ou nacional; vi) pela LC 140/11 somente se o projeto for localizados no interior da terra indígena seria competência federal; v/f) mesmo que este não seja o critério, o EIA/RIMA concluiu que as aldeias indígenas estão fora da AID do empreendimento; v/ii) da leitura do LC 140/11 se extrai que é irrelevante a dominialidade do bem atingido para fixação da competência para licenciamento ambiental; ix) não há qualquer impacto digno de ser denominado regional, não se cogitando da possibilidade de impactos diretos que ultrapassem as fronteiras do Estado do Pará, consoante nota técnica.

O MPF apresentou réplica às contestações às fls. 404/424.



No despacho de fl. 399, o juízo entendeu que era matéria eminentemente de direito, desse despacho foi opostos embargos de declaração pela Belo Sun às fls. 426/429.

O IBAMA apresentou memoriais às fls. 513/514, o Estado do Pará às fls. 522/540.

Por meio da decisão de fls. 544/546, o juízo acolheu os embargos de declaração, para fixar os pontos convertidos, inverter o ônus da prova e abrir prazo para as partes especificarem provas.

A ré Belo Sun apresentou requerimento de prova testemunhai às fls. 548/559.

Às fls. 631/686, as associações YUDJÁ MIRATU DA VOLTA GRANDE, INDÍGENA JURUNA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU, INDÍGENA KORINA JURUNA DA ALDEIA PAQUIÇAMBA, INDÍGENA ARARA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU E RESISTÊNCIA INDÍGENA ARARA DO MAIA, requereram o ingresso na qualidade de litisconsorte ativo do MPF ou alternativamente com amicus curiae.

O IBAMA à fl. 895 pugnou pelo julgamento imediato da lide.” (fls. 3.763-3.769).

O pedido foi julgado procedente, declarando-se a competência do IBAMA para o licenciamento.

Determinou o juiz, ainda, que “deverá o **Estado do Pará**, sem reconhecer qualquer nulidade, encaminhar o procedimento administrativo de licenciamento do **Projeto Volta Grande do Xingu** ao **IBAMA** para que este reavalie a regularidade das licenças já concedidas e as ratifique se for o caso, ou havendo necessidade solicite novos documentos, estudos ou esclarecimentos, sem olvidar da necessidade do componente indígena já determinado na ACP 2505-70.2013.4.01.3903”

III

A **Belo Sun Mineração Ltda.** recorreu arguindo, preliminarmente:

a) “violação ao art. 109,1 da CF: Incompetência da Justiça Federal para analisar e julgar a presente demanda. Inexistência de interesse da União direto e específico. Ilegitimidade do MPF”;

b) “violação ao art. 77, IV do CPC: Prejudicialidade entre as ACP propostas em desfavor ao licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande”;



c) “*violações aos Princípios do Devido Processo Legal e da Ampla Defesa incisos LIV e LV do Art. 5º da Constituição Federal (CF)*”;

d) “*violação do art. 371 do CPC: Transgressão ao Princípio do Livre Convencimento motivado do Juiz.*”

No mérito, afirma que “*tanto a Resolução CONAMA n. 237/97 quanto a LC n. 140/2011 determinam que apenas um ente federativo deve conduzir o licenciamento (...) Portanto, o fato de ter sido considerada válida a exigência de elaboração do ECI na AGP-1 não altera a regra de competência para o licenciamento, definida no art. 7º, XLI, "c" da LC n. 140/2011, segundo a qual somente compete à União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos "localizados ou desenvolvidos EM terras indígenas"*”.

Acrescenta que “*somente é deslocada a competência para o Ibama com fulcro no art. 7, XIV, "c" da LC 140/2011 quando o empreendimento se localiza em, ou seja, dentro de terras indígenas, o que não é o caso.*” e que “*a legislação aplicável ao licenciamento é a LC n. 140/2011, porquanto a data considerada como início do procedimento é a de protocolo da solicitação da Licença Prévia, no caso em 27/02/2012*”.

Concluiu afirmando que “*a competência se dá em função da localização do empreendimento, e não em razão do eventual impacto direto que o projeto possa ter em terras indígenas. Esse critério, aliás, é a novidade inserida no ordenamento pela LC n. 140/2011. Até então, a Resolução CONAMA n. 237/97 usava como referência a localização e os impactos ambientais diretos, o que era critério amplo e sujeito a discussões, inclusive porque a delimitação dos impactos diretos, em sua maioria, são identificados apenas no curso do licenciamento.*” (ID n. 66484062, pp. 70-112).

Pede, ao fim, a reforma da sentença.

O **Estado do Pará** apelou, afirmando que o pleito do MPF viola os “*termos expressos da Lei Complementar 140/2011, o Pacto Federativo Brasileiro e a Ordem Pública Administrativa*”, ressaltando a competência estadual para o licenciamento ambiental do empreendimento objeto do litígio e a incompetência do IBAMA, segundo o “*critério de localização*” e o “*critério de tipologia*”.

Transcrevo:

“Pois bem, com este regramento, o critério da localização usado para a identificação do órgão habilitado para o licenciamento há de ser determinado pela análise conjunta como abrangência dos impactos diretos que possam resultar da atividade ou empreendimento.”

Em outras palavras, para delimitar a competência da União com base na localização, usa-se como base a Área de Influência Direta (AID).”



Ora, quando se observa qual a área a ser afetada diretamente pelo empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração de interesse da Belo Sun Mineração Ltda, fica claro que eles estão inseridos totalmente em território do Estado do Pará.

Portanto, não há como cogitar-se de empreendimento ou atividade localizada ou desenvolvida conjuntamente no Brasil e em país limítrofe a que se refere o item a, do inciso XIV, art. 9º, da Lei 140/2011 (ou a Resolução 237/97, art. 4º, inciso I u), eis que o Projeto Volta Grande tem sua instalação circunscrita ao município de Senador José Porfírio, que não guarda, repita-se, proximidade ou vizinhança com qualquer país estrangeiro.

Admitir-se o contrário, como consta do dispositivo da sentença, é se contrapor drasticamente à literalidade da lei a fim de permitir interpretação que leve a consecução de fins não expressamente autorizados pelo legislador, dando causa a consideráveis prejuízos aos interesses do Estado (Id n. 66484062, pag. 144).

(...)

Ocorre que o Projeto Volta Grande é destinado à exploração de jazida ouro, metal sólido sem referência na norma, que menciona apenas a exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Em razão dessa omissão normativa, não há como admitir a competência do IBAMA para licenciar o Projeto Volta Grande, o que enseja no conhecimento do recurso e no julgamento improcedente da presente ação civil pública.” (Id n. 66484062, p. 145)

Requer, ao fim, a reforma da sentença (ID n. 66484062, pp. 133-56).

O **Ministério Público Federal**, por sua vez, sustenta, em síntese, a nulidade do processo administrativo de licenciamento realizado pelo órgão estadual e pede a reforma da sentença quanto a este capítulo, ao argumento de que “a decisão de primeiro grau se equivoca ao não atribuir à invalidade do procedimento sua consequência legal e natural: a nulidade. Não é dado ao juízo afirmar, incompetência sem reconhecer nulidade.”

Requer o “conhecimento do presente apelo recursal e, quanto ao mérito, seu provimento para declarar nulos todos os atos realizados no licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração na esfera estadual, mantendo-se incólume os demais itens da r. sentença.” (Id n. 66484062, pp. 158-67).



O **IBAMA** também recorreu, sustentando, em síntese, a equivocada imposição judicial à autarquia federal de competência própria do estado-membro em ofensa ao pacto federativo e à aplicabilidade da Lei Complementar n. 140/2011 ao caso em exame, demonstrando sua incompetência para licenciar o empreendimento.

Ressalta também a sua incompetência para licenciar o empreendimento em razão da falta de impacto do empreendimento em terras indígenas, da falta de impacto do empreendimento sobre o rio Xingu e da falta da alegada sinergia do empreendimento com a UHE Belo Monte.

Pede, ao fim, a suspensão da eficácia da sentença, nos termos do art. 955 do CPC, e a sua reforma (ID n. 66484062, pp. 174-88).

Por fim, apelaram a **Associação Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu e outras**, cuja inclusão no polo ativo da lide foi admitida na sentença, impugnando o termo inicial do licenciamento ambiental, que teria ocorrido em 2010, ressaltando a competência do IBAMA para o procedimento e sustentando a nulidade do licenciamento pelo órgão estadual.

Pedem a reforma da sentença quanto aos pontos ressaltados (ID n. 66484062, pp. 174-88 e ID n. 66484064, pp. 2-38).

IV

Intimadas as partes, foram apresentadas contrarrazões pela **Associação Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu e outras** (ID n. 66484064, pp. 40-74), pela **Belo Sun Mineração Ltda.** (ID n. 66484064, pp. 89-106), pelo **Estado do Pará** (ID n. 66484064, pp. 165-72), pelo **Ministério Público Federal** (ID n. 66484064, pp. 185-99) e pelo **IBAMA** (ID n. 66484064, pp. 211-16).

Parecer da Procuradoria Regional da República da 1ª Região pelo provimento dos recursos do MPF e das Associações Indígenas e pelo desprovimento das demais apelações (ID n. 73606539, pp. 1-22).

O MPF formula pedido de tutela provisória antecipada de urgência (ID n. 183772017, pp. 5-15) para restabelecer os efeitos da sentença recorrida, objeto de decisão que concedeu efeito suspensivo à apelação da Belo Sun, em 27/11/2018, nos autos da Tutela Antecipada Antecedente n. 1030541-04.2018.4.01.0000 (ID n. 66484064, pp. 5-15).

A **Belo Sun Mineração Ltda.** e o **IBAMA** impugnaram o pedido formulado pelo MPF (respectivamente ID n. 186289543, pp. 1-9 e ID n. 188830073, pp. 1-7)

A empresa **Belo Sun** alegou fato novo superveniente, alegando em síntese:

“(…)



Embora os EDs estejam pendentes de apreciação, e o empreendimento esteja situado fora das terras indígenas (a mais de 10 km de distância), registre-se que o acórdão de julgamento das apelações consignou ter sido autorizado, pela decisão que atribuíra efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento (AGI) n. 71799-84.2013.4.01.0000, 'o regular prosseguimento do procedimento de licenciamento ambiental, desde que contemplado o componente indígena, o qual deverá ser considerado quando da emissão da licença de instalação'.

(...)

Assim, em 2018 e 2019, a Belo Sun procedeu à complementação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), aditando os Estudos do Componente Indígena com os dados primários⁵. Durante a fase de coleta desses dados, os indígenas tiveram oportunidade de participar ativamente, com o esclarecimento de todas as dúvidas, e tomaram conhecimento da versão completa do documento ao término desse período.

(...)

O Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental (CI-EIA) complementado com dados primários foi entregue à Funai em fevereiro de 2020 e, em novembro, por meio do Ofício n. 1476/2020/CGLIC/DPDS/FUNAI, a Fundação manifestou-se pela aptidão do ECI para apresentação definitiva aos indígenas.

(...)

Tendo constatado que todas as exigências foram atendidas e considerando que as comunidades indígenas aprovaram o CI-EIA, a FUNAI expediu o Ofício n. 93/2021/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI, de 01/12, por meio do qual informou à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS/PA) 'a sua anuência para a emissão da Licença Prévia do empreendimento'. (ID n. 186289552, pp. 1-9).

Requeru a **Belo Sun**, ao fim: "(i) com amparo no art. 493 do CPC, seja levado em consideração o fato novo superveniente – aprovação do ECI, juntamente com a realização da consulta livre e informada das comunidades indígenas –; e (ii) em solução definitiva da lide, seja restabelecida a Licença de Instalação (LI) n. 2712/2017, suspensa desde 2017, e permitida a continuidade do licenciamento ambiental." (ID n. 186289552, pp. 9).

O MPF pediu a juntada de parecer do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Prévio Livre e Informado/Centro de



Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental - CEPEDIS a respeito do “cumprimento ou não do v. acórdão pela mineradora nos autos do processo nº 0002505-70.2013.4.01.3903, o qual versa sobre a violação do direito à consulta prévia pela mineradora no mesmo Projeto Volta Grande do Xingu” (ID n. 189669546, pags. 1-138).

A **Belo Sun** manifestou-se sobre o parecer juntado pelo MPF (ID n. 191692559, p. 1-6).

O **Estado do Pará** pediu a inclusão dos recursos em pauta de julgamento (ID n. 195160536, p. 1-2).

Foi determinada a inclusão das apelações na pauta de julgamentos da Sexta Turma do dia 24/04/2022 (ID n. 200938652).

Em 08/04/2022 o MPF juntou aos autos documento novo: ofício no qual a “Concessionária Norte Energia, responsável pela UHE Belo Monte, solicita a reavaliação do processo de licenciamento ambiental da empresa Belo Sun Mineração Ltda., considerando que a mineradora pretende instalar mina de ouro a céu aberto nas proximidades do barramento da hidrelétrica, em região hoje sujeita a monitoramento rigoroso para sua operação, mediante desvio do fluxo hídrico do rio Xingu, sem a avaliação da sinergia de impactos entre os dois empreendimentos.”

O Parquet afirmou que o aludido ofício vem ao encontro da alegação do MPF, “exposta também no Parecer do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Prévio Livre e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS)”, de que pode haver impacto entre os dois empreendimentos: UHE Belo Monte e a Mina de Ouro a céu aberto a ser explorada Belo Sun Mineração (ID n. 204388059, pp. 1-3).

O IBAMA, em petição datada de 18/04/2022, requereu a retirada do processo da pauta de julgamento com os seguintes fundamentos:

“(...) embora entenda que sinergia com a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte não é critério adotado pelas alíneas do inciso XIV do art. 7º da Lei Complementar 140/2011 para atrair sua competência, em atenção ao princípio da eventualidade e respeito ao contraditório, é preciso ao IBAMA ter tempo hábil para buscar informações e se manifestar sobre o CE 0238/2022-SSA da Norte Energia S/A, juntado a estes autos pelo Ministério Público Federal no Id. 204395520 depois das intimações de inclusão em pauta de julgamento.

Por todo o exposto, requer-se a retirada deste processo da pauta de julgamento dessa 6ª Turma do Egrégio Tribunal Regional Federal agendada para o dia 25.04.2022, com a conseqüente abertura de prazo para que o IBAMA possa juntar aos autos a documentação relativa ao Estudo do Componente Indígena e se manifestar embasadamente sobre o



CE 0238/2022-SSA da Norte Energia S/A.” (ID n. 206179055, pags. 1-2).

Esta Sexta Turma acolheu questão de ordem por mim apresentada, para a **retirada do processo da pauta do dia 25/04/2022** (ID n. 207909043 e ID n. 208595017, pp. 1-2).

A **Associação Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu e as demais associações** manifestaram-se sobre o documento novo, afirmando que o ofício da Norte Energia “*apenas corrobora a tese já apresentada*”, e requerem a nulidade dos atos de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração na esfera estadual (ID n. 215227518, pp. 1-5).

O **Estado do Pará** ratificou seu posicionamento anterior pelo “*reconhecimento da competência estadual para as licenças ambientais aqui discutidas*” (ID n. 215479041, pp. 1-3) e juntou cópia dos Pareceres Técnicos n. 22520/GEMIN/CLA/DILAP/2013 (relativo ao Licenciamento Ambiental) e n. 38022/GEMIN/DEMINA/DLA/SAGRA/2017 (relativo à Licença de Instalação), ambos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará – SEMA/PA (ID n. 215481042, pp. 1-62 e 63-229, respectivamente).

A **Belo Sun** manifestou-se sobre o ofício da Norte Energia e ratificou os termos de seu recurso, acrescentando que “*a sinergia dos impactos entre a UHE Belo Monte e o projeto minerário em tela foi devidamente levantada pelo empreendedor e avaliada pelo órgão licenciador estadual, tendo sido detalhados os efeitos sinérgicos e cumulativos, bem como estabelecidas medidas e programas pertinentes, a solapar qualquer ilação de que a questão não teria sido considerada*” (ID n. 217680523, pp. 1-14).

O **IBAMA** manifestou-se sobre os documentos novos apresentados pelo MPF, ratificando os termos de sua apelação e ressaltando que “*sinergia entre empreendimentos não é critério de fixação de competência para a promoção de licenciamento ambiental eleito pela Lei Complementar nº 140/2011, em vigor, nem pela Resolução CONAMA nº 237/1997, já revogada.*” (ID n. 23129549, pp. 1-8).

É, em síntese, o relatório.



VOTO

II – Preliminares

II.a – Da legitimidade do MPF e da competência da Justiça Federal para a ação

Esta ação visa anular o licenciamento ambiental, empreendido até agora no âmbito do órgão ambiental (SEMA) do Estado do Pará.

Duas licenças foram concedidas pelo Estado do Pará à **Belo Sun Mineração** para o empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, a Licença Prévia n. 1.312/2014 e a Licença de Instalação n. 2.712/2017.

O Ministério Público Federal, conforme declinado no relatório, sustenta que o licenciamento desse empreendimento deve ocorrer no âmbito do IBAMA, por sua sinergia com a Usina Hidrelétrica Belo Monte, pelo impacto sobre o Rio Xingu e sobre terras indígenas, além do fluxo migratório humano, chegada de trabalhadores e remanejamento de comunidades já assentadas na região, em decorrência da instalação do empreendimento, conforme elementos colhidos no “*ICP 1.23.003.000197/2012-49/PRM/ATM, que demonstram vício essencial na condução do Projeto Volta Grande perante o órgão estadual, uma vez que se está a licenciar: 1. atividade de potencial significativo impacto em Terras Indígenas; 2. atividade de potencial significativo impacto no rio Xingu; 3. novo impacto de grande magnitude na qualidade ambiental da Volta Grande do Xingu, não previsto nos estudos da UHE Belo Monte e que expõe a perigo os bens jurídicos protegidos pelo monitoramento e pelas ações mitigatórias, indispensáveis à garantia da vida na região e ao atestado de viabilidade da hidrelétrica; e, ainda, 4. um projeto que se sobrepõe a áreas públicas federais, de programas de assentamentos de Reforma Agrária já existentes e em vias de expansão.*”

Efetivamente, é fora de dúvida que tem o Ministério Público Federal legitimidade ativa para a demanda, pois “*são funções institucionais do Ministério Público (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*”, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição da República.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido da legitimidade ativa do Ministério Público para ações da espécie, conforme, entre outros, o seguinte aresto:



"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS. MEIO AMBIENTE. CARCINICULTURA. MANGUE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. PRECEDENTES.

1. O Ministério Público Federal possui legitimidade para a propositura da presente demanda coletiva ambiental, uma vez que objetiva tutelar o meio ambiente em área de manguezal, situada em terrenos de marinha e seus acrescidos, que são bens da União, conforme o artigo 20, VII, da Constituição.

2. Agravo interno não provido."

(AgInt no REsp n. 1.961.731/SE, relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, julgado em 28/3/2022, DJe de 1/4/2022)

E, conseqüentemente, firmou-se também que a competência é da Justiça Federal em acórdão paradigmático, da lavra do Ministro HERMAN BENJAMIN.

Confira-se:

"AMBIENTAL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INDENIZAÇÃO POR CONSTRUÇÃO IRREGULAR. MINISTÉRIO PÚBLICO. IBAMA. PODER FISCALIZATÓRIO. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA COMUM. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. PRECEDENTES.

1. Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que, ao apreciar Apelações em Ação Civil Pública, manteve a sentença que declarou extinto o processo sem resolução do mérito, por reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e do Ibama para promover a responsabilização do demandado por dano ambiental em decorrência de construção de barraca de praia em Área de Preservação Permanente.

2. O Ibama tem legitimidade para propor Ação Civil Pública que busca reparar danos ao meio ambiente, sobretudo quando afetem bem da União. A legitimação ativa resulta do disposto no art. 5º, IV, da Lei 7.347/1985, com redação dada pela Lei 11.448/2007, que conferiu, expressamente, às autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista atribuição jurídica para ajuizar Ação Civil Pública.

3. É certo ainda que a fiscalização das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao Ibama interesse jurídico suficiente para exercer poder de polícia ambiental, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para licenciamento seja do município ou do estado, o



que, juntamente com a legitimidade ad causam do Ministério Público Federal define a competência da Justiça Federal para o processamento e o julgamento do feito. Precedentes: REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 9/12/2016; AgInt no REsp 1.484.933/CE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 29/3/2017; REsp 1.307.317/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 23/10/2013; AgRg no REsp 1.466.668/AL, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2/2/2016; AgRg no REsp 1.417.023/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/8/2015; AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19/6/2013; REsp 1.326.138/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14/6/2013; AgRg no REsp 711.405/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 15/5/2009; AgInt no REsp 1.676.465/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/10/2019; REsp 194.617/PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 1º/7/2002, p. 278; REsp 1.479.316/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 1º/9/2015; AgInt no REsp 1.515.682/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 4/10/2017; AgInt no REsp 1.532.643/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 23/10/2017.

4. Em matéria de Ação Civil Pública Ambiental, a dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta (mar, terreno de marinha, manguezal ou Unidade de Conservação de propriedade da União, p. ex) é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do Parquet federal. Não é porque a degradação ambiental se deu em imóvel privado ou afeta res communis omnium que se afasta, categoricamente, o interesse do MPF. Nesse sentido a jurisprudência do STJ: REsp 677.585/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 13/2/2006, p. 679. AgInt no AREsp 981.381/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 14/6/2018; REsp 1.057.878/RS, AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19.6.2013; AgRg nos EREsp 1.249.118/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Corte Especial, DJe 19/4/2017.

5. Recursos Especiais do Ibama e do MPF providos."

(REsp n. 1.793.931/CE, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 9/2/2021, DJe de 17/12/2021.)

Esta Sexta Turma também decidiu pela competência da Justiça Federal ao julgar, em 06/12/2017, recursos nos autos da Ação Civil Pública n. 0002505-70.2013.4.01.3903/PA, da relatoria do Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN, ação que tem por objeto a suspensão do licenciamento ambiental do mesmo Projeto Volta Grande de Mineração até que sejam complementados os



Estudos de Impacto Ambiental – EIAs e avaliados pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI os Estudos do Componente Indígena – ECIs, que contemplem a consulta prévia dos indígenas afetados, a serem realizados em conformidade com o Termo de Referência aprovado pelo órgão indigenista, nos termos da Convenção 169 da OIT.

Transcrevo:

“PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERAÇÃO. PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU DE MINERAÇÃO. IMPACTO EM TERRA INDÍGENA. EXISTÊNCIA. RECONHECIMENTO PELO ÓRGÃO LICENCIADOR ESTADUAL. ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA - ECI. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO. DISCUSSÃO QUANTO AO MOMENTO: ANTES DA LICENÇA PRÉVIA OU NO DECORRER DA MESMA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MPF E DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR, AUSÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO DOS ASSISTENTES LITISCONSORCIAIS E NULIDADE DA SENTENÇA PELO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE AFASTADAS. MÉRITO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE LICENÇA PRÉVIA SEM O ECI. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPACTO. EMISSÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO SEM O ECI. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDO DE COMPONENTE INDÍGENA REALIZADO A PARTIR DE DADOS SECUNDÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. CONSULTA LIVRE E MOTIVADA DOS INDÍGENAS AFETADOS. NECESSIDADE. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT. ALEGADA OMISSÃO DA FUNAI A IMPOSSIBILITAR A ELABORAÇÃO DO ECI. NECESSIDADE DE DISCUSSÃO EM AUTOS DISTINTOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.

I - Nos termos do inciso V do art. 129 da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas, sendo certo que o inciso XI do art. 6º da Lei Complementar nº 75/93 prevê ser do Ministério Público da União tal atribuição, inclusive no que se refere à propositura das ações cabíveis. Preliminar de ilegitimidade ativa do MPF afastada.

II - Figurando o Ministério Público Federal no polo ativo da lide, a competência da Justiça Federal decorre do inciso I do art. 109 da Constituição Federal. Ademais, a FUNAI também foi admitida, na origem, como assistente litisconsorcial do autor, de modo que também sob essa ótica resta justificada a competência da Justiça Federal para a demanda.

(...)

XII - Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração,



restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT. Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos.

(...)

XIV - Recursos de apelação interpostos pelos réus aos quais se dá parcial provimento (item XII).” (fls. 2.898-2.901)

Esse acórdão foi objeto de embargos de declaração, que nesse ponto foi integralmente mantido pela Turma na sessão de 25/04/2022, contra o qual foram opostos novos embargos pela Belo Sun, e interposto recurso especial pelo Estado do Pará, respectivamente pendentes de julgamento e de decisão.

Portanto, tendo-se como competente a Justiça Federal para julgar a ação tendente à anulação do licenciamento ambiental (licenças prévia e de instalação) por inexistência ou deficiência de estudos de impacto sobre as comunidades indígenas vizinhas ao empreendimento, é consectário que também esta Justiça Federal seja competente para julgamento da ação anulatória dessas mesmas licenças, aos fundamentos já declinados, da competência federal para o licenciamento, em razão da (a) sinergia com a UHE Belo Monte, (b) de impactos em rio nacional e (c) sobre terras indígenas.

Preliminar de incompetência da Justiça Federal afastada.

II.b - Alegações de ofensa ao devido processo legal, ao contraditório e ao “Princípio do Livre Convencimento Motivado do Juiz”

As alegações de ofensa ao devido processo legal, ao contraditório e ao “Princípio do Livre Convencimento Motivado do Juiz” não procedem.

A sentença apreciou a contento os pedidos de produção de provas e motivou sua decisão de forma satisfatória.

Transcrevo:

“Dito isso, a ré BELO SUN requereu a oitiva das testemunhas, sendo elas técnicos do IBAMA, da SEMA e um técnico independente, e mais seis testemunhas arroladas.



Denota-se pelos pontos controvertidos que a oitiva de técnicos dos requeridos em nada solucionará as controvérsias existentes nestes autos, na medida em que estes certamente confirmarão as teses já delineadas nas contestações dos requeridos, o que seria absolutamente desnecessário, consoante preconiza o inciso I do art. 443, do CPC. Além do que, em nada iriam contribuir para deslinde da questão fática destacadas como pontos controvertidos, mormente pela questão demandar inuvidosa prova material.

E nessa senda, em relação às demais testemunhas arroladas (fl. 558), conquanto o juízo tenha permitido prova oral na decisão que fixou os pontos controvertidos, é certo que a requerida BELO SUN não justificou a necessidade de colheita do testemunho das pessoas arroladas, não apontou que pontos pretendia comprovar com estas testemunhas, na verdade denoto que a oitiva dessas testemunhas resultará na demora excessiva do processo, visto que todas não residem nesta subseção gerando a necessidade de expedição de diversas cartas precatórias, com isso reputo como desnecessária e protelatórias a prova requerida.

Lado outro, reafirmo que as questões ventiladas nessa lide demandariam provas materiais, excepcionalmente se poderia admitir prova oral desde que devidamente justificada, o que não ocorreu no caso.

Outrossim, admito as provas documentais requeridas. Dessa forma, indefiro o pedido de prova testemunhal na forma requerida, e assim o faço com supedâneo no artigo 463, I e II, do CPC." (fls. 1.940-1.941)

Preliminares afastadas.

II.c - Alegação de prejudicialidade da ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903 sobre esta ação

A alegação de que a presente ação está prejudicada em razão do julgamento da ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903 igualmente não procede.

Embora impugnem o mesmo projeto de mineração, nesta ação se discute a competência, ou não, do IBAMA para licenciar o empreendimento em detrimento da competência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará – SEMAS/PA.

A ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903, por sua vez, tem por objeto a suspensão do licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração até que sejam complementados os Estudos de Impacto Ambiental – EIAs e avaliados pela



Fundação Nacional do Índio – FUNAI os Estudos do Componente Indígena – ECIs, que contemplem a consulta prévia dos indígenas afetados, a serem realizados em conformidade com o Termo de Referência aprovado pelo órgão indigenista, nos termos da Convenção 169 da OIT.

Como se verá a seguir, quando da apreciação do mérito da demanda, ambas as ações têm relevantes pontos em comum, quiçá de complementaridade, mas não de prejudicialidade.

Preliminar igualmente rejeitada.

III – Dos pedidos de efeito suspensivo e de tutela de urgência

Conforme relatado, o **IBAMA** requereu a suspensão da eficácia da sentença nos termos do art. 955 do CPC na sua apelação (ID n. 66484062, pp. 174-88).

O Ministério Público Federal, por sua vez, requereu tutela provisória antecipada de urgência para restabelecer os efeitos da sentença recorrida, conforme pleito formulado em 24/01/2022 (ID n. 183772017, pp. 5-15).

O pedido do MPF decorre do fato de que a **Belo Sun** obteve, em 27/11/2018, efeito suspensivo à sua apelação interposta contra a sentença por meio da Tutela Antecipada Antecedente n. 1030541-04.2018.4.01.0000, pela qual se afastou a necessidade de o IBAMA manifestar-se em todas as etapas do procedimento de licenciamento.

Ao apreciar o pedido, o Juiz Federal Convocado, ROBERTO CARLOS DE OLIVEIRA, referindo-se à anterior decisão do Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN no AI n. 0011749-24.2015.4.01.0000, e que será adiante declinada, deferiu o pedido (ID n. 66484064, pp 5-15).

Transcrevo a decisão:

“Trata-se de pedido de concessão de efeito suspensivo ao recurso de apelação interposto por Belo Sun Mineração S/A em face de sentença proferida na Ação Civil Pública 1813- 37.2014.4.01.3903/PA, proposta pelo Ministério Público Federal, que julgou parcialmente procedente o pedido e reconheceu a competência do IBAMA para analisar e conceder as licenças ambientais do empreendimento denominado Projeto Volta Grande do Xingu (Id 6060428).

2. Sustenta, em preliminar, a nulidade da sentença, em razão da incompetência do juízo para processar e julgar o feito de origem, ante a



inexistência de interesse jurídico da União; por violação ao decidido por este Tribunal na ApReeNec 2505-70.2013.4.01.3903/PA, que manteve a SEMAS/PA como órgão competente para o licenciamento ambiental; por violação ao contraditório quanto ao pedido de ingresso das associações indígenas no feito; e por não dar o mesmo peso às alegações do autor conferidas às provas produzidas pela parte ré (princípio do livre convencimento motivado).

3. No mérito, defende estar evidenciada a probabilidade do direito, por violação aos arts. 2º da CF e 7º da LC 140/2011, que define como critério para a competência da União a especificidade da atividade a ser explorada ou a localização do empreendimento, e não o impacto que esse possa vir a gerar; que conforme a Resolução CONAMA nº 237/1997 a competência da União ocorrerá apenas nos empreendimentos localizados em terras indígenas com significativo impacto ambiental (art. 4º, inciso I); e que o empreendimento terá operação em circuito fechado, sem captação de água nem descarte de efluentes de mineração no rio Xingu. Autos conclusos, decido.

5. (sic) Sem pretender antecipar a solução a ser dada ao recurso de apelação, tenho que, quando do julgamento da APReeNec 2505-70-2013.4.01.3903/PA, interposta pela ora requerente em face de sentença proferida pelo mesmo juízo e que julgou procedente o pedido formulado pelo Ministério Público Federal e suspendeu o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração, condicionando tal licenciamento à elaboração prévia do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental contemplando o componente indígena, restou definida a questão relativa à competência da juízo e da Justiça Federal, no sentido de que, “Figurando o Ministério Público Federal no polo ativo da lide, a competência da Justiça Federal decorre do inciso I do art. 109 da Constituição Federal”.

6. Ademais, o próprio objeto da demanda – definição da competência para o licenciamento ambiental, se do órgão ambiental federal ou estadual – seria por si só suficiente para atrair a competência da Justiça Federal.

7. Por outro lado, também não vislumbro, em um exame preambular, violação ao decidido por esta Corte na apelação supracitada no que toca à aludida competência para o licenciamento ambiental.

8. Ao contrário, naquela apelação não se discutiu tal ponto, mas sim a validade da licença ambiental expedida pela SEMAS/PA sem a elaboração do estudo do componente indígena na forma como requerido pela FUNAI, ou seja, a questão concernente à competência para o licenciamento – se federal ou estadual – passou ao largo do debate, conforme trecho do voto condutor do acórdão abaixo transcrito:



.....

56. O que se verifica, pois, é que a própria apelante Belo Sun reconhece que o ECI apresentado não se reveste dos requisitos necessários de validade, notadamente diante do fato de que foi elaborado a partir de dados secundários.

57. Considerar o teor do ECI, ignorando a afirmação de que elaborado a partir de dados secundários, é contrariar o disposto na Constituição Federal e na Convenção nº 169 da OIT, que estabelecem expressamente a necessidade de manifestação da comunidade indígena atingida.

58. Neste ponto, registro que a primeira apelante, como forma de justificar o fato de ter elaborado o ECI com base em dados secundários, faz referência ao histórico da tratativa havida com a FUNAI para a execução do ECI, juntando aos autos, para tal finalidade, o documento de fls. 2273/2277, que, em resumo, informa que, após diversos contatos realizados com a FUNAI para que fosse agendada a apresentação do empreendimento aos indígenas das TIs Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu para a realização dos trabalhos de campo do ECI dentro dessas áreas, não foi possível sua realização, sendo que a autarquia não apresentou nova data para a retomada dos estudos.

59. Nada obstante o histórico narrado pela primeira apelante, apresentado com a intenção de corroborar o fato de ter realizado o ECI com base em dados secundários, entendo que a alegada omissão da FUNAI em indicar nova data para a retomada dos estudos relativos aos trabalhos de campo do ECI dentro das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta não justifica a sua realização com base em dados secundários.

60. Isso porque a primeira apelante dispõe dos meios judiciais cabíveis para sanar a omissão da FUNAI no que se refere à definição das datas para a retomada dos estudos relacionados ao ECI, no qual deve ser garantida a participação dos indígenas.

61. O que não lhe é permitido é que, diante da alegada omissão do órgão indigenista, o que deve ser apurado em ação própria, apresente estudo que não possui validade frente ao que determina a Constituição Federal e a Convenção nº 169 da OIT.

62. Não bastasse isso, as demais questões levantadas pela FUNAI, quanto à não observância do termo de referência para a elaboração do ECI, constantes do Ofício nº 1000/2016/DPDS/FUNAI-MJ (fl. 2256), também devem ser objeto de ação própria.



63. Isso porque a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal diz respeito tão somente à validade do procedimento de licenciamento ambiental sem a prévia elaboração do ECI, ressalvada a garantia de participação dos indígenas, sendo que qualquer questão relacionada ao próprio estudo, inclusive divergências havidas entre a FUNAI, não pode ser objeto do presente feito, sob pena de indevido alargamento do objeto da demanda.

64. Amparado em tais fundamentos, e sendo certo, ainda, que, embora entenda ser possível a emissão de Licença Prévia sem a existência do ECI, que contemple, inclusive, a garantia de participação dos indígenas, desde que ele seja considerado na fase da Licença de Instalação, bem como o fato de que, no caso concreto, a própria ré Belo Sun afirma não ter realizado o citado ECI a partir de dados primários, de modo que desrespeitada a legislação existente sobre o tema, entendo não haver conclusão distinta do provimento parcial dos recursos de apelação interpostos, apenas para reformar em parte a sentença recorrida, afastando a anulação da licença prévia respectiva, porém condicionando a emissão da licença de instalação à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, cuja alegada omissão em relação às diligências relacionadas ao trabalho de campo necessário deverá ser objeto de ação própria.

65. É de se registrar, uma vez mais, que a elaboração do ECI não afasta a necessidade de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, na forma da Convenção nº 169 da OIT, já que são institutos que não se confundem entre si, conforme precedente de Relatoria do eminente Desembargador Souza Prudente, que afastou a alegação de litispendência entre ações que possuíam as mesmas partes, porém causas de pedir distintas:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. UHE TELES PIRES. ACEITAÇÃO DO EIA/RIMA E EMISSÃO DAS LICENÇAS PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DO ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA. LITISPENDÊNCIA COM OUTRA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM QUE SE DISCUTE A LEGITIMIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL POR AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS. NÃO OCORRÊNCIA.

1 - Verifica-se o instituto da litispendência quando se repete ação idêntica a uma que se encontra em curso, ou seja, quando as ações propostas têm as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido (art. 301, §§ 1º e 2º do CPC), sendo que, uma vez constatada a litispendência, impõe-se a extinção do feito, sem



juízo de mérito, nos termos do art. 267, V, do CPC. II - No caso sub judice, embora em ambos os feitos a postulação seja no sentido de determinar-se a suspensão do licenciamento do empreendimento UHE Teles Pires, no Estado de Mato Grosso, e haja identidade de partes, as demandas possuem causas de pedir distintas: na presente demanda, a causa petendi consiste na alegação de nulidade do EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental), por ausência de realização do indispensável Estudo do Componente Indígena - ECI; nos autos da ação apontada como litispendente (ação civil pública nº. 3947- 44.2012.4.01.3600), o pedido de suspensão do aludido licenciamento tem por suporte a ausência de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas atingidos pelo empreendimento, em manifesta violação às normas constantes do art. 231, § 3º, da Constituição Federal e do art. 6º da Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, a descaracterizar qualquer litispendência, na hipótese em comento.

III - Apelação provida. Sentença anulada, com determinação de retorno dos autos, para fins de curso regular, perante o juízo monocrático. (AC 0005891-81.2012.4.01.3600 / MT, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.1111 de 29/10/2013)

66. Nada obsta, contudo, na esteira do entendimento ora firmado, e considerando o transcurso do lapso de tempo decorrido desde a decisão, proferida em sede de agravo de instrumento, que autorizou a emissão da licença prévia ao empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, que se mantenha a validade da referida licença, porém suspenda-se o curso do licenciamento ambiental, enquanto não satisfeitos os requisitos necessários.

.....

9. No que toca às alegações de nulidade da sentença por violação ao contraditório e ao princípio do livre convencimento motivado, tais pontos deverão ser objeto de exame mais detalhado quando do exame da apelação.

10. Quanto ao mérito, a questão relativa à definição da competência para o licenciamento ambiental – se do órgão ambiental federal ou estadual – já foi objeto de análise quando do exame do AI 11749-24.2015.4.01.0000/PA, interposto pela ora requerente da decisão que antecipara, em parte, a tutela na origem, a saber: (sic)

11. Aliás, na manifestação do IBAMA sobre o pedido de medida liminar que ora se examina, o referido órgão ambiental reafirmou seu posicionamento, a saber (fls. 247-253):



“.....

4. DA INCOMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LICENCIAR O EMPREENDIMENTO

Definido que a Lei Complementar n. 140/2011 tem plena aplicabilidade no caso concreto, passa-se a análise da competência da União.

Na citada Lei Complementar, estabeleceu-se a competência dos Estados de ‘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 (inciso XIV do art. 80).

A regra atual, portanto, atribui aos órgãos ambientais dos Estados a competência para licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais. Excetuarão a competência licenciatória estadual as atividades que causem impactos meramente locais, em que a competência será dos órgãos municipais, e aquelas que possuam determinadas características especiais, seja em razão da sua localização, seja pelo caráter da atividade licenciada. Os casos, portanto, que atrairão competência da União ou dos Municípios, estão expressamente previstos nos arts. 7º (inciso XIV) e 9º (inciso XIV) da LC Nº 140/2011.

Art. 7º, LC 140/2011 - São ações administrativas da União:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial. na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

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



e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

(...)

Em relação à competência da União, mais especificamente da sua Autarquia Federal com competência licenciatória (IBAMA), a nova Lei dispensou qualquer outro requisito, além daqueles especificados nas alíneas do inciso XIV do art. 7º, acima transcrito. Diante disso, haverá competência do IBAMA, caso a atividade ou empreendimento, a ser licenciado, localize-se ou se desenvolva conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terra indígena, em 2 (dois) ou mais Estados, e em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (AP As).

Além da definição da competência federal, unicamente pela localização do empreendimento, haverá atribuição do IBAMA para licenciar empreendimentos com características especiais, quais sejam, os de caráter militar, aqueles que manipulem materiais radiativos ou utilizem energia nuclear ou que atendam a tipologia, a ser estabelecida por ato do Poder Executivo, considerando critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

No atual momento, enquanto não existente a Comissão Tripartite e, conseqüentemente a tipologia acima referida, deve-se considerar apenas as competências do IBAMA definidas em razão da localização e o caráter de atividade (militar ou nuclear), não havendo que se considerar o porte, potencial poluidor e abrangência dos impactos que podem ser causados pelos empreendimentos. Reitere-se que referido cenário somente se aplica aos licenciamentos iniciados após a edição



da Lei Complementar nº140/2011.

Em vista disso, é preciso reconhecer grande mudança na sistemática atualmente vigente de definição de competência. Diferentemente da legislação anteriormente aplicada (Resolução CONAMA n. 237/1997), o IBAMA não terá mais competência para licenciar empreendimento, apenas em razão da abrangência do seu impacto ambiental. No momento, ainda que atividade tenha potencial poluidor de âmbito nacional ou regional, o IBAMA não será competente para licenciar, a não ser que esteja configurada uma das hipóteses previstas nas alíneas do inciso XIV do art. 7º, que estabelece apenas critério de localização e de tipo de atividade.

Nesse diapasão, todo esforço de retórica realizado pelo autor para defender que o empreendimento minerário da Belo Sun tem capacidade de produzir um grande impacto no meio ambiente, revela-se inútil, conquanto a abrangência do impacto ambiental não é mais um elemento definidor da competência para o licenciamento ambiental.

Resta somente avaliar o impacto do empreendimento em terras indígenas, o que poderia atrair a hipótese de incidência do art. 7, XIV, inciso c da Lei Complementar n. 140/2011.

De acordo com a LC 140, os empreendimentos localizados ou desenvolvidos em terras indígenas deverão ser licenciados pela União. Assim, a LC n.140 limita a competência da União para licenciar os empreendimentos que afetem diretamente terras indígenas, ou seja, projetos que durante sua implementação ou funcionamento traga consequências diretas para os povos indígenas. Como a Terra Indígena mais próxima do projeto da Belo Sun encontra-se a uma

distância de 12 km, impossível é enxergar esse impacto.

Entender que a sentença 'localizados ou desenvolvidos em terras indígenas' significa a área de influência indireta do projeto é ampliar demasiadamente o significado da expressão. Ademais, essa interpretação cria uma enorme insegurança jurídica, pois efeitos indiretos é uma norma de conteúdo extremamente aberto. Interessante notar que esse conteúdo seria ainda mais difícil de ser construído pelo operador do direito tendo em vista que os reflexos da alteração no meio ambiente se estendem a todos os lugares.

A Resolução CONAMA n. 237/97, em diversos pontos, afirma que O impacto ambiental de que ela trata é exclusivamente o direito, como se pode ver nos dispositivos dela abaixo colacionados:



Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

IV - Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

(omissis)

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

(omissis)

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

(omissis)

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

.....

Como se vê, enquanto pelo critério da ADA, o impacto direto se limita a área a ser utilizada pelo empreendimento, no AID, engloba-se ainda o território onde as relações sociais, econômicas, culturais e os aspectos físico-biológicos sofrem os impactos de maneira primária, tendo suas características alteradas, ou seja, há uma relação direta de causa e efeito entre o projeto e a alteração do meio ambiente.

É sem sombra de dúvidas que o empreendimento da Belo Sun não deveria ser licenciado pela União, caso o critério da ADA seja o escolhido, mas sim pelo Estado do Pará, haja vista que a Terra Indígena mais próxima fica a 12 km do local do projeto. Vale frisar que esse critério é aquele que deve prevalecer, pois exclui qualquer margem de dúvida acerca da área de impacto direto do projeto, evitando conflitos federativos desnecessários.



Nesse sentido, como forma de aumentar a ADA para empreendimentos próximos a Terras Indígenas, criando assim uma proteção ainda mais forte a elas, dispõe o art. 3, parágrafo 2, I c/c o Anexo II da Portaria Ministerial n. 419 de 2011 que presume-se a interferência em terra indígena, quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental apresentar elementos que possam gerar dano sócio-ambiental direto no interior da terra indígena, devendo ser respeitada a distância mínima de 10 km. Como se vê, essa distância foi respeitada.

Diante disso, defende-se que a hipótese normativa do art. 7. XIV. inciso 'c' da Lei Complementar 140 se aplica única e exclusivamente aos projetos localizados dentro de terras indígenas

.....
Do mesmo modo, foi a resposta do mesmo TRF da 1ª Região na Apelação Cível n. 2005-36.00.000267_2/MT.

Mesmo que não se acolha o critério acima proposto, e sim o AID, ainda sim a competência para licenciar o empreendimento será do Estado do Pará. Isso porque o EIA/RIMA confeccionado pela Belo Sun aduz que as aldeias Paquiçamba e Araras da Volta Grande localizam-se fora da área de influência direta do empreendimento (nota de rodapé do item 54 de sua manifestação prévia). Assim, qualquer um dos critérios que seja escolhido, certo que os impactos diretos (área diretamente afetada ou de influência direta) do empreendimento não alcançarão às Terras Indígenas, retirando a competência para licenciar da União.

Também oportuno, o IBAMA, instado a se manifestar sobre o interesse de intervir na ACP 2505-70.2013.4.01.3903, que também discute o licenciamento ambiental do empreendimento minerário Belo Sun, especialmente no que se refere ao componente indígena, a autarquia ambiental federal firmou seu desinteresse de compor a ação, oportunidade que dispensou atenção ao efeito sinérgico das instalações e operações dos empreendimentos UHe Belo Monte e Belo Sun Mineração (MEM. 021830/2013 DILICI/BAMA), litteris:

6. Quanto aos efeitos sinérgicos do projeto de mineração e da construção da UHE de Belo Monte na região da Volta Grande do Xingu, salienta-se que, no âmbito do licenciamento ambiental da usina, foram definidos programas robustos para o monitoramento da qualidade daquele ambiente. Os impactos da mineração deverão ser objeto de programas próprios de compensação e mitigação, elaborados no curso do licenciamento estadual, sem prejuízo da cooperação entre os órgãos ambientais a fim de definir medidas



integradas de controle e monitoramento que considerem a cumulatividade dos impactos dos dois empreendimentos.

Pelo que se vê a União não possui competência para licenciar o empreendimento da Belo Sun Mineração Ltda., seja porque a abrangência do impacto ambiental não é mais um elemento definidor da competência, seja porque o projeto não traz impactos diretos para terras indígenas, mas tão somente próxima a elas.

.....

12. Também na sentença na ACP 2505-70.2013.4.01.3903/PA o MM. Juiz a quo assim concluiu:

“.....

Conforme consta da Portaria Interministerial nº 419, de 26/11/11, no seu art. 30, § 20, I, há presunção de interferência em terra indígena, quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam gerar dano sócio-ambiental direto no interior da terra indígena, respeitado os limites do Anexo II, que no caso informa um raio de 10 Km na Amazônia Legal.

No caso dos autos, segundo Informação nº 449/CGLIC/2012 às fls. 89/93, o projeto em questão dista 12 Km da Terra Indígena Paquiçamba (incluindo um área adicional em estudo), 16 Km da Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu, 39 Km da Terra Indígena Trincheira Bacajá, e 29 Km da área com restrição de direito de ingresso, locomoção e permanência denominada Terra Indígena Itunaltatá.

A Constituição Federal de 1988, em seu art.225, estabelece que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do



País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - 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; (Destacamos)

Nesse sentido, a Lei n. 6.938/1981 (que trata da Política Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 10, expressa que "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental."

Por sua vez, a Resolução CONAMA n. 001/86 dispõe que:

6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.



No que concerne a sinergia entre os impactos da UHE Belo Monte com o Projeto Volta Grande, observa-se que a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará -SEMNPA, por intermédio da Nota Técnica N° 4472/GEMIN/CLNDILAP/2013 (fls.53/58), entende que é praticamente insignificante o impacto do Projeto Volta Grande sobre a vazão do Rio Xingu. Outrossim, o precitado órgão informa que "..., a distância entre o projeto (considerando as demarcações do DNPM) e a TI Paquiçamba, já considerando a ampliação desta, continuaria superior a 10 Km, mais especificamente 10,7 Km".

Além disso, a Instrução Normativa na 01/2012/FUNAI, em seu art.2º, §2º, estabelece:

§2º Nos empreendimentos conduzidos em âmbito estadual diante da ausência de regulamentação específica, as distâncias da Portaria n. 419 poderão ser tomadas como parâmetro.

De fato, verifica-se que as terras indígenas, em princípio, não estarão no raio de 10 Km do empreendimento, sendo que, como visto alhures, a citada portaria interministerial pode ser utilizada como parâmetro, bem assim, enquanto ato administrativo, usufrui do presunção de legitimidade e veracidade.

Demais disso, o órgão licenciador concluiu, ao analisar o aspecto físico do impacto ambiental, segundo a Nota Técnica N° 4472/GEMIN/CLA/DILAP/213 (fls.53/58), que é praticamente insignificante o impacto do Projeto Volta Grande sobre a vazão do Rio Xingu, porquanto as atividades do projeto não ocorrerão no do Rio Xingu, mas sim na parte continental, como também traz outras considerações no que concerne à sinergia entre os impactos da UHE de Belo Monte com o Projeto Volta Grande.

Dessa feita, considerando tão-somente o aspecto físico do referido projeto, entendo, em sede de cognição sumária, que não ficou demonstrada a verossimilhança da alegação do dano, assim como não parece razoável o entendimento da FUNAI de que o projeto em questão seja suspenso até o fim do monitoramento de seis anos do trecho de vazão reduzida da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

.....”

13. Portanto, em princípio, as conclusões na sentença referida e na manifestação do IBAMA levam a entender que os possíveis impactos ambientais seriam de âmbito regional, a afastar a competência do órgão ambiental federal e, ainda que tais impactos tivessem dimensão nacional, tal fato por si só não seria suficiente para afastar competência da SEMA/PA.



14. Por fim, parece-me, no mínimo, estranho que, a despeito de já entender que os possíveis impactos poderiam extrapolar os limites do Estado do Pará ou afetar esfera de interesse da União quando da propositura da primeira ação civil pública, o Ministério Público não buscou, à época, impugnar a competência da SEMA/PA para o licenciamento, se atendo apenas à necessidade da contemplação dos estudos do componente indígena.

15. Somente agora, após passados vários anos desde o início do licenciamento ambiental e depois de vultosos recursos despendidos pela agravante para levar adiante o projeto de mineração, é que o Ministério Público vem pretender anular todo o processo desde o início, sobre o qual ele não havia levantado qualquer irregularidade a não ser a questão do componente indígena, o que causa evidente prejuízo para os empreendedores e insegurança jurídica, com potencial para afastar futuros investidores ante a incerteza de que outros projetos poderão ter aprovados o seu licenciamento ambiental.

Pelo exposto, DEFIRO o pedido e suspendo os efeitos da decisão agravada, para afastar a necessidade de manifestação do IBAMA em todas as etapas do processo de licenciamento ambiental do empreendimento. (sic)

11. Não modificada a situação fática existente, devem ser mantidos os mesmos fundamentos adotados no agravo de instrumento. (sic)

Pelo exposto, DEFIRO o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília/DF, 27 de novembro de 2018.” (Tutela Antecipada Antecedente n. 1030541-04.2018.4.01.0000; Id 7761437)

Contra a decisão, foram interpostos agravos internos pela **Associação Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu e outras associações**, bem como pelo **Ministério Público Federal**.

Os agravos internos foram julgados por esta Turma em 01/07/2019, por meio de acórdão da relatoria do Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN, que ficou assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REQUERIMENTO DE EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO DE APELAÇÃO. AGRAVO INTERNO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE



EMPREENHIMENTO MINERÁRIO. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL OU FEDERAL. DISCUSSÃO. MANUTENÇÃO DO LICENCIAMENTO PERANTE O ÓRGÃO ESTADUAL. SEGURANÇA JURÍDICA.

I – Não merece ser acolhida preliminar de não conhecimento do agravo interno interposto por associações indígenas, vez que o ingresso como litisconsortes ativas restou reconhecido na sentença proferida nos autos principais, questão que deve ser objeto de recurso próprio, já que o presente incidente versa apenas sobre a pretensão de atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação.

II – Nos termos do § 4º do art. 1.012 do CPC/2015, a eficácia da sentença poderá ser suspensa pelo relator se o apelante demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação. Dispõe o art. 14 da Lei nº 7.347/85, por seu turno, que o juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte. Portanto, a decisão proferida em sede de requerimento de atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação não pretende esgotar o exame da controvérsia, estando limitada à análise dos requisitos previstos em lei, repita-se, probabilidade de provimento do recurso ou, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação.

III – Hipótese dos autos em que a decisão agravada está amparada em outro ato decisório, proferido nos autos do Agravo de Instrumento nº 11749- 24.2015.4.01.0000, cuja análise inicial, em sede de antecipação dos efeitos da tutela recursal, foi no sentido de que, em princípio, a competência para o licenciamento seria do órgão estadual, SEMAS/PA, tendo sido ressaltado que a anulação do respectivo processo desde o início, sobre o qual não havia sido levantada qualquer irregularidade, a não ser a questão do componente indígena, objeto de discussão em outra ação judicial, causa evidente prejuízo para os empreendedores e insegurança jurídica, com potencial para afastar futuros investidores ante a incerteza de que outros projetos poderão ter aprovado seu licenciamento ambiental.

IV – A decisão na qual amparado o decisum impugnado no presente agravo interno fora proferida em 2015 e, desde então, o licenciamento ambiental do empreendimento Belo Sun Mineração corre perante o órgão ambiental estadual, vez que, embora o agravo de instrumento tenha perdido seu objeto, vigora, desde novembro/2018, a decisão ora agravada, que atribuiu efeito suspensivo ao recurso de apelação interposto na origem contra sentença que julgou procedente o pedido formulado pelo Ministério Público Federal.

V – Dessa forma, e tendo em vista que a discussão em sede de requerimento de atribuição de efeito suspensivo a recurso de apelação não



é definitiva, a complexidade da matéria posta em discussão e a natureza dos direitos envolvidos, bem como que, em breve, os autos de origem serão remetidos a esta Corte, para análise definitiva do recurso de apelação interposto pelo Ministério Público Federal, ocasião em que será possível o exame completo das provas produzidas na origem, deve ser mantida, por ora, a decisão agravada, notadamente em razão da necessidade de observância da segurança jurídica, já que, desde 2015, vigora decisão que reconheceu, ainda que de forma provisória, que o procedimento de licenciamento ambiental deve permanecer no órgão ambiental estadual.

VI – Agravos internos aos quais se nega provimento.

(Tutela Antecipada Antecedente n. 1030541-04.2018.4.01.0000; Id 18895928)

Também foram rejeitados, em 19/04/2021, os embargos de declaração opostos pela **Associação Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu e outras** contra esse julgado (ID 112120539); foram interpostos recursos especiais e recursos extraordinários pela aludida Associação e pelo Ministério Público Federal, tendo este, posteriormente, desistido da interposição de ambos os recursos. Os autos encontram-se na vice-presidência para juízo de admissibilidade desses recursos.

A decisão do Desembargador JIRAIR ARAM MEGUERIAN, referida pelo Juiz Convocado, foi proferida no Agravo de Instrumento n. AI n. 0011749-2.2015.4.01.0000, tirado pela Belo Sun Mineração Ltda. contra o Ministério Público Federal no âmbito desta ACP, contra decisão do juízo *a quo* que havia deferido, em parte, a liminar, "para determinar que o IBAMA participe de todas as etapas do licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração...", declinando o relator, no que se refere à competência para o licenciamento, o que segue:

(...)

7. Quanto ao mérito do agravo, tenho que, em princípio, assiste razão à agravante.

8. Com efeito, o caput do art. 13 da LC 140/2011 é expresso quando afirma que "Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar".

9. O § 1º do referido dispositivo, por sua vez, preceitua que "Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante,



respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental”.

10. *Vê-se da redação desse § 1º que a manifestação dos demais entes federativos interessados é facultativa, e não impositiva como pretende fazer crer o Ministério Público Federal, mesmo porque, conforme consta da ACP 2505-70.2013.4.01.3903/PA, o IBAMA, naquela oportunidade, já havia manifestado desinteresse em integrar a lide.*

11. *Aliás, na manifestação do IBAMA sobre o pedido de medida liminar que ora se examina, o referido órgão ambiental reafirmou seu posicionamento, a saber (fls. 247-253):*

‘ (...)

4. DA INCOMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LICENCIAR O EMPREENDIMENTO

Definido que a Lei Complementar n. 140/2011 tem plena aplicabilidade no caso concreto, passa-se a análise da competência da União.

Na citada Lei Complementar, estabeleceu-se a competência dos Estados de ‘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 (inciso XIV do art. 80).

A regra atual, portanto, atribui aos órgãos ambientais dos Estados a competência para licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais. Excetuarão a competência licenciatória estadual as atividades que causem impactos meramente locais, em que a competência será dos órgãos municipais, e aquelas que possuam determinadas características especiais, seja em razão da sua localização, seja pelo caráter da atividade licenciada. Os casos, portanto, que atrairão competência da União ou dos Municípios, estão expressamente previstos nos arts. 7º (inciso XIV) e 9º (inciso XIV) da LC Nº 140/2011.

Art. 7º, LC 140/2011 - São ações administrativas da União:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país



limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

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

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

(...)

Em relação à competência da União, mais especificamente da sua Autarquia Federal com competência licenciatória (IBAMA), a nova Lei dispensou qualquer outro requisito, além daqueles especificados nas alíneas do inciso XIV do art. 7º, acima transcrito. Diante disso, haverá competência do IBAMA, caso a atividade ou empreendimento, a ser licenciado, localize-se ou se desenvolva conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terra indígena, em 2 (dois) ou mais Estados, e em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

*Além da definição da competência federal, unicamente pela localização do empreendimento, haverá atribuição do IBAMA para licenciar empreendimentos com **características especiais, quais sejam, os de caráter militar, aqueles que manipulem materiais***



radiativos ou utilizem energia nuclear ou que atendam a tipologia, a ser estabelecida por ato do Poder Executivo, considerando critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

*No atual momento, enquanto não existente a Comissão Tripartite e .consequentemente a tipologia acima referida, **deve-se considerar apenas as competências do IBAMA definidas em razão da localização e o caráter de atividade (militar ou nuclear), não havendo que se considerar o porte, potencial poluidor e abrangência dos impactos que podem ser causados pelos empreendimentos. Reitere-se que referido cenário somente se aplica aos licenciamentos iniciados após a edição da Lei Complementar nº140/2011.***

*Em vista disso, é preciso reconhecer grande mudança na sistemática atualmente vigente de definição de competência. Diferentemente da legislação anteriormente aplicada (Resolução CONAMA nº 237/1997), **o IBAMA não terá mais competência para licenciar empreendimento, apenas em razão da abrangência do seu impacto ambiental.** No momento, ainda que atividade tenha potencial poluidor de âmbito nacional ou regional, o IBAMA não será competente para licenciar, a não ser que esteja configurada uma das hipóteses previstas nas alíneas do inciso XIV do art. 7º, que estabelece apenas critério de localização e de tipo de atividade.*

Nesse diapasão, todo esforço de retórica realizado pelo autor para defender que o empreendimento minerário da Belo Sun tem capacidade de produzir um grande impacto no meio ambiente, revela-se inútil, conquanto a abrangência do impacto ambiental não é mais um elemento definidor da competência para o licenciamento ambiental.

Resta somente avaliar o impacto do empreendimento em terras indígenas, o que poderia atrair a hipótese de incidência do art. 7, XIV, inciso c da Lei Complementar n. 140/2011.

*De acordo com a LC 140, os empreendimentos **localizados ou desenvolvidos** em terras indígenas deverão ser licenciados pela União. Assim, a LC n.140 limita a competência da União para licenciar os empreendimentos que afetem diretamente terras indígenas, ou seja, projetos que durante sua implementação ou funcionamento traga consequências diretas para os povos indígenas. **Como a Terra Indígena mais próxima do projeto da Belo Sun encontra-se a uma distância de 12 km, impossível é enxergar esse impacto.***

Entender que a sentença 'localizados ou desenvolvidos em terras



indígenas' significa a área de influência indireta do projeto é ampliar demasiadamente o significado da expressão. Ademais, essa interpretação cria uma enorme insegurança jurídica, pois efeitos indiretos é uma norma de conteúdo extremamente aberto. Interessante notar que esse conteúdo seria ainda mais difícil de ser construído pelo operador do direito tendo em vista que os reflexos da alteração no meio ambiente se estendem a todos os lugares.

A Resolução CONAMA n. 237/97, em diversos pontos, afirma que O impacto ambiental de que ela trata é exclusivamente o direto, como se pode ver nos dispositivos dela abaixo colacionados:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

***IV - Impacto Ambiental Regional:** é todo e qualquer impacto ambiental que **afete diretamente (área de influência direta do projeto)**, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.*

*Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei n° 6.938, de **31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:***

(omissis)

*III - cujos **impactos ambientais diretos** ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;*

(omissis)

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: -

(omissis)

*III - cujos **impactos ambientais diretos** ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;*

(...)

Como se vê, enquanto pelo critério da ADA, o impacto direto se limita a área a ser utilizada pelo empreendimento, no AID, engloba-se ainda o território onde as relações sociais, econômicas, culturais e os



aspectos físico-biológicos sofrem os impactos de maneira primária, tendo suas características alteradas, ou seja, há uma relação direta de causa e efeito entre o projeto e a alteração do meio ambiente.

*É sem sombra de dúvidas que o empreendimento da Belo Sun não deveria ser licenciado pela União, caso o critério da ADA seja o escolhido, mas sim pelo Estado do Pará, haja vista que a Terra Indígena mais próxima fica a 12 km do local do projeto. **Vale frisar que esse critério é aquele que deve prevalecer, pois exclui qualquer margem de dúvida acerca da área de impacto direto do projeto, evitando conflitos federativos desnecessários.***

Nesse sentido, como forma de aumentar a ADA para empreendimentos próximos a Terras Indígenas, criando assim uma proteção ainda mais forte a elas, dispõe o art. 3, parágrafo 2, I c/c o Anexo II da Portaria Ministerial n. 419 de 2011 que presume-se a interferência em terra indígena, quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental apresentar elementos que possam gerar dano sócio-ambiental direto no interior da terra indígena, devendo ser respeitada a distância mínima de 10 km. Como se vê, essa distância foi respeitada.

Diante disso, defende-se que a hipótese normativa do art. 7. XIV. inciso 'c' da Lei Complementar 140 se aplica única e exclusivamente aos projetos localizados dentro de terras indígenas(...)

Do mesmo modo, foi a resposta do mesmo TRF da 1ª Região na Apelação Cível n. 2005-36.00.000267_2/ MT.

Mesmo que não se acolha o critério acima proposto, e sim o AID, ainda sim a competência para licenciar o empreendimento será do Estado do Pará. Isso porque o EIA/RIMA confeccionado pela Belo Sun aduz que as aldeias Paquiçamba e Araras da Volta Grande localizam-se fora da área de influência direta do empreendimento (nota de rodapé do item 54 de sua manifestação prévia). Assim, qualquer um dos critérios que seja escolhido, certo que os impactos diretos (área diretamente afetada ou de influência direta) do empreendimento não alcançarão às Terras Indígenas, retirando a competência para licenciar da União.

Também oportuno, o IBAMA, instado a se manifestar sobre o interesse de intervir na ACP 2505-70.2013.4.01.3903, que também discute o licenciamento ambiental do empreendimento minerário Belo Sun, especialmente no que se refere ao componente indígena, a autarquia ambiental federal firmou seu desinteresse de compor a ação, oportunidade que dispensou atenção ao efeito sinérgico das instalações e operações dos empreendimentos UHe Belo Monte e



Belo Sun Mineração (MEM. 021830/2013 DILICI/BAMA), litteris:

6. Quanto aos efeitos sinérgicos do projeto de mineração e da construção da UHE de Belo Monte na região da Vota Grande do Xingu, salienta-se que, no âmbito do licenciamento ambiental da usina, foram definidos programas robustos para o monitoramento da qualidade daquele ambiente. Os impactos da mineração deverão ser objeto de programas próprios de compensação e mitigação, elaborados no curso do licenciamento estadual, sem prejuízo da cooperação entre os órgãos ambientais a fim de definir medidas integradas de controle e monitoramento que considerem a cumulatividade dos impactos dos dois empreendimentos.

Pelo que se vê a União não possui competência para licenciar o empreendimento da Belo Sun Mineração Ltda., seja porque a abrangência do impacto ambiental não é mais um elemento definidor da competência, seja porque o projeto não traz impactos diretos para terras indígenas, mas tão somente próxima a elas.'

12. *Também na sentença na ACP 2505-70.2013.4.01.3903/PA o MM. Juiz a quo assim concluiu:*

(...)

Conforme consta da Portaria Interministerial nº 419, de 26/11/11, no seu art. 3º, § 2º, I, há presunção de interferência em terra indígena, quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam gerar dano sócio-ambiental direto no interior da terra indígena, respeitado os limites do Anexo II, que no caso informa um raio de 10 Km na Amazônia Legal.

No caso dos autos, segundo Informação nº 449/CGLIC/2012 às fls. 89/93, o projeto em questão dista 12 Km da Terra Indígena Paquiçamba (incluindo um área adicional em estudo), 16 Km da Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu, 39 Km da Terra Indígena Trincheira Bacajá, e 29 Km da área com restrição de direito de ingresso, locomoção e permanência denominada Terra Indígena Ituna-Itatá.

A Constituição Federal de 1988, em seu art.225, estabelece que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.



§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - 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; (Destacamos)

Nesse sentido, a Lei n. 6.938/1981 (que trata da Política Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 10, expressa que "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental."

Por sua vez, a Resolução CONAMA n. 001/86 dispõe que:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de



preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

No que concerne a sinergia entre os impactos da UHE Belo Monte com o Projeto Volta Grande, observa-se que a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará SEMNPA, por intermédio da Nota Técnica N° 4472/GEMIN/CLNDILAP/2013 (fls.53/58), entende que é praticamente insignificante o impacto do Projeto Volta Grande sobre a vazão do Rio Xingu. Outrossim, o precitado órgão informa que "..., a distância entre o projeto (considerando as demarcações do DNPM) e a TI Paquiçamba, já considerando a ampliação desta, continuaria superior a 10 Km, mais especificamente 10,7 Km".

Além disso, a Instrução Normativa na 01/2012/FUNAI, em seu art.2°, §2°, estabelece:

§2° Nos empreendimentos conduzidos em âmbito estadual diante da ausência de regulamentação específica, as distâncias da Portaria n. 419 poderão ser tomadas como parâmetro.

De fato, verifica-se que as terras indígenas, em princípio, não estarão no raio de 10 Km do empreendimento, sendo que, como visto alhures, a citada portaria interministerial pode ser utilizada como parâmetro, bem assim, enquanto ato administrativo, usufrue do presunção de legitimidade e veracidade.

Demais disso, o órgão licenciador concluiu, ao analisar o aspecto físico do impacto ambiental, segundo a Nota Técnica N° 4472/GEMIN/CLA/DILAP/213 (fls.53/58), que é praticamente insignificante o impacto do Projeto Volta Grande sobre a vazão do Rio Xingu, porquanto as atividades do projeto não ocorrerão no do Rio Xingu, mas sim na parte continental, como também traz outras considerações no que concerne à sinergia entre os impactos da UHE de Belo Monte com o Projeto Volta Grande.

Dessa feita, considerando tão-somente o aspecto físico do referido projeto, entendo, em sede de cognição sumária, que não ficou demonstrada a verossimilhança da alegação do dano, assim como não parece razoável o entendimento da FUNAI de que o projeto em questão seja suspenso até o fim do monitoramento de seis anos do trecho de vazão reduzida da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.'



13. *Portanto, em princípio, as conclusões na sentença referida e na manifestação do IBAMA levam a entender que os possíveis impactos ambientais seriam de âmbito regional, a afastar a competência do órgão ambiental federal e, ainda que tais impactos tivessem dimensão nacional, tal fato por si só não seria suficiente para afastar competência da SEMA/PA.*

14. *Por fim, parece-me, no mínimo, estranho que, a despeito de já entender que os possíveis impactos poderiam extrapolar os limites do Estado do Pará ou afetar esfera de interesse da União quando da propositura da primeira ação civil pública, o Ministério Público não buscou, à época, impugnar a competência da SEMA/PA para o licenciamento, se atendo apenas à necessidade da contemplação dos estudos do componente indígena.*

15. *Somente agora, após passados vários anos desde o início do licenciamento ambiental e depois de vultosos recursos dispendidos pela agravante para levar adiante o projeto de mineração, é que o Ministério Público vem pretender anular todo o processo desde o início, sobre o qual ele não havia levantado qualquer irregularidade a não ser a questão do componente indígena, o que causa evidente prejuízo para os empreendedores e insegurança jurídica, com potencial para afastar futuros investidores ante a incerteza de que outros projetos poderão ter o seu licenciamento ambiental.*

*Pelo exposto, **DEFIRO** o pedido e suspendo os efeitos da decisão agravada, para afastar a necessidade de manifestação do IBAMA em todas as etapas do processo de licenciamento ambiental do empreendimento.*

(...) Brasília/DF, abril de 2015.”

Portanto, mercê de decisão – mantida em agravo interno - proferida na Tutela Antecipada Antecedente n. 1030541-04.2018.4.01.0000, encontra-se suspensa a cláusula da sentença recorrida pela qual se determina a reavaliação pelo IBAMA dos atos praticados, no âmbito da SEMA-PA, no processo de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração.

IV – Mérito

A questão jurídica versada neste caso é a concernente à competência, se estadual ou se federal, para licenciamento do Projeto Volta Grande de Mineração de interesse da **Belo Sun Mineração Ltda.**

A Constituição Federal, no art. 225, dispõe:



“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - 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;

A competência administrativa para a proteção do meio ambiente, prevista no art. 225 é comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do art. 23 da Carta Magna.

Transcrevo:

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

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

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. (redação da EC n. 53, de 2006)



A Lei Complementar n. 140/2011, que “fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981”, regulamentou o art. 23 e estabelece o seguinte, com relação às competências para o licenciamento ambiental entre as entidades políticas da Federação:

“Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

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

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação



de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

(...)

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;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

(...)

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

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);

(...)

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as



atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. ”

Por sua vez, a Resolução CONAMA n. 237/1997 dispõe:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

IV – Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

(...)

Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:



I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio. Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos



Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Por fim, a Portaria Interministerial n. 419/2011, que “regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007”, dispõe a respeito:

Art. 3º O IBAMA, no início do procedimento de licenciamento ambiental, na Ficha de Caracterização da Atividade FCA, deverá solicitar informações do empreendedor sobre possíveis interferências em terra indígena, em terra quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária.

(...)

§ 2º Para fins do disposto no caput deste artigo, presume-se a interferência:

I - em terra indígena, quando a atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam gerar dano socioambiental direto no interior da terra indígena, respeitados os limites do Anexo II;

(...)

ANEXO II

Empreendimentos pontuais (portos, mineração e termoelétrica) – distância na Amazônia Legal - 10 km

V – Alguns julgados deste Tribunal sobre a matéria



A jurisprudência deste Tribunal tem se orientado no sentido de se privilegiar a **competência supletiva** da autarquia ambiental federal para o licenciamento de empreendimentos regionais.

Confiram-se os seguintes arestos:

“DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. USINA HIDRELÉTRICA. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA, EM REGRA, DE ENTIDADE ESTADUAL. CONSTRUÇÃO FORA DE TERRA INDÍGENA E IMPACTOS REGIONAIS INDIRETOS. COMPETÊNCIA FEDERAL TAXATIVAMENTE PREVISTA EM LEI E EM RESOLUÇÃO DO IBAMA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM COMPETÊNCIA DA AUTARQUIA FEDERAL. SENTENÇA QUE ACOLHE ORIENTAÇÃO EM SENTIDO OPOSTO. APELAÇÃO. RECEBIMENTO SÓ NO EFEITO DEVOLUTIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM QUE SE PRETENDE TAMBÉM EFEITO SUSPENSIVO. PROVIMENTO.

1. Estabelece o art. 10 da Lei n. 6.938/81: "A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis". O § 4º prevê: "Compete ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional".

(...)

4. Algum impacto a construção da usina trará à bacia do Rio Xingu e a terras indígenas, mas esses impactos são indiretos, não afastando a competência da entidade estadual para o licenciamento. O impacto regional, para justificar a competência do IBAMA, deve subsumir-se na especificação do art. 4º da Resolução n. 237/97, ou seja, deve ser direto; semelhantemente, justifica-se a competência do IBAMA quando o empreendimento esteja sendo desenvolvido em terras indígenas, não o que possa refletir sobre terras indígenas. O próprio juiz diz que há "prova irrefutável de que o empreendimento questionado nesta lide trará conseqüências ambientais e sociais para os povos e terras indígenas que lhe são próximos".

5. Não foge desse critério a Constituição, no art. 231, § 3º, quando prevê que "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras



indígenas (grifei) só poderão ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei".

6. Na Constituição as competências materiais da União vêm expressas (enumeradas), ficando para os Estados-membros e Distrito Federal as competências remanescentes, significando dizer que em regra (por exclusão das competências da União, taxativamente previstas) as competências são dos Estados-membros. Assim na Constituição, o mesmo critério deve ser empregado na interpretação das normas infraconstitucionais. Não há, pois, lugar para interpretação extensiva ou analógica da regra de competência da entidade federal.

7. Não há elementos que autorizem afirmar ou pressupor irregularidade no licenciamento estadual, ou pelo menos o juiz não os considerou. Deste modo, o que aflora é o periculum in mora da agravante, impedida, sem motivo justificável, de continuar a obra.

8. Provimento ao agravo de instrumento, com atribuição de efeito suspensivo à apelação."

(AG 0020981-75.2006.4.01.0000, Desembargador Federal JOÃO BATISTA MOREIRA, TRF1 - Quinta Turma, DJ 09/11/2006, pág. 65, grifos acrescidos)

"DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. USINA HIDRELÉTRICA. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA, EM REGRA, DE ENTIDADE ESTADUAL. CONSTRUÇÃO FORA DE TERRA INDÍGENA E IMPACTOS REGIONAIS APENAS INDIRETOS. COMPETÊNCIA FEDERAL TAXATIVAMENTE PREVISTA EM LEI E EM RESOLUÇÃO DO CONAMA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM COMPETÊNCIA DO IBAMA. SENTENÇA. ANULAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO POR INCOMPETÊNCIA DA ENTIDADE ESTADUAL (FEMA/MT). REFORMA.

(...)

*9. **Algun impacto a construção da usina trará à bacia do Rio Xingu e a terras indígenas, mas esses impactos são indiretos, não afastando a competência da entidade estadual para o licenciamento.** O impacto regional, para justificar competência do IBAMA, deve subsumir-se na especificação do art. 4º da Resolução n. 237/97, ou seja, deve ser direto; semelhantemente, justifica-se a competência do IBAMA quando o empreendimento esteja sendo desenvolvido em terras indígenas, não o que possa refletir sobre terras indígenas. O próprio juiz diz que há "prova*



irrefutável de que o empreendimento questionado nesta lide trará conseqüências ambientais e sociais para os povos e terras indígenas que lhe são próximos" (grifei).

10. Não foge desse critério a Constituição, no art. 231, § 3º, quando prevê que "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas (grifei) só poderão ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei".

11. Na Constituição, as competências materiais da União vêm expressas (enumeradas), ficando para os Estados-membros e Distrito Federal as competências remanescentes. Significa dizer que, em regra (por exclusão das competências da União, taxativamente previstas), as competências são dos Estados-membros. Assim na Constituição, o mesmo critério deve ser empregado na interpretação das normas infraconstitucionais. Não há, pois, lugar para interpretação extensiva ou analógica da regra de competência da entidade federal.

(...)

13. Providas as apelações da empresa-ré e do Estado de Mato Grosso, bem como a remessa oficial (tida por interposta). Prejudicada a apelação do IBAMA e o agravo contra o respectivo recebimento. 14. À inteligência do art. 18 da Lei n. 7.347/85, ausente litigância de má-fé, não há condenação ao pagamento de honorários advocatícios."

(AC 0000267-95.2005.4.01.3600, Desembargador Federal JOÃO BATISTA MOREIRA, TRF1 - Quinta Turma, e-DJF1 26/08/2011 PAG 153, grifos acrescidos)

"ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICA. UEH SINOP/MT. IMPACTOS AMBIENTAIS. ÂMBITO LOCAL. COMPETÊNCIA COMUM PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ÓRGÃO ESTADUAL. SENTENÇA MANTIDA.

1. A questão posta nos autos cinge-se a saber se a Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso-MT- SEMAT/MT tem competência para conduzir o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Sinop - MT, prevista para ser construída no Rio Teles Pires.



(...)

4. *Em se tratando de exploração de atividade potencialmente poluidora do meio ambiente, a competência do ente municipal e/ou estadual, para o licenciamento ambiental, não exclui a competência supletiva do IBAMA, que se impõe, em casos assim, em face da tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, V e respectivo § 3º, da Constituição Federal, impondo-se ao poder público (incluído o Poder Judiciário) e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, para as presentes e gerações futuras (CF, art. 225, caput), tudo em harmonia com o princípio da precaução, já consagrado em nosso ordenamento jurídico (AG 0018353-06.2012.4.01.0000/MA, Quinta Turma, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, 29/08/2013 e-DJF1 P. 384).*

5. *A opção do legislador constituinte pela competência comum para a defesa do meio ambiente sinaliza a importância que se deu à proteção ambiental, tendo como decorrência a necessidade de cooperação entre todos os entes federados, seus órgãos e entidades, na proteção e execução daqueles temas a que deu dignidade constitucional.*

6. *O IBAMA constitui-se órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.*

7. *A Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, dispõe em seu artigo 10, caput, que a implantação de empreendimentos que envolvam a utilização de recursos naturais e que possam causar, de qualquer forma, a degradação do meio ambiente, dependerá de prévio licenciamento do órgão estadual competente e do IBAMA, em caráter supletivo.*

8. *A autarquia federal possui competência quando se tratar de licenciamento de obras que envolvam significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional, a teor do já citado art. 10 da Lei nº 6.938/81.*

9. *A jurisprudência desta Corte entende que o impacto regional a justificar a competência do IBAMA deve ser um impacto ambiental direto, nos termos da Resolução 237 do CONAMA.*

10. *Por outro lado, existindo suposta emissão irregular de autorização e/ou licença ambiental, expedida, tão-somente, pelo órgão ambiental estadual, esta Corte entende que o IBAMA deve integrar a relação processual, na condição de responsável pela ação fiscalizadora de lei, a fim de coibir abusos e danos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por*



eventuais beneficiários de licenças emitidas sem a sua participação, na condição de órgão executor da política nacional do meio ambiente. Precedentes desta Corte e do STJ.

11. Na hipótese, verifica-se que tanto o IBAMA, quanto o órgão Estadual (SEMA/MT) afirmam que o licenciamento ambiental da usina em questão deve continuar a cargo da SEMA/MT, diante da inexistência de obra com significativos impactos ambientais regionais.

(...)

13. O IBAMA possui competência supletiva, podendo intervir no processo de licenciamento a qualquer momento caso vislumbre que os interesses ambientais não estão recebendo a devida atenção e proteção dos órgãos ambientais estadual ou municipal, o que, como visto, não é a hipótese dos autos.

14. A manifestação do IBAMA, considerando legítimo o licenciamento ambiental como produzido, que entende de competência estadual, supriria a existência de qualquer eventual irregularidade.

15. Remessa oficial a que se nega provimento.”

(REO 0007786-39.2010.4.01.3603, Desembargador Federal NÉVITON GUEDES, TRF1 - Quinta Turma, e-DJF1 17/12/2015, grifos acrescentados)

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. COMPLEXO HIDRELÉTRICO DE JURUENA. LIMITES TERRITORIAIS DO ESTADO DE MATO GROSSO. LEI Nº 6.938/81 E RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997. APLICABILIDADE. PEQUENAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS - PCHs. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL (SEMA-MT). EIA/RIMA. INEXIGIBILIDADE. ATIVIDADES DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL. AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. OBRAS SITUADAS FORA DE ÁREA INDÍGENA. DESNECESSIDADE. SENTENÇA MANTIDA.

(...)

3. A Resolução CONAMA nº 237/97, em seu art. 4º arrola as hipóteses em que o licenciamento ambiental deve ser conduzido pelo IBAMA, ao tempo em que traz regra que limita a sua atuação a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional; e, dentre as hipóteses especificadas, não há a subsunção do caso em análise, porquanto não se trata de atividades desenvolvidas em



terras indígenas (inciso I), localizadas ou desenvolvidas em mais de um Estado (inciso II) ou cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um Estado (inciso III). Não se cogita o enquadramento do caso concreto nas demais hipóteses trazidas pelo dispositivo.

4. A Resolução CONAMA nº 237/97 define Impacto Ambiental Regional como "todo aquele impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados" - art. 1º, IV.

5. A mesma Resolução CONAMA nº 237/97 estabelece em seu art. 5º e incisos a competência do órgão ambiental estadual nos casos em que o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades estiverem localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um Municípios, dispositivos que reforçam a competência da SEMA-MT para proceder ao licenciamento ambiental em debate, que se localiza e desenvolve em mais de um Município (Sapezal e Campos de Júlio), mas dentro dos limites territoriais do Estado de Mato Grosso. Precedentes deste Tribunal.

6. O art. 7º, também da Resolução CONAMA nº 237/97, disciplina que "Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores."

7. Reconhecimento da legitimidade da SEMA-MT para proceder ao licenciamento ambiental em discussão, consoante regras em vigor na data do início das obras.

(...)

9. A competência do órgão estadual veio a ser reforçada pela atual legislação que rege a matéria, nos termos disciplinados pela Lei Complementar nº 140/2011, art. 8º, XIV; ao tempo em que ratifica a competência dos órgãos federais somente quando os empreendimentos/atividades se localizarem ou desenvolverem em terras indígenas; em dois ou mais estados ou cujos impactos diretos ultrapassem os limites territoriais de um estado (art. 7º, alíneas "c", "e" e "f").

10. A regularidade do licenciamento encontra-se pautado em manifestação da União, do IBAMA, da FUNAI e da SEMA-MT.

(...)

15. Ressalta-se que foram elaborados estudos, aprovados pela FUNAI, tendo o IBAMA negado ser o competente para conduzir o licenciamento objeto da lide, por se submeter à análise do órgão estadual competente.



(...)

18. Nega-se provimento à apelação do Ministério Público Federal, mantendo, na íntegra, a sentença de improcedência dos pedidos formulados.”

(AC 0000023-64.2008.4.01.3600, Juíza Federal RENATA MESQUITA RIBEIRO QUADROS (conv.), TRF1 - Quinta Turma, e-DJF1 13/09/2019, grifos acrescidos)

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LIMITES TERRITORIAIS DO ESTADO DE MATO GROSSO. LEI Nº 6.938/81 E RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997. APLICABILIDADE. PEQUENA CENTRAL HIDRELÉTRICA PCH ILHA COMPRIDA. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL (SEMA-MT). OBRAS SITUADAS DENTRO DO DA DELIMITAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO DO MATO GROSSO E FORA DE ÁREA INDÍGENA. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de Apelação em Ação Civil Pública que discute o licenciamento ambiental para a instalação da Pequena Central Hidrelétrica PCH Ilha Comprida localizada dentro da delimitação territorial do Estado de Mato Grosso.

2. A competência comum prevista na Constituição para cuidar do meio ambiente leva a que as competências, em princípio, devam ser de entidade municipal, passando para o Estado e para a União, sucessivamente, quando os impactos ambientais são intermunicipais, ou, no mínimo, interestaduais, salvo a competência supletiva, ou seja, em caso de incapacidade ou omissão do ente originariamente competente.

3. A Lei nº 6.938/81, em vigor na data do licenciamento, e com as alterações trazidas pela Lei nº 7.804/1989, dispunha em seu art. 10 sobre a competência do órgão estadual para conduzir o licenciamento ambiental, estabelecendo o papel supletivo do IBAMA.

4. A Resolução CONAMA nº 237/97, em seu art. 4º arrola as hipóteses em que o licenciamento ambiental deve ser conduzido pelo IBAMA, ao tempo em que traz regra que limita a sua atuação a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional; e, dentre as hipóteses especificadas, não há a subsunção do caso em análise, porquanto não se trata de atividades desenvolvidas em terras indígenas (inciso I), localizadas ou desenvolvidas em mais de um Estado (inciso II) ou cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os



limites territoriais de um Estado (inciso III). Não se cogita o enquadramento do caso concreto nas demais hipóteses trazidas pelo dispositivo. Reconhecimento da legitimidade da SEMA-MT para proceder ao licenciamento ambiental em discussão.

5. A competência do órgão estadual foi reforçada pela atual legislação que rege a matéria, nos termos disciplinados pela Lei Complementar nº 140/2011, art. 8º, XIV; ao tempo em que ratifica a competência dos órgãos federais somente quando os empreendimentos/atividades se localizarem ou desenvolverem em terras indígenas; em dois ou mais estados ou cujos impactos diretos ultrapassem os limites territoriais de um estado (art. 7º, alíneas "c", "e" e "f").

6. Honorários incabíveis ao caso, nos termos do art. 18, da Lei n. 7.347/85.

7. Apelação desprovida.”

(AC 0008796-64.2009.4.01.3600, Desembargador Federal CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, TRF1 - Quinta Turma, PJe 29/11/2021)

Portanto, como se vê, há muito está sedimentada a jurisprudência do Tribunal no sentido de que não se fixa a competência no âmbito federal senão quando houver impacto ambiental interestadual ou impacto direto sobre terras indígenas, ou supletivamente, vale dizer, quando houver incapacidade ou omissão de entidades estaduais ou municipais.

Esses arestos são referidos em várias peças processuais, em abono da legitimidade do procedimento perante a SEMA-PA.

VI – A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.757

Essa mesma linha interpretativa, de atuação supletiva federal, foi declinada em recente acórdão do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade, de n. 4.757, de relatoria da Ministra ROSA WEBER, em julgamento de 13/12/2022 e publicação do acórdão em 17/03/2023.

Confira-se:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. FEDERALISMO COOPERATIVO. COMPETÊNCIA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 CF. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. FEDERALISMO ECOLÓGICO. DESENHO INSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FUNDADO NA COOPERAÇÃO.



RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO COMO PARÂMETRO NORMATIVO DE CONTROLE DE VALIDADE (ARTS. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, 225, CAPUT, § 1º). RACIONALIDADE NO QUADRO ORGANIZATIVO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. EFICIÊNCIA E COORDENAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO. VALORES CONSTITUCIONAIS. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DE LICENCIAMENTO E ATIVIDADES FISCALIZATÓRIAS. EXISTÊNCIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMO REQUISITO DA REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA INSTITUÍDA NA LEI COMPLEMENTAR. ATUAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA. TUTELA EFETIVA E ADEQUADA DO MEIO AMBIENTE. LIMITES DA COGNIÇÃO JURISDICIONAL NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL ATRIBUÍDA AO § 4º DO ART. 14 E AO 3º DO ART. 17. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A Lei Complementar nº 140/2011 disciplina a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, em resposta ao dever de legislar prescrito no art. 23, III, VI e VI, da Constituição Federal. No marco da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, e da forma federalista de organização do Estado constitucional e ecológico, a Lei Complementar nº 140/2011 foi a responsável pelo desenho institucional cooperativo de atribuição das competências executivas ambientais aos entes federados.

(...)

4. Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo.



5. A Lei Complementar nº 140/2011, em face da intrincada teia normativa ambiental, aí incluídos os correlatos deveres fundamentais de tutela, logrou equacionar o sistema descentralizado de competências administrativas em matéria ambiental com os vetores da uniformidade decisória e da racionalidade, valendo-se para tanto da cooperação como superestrutura do diálogo interfederativo. Cumpre assinalar que referida legislação não trata sobre os deveres de tutela ambiental de forma genérica e ampla, como disciplina o art. 225, §1º, IV, tampouco regulamenta o agir legislativo, marcado pela repartição concorrente de competências, inclusive no tocante à normatização do licenciamento em si.

6. O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998). O diálogo das fontes revela-se nesse quadro como principal método interpretativo.

7. Na repartição da competência comum (23, III, VI e VII CF), não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilita a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional. Precedentes.

8. O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública.

9. A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as



dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional.

10. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15. Desse modo, mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.

11. ***Um dos princípios fundamentais do funcionamento do sistema legal de tutela do meio ambiente é o da atuação supletiva do órgão federal, seja em matéria de licenciamento seja em matéria de controle e fiscalização das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradantes do meio ambiente. No exercício da cooperação administrativa, portanto, cabe atuação suplementar – ainda que não conflitiva – da União com a dos órgãos estadual e municipal.*** As potenciais omissões e falhas no exercício da atividade fiscalizatória do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não são irrelevantes e devem ser levadas em consideração para constituição da regra de competência fiscalizatória. Diante das características concretas que qualificam a maioria dos danos e ilícitos ambientais de impactos significativos, mostra-se irrazoável e insuficiente regra que estabeleça competência estática do órgão licenciador para a lavratura final do auto de infração. O critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador prescrito no § 3º do art. 17 não oferece resposta aos deveres fundamentais de proteção, nas situações de omissão ou falha da atuação daquele órgão na atividade fiscalizatória e sancionatória, por insuficiência ou inadequação da medida adotada para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental.

(...)

14. ***Improcedência dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 § 3º, 15, 17, caput e §§ 2º, 20 e 21, Lei Complementar nº 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação.***



15. Procedência parcial da ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.” (grifos acrescidos)

VII – Os empreendimentos de que tratam os acórdãos deste Tribunal antes referidos e o Projeto Volta Grande de Mineração

Efetivamente, os precedentes, invocados em prol da competência estadual, trataram de empreendimentos que não reclamavam mesmo a atuação do IBAMA.

Nos dois primeiros casos citados (AI n. 0020981-75.2006.4.01.0000 e AC n. 0000267-95.2005.4.01.3600 – 5ª Turma), cuidava-se de pretensão de nulidade de licenciamento da Pequena Central Hidrelétrica – PCH Paranatinga II, instalada no leito do Rio Culuene, principal formador do Rio Xingu, tendo o relator, Desembargador JOÃO BATISTA, considerado que os impactos a terras indígenas seriam indiretos; no agravo, buscava apenas emprestar efeito suspensivo à apelação.

No terceiro caso (REO 0007786-39.2010.4.01.3603 – 5ª Turma), de relatoria do Desembargador NÉVITON GUEDES, o MPF buscou a nulidade do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Sinop – UHE SINOP e dos demais componentes do complexo hidrelétrico do Rio Teles Pires, cujo procedimento de licenciamento ambiental estava a cargo da SEMA/MT, considerando o relator, com base nas posições do IBAMA, que do empreendimento não decorreria significativos impactos regionais.

No quarto caso (AC n. 0000023-64.2008.4.01.3600 – 5ª Turma), o MPF buscou a nulidade do licenciamento ambiental do Complexo Hidrelétrico do Juruena, “denominação dada a uma sequência de usinas hidrelétricas e pequenas centrais hidrelétricas previstas para serem implantadas (algumas em fase de implantação) em pontos localizados entre a cabeceira do rio do mesmo nome e sua confluência com o rio Juína, numa extensão de 287,05 Km.” A relatora, Juíza Federal RENATA MESQUITA RIBEIRO QUADROS, ressaltou que a distância entre a área indígena e o empreendimento objeto do litígio era de 16,7 quilômetros, dizendo que “as atividades do empreendimento não se situam em terras indígenas, embora estejam localizadas a



relativa proximidade das comunidades indígenas mencionadas pelo Ministério Público Federal. Conforme prova trazida aos autos, a área indígena mais próxima do empreendimento dista 16,7 km do centro da PCH Telegráfica, seguida da Terra Indígena Enawenê-Nawê, com 19.6 km de distância também da PCH Telegráfica. As demais terras indígenas situam-se a mais de 40 km do "Complexo Juruena".

E no quinto e último caso citado (AC n. 0008796-64.2009.4.01.3600 - 5ª Turma), buscou-se a nulidade do licenciamento ambiental da Pequena Central Hidrelétrica - PCH Ilha Comprida “e das licenças expedidas, em razão da incompetência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso - SEMA/MT para a sua condução, reconhecendo-se, também, a competência do IBAMA para o licenciamento do referido empreendimento hidrelétrico, impondo-se à promovida Maggi Energia S/A a obrigação de realizar novo licenciamento ambiental perante o sobredito órgão ambiental.” Segundo o relator, Desembargador Federal CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, “A Resolução CONAMA nº 237/97, em seu art. 4º arrola as hipóteses em que o licenciamento ambiental deve ser conduzido pelo IBAMA, ao tempo em que traz regra que limita a sua atuação a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional; e, dentre as hipóteses especificadas, não há a subsunção do caso em análise, porquanto não se trata de atividades desenvolvidas em terras indígenas (inciso I), localizadas ou desenvolvidas em mais de um Estado (inciso II) ou cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um Estado (inciso III). Não se cogita o enquadramento do caso concreto nas demais hipóteses trazidas pelo dispositivo. Reconhecimento da legitimidade da SEMA-MT para proceder ao licenciamento ambiental em discussão.”

Portanto, tais julgados cuidaram de licenciamentos de pequenos empreendimentos, com impactos ambientais igualmente pequenos ou pouco significativos, o que não é o caso desta ação civil pública, versando atividade de grande impacto ambiental em área impactada por usina hidrelétrica de grande porte, na verdade, a segunda maior usina dessa espécie no país.

VIII – Posicionamento do IBAMA

Tem o IBAMA **competência supletiva**, podendo intervir no processo de licenciamento a qualquer momento caso vislumbre que os interesses ambientais não estão recebendo a devida atenção e proteção dos órgãos ambientais estadual ou municipal, como referido nos julgados, inclusive da Suprema Corte, acima referidos.

Neste caso, a manifestação do IBAMA considerando legítimo o licenciamento ambiental, que entende de competência estadual, supriria a existência de qualquer eventual irregularidade.

De fato, mesmo depois da juntada de manifestação da **Norte Energia**, demonstrando preocupação com possível conflito entre as atividades minerárias e a



operação da UHE Belo Monte, o IBAMA não modificou seu entendimento.

Com efeito, disse a autarquia:

“Com efeito, é preciso primeiro esclarecer que, pelo expediente CE 0238/2022-SSA, a Norte Energia S/A expôs que, no ano de 2013, diante da proximidade do “Projeto Volta Grande” com a Usina Hidrelétrica Belo Monte, tendo examinado os estudos de impacto ambiental disponíveis à época, encaminhou à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará o expediente CE 39/2013 contendo “Relatório com Elenco de Incompatibilidades para a Existência Comum dos Empreendimentos UHE Belo Monte e Belo Sun Mineração” e a “Nota Técnica – Áreas de Influência UHE Belo Monte e o Licenciamento Ambiental de Empreendimentos no seu Interior”.

Segundo a Norte Energia S/A, os anexos do expediente CE 39/2013, elaborados de acordo com os estudos de impacto ambiental disponíveis à época, repita-se, indicavam incompatibilidade entre os empreendimentos hidrelétrico e minerário, motivo pelo qual requereu a suspensão do licenciamento ambiental do “Projeto Volta Grande” até que os eventuais impactos cumulativos e sinérgicos com a Usina Hidrelétrica Belo Monte fossem devidamente considerados.

Embora a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará não tenha suspenso o licenciamento ambiental do “Projeto Volta Grande”, em atendimento à solicitação da Norte Energia S/A, foram estabelecidas condicionantes tanto na Licença Prévia nº 1.312/2014 como na Licença de Instalação nº 2.712/2017, a saber:

- Licença Prévia nº 1.312/2014: a condicionante 28 definiu a apresentação de uma matriz de impacto ambiental consolidada para a análise sistêmica das repercussões do “Projeto Volta Grande do Xingu” sobre a região na qual se pretende instalar o empreendimento, inclusive em relação à Usina Hidrelétrica Belo Monte;

- Licença de Instalação nº 2.712/2017: a condicionante 48 trata da apresentação de estudo hidrológico para o trecho de vazão reduzida do rio Xingu, bem como da modelagem da variação da vazão do rio Xingu e de seus afluentes, considerando o cenário atual e futuro da Usina Hidrelétrica Belo Monte.

(...)

Seja na vigência da Resolução CONAMA nº 237/1997, seja na da Lei Complementar nº 140/2011, a conclusão é a mesma: não compete ao IBAMA promover o licenciamento ambiental do empreendimento “Projeto Volta Grande”. Isto porque eventual sinergia entre empreendimentos não



foi definida na legislação de regência (em vigor ou revogada) como critério para fixação de competência dos entes federativos em matéria de licenciamento ambiental.

Assim, a sentença recorrida, ao eleger a eventual existência de impactos cumulativos e sinérgicos do "Projeto Volta Grande" com a Usina Hidrelétrica Belo Monte para atribuir ao IBAMA o licenciamento ambiental sem indicar o respectivo enquadramento na Lei Complementar nº 140/2011, acaba por revelar que o fundamento não encontra amparo nos critérios legais para a fixação da competência, calcados essencialmente na localização onde se pretende instalar o empreendimento.

É preciso repisar que cada empreendimento deve ser examinado isoladamente para fins de fixação da competência para a promoção do licenciamento ambiental, condição que não tem como consequência a desconsideração de eventual sinergia e seus impactos cumulativos no curso do processo administrativo, ainda que os licenciadores sejam distintos, pois a própria Lei Complementar nº 140/2011 estabelece cooperação entre os entes federativos na matéria. Veja a manifestação técnica do IBAMA sobre o ponto:

"[...] d) é possível faticamente dois empreendimentos sinérgicos serem licenciados ambientalmente por entes federativos distintos sem haver prejuízos?

17. Considerando o histórico do processo acerca do tema, entende-se que é perfeitamente factível e legal o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração ser conduzido pelo órgão estadual, sem prejuízo da cooperação entre os órgãos ambientais para definição de medidas integradas de controle e monitoramento que contemplem uma eventual cumulatividade dos impactos dos dois empreendimentos, em observância da Lei Complementar 140/2011, art. 13, § 1º.

18. Além disso, entende-se que a cooperação entre as empresas Norte Energia e Belo Sun para atuação conjunta pode proporcionar uma sinergia positiva de ações mitigatórias e compensatórias para a região da Volta Grande do Xingu, considerando os apontamentos da análise apresentada na NOT. TEC. 02001.001269/2015-13 COHID/IBAMA (SEI n. 12317656).

(...)

Ainda sobre a questão dos eventuais impactos cumulativos e sinérgicos do "Projeto Volta Grande" com a Usina Hidrelétrica Belo Monte, é preciso esclarecer que o expediente CE 0238/2022-SSA da Norte Energia S/A não traz aos autos elementos ou informações novos, que já não tenham sido



examinados pelo IBAMA.”

(...)

Na Nota Informativa nº 12693560/2022-COHID/CGTEF/DILIC anexa, o IBAMA esclarece, por fim, que, para fins de viabilizar diferentes projetos a serem executados na "Volta Grande do Xingu", inclusive minerários, foram definidos no licenciamento da Usina Hidrelétrica Belo Monte programas robustos para o monitoramento da qualidade ambiental do "Trecho de Vazão Reduzida".

(...)

Reitera o IBAMA, portanto, os termos de sua apelação, rogando conhecimento e provimento, visto que, ressalta-se mais uma vez, sinergia entre empreendimentos não é critério de fixação de competência para a promoção de licenciamento ambiental eleito pela Lei Complementar nº 140/2011, em vigor, nem pela Resolução CONAMA nº 237/1997, já revogada.” (Id 231295549, pags. 1-8).

IX - A sentença recorrida

Normativamente, tudo parece convergir para a manutenção do licenciamento de que trata a espécie no âmbito da SEMA-PA, o que levaria ao provimento das apelações da **Belo Sun**, do **Estado do Pará** e do **IBAMA** quanto à matéria de fundo.

Porém, os fatos ambientais, com seus antecedentes e suas possíveis repercussões, apontam no sentido de se fixar a competência federal para esse licenciamento.

A sentença (ID n. 66484062, pp. 9-55) afastou o pedido de anulação de todos os atos decorrentes do licenciamento estadual e julgou parcialmente procedente o pedido, “*para declarar competente, com fulcro no art. 7º, XIV, "a", LC 140/2001, o IBAMA para analisar e conceder a licenças ambientais do empreendido (sic) denominado PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU*”.

Confira-se a sua fundamentação:

“... estando o feito pronto para julgamento, passo ao enfrentamento do mérito, com respaldo no art. 355, do CPC.

De início, o cerne da questão retratada refere-se à competência para a realização dos atos de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração.



Para isso, fundamenta o autor nos seguintes pontos: que o ente competente para o licenciamento do empreendimento Projeto Volta Grande do Xingu seria o IBAMA, pois o licenciamento teve como início o ano de 2010 e que, portanto a legislação a ser aplicada seria a Resolução 237 do CONAMA. E para isso evoca os seguintes argumentos: que o empreendimento causa significativos impactos de âmbito nacional ou regional, que o empreendimento causa impactos em terras indígenas, e que há sinergia entre o empreendimento PGV e a UHE-Belo Monte e por fim, há sobreposição com as glebas públicas federais.

Outrossim, cabe frisar que este juízo na decisão de fls. 544/546, inverteu o ônus da prova em desfavor do empreendedor.

Com base nestas premissas passo a enfrentar as questões ventiladas. Determina o art. 18, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011:

Art. 18. Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência.

Sustenta o MPF que o licenciamento do Projeto Volta Grande teve início em 2010.

O réu Belo Sun sustenta a aplicabilidade da LC 140/2011 aduzindo que o EIA/RIMA fora protocolizado junto ao órgão ambiental em fevereiro de 2012.

Na decisão de fls. 202/214, restou assentado que pela análise do documento de fl. 339/373, o órgão licenciado faz menção à data 15 de outubro de 2010, tendo sido dirigido ao Órgão Ambiental do Estado do Pará com o intuito de “solicitar a devida apreciação técnica do documento protocolado juntamente com este pedido de Consulta Prévia, para emissão do “Termo de Referência” para elaboração dos estudos necessários ao Licenciamento Ambiental do Projeto Volta Grande

(...).

Com efeito, embora tal documento esteja com data de 2010, por força do disposto no art. 4º, § 1º, da Resolução CONAMA 237/97, ato normativo à época definidor de preceitos relacionados ao licenciamento ambiental, não se revela possível entender tal ato como integrante do procedimento de licenciamento ambiental. Isso em razão de o próprio dispositivo estabelecer que “o IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da



União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.”

Assim, pode-se concluir que o licenciamento, mesmo quando afeto ao órgão ambiental federal, será iniciado após parecer dos órgãos estaduais, e será levado a efeito a partir de estudos técnicos por ele realizados, em procedimento prévio ao licenciamento. Com essas considerações, cumpre observar que, de fato, o licenciamento iniciou-se com a solicitação de Licença Prévia mediante apresentação do EIA/RIMA, o que nos termos do documento fl. 561, ocorreu em 27 de fevereiro de 2012 junto ao órgão estadual do Estado do Pará – SEMA/PA.

(...)

Com base em tal cenário, entende o Ministério Público Federal, embora com base na resolução 237, que o licenciamento ambiental do empreendimento Volta Grande de Mineração deve ser licenciado perante o IBAMA. Sustenta, para tanto, a presença de quatro circunstâncias ou fatores concretos do empreendimento aptos a justificar tal deslocamento do órgão estadual para o órgão federal: a) impacto do Projeto Volta Grande de Mineração sobre Terras Indígenas; b) risco de impacto do Projeto Volta Grande de Mineração sobre o Rio Xingu; c) impacto do Projeto Volta Grande de Mineração sobre o licenciamento da UHE Belo Monte; c) Sobreposição do Projeto Volta Grande de Mineração com Glebas Públicas Federais e Projetos de Assentamento de Reforma Agrária.

De início, cumpre observar que a sistemática adotada tanto na Lei Complementar nº 140/2011, quanto na Lei nº 6938/81 e na Resolução CONAMA 237/97, partem (sic) da premissa de que o licenciamento deve ser realizado no âmbito de um único ente federativo. Além disso, visando oferecer segurança jurídica aos empreendedores e à sociedade, estabeleceu o legislador um sistema rígido de divisão das atribuições, descrevendo hermeticamente aqueles empreendimentos de responsabilidade da União, além de determinar a ampla publicidade dos estudos, relatórios e de todo o procedimento de licenciamento. Firme na idéia de inexistência de posição hierárquica entre os entes federativos, não permitiu o legislador a avocação de processo por ente federado.

(...)

Para além da constatação da necessidade e da imprescindibilidade de estudos relacionados ao componente indígena, também restou consignado no decisum que não obstante ter sido reconhecido pelo órgão ambiental estadual e pelo empreendedor a necessidade de realização de tais estudos, não houve acatamento à recomendação da FUNAI para que o prosseguimento do licenciamento se desse somente após a realização dos estudos. Tal circunstância ensejou o provimento do recurso ministerial para



que fossem realizados os estudos envolvendo o componente indígena.

(...)

No caso em tela, observo que também não há divergência quanto à distância do empreendimento das terras indígenas, todavia a despeito da regra em questão, pelos os fundamentos pelo qual o Tribunal reconheceu a obrigatoriedade do componente indígena, é possível concluir que há impactos nas aludidas terras indígenas, pois se não houvesse impactos os julgadores não teriam chegado a tal conclusão, visto que seria absolutamente desnecessário estudo do componente indígena.

Lado outro, como assentado na decisão que inverteu o ônus da prova, incumbia ao empreendedor provar que o empreendimento não impactava terras indígenas de forma direta ou indiretamente, ônus este que não se desincumbiu.

*E ainda, o EIA/RIMA não pode ser utilizado como critério único para entender que as aldeias indígenas não serão impactadas com o empreendimento, como afirma o **IBAMA** e **Belo Sun** em suas defesas, mormente por ter realizado os estudos com base em dados secundários, como já foi reconhecido pelos próprios requeridos e sedimentado no processo judicial.*

O Estado do Pará em sua defesa, rebate dizendo que não recusou analisar o componente indígena, apesar de entender incabível, ora não é razoável tal tese, visto que se há necessidade de contemplar o componente indígena certamente é porque acredita que os indígenas sofrerão impactos.

Dessa forma, é indubitável que há impacto nas terras indígenas localizadas no entorno da Volta Grande Xingu, o que revela suficiente para atrair a competência do órgão federal para licenciar o empreendimento em questão, com fundamento no art. 7º, XIV, “c”, da LC 140/2011.

*Seguindo na análise do caso, no que se refere ao risco **de impacto do Projeto Volta Grande de Mineração sobre o Rio Xingu**, consoante assentado na decisão de fls. 202/214, o fato revela-se incontroverso pela análise dos estudos e relatórios de impacto ambientais apresentados. Da simples leitura do RIMA (mídia de fl. 560), pode-se extrair a captação de água do Rio Xingu. Referido arquivo extrai-se a seguinte metodologia:*

O tratamento do rejeito é um item de grande importância dentro da descrição do empreendimento tendo em vista que o cianeto e seus compostos são tóxicos e não podem ser descartados no ambiente sem um tratamento prévio. Desta forma o rejeito será tratado no tanque de rejeito final, com solução de ácido peroximonosulfúrico



(H₂SO₅), também conhecido como Ácido de Caro, um forte agente oxidante. Devido à sua instabilidade, o Ácido de Caro deverá ser preparado e usado quase que imediatamente, já que na temperatura ambiente o mesmo se decompõe algumas horas após a sua produção. Uma das vantagens de seu uso reside no fato de que o mesmo é efetivo para tratar polpas e também efluentes líquidos contendo não só cianeto livre, mas também cianato, tiocianato e cianeto complexado com metais. Ressalta-se que haverá geração de nitrogênio nesse processo, porém o mesmo não necessitará ser tratado uma vez que este é inerte e não tóxico, sendo o principal componente da atmosfera terrestre. Após o tratamento do rejeito, a polpa será bombeada para a barragem de rejeitos, onde os sólidos serão depositados já tratados. O excesso de água na barragem já estará tratado, atenderá aos padrões de lançamento e será bombeado diretamente para o rio Xingu mediante controle de qualidade. A tubulação de efluente será equipada com instrumento medidor do teor de cianeto na água. Este instrumento estará intertravado com as bombas de efluente de modo que, ocorrendo qualquer anormalidade, o bombeamento será interrompido e um alarme soará na sala de controle. Assim os operadores tomarão conhecimento imediato de qualquer anormalidade e poderão agir de imediato na identificação e correções das causas do problema. Uma barragem de rejeitos será construída para comportar os resíduos gerados na planta de beneficiamento de ouro. Os barramentos são estruturas destinadas à retenção e a acumulação de água ou polpa (rejeito+água), com várias finalidades; no caso específico desta barragem, será destinada à contenção de rejeito proveniente do minério aurífero. A barragem de rejeitos destina-se a receber o rejeito da planta metalúrgica e terá também a finalidade de promover a disposição dos sólidos (minério tratado) e a clarificação da água que será descartada se em excesso.

*Desta maneira, revela-se patente que a atividade de exploração minerária do empreendedor terá fortes impactos sobre o Rio Xingu. **E aqui cabe observar que o real dimensionamento da extensão de tais impactos somente poderá ser devidamente compreendido a partir da análise em conjunto com os impactos levados a efeito pelo empreendimento UHE Belo Monte.***

Neste ponto, consoante decidido às fls. 544/546, incumbia ao empreendedor provar que o empreendimento não impactará o Rio Xingu, este de forma regional, ônus que igualmente não se desincumbiu, visto que a prova testemunhal não era suficiente para dirimir esta questão.

No mais, conquanto tenha afirmado em sua defesa que o impacto limitar-se-ia a uma pequena área no município de Senador José Porfírio, nada correlacionou com o empreendimento Belo Monte, o que torna a afirmação frágil ante a ausência de uma prova material concreto do alegado.



*O terceiro aspecto trazido pelo MPF como justificador da transferência do licenciamento para o IBAMA diz respeito ao **impacto do Projeto Volta Grande de Mineração sobre o licenciamento da UHE Belo Monte**, gerando sinergias de impactos ambientais com possibilidade de consequências não verificáveis ou imagináveis a partir de estudos individualizados de cada um dos empreendimentos.*

De fato, conforme exhaustivamente narrado na inicial, a região onde se pretende instalar o Projeto Volta Grande de Mineração é área também objeto de graves impactos pela construção da UHE Belo Monte. Esses impactos, inclusive, foram previstos no EIA/RIMA da UHE Belo Monte, assim como pela própria FUNAI, verbis:

“A construção da represa no Sítio Pimental e o desvio do rio, pelos canais até o novo reservatório deverá deixar quase 100km do rio, da região conhecida como Volta Grande, com um vazão extremamente reduzida. Apesar das diversas propostas de mitigar este impacto com a chamada “vazão ecológica”, qualquer diminuição do ritmo atual do ciclo hidrológico terá impactos sérios para a ictofauna. (EIA/UHE Belo Monte, Volume 19, p.307).

“A falta de água irá impor enormes sacrifícios para a população e para o meio ambiente. A falta de vazão impedirá a inundação completa das florestas aluviais e das ilhas, bem como a entrada e permanência de águas durante as enchente (sic). A Volta Grande do Xingu será a área do rio com a maior perda de habitats de toda a área afetada. Considera-se que os impactos para a fauna aquática serão mais graves nesta área do que na região do reservatório. A mortalidade e diminuição de espécies são características dos pedrais é um dos impactos previstos desta área, como consequência da perda da vazão. Este impacto se soma à perda de áreas de inundação e habitat de desova e alimentação dos peixes [...] Nesta região espera-se então a diminuição tato das espécies reófilas, adaptadas às águas de velocidades altas, como das espécies sedentárias como os cascudos da família loricariidae. A falta de água deverá também determinar o aumento da temperatura da água. Por isso, alguns peixes podem até desaparecer [...].”
(EIA/UHEBeloMonte, Volume 19, p.307).

“a vazão reduzida promovida pelo Projeto Belo Monte causará uma reconfiguração no modo de vida dos povos que habitam a Volta Grande do rio Xingu. Hoje o cotidiano dos indígenas é intimamente ligado ao rio, tanto para sua subsistência, pelo consumo de pescado e outros animais aquáticos, como na geração de renda, seja de peixes ornamentais ou do pescado comercial.” *(UHE Belo Monte–Componente Indígena/Parecer Técnico n.21/CMAM/CGPIMA/FUNAI).* *“Historicamente os Jurunas residem na região do rio Xingu há*



*muitos anos e as gerações desses indígenas vivem na região da VGX conforme o ciclo hidrológico do rio Xingu. As mudanças ambientais irão alterar o cenário que possuem a memória e calendário etnoecológico. **Além de levar a possível perda de elementos da biodiversidade levará a perdas de referência espacial dos indígenas devido à grande modificação no ambiente.**"(EIA/UHE BeloMonte, Volume 35, Tomo 2, p.288)*

A manifestação das associações encartada às fls. 631/686, reforçam as teses da parte autora, como se depreende do trecho abaixo:

É inegável que o Xingu é essencial à vida dos Yudjá. O rio permite a eles a subsistência e deslocamento, pois participam de uma ampla rede de parentesco e amizades que inclui Altamira e toda a Volta Grande do Xingu. O barramento imposto com a usina de Belo Monte põe seu modo de vida atual diretamente em risco, uma vez que houve desvio da maior parte do fluxo do rio, trazendo um seca permanente à Volta Grande. Tanto a pesca quanto a navegação estão comprometidas.

(...)

Araras estão localizados na parte baixa da bacia do Xingu, conhecida como Volta Grande, entre os rios Bacajaí (daí serem conhecidos como Arara da Volta Grande do Xingu). Habitam a confluência dos rios Xingu e Bacajaí, na TI Arara da Volta Grande do Xingu. A região é muitas corredeiras e ilhas. As ilhas são fundamentais para a reprodução sociocultural dos Araras, pois as usam para pescar e caçar.

(...)

o volume de água irregular (difícil navegabilidade): se não bastasse a diminuição da vazão do rio que praticamente inviabilizou a navegabilidade em alguns trechos e/ou períodos, há uma constante modificação do nível da água em curto espaço de tempo. (...)

Neste ponto, na mesma intelecção anterior, incumbia aos requeridos por meio de provas refutarem as teses da parte autora, no sentido de trazer elementos acerca de que o empreendimento não causaria significativos impactos de âmbito nacional ou regional, bem como a ausência de sinergia com o empreendimento Belo Monte, ônus estes que também não se desincumbiram.

*Noto pela linha de defesa traçadas pelos requeridos, que estes se apegam ao EIA/RIMA para rebater que não há sinergia entre os empreendimentos, porém os fatos revelam o contrário, ou seja, o empreendimento será em local que já houve alteração ambiental pelo empreendimento **UHE - Belo***



***Monte** e um novo empreendimento na mesma circunvizinhança certamente repercutirá no trecho denominado trecho de vazão reduzida.*

*Por fim, o último aspecto trazido pelo autor diz respeito à **sobreposição do Projeto Volta Grande de Mineração com Glebas Públicas Federais e Projetos de Assentamento de Reforma Agrária**, circunstância que em seu entender também seria apta a justificar o licenciamento ambiental pelo órgão federal.*

As defesas sustentam que este não seria critério para aferir competência dos órgãos ambientais.

Nesta questão, de fato a dominialidade não é critério utilizado pela LC 140/2011 para fixar a competência de licenciamento ambiental, por conseguinte não vislumbro que haja impedimento do Estado do Pará em licenciar empreendimentos em terras públicas federais.

(...)

*Feitas estas constatações, em arremate, pelas as questões trazidas pelo Ministério Público Federal, consistente no impacto do **Projeto Volta Grande Xingu** em terras indígenas, no rio Xingu e sinergia com o UHE-Belo, a meu sentir, revelam aspectos complexos da sistemática estabelecida pela LC nº 140/2011 para o licenciamento ambiental. Com efeito, embora tenha havido dúvida do juízo quando da análise sumária dos fatos em sede de liminar, neste momento pelos fatos existentes nos autos revelam que o **Projeto Volta Grande do Xingu** demanda competência do ente federal para aprovar o licenciamento pretendido pela requerida **BELO SUN**, porquanto dentro do âmbito de atribuições traçadas diretamente para a assunção do licenciamento pelo ente federal no art. 7º, XIV, e alíneas.*

E aqui não se pode falar que o juízo está sendo levado por suposições diante da falta de provas por parte dos requeridos, mas sim de uma certeza jurídica, pois dos pontos traçados pelo MPF a questão indígena restou mais que evidenciada que haverá impactos diretos em suas terras, cultura e meios de vida, fato este que o próprio Tribunal Regional Federal da 1ª Região já reconheceu em sede de apelação ao norte já mencionada, isso aliado aos outros elementos que embora não estejam sobejamente provados, porquanto o juízo concluiu pela inversão do ônus da prova, o princípio da prevenção e precaução dão guarida para que este juízo conclua pela sua existência, diante da probabilidade real de haver impactos em âmbito nacional e no rio Xingu.

*Avançando na análise da questão, é possível constatar que as questões trazidas pelo MPF baseiam-se essencialmente na existência de sinergia de impactos ambientais verificável entre o empreendimento **Projeto Volta***



Grande de Mineração e a UHE Belo Monte, empreendimento sob licenciamento do IBAMA. De fato, merece destaque o fato de que evidências já apontadas alhures que existe ligação direta entre os empreendimentos, não só pela presunção, mas pelos fatos trazidos pelas partes.

A partir de tais constatações é possível destacar o equívoco na análise da ré **Belo Sun** quando sustenta a inexistência de interesse do ente federal em analisar. E a recusa do ente federal em assumir tal mister, não tem o condão de afastar tal exigência, por estar este submisso ao que determina a lei e não a sua vontade discricionária.

Deveras, a proteção ambiental é direito fundamental que deve ser analisado sob a égide do interesse público, visto que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (artigo 225 da CF). É importante observar, ainda, que, em se tratando de Direito Ambiental, a tutela não se dirige apenas a casos de ocorrência efetiva de dano. Pelo contrário, busca-se justamente proteger o meio ambiente da **iminência ou probabilidade de dano**, evitando-se que ele venha a ocorrer, pois o dano ambiental é, como regra, irreversível.

Outrossim, **o princípio da precaução**, princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) impõe que, “para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.

Como bem destaca José Rubens Morato Leite, “este princípio reforça a regra de que as agressões ao ambiente, uma vez consumadas, são, normalmente, de reparação difícil, incerta e custosa, e pressupõem uma conduta genérica *in dubio pro ambiente*. (...) Com efeito, a precaução objetiva prevenir já uma suspeita de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo. Seu trabalho é anterior à manifestação de perigo e, assim, prevê uma política ambiental adequada a este princípio” (Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 46-47).

(...)

Portanto, à toda evidência, a análise a respeito da potencialidade dos danos ao meio ambiente deve ser feita de forma completa, contemplando inclusive eventual sinergia de impactos como medida de detalhamento e esclarecimento a respeito dos danos e riscos potenciais.



*Diante de todas essas considerações, concluo ser o IBAMA o órgão ambiental competente para autorizar o licenciamento do **Projeto Volta Grande do Xingu**.*

No que pertine a declaração de nulidade, embora não tenham sido apontadas falhas no processo de licenciamento ambiental precedido pelo órgão estadual, é certo que a autorização por órgão incompetente levaria invariavelmente a nulidade do ato, consoante dispõe o art. 2º, “a”, da Lei 4717/65 c/c art. 53 da Lei 9784/99.

Lado outro, é fato que já foram expedidas as licenças prévia e de instalação, não sendo razoável declarar a nulidade destes atos quando pairavam dúvidas acerca da competência da autoridade licenciadora.

Em recente alteração legislativa da lei 4657/42 (LINDB), o legislador consignou expressamente que a decisão que decretar a invalidade de ato deverá indicar consequências jurídicas, bem como as condições para sua regularização, soma-se a isso o art. 55 da Lei 9784/99, o qual admite a convalidação dos atos administrativos que não gerem lesão a terceiros e possam ser convalidados.

No caso, antevejo que as consequências da nulidade geraria inegável prejuízo ao empreendedor, sem olvidar a própria administração estadual, entretanto, vislumbro que é perfeitamente sanável o ato em questão, visto que a mácula recaiu sobre a autoridade competente, sendo perfeitamente admissível sua convalidação pela autoridade competente.

Assim, evidenciado que não houve má-fé dos requeridos e que a questão se revelou polêmica e controvertida, o reconhecimento judicial da competência não pode neste momento gerar prejuízo ao empreendedor que agiu em conformidade com o que lhe foi exigido pelas autoridades públicas.

Destarte, conquanto o STJ tenha consolidado entendimento acerca da inaplicabilidade do fato consumado na seara ambiental (súmula 613), entendo que ao deixar de declarar nulos os atos já praticados não transmuda em acolhimento do fato consumado, porquanto é plenamente possível que o órgão ambiental agora competente ratifique os atos já realizados ou mesmo reveja para fazer novas exigências.

No mais, é fato que o TRF da 1ª Região adotou o mesmo caminho ora seguindo por este juízo, ou seja, não declarou nulo o ato de licenciamento, mas apenas condicionou a validade deste à elaboração do ECI.

Assim, deverá o Estado do Pará, sem reconhecer qualquer nulidade, encaminhar o procedimento administrativo de licenciamento do Projeto Volta Grande do Xingu ao IBAMA para que este reavalie a regularidade



das licenças já concedidas e as ratifique ou havendo necessidade solicite novos documentos ou esclarecimentos, sem olvidar da necessidade do componente indígena já determinado na ACP 2505-70.2013.4.01.3903.

(...)"

Nos termos da fundamentação acima declinada, concluiu o juízo de primeiro grau que haveria um impacto ambiental sinérgico do empreendimento já em funcionamento (a Usina Hidrelétrica Belo Monte) e do Projeto Volta Grande de Mineração, além do impacto sobre terras indígenas.

X – O acórdão desta Turma na ACP n. 0002505-70.2013.4.01.3903

Esta Sexta Turma, ao julgar as apelações na referida ação civil pública, fixou entendimento pela necessidade de realização do Estudo do Componente Indígena pelo empreendedor e sua consideração pelo órgão licenciador.

Confira-se toda a ementa do acórdão:

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERAÇÃO. PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU DE MINERAÇÃO. IMPACTO EM TERRA INDÍGENA. EXISTÊNCIA. RECONHECIMENTO PELO ÓRGÃO LICENCIADOR ESTADUAL. ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA - ECI. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO. DISCUSSÃO QUANTO AO MOMENTO: ANTES DA LICENÇA PRÉVIA OU NO DECORRER DA MESMA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MPF E DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR, AUSÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO DOS ASSISTENTES LITISCONSORCIAIS E NULIDADE DA SENTENÇA PELO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE AFASTADAS. MÉRITO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE LICENÇA PRÉVIA SEM O ECI. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPACTO. EMISSÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO SEM O ECI. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDO DE COMPONENTE INDÍGENA REALIZADO A PARTIR DE DADOS SECUNDÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. CONSULTA LIVRE E MOTIVADA DOS INDÍGENAS AFETADOS. NECESSIDADE. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT. ALEGADA OMISSÃO DA FUNAI A IMPOSSIBILITAR A ELABORAÇÃO DO ECI. NECESSIDADE DE DISCUSSÃO EM AUTOS DISTINTOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.

I - Nos termos do inciso V do art. 129 da Constituição Federal, é função



institucional do Ministério Público a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas, sendo certo que o inciso XI do art. 6º da Lei Complementar nº 75/93 prevê ser do Ministério Público da União tal atribuição, inclusive no que se refere à propositura das ações cabíveis. Preliminar de ilegitimidade ativa do MPF afastada.

II - Figurando o Ministério Público Federal no polo ativo da lide, a competência da Justiça Federal decorre do inciso I do art. 109 da Constituição Federal. Ademais, a FUNAI também foi admitida, na origem, como assistente litisconsorcial do autor, de modo que também sob essa ótica resta justificada a competência da Justiça Federal para a demanda.

III - Pugnando o Ministério Público Federal, quando da propositura da ação, pela suspensão do processo de licenciamento ambiental ou, caso já iniciado, com a emissão da Licença Prévia, a declaração de sua nulidade, paralisando-se o procedimento até que sejam complementados os Estudos de Impacto Ambiental e avaliados pela FUNAI os Estudos de Componente Indígena, ressalvada a garantia de participação dos indígenas, e considerando que a própria ré Belo Sun reconhece que a FUNAI não avaliou o ECI apresentado, ao afirmar a insistência do órgão indigenista de que não há estudo válido, resta afastada a alegação de perda superveniente do interesse de agir.

IV - Tanto a FUNAI quanto o Município de Senador José Porfírio, impactado pelo Projeto Volta Grande de Mineração, podem figurar no feito na qualidade de assistentes litisconsorciais do MPF. Isso porque ambos possuem interesse jurídico no resultado final do processo: a FUNAI, por possuir como função institucional a proteção dos interesses indígenas; e o Município Senador José Porfírio/PA, pelo fato de o empreendimento minerário encontrar-se localizado dentro de seus limites territoriais, de modo que o resultado da demanda causará efeitos à municipalidade. Ademais, nos termos do inciso XI do art. 23 da Constituição Federal, "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios".

V - Não há que se falar em nulidade da sentença pelo fato de ter havido o julgamento antecipado da lide. A uma, porque a questão relativa à distância entre o empreendimento e as terras indígenas citadas nos autos é incontroversa, sendo certo que as partes litigantes reconhecem que estas distam mais de 10 km daquele, havendo controvérsia apenas quanto à (im)prescindibilidade do ECI e o momento em que deve ser apresentado. A duas, porque o próprio Estado do Pará, por meio de seu órgão licenciador (SEMA/PA), acatando recomendação do Ministério Público Federal, concluiu pela necessidade de realização do ECI, divergindo tão somente quanto ao momento em que pode ser realizado. Portanto, se o próprio Estado do Pará reconhece a necessidade de realização do ECI,



desnecessária a produção de provas acerca da alegação de ausência de impacto sinérgico com a UHE Belo Monte e de impacto às Terras Indígenas que não tenham sido objeto de estudo prévio. E a três, porque não demonstrado, pela primeira apelante, em que medida a não realização de audiência preliminar teria ocasionado prejuízo, sendo hipótese de incidência do princípio pas de nullité sans grief.

VI - Nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei". No plano internacional, por seu turno, tem-se a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19/04/2004, cujos arts. 6º, 7º e 15 dispõem, em síntese, acerca da obrigatoriedade de consulta dos povos indígenas na hipótese de realização de projetos de exploração dos recursos existentes em suas terras.

VII - A discussão acerca da distância entre o empreendimento e as terras indígenas mais próximas é desnecessária no caso concreto, vez que o próprio Estado do Pará, por meio de seu órgão licenciador (SEMA), concluiu, no âmbito administrativo, acerca da necessidade de elaboração do ECI exigido pelo Ministério Público Federal. Controvérsia restrita acerca do momento em que o ECI deve ser apresentado, ressalvada a garantia de participação dos indígenas - se na fase anterior à concessão da viabilidade do empreendimento ou se durante o procedimento de licenciamento ambiental, mais precisamente na fase de licença prévia, podendo-se eventualmente avançar para a fase da licença de instalação.

VIII - Conforme ressaltado pelo Estado do Pará, e não infirmado pelo Ministério Público Federal em contrarrazões ao recurso de apelação, apesar de haver a exigência de oitiva das comunidades indígenas afetadas em razão do empreendimento Projeto Volta Grande, tanto é que acatada a recomendação no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, não há regulamentação específica que exija que a participação dos indígenas ocorra antes da fase das licenças (prévia, de instalação e de operação). Dessa forma, não há óbice ao regular prosseguimento do processo de licenciamento ambiental, com a emissão de licença prévia, desde que contemplado o ECI exigido pela FUNAI e pelo Ministério Público Federal, até porque, na fase da licença prévia não há que se falar em impacto ambiental, vez que, nela, não se autoriza o início das obras, tampouco o funcionamento da atividade.

IX - A alegação, versada em petição incidental, no sentido de que a primeira apelante já teria apresentado o ECI exigido pela FUNAI e pelo Ministério Público Federal não conduz à conclusão, no caso concreto, de



que possível a continuidade do licenciamento ambiental, restaurando-se os efeitos da licença de instalação suspensa nos autos de agravos de instrumento interpostos contra decisão que recebera, apenas no efeito devolutivo, os recursos de apelação interpostos pelas rés. Isso porque o ECI apresentado, conforme reconhece a primeira apelante, não se reveste dos requisitos necessários de validade, notadamente diante do fato de que foi elaborado a partir de dados secundários. Considerar o teor do ECI, ignorando a afirmação de que elaborado a partir de dados secundários, é contrariar o disposto na Constituição Federal e na Convenção nº 169 da OIT, que estabelecem expressamente a necessidade de manifestação da comunidade indígena atingida.

X - Não modifica o entendimento acerca da imprestabilidade do ECI apresentado com base em dados secundários a alegação de que, após diversos contatos realizados com a FUNAI para que fosse agendada a apresentação do empreendimento aos indígenas das TIs Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu para a realização dos trabalhos de campo do ECI dentro dessas áreas, não foi possível sua realização, sendo que a autarquia não teria apresentado nova data para a retomada dos estudos. Isso porque a primeira apelante dispõe dos meios judiciais cabíveis para sanar a omissão da FUNAI no que se refere à definição das datas para a retomada dos estudos relacionados ao ECI. O que não lhe é permitido é que, diante da alegada omissão do órgão indigenista, o que deve ser apurado em ação própria, apresente estudo que não possui validade frente ao que determinam a Constituição Federal e a Convenção nº 169 da OIT. Não bastasse isso, as demais questões levantadas pela FUNAI, quanto à não observância do termo de referência para a elaboração do ECI, constantes de ofício cuja cópia fora juntada aos autos, também devem ser objeto de ação própria. É que a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal diz respeito tão somente à validade do procedimento de licenciamento ambiental sem a prévia elaboração do ECI aprovado pela FUNAI, sendo que qualquer questão relacionada ao próprio estudo não pode ser objeto do presente feito, sob pena de indevido alargamento do objeto da demanda.

XI - A elaboração do ECI não afasta a necessidade de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, na forma da Convenção nº 169 da OIT, já que são institutos que não se confundem entre si, conforme precedente de Relatoria do eminente Desembargador Souza Prudente, que afastou a alegação de litispendência entre ações que possuíam as mesmas partes, porém causas de pedir distintas (AC 0005891-81.2012.4.01.3600/MT, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.1111 de 29/10/2013). Nada obsta, contudo, na esteira do entendimento ora firmado, e considerando o transcurso do lapso de tempo decorrido desde a decisão, proferida em sede de agravo de instrumento, que autorizou a emissão da licença prévia ao empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, que se mantenha



a validade da referida licença, porém suspenda-se o curso do licenciamento ambiental, enquanto não satisfeitos os requisitos necessários.

XII - Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT. Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos.

XIII - Não há fundamento para a condenação do Estado do Pará em multa por litigância de má-fé, vez que as razões recursais por ele apresentadas apenas dizem respeito aos motivos pelos quais se insurge contra a pretensão ministerial, não tendo havido a modificação da verdade dos fatos. Também não há que se falar em conduta do MPF que enseje sua condenação por litigância de má-fé, vez que não atuou de modo temerário, estando no regular desempenho de suas atribuições institucionais.

XIV - Recursos de apelação interpostos pelos réus aos quais se dá parcial provimento (item XII).

(AC 0002505-70.2013.4.01.3903, Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN, Sexta Turma, e-DJF1 19/12/2017)

Se nesse acórdão a competência para o licenciamento não foi alterada, permanecendo na SEMA-PA, é fora de dúvida que se estabeleceu a necessidade de se saber a abrangência dos impactos ambientais sobre as terras indígenas que se situam rio abaixo, na margem direita (TI Arara da Volta Grande) e na margem esquerda (TI Paquiçamba), distando, esta 16,2 km e aquela, 11,6 km, do empreendimento.

XI - Decisão RE n. 1.379.751-PA

Em recente decisão proferida no RE n. 1.379.751-PA, em cuja ação originária se discutia o licenciamento relativo à Usina Hidrelétrica Belo Monte, e que neste Tribunal se considerou competente para concessão da licença o IBAMA, conforme AC n. 2006.39.03.000711-8, de relatoria da Desembargadora SELENE MARIA DE ALMEIDA, então integrante da 5ª Turma, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES registrou o que segue:

“Destaco, ainda, que não se sustenta o argumento do IBAMA, igualmente



sustentado pela UNIÃO, de que o empreendimento não se localiza em terras indígenas, pois, conforme muito bem destacado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, mostra-se inegável que, embora o empreendimento em si não esteja totalmente localizado em áreas indígenas, os seus impactos – os quais abrangem área muito superior à do próprio empreendimento – indiscutivelmente abrangeram terras indígenas.

Veja o trecho citado pelo próprio IBAMA da decisão proferida pela Corte Especial do TRF da 1ª Região quando do julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar 215-88.21.4.1-0000/PA2 (Vol. 44, fl.126):

2 “Abstraindo-se a interminável discussão consistente em saber se o preceito constitucional do § 10 do art. 176 da Constituição Federal é norma de eficácia contida ou limitada, na célebre classificação de José Afonso da Silva, o que está demonstrado nos autos, tecnicamente, elos recorridos, que, de certo modo esvazia a discussão na hipótese, é que o empreendimento, de AHE Belo Monte, em termos de estrutura física de alagamento, não está compreendido em terras indígenas, embora elas estejam na área de abrangência dos impactos ambientais causados pelo empreendimento que, como não poderia deixar de ser, é muito mais ampla e se insere no raio de incidência das medidas de controle pelo órgão ambiental dentro do licenciamento – mitigadoras e compensatórias.

Como afirmou a decisão recorrida, “... a decisão impugnada desconsidera o teor das conclusões a que chegaram os estudos levados a cabo pelo IBAMA, no ponto em que afirma que “(...) – O Termo de Referência do IBAMA para a elaboração do EIA/RIMA ao incluir como ADA o trecho afetado por redução da vazão não inclui as terras indígenas; pois não haverá perda territorial em decorrência do empreendimento’ (fl. 70)”

Além disso, uma interpretação sistemática e finalística do art. 231, § 3º, da Constituição Federal não impõe como requisito que o empreendimento propriamente dito esteja situado em terras indígenas, mas apenas que estas terras venham a ser efetivamente por ele afetadas.

Do contrário, caso o referido dispositivo constitucional seja interpretado de forma literal e restritiva, como proposto pelos recorrentes, admitir-se-ia o absurdo de considerar constitucional a realização de empreendimento que, por não estar incluído em terras propriamente indígenas, venha a torná-las inóspitas, direta ou indiretamente, ou prejudicar drasticamente a cultura e a qualidade de vida das populações indígenas que habitam a região.”



Essa decisão, datada de 1º/09/2022, se orienta pela possibilidade de os impactos ambientais alcançarem terras indígenas, ainda que nela não situado o empreendimento que os provoca.

XII - Conclusão

Que dizer, então, de um empreendimento que tem de um lado, rio acima, a 2ª maior Usina Hidrelétrica do país, a UHE Belo Monte, e de outro, a pouco mais de 12 km, rio abaixo, duas Terras Indígenas, uma em cada margem do curso principal, e que se pretende instalar em um trecho do Rio Xingu de sabida redução do nível de suas águas pela represa da referida usina?

O empreendimento que se quer instalar, Projeto Volta Grande de Mineração, não está, efetivamente, localizado em terras indígenas, e a área indígena mais próxima está à distância de 11,6 km (TI Paquiçamba) e outra, a 16,2 km (TI Arara da Volta Grande), mas a Volta Grande do Xingu é uma região ambientalmente estressada, ainda que além do limite de 10 km considerado pela Portaria Interministerial n. 419/2011.

E como se registrou na decisão do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, em relação à referida Usina Belo Monte, “os seus impactos – os quais abrangem área muito superior à do próprio empreendimento – indiscutivelmente abrangeram terras indígenas”, e que “uma interpretação sistemática e finalística do art. 231, § 3º, da Constituição Federal não impõe como requisito que o empreendimento propriamente dito esteja situado em terras indígenas, mas apenas que estas terras venham a ser efetivamente por ele afetadas”, de sorte que idêntica consideração se deve fazer em relação ao Projeto Volta Grande de Mineração, a meio caminho, por assim dizer, da Usina Belo Monte e das terras indígenas, de modo que a mesma entidade licenciadora da usina (IBAMA) deve ser também a do empreendimento de mineração, como decorrência, por sua relação ambiental com as terras indígenas.

Depois, como já declinado, este Tribunal determinou a realização de Estudo do Componente Indígena para legitimidade do procedimento de licenciamento do Projeto Volta Grande, para se estabelecer a repercussão do projeto nas terras indígenas e, conseqüentemente, evitar, mitigar e/ou compensar os danos ambientais, porque efetivamente cuida-se de empreendimento cuja instalação se coloca entre referida Usina, à montante do Rio Xingu, e terras indígenas, à jusante, e em trecho do rio que, em decorrência da usina, tem sua vazão bastante reduzida.

Tudo isso, porém, deverá estar a cargo da autarquia federal, que, ainda que por decisão judicial, licenciou a Belo Monte, e, portanto, pode adequadamente avaliar as interações entre os empreendimentos e suas repercussões nas comunidades indígenas vizinhas, afetadas pelo primeiro empreendimento e cuja situação pode agravar-se pelo projeto de mineração.



Portanto, a sentença merece ser mantida, em todos os seus termos, ficando mantida a validade de todos os atos administrativos praticados no processo de licenciamento, inclusive das respectivas licenças, cabendo ao IBAMA reavaliar “a regularidade das licenças já concedidas”, e as ratificar ou não, como se determinou na sentença recorrida, em ordem a evitar repetições desnecessárias de atos e estudos da mineradora interessada e da SEMA-PA, por isso que não merecem provimento as apelações do Ministério Público Federal e das associações indígenas, que pretendiam a anulação de todo o processo administrativo perante o órgão ambiental estadual.

Por fim, declaro sem efeito o quanto decidido no Agravo Interno interposto contra decisão monocrática na Tutela Antecipada Antecedente n. 1030541-04.2018.4.01.0000, pela qual se suspendeu a cláusula da sentença recorrida pela qual se determinou a reavaliação pelo IBAMA dos atos praticados, no âmbito da SEMA-PA, no processo de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração.

XIII – Dispositivo

Em face de todo o exposto,

a) **nego provimento às apelações** da **Belo Sun Mineração Ltda.**, do **Estado do Pará e do IBAMA;**

b) **nego provimento às apelações** do **Ministério Público Federal** e das **associações indígenas admitidas no processo, e**

c) **declaro sem efeito** o quanto decidido no agravo interno interposto nos autos da Tutela Antecipada Antecedente n. 1030541-04.2018.4.01.0000.

Sem custas e sem honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei n. 7.347, de 1985.

É como voto.





PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 16 - DESEMBARGADOR FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA
Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 0001813-37.2014.4.01.3903 PROCESSO REFERÊNCIA: 0001813-37.2014.4.01.3903

CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) e outros

REPRESENTANTES POLO ATIVO: JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA - PA16448-A, FERNANDO JOSE MARIN CORDERO DA SILVA - PA11946-A, PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA - PA11366-A, DENISE DE FATIMA DE ALMEIDA E CUNHA - PA9158-A, YASMIM ROSA DA SILVA - PA18420-A e JORGE ALEX NUNES ATHIAS - PA3003-A

POLO PASSIVO: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: FERNANDO JOSE MARIN CORDERO DA SILVA - PA11946-A, PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA - PA11366-A, DENISE DE FATIMA DE ALMEIDA E CUNHA - PA9158-A, YASMIM ROSA DA SILVA - PA18420-A, JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA - PA16448-A e JORGE ALEX NUNES ATHIAS - PA3003-A

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROJETO VOLTA GRANDE DE MINERAÇÃO. VOLTA GRANDE DO RIO XINGU: TRECHO DE VAZÃO REDUZIDA DAS ÁGUAS EM RAZÃO DA REPRESA DA HIDRELÉTRICA BELO MONTE. EMPREENDIMENTO A SER INSTALADO NAS PROXIMIDADES DA USINA BELO MONTE E DE TERRAS INDÍGENAS, SUJEITAS À INFLUÊNCIA DOS IMPACTOS AMBIENTAIS. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA O LICENCIAMENTO QUE DEVE SER A MESMA DO ÓRGÃO OU INSTITUIÇÃO LICENCIADORA DE BELO MONTE. MANUTENÇÃO DA VALIDADE DAS LICENÇAS JÁ CONCEDIDAS POR ÓRGÃO ESTADUAL, SEM PREJUÍZO DA REAVALIAÇÃO PELA AUTARQUIA FEDERAL. APELAÇÕES DESPROVIDAS. SENTENÇA MANTIDA.

1. Trata-se de apelações interpostas contra sentença preferida pelo Juízo da Subseção Judiciária de Altamira/PA que, em sede de ação civil pública, julgou parcialmente procedentes os pedidos para declarar competente o IBAMA para analisar e conceder as licenças ambientais do empreendimento de mineração denominado “Projeto Volta Grande do Xingu”.

2. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou a ação com o objetivo de suspender o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração, até que seja declarada a incompetência do Estado do Pará quanto ao licenciamento ambiental do empreendimento, com a anulação de todos os atos realizados e a suspensão imediata de suas atividades até que seja regularizado o processo de licenciamento perante entidade ou órgão federal.



3. Rejeita-se a preliminar de incompetência da Justiça Federal para processar e julgar a ação, que está superada pelo entendimento do Tribunal, por esta Sexta Turma, no julgamento das apelações interpostas nos autos da Ação Civil Pública n. 0002505-70.2013.4.01.3903/PA, em 06/12/2017, que teve por objeto a suspensão do licenciamento ambiental do mesmo Projeto Volta Grande de Mineração, para complementação dos Estudos de Impacto Ambiental – EIAs e avaliação pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI dos Estudos do Componente Indígena – ECIs, que contemplem a consulta prévia dos indígenas afetados, a serem realizados em conformidade com o Termo de Referência aprovado pelo órgão indigenista, nos termos da Convenção 169 da OIT.

4. Rejeitam-se, igualmente, as questões preliminares de ofensa ao contraditório, à ampla defesa e ao livre convencimento motivado, pois o juízo de origem apreciou a contento os pedidos de prova e motivou sua decisão suficientemente.

5. Quanto à matéria de fundo, a Lei Complementar n. 140/2011, que regulamentou o art. 23 da Constituição Federal, estabeleceu que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.” (art. 13).

6. O empreendimento que se quer instalar, Projeto Volta Grande de Mineração, não está, efetivamente, localizado em terras indígenas, e a área indígena mais próxima está à distância de 11,6 km (TI Paquiçamba) e outra, a 16,2 km (TI Arara da Volta Grande), mas a Volta Grande do Xingu é uma região ambientalmente estressada, ainda que além do limite de 10 km considerado pela Portaria Interministerial n. 419/2011.

7. Em decisão proferida no RE n. 1.379.751-PA, pela qual se negou seguimento ao extraordinário, e em cuja ação originária se discutiu o licenciamento relativo à Usina Hidrelétrica Belo Monte, registrou o Ministro ALEXANDRE DE MORAES, em relação ao licenciamento da referida usina, que “os seus impactos – os quais abrangem área muito superior à do próprio empreendimento – indiscutivelmente abrangeram terras indígenas”, e que “uma interpretação sistemática e finalística do art. 231, § 3º, da Constituição Federal não impõe como requisito que o empreendimento propriamente dito esteja situado em terras indígenas, mas apenas que estas terras venham a ser efetivamente por ele afetadas”, de sorte que idêntica consideração se deve fazer em relação ao Projeto Volta Grande de Mineração, a meio caminho, por assim dizer, da Usina Belo Monte e das terras indígenas, de modo que a mesma entidade licenciadora da usina (IBAMA) deve ser também a do empreendimento de mineração, como decorrência, por sua relação ambiental com as terras indígenas.

8. O licenciamento deve estar a cargo da autarquia federal, que, ainda que por decisão judicial, licenciou a UHE Belo Monte, e, portanto, pode adequadamente avaliar as interações entre os empreendimentos e suas repercussões nas comunidades indígenas vizinhas, afetadas pelo primeiro empreendimento e cuja situação pode agravar-se pelo projeto de mineração.



9. Depois, este Tribunal, no julgamento da AC n. 0002505-70.2013.4.01.3903, reconheceu a necessidade de elaboração do Estudo do Componente Indígena – ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, para emissão da instalação, que ficou suspensa, exatamente para se estabelecer a repercussão do projeto nas terras indígenas e, conseqüentemente, evitar, mitigar e/ou compensar os danos ambientais, porque efetivamente cuida-se de empreendimento cuja instalação se coloca entre referida usina, à montante do Rio Xingu, e terras indígenas, à jusante, e em trecho do rio que, em decorrência da usina, tem sua vazão bastante reduzida.

10. A sentença merece ser mantida, em todos os seus termos, ficando assegurada a validade de todos os atos administrativos praticados no processo de licenciamento, inclusive das respectivas licenças, cabendo ao IBAMA reavaliar “a regularidade das licenças já concedidas”, e as ratificar ou não, como se determinou na sentença recorrida, em ordem a evitar repetições desnecessárias de atos e estudos da mineradora interessada e da SEMA-PA, por isso que não merecem provimento as apelações do Ministério Público Federal e das associações indígenas, que pretendiam a anulação de todo o processo administrativo perante o órgão ambiental estadual.

11. Perda de eficácia do quanto decidido no Agravo Interno interposto contra decisão monocrática na Tutela Antecipada Antecedente n. 1030541-04.2018.4.01.0000, pela qual se suspendeu a cláusula da sentença recorrida em que se determinou a reavaliação pelo IBAMA dos atos praticados, no âmbito da SEMA-PA, no processo de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração.

12. Apelações desprovidas.

A C Ó R D ã O

Decide a Turma, à unanimidade, negar provimento às apelações.

6ª Turma do TRF da 1ª Região – 11/09/2023.

Desembargador Federal JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA

Relator

