



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO – 8ª TURMA  
ESPECIALIZADA

AC Nº 0003733-31.2012.4.02.5118 (2012.51.18.003733-0)

**APELANTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL -  
DNPM**

**APELANTE: INSTITUTO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - INEA**

**APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**RELATOR: DES. FED. VERA LÚCIA LIMA**

**PROCESSO ELETRÔNICO**

Trata-se de apelações cíveis interpostas pelo **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL – DNPM** e pelo **INSTITUTO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - INEA** de sentença (fls. 2768/2802, integrada pela de fls. 2827/2832) que, nos autos da ação civil pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face dos apelantes e de **ALMIR DOS SANTOS, ELI LOPES DA SILVA** e **AREAL DIVISA LTDA-ME I E II**, julgou os pedidos, em parte, procedentes, para:

**“1) CONDENAR o AREAL DA DIVISA LTDA ME I E II e ELI LOPES DA SILVA a INTERROMPER imediatamente a realização de atividades de extração mineral na área objeto da presente ação – Região do Amapá-Piranema. Quanto ao ponto, confirmo a tutela antecipada deferida às fls. 1784/1791. Desde já ficam os réus logo acima advertidos de que eventual descumprimento pontual à determinação supra importará na imposição de multa no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO

**2) CONDENAR o AREAL DA DIVISA LTDA ME I E II; ELI LOPES DA SILVA e ALMIR DOS SANTOS, de forma solidária a:**

**a) APRESENTAR** ao juízo projeto de recuperação da atual área degradada, visando à restauração do meio ambiente. Quanto ao ponto, **antecipo os efeitos da tutela**, devendo o projeto ser apresentado no prazo de 30 (trinta) dias e submetido ao INEA e também ao Município de Duque de Caxias. Devidamente aprovado, devem os Réus promover sua execução, em prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

**b) PAGAR** indenização, a título de danos morais coletivos, a serem recolhidos ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, no montante de R\$200.000,00 (duzentos mil reais).

**3) CONDENAR o DNPM e o INEA, antecipando os efeitos da tutela, a ABSTEREM-SE** de autorizar, permitir e/ou licenciar qualquer nova atividade de extração mineral na área objeto da presente ação, devendo **CANCELAR/REVOGAR** todas as **AUTORIZAÇÕES** ou **LICENÇAS** atualmente vigentes para o local objeto da presente ação”.

Para reconhecer a ilegalidade das atividades de extração mineral (areia e areola) desenvolvidas pela sociedade AREAL DA DIVISA LTDA – ME e seus sócios ALMIR DOS SANTOS e ELI LOPES DA SILVA (sem autorização do DNPM e sem licença ambiental), bem assim o gravíssimo dano ambiental por eles provocado na Região do Amapá-Piranema, considerou o juízo *a quo*, além das inúmeras provas produzidas nos autos, o fato de haverem sido condenados **na esfera penal**, por meio de sentença transitada em julgado, surgindo daí “a pretensão civil, a fim de se reparar os danos materiais e morais causados, bem como a necessidade da implementação de Plano de Recuperação Ambiental da área”.

No que interessa ao exame dos apelos, interpostos pelo INEA e pelo DNPM, ficou expresso na sentença objurgada:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO**

*“Passo a analisar os pedidos formulados em face do Departamento Nacional de Produção Mineral e do Instituto Estadual do Ambiente – INEA.*

*Embora assentada a irregularidade da exploração pela mineradora ré e seus sócios, bem como a responsabilidade destes na recuperação ambiental do local, tal fato não esgota a pretensão deduzida.*

*Há, outrossim, o pedido deduzido no sentido de que o DNPM e o INEA 1) se abstenham de autorizar, permitir e/ou licenciar qualquer nova atividade de extração mineral na área objeto da presente ação, seja pela mesma empresa ou por outrem; 2) cancelem ou revoguem todas as autorizações atualmente vigentes para o local objeto da presente ação e 3) promovam, de forma eficaz, a fiscalização e repressão das atividades de extração na área objeto da presente ação.*

*Sobre a questão, consigno que, de acordo com o Plano Diretor Urbanístico do Município (LC 01/2006, alterada pela Lei 2099/2007 c/c Decreto 5879/2010), o Areal da DIVISA LTDA. ME I e II está implantado em ZOC (Zona de Ocupação Controlada) do 4º Distrito, na qual, segundo o mencionado Decreto (artigo 1º, c/c artigo 2º, I), a extração mineral não é permitida por se tratar de perímetro urbano do Município.*

*Com efeito, a autonomia municipal na imposição de tais limitações, foi expressamente adotada pelo legislador federal ao tratar da lavra garimpeira (Lei 7805/89), não havendo razão jurídica que justifique tratamento diverso (discriminatório). Nesse sentido, igualmente, já decidiu o e. TRF da 1ª Região:*

*(...)*

*Assim, verifico que as áreas estão vedadas à prática de extração mineral de acordo com a legislação municipal, por se situarem em área urbana. Por conseguinte, devem ser canceladas/revogadas as autorizações que eventualmente ainda existam, e não mais concedidas novas autorizações/licenças para as áreas em apreço. Ressalto que, por se tratar de ordem judicial que se protraí no tempo, lhe é ínsita a cláusula **rebus sic stantibus**. Assim sendo, a sua validade futuramente, está a depender da vigência da legislação municipal em comento, que dá suporte legal à proibição assinalada, das próprias condições fáticas existentes (enquadramento do local como zona urbana), mesmo porque a alteração de qualquer desses fatores implicaria,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO**

*em tese, em mudança da causa de pedir deduzida na presente ação, o que por via de consequência não estaria abrangido pela proteção da coisa julgada material a se formar.*

*Nesse passo, não há que se falar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes ou em pedido juridicamente impossível, como alegado em defesa pelo INEA, posto que o Município de Duque de Caxias exerceu competência prevista constitucionalmente ao legislar sobre a matéria, e em perfeita consonância com a legislação infraconstitucional.*

*Assim, tendo em conta que o INEA deve observar a proibição de lavra de minerais em área urbana estabelecida pelo Município de Duque de Caxias, e que a área que é objeto do feito está inserida em zona urbana, é forçoso reconhecer que o INEA não pode conceder licenças para extração mineral para a área, enquanto estiver em vigor a lei municipal supracitada.*

*Ainda que as licenças concedidas pelo INEA não estejam mais válidas, e que sua concessão tenha ocorrido quando a zona do areal ainda não havia sido classificada como ZOC, é fato que, ante a legislação atualmente em vigor, deve ser reconhecida a procedência dos pedidos autorais para que não sejam concedidas novas licenças para a área e que cessem eventuais licenças em vigor.*

*Consigno, que não foi constatada nos autos a concessão de licenças pelo DNPM ou pelo INEA em momento posterior à vigência da proibição imposta pela Lei Municipal. Contudo, tal fato não afasta a procedência dos pedidos para que não venham a ser concedidas licenças em tais condições, bem como para que sejam canceladas eventuais licenças cuja existência não ficou demonstrada no feito, mas que, se existentes, deverão ser revogadas.*

*Alega ainda o Ministério Público Federal às fls. 2183/2193 que, por tratar-se de uma área com alto potencial arqueológico, eventual licença para atividade extração de areia em cava deveria ter sido precedida de pesquisas arqueológicas.*

*Com efeito, os atos administrativos podem submeter-se à apreciação judicial de sua legalidade. O controle judicial da concessão de licença, por tratar-se de ato vinculado, deve limitar-se à verificação da adequação entre o ato e a lei.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO**

*Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que "Licença é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 418)*

*Portanto, faz-se mister tecer breves considerações acerca da legislação sobre o tema.*

*A própria parte autora afirma que "a Resolução CONAMA 10/90 criou, para a extração de minérios da classe II, incluída neste critério a areia, a permissão de substituição do EIA-RIMA por RCA/PCA (Relatório e Plano de Controle Ambiental)":*

*Art. 3o A critério do órgão ambiental competente, o empreendimento, em função de sua natureza, localização, porte e demais peculiaridades, poderá ser dispensado da apresentação dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.*

*Parágrafo único. Na hipótese da dispensa de apresentação do EIA/RIMA, o empreendedor deverá apresentar um Relatório de Controle Ambiental- RCA, elaborado de acordo com as diretrizes a serem estabelecidas pelo órgão ambiental competente.*

*E prossegue: "Da mesma forma, a Lei Estadual 1.356 foi alterada, também excluindo a exigência de EIA-RIMA para todos os casos de extração de areia, em seu art. 1º:*

*§ 7º - Ainda no caso de atividades minerárias, em se tratando de mineral da Classe II, a critério da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, em função de sua natureza, porte, localização e peculiaridades, poderá a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, ser substituída pela elaboração e apresentação de Plano de Controle Ambiental - PCA, que conterà os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da Licença Prévia - LP - acompanhado dos demais documentos necessários, segundo diretrizes a serem estabelecidas em cada caso particular.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO**

*De fato, conforme Resolução CONAMA nº 009/90, o Plano de Controle Ambiental-PCA conterá, basicamente, os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais acompanhado dos demais documentos necessários. Por seu turno, o EIA-RIMA é um estudo muito mais completo, sendo necessário, por imposição normativa, diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com a completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações RESOLUÇÃO / CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986:*

*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.*

*Em razão da alteração legislativa mencionada, possibilitou-se a dispensa do Estudos de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA para as atividades em exame. Desse modo, houve flexibilização das exigências para concessão das licenças, inexistindo para tanto o requisito de estudo específico relacionado a sítios e monumentos arqueológicos porventura existentes.*

*Destarte, considerando que o Juízo deve se ater ao exame da legalidade dos atos praticados e que o Departamento Nacional*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO**

*de Produção Mineral – DNPM e o INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA não estavam obrigados por lei a exigir Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental, é forçoso concluir que não houve ilegalidade na concessão das licenças.*

*Por fim, quanto à condenação dos réus à promoção “de forma eficaz, fiscalização e repressão das atividades de extração na área objeto da presente ação” tenho que os deveres de fiscalização e repressão próprios das atividades dos réus independem da condenação aqui requerida. Assim, para que tais pedidos fossem julgados procedentes seria necessária a demonstração de conduta negligente por parte dos réus. Contudo, tal falha na atuação dos réus não foi evidenciada na presente demanda.*

*Destaco que o inquérito civil que lastreou a propositura da presente ação civil pública possui diversas informações fornecidas pelos réus, em razão de sua atividade fiscalizatória, merecendo destaque as vistorias realizadas pelo DNPM em que constataram a lavra irregular e foram emitidos os autos de paralisação nº 36/2008, 37/2008 e 19/2009.*

*Portanto, ainda que seja evidente que ordinariamente os réus não realizam fiscalizações mensais *in loco*, como requerido no pedido de antecipação de tutela em razão das especificidades da demanda, ante as limitações de recursos e pessoal com que atua a Administração Pública como um todo nos tempos atuais, tenho que não há no feito evidência de que os réus INEA e DNPM tenham atuado em desconformidade com os critérios legais...”*

**Sustenta o INSTITUTO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – INEA**, nas razões de fls. 2821/2826, que “a fixação dos contornos de atuação da atividade fiscalizatória pela Administração Pública, na realidade, é providência que representa uma verdadeira sobreposição judicial à (ou substituição da) própria competência da Administração Pública (neste caso, do INEA), o que absolutamente não se pode admitir, por conta de inúmeras irregularidades daí decorrentes, uma delas a evidente afronta ao princípio constitucional da separação entre os Poderes da República”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO

Argumenta que *“quando o julgador estabelece o modo do exercício da fiscalização – atividade meramente executiva – ele usurpa ao Administrador Público a possibilidade de lançar mão da discricionariedade administrativa”, para concluir que “como o direito à preservação ambiental não é absoluto, estando limitados pelos princípios da razoabilidade e da reserva do possível, e como o Estado do Rio de Janeiro, através do seu órgão ambiental, já adota política pública visando à fiscalização da atividade de extração mineral desenvolvida no seu interior, não há qualquer utilidade para o provimento do pedido deduzido em sede de medida liminar – ora confirmado (...).”*

Nas razões de fls. 2873/2879, sustenta o **DNPM-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL**, que (i) *“a sentença, sem que tenha constatado qualquer conduta irregular, condenou o DNPM a não conceder autorização/licença de extração e a revogar todas as autorizações/licenças eventualmente em vigor na poligonal”; (...)* contudo, *“se não há irregularidade na atuação administrativa da autarquia federal, a decisão viola o Princípio da Separação dos Poderes ao intervir na atividade administrativa de análise de requerimentos administrativos de concessão de licença/autorização de extração mineral”; (ii) “em caso de [eventual] concessão de licença/autorização irregular, seja por descumprimento da legislação municipal, seja por descumprimento de qualquer requisito legal, poderá o Poder Judiciário, por provocação, analisar a legalidade, ou não, da licença/autorização e, na hipótese de irregularidade, condenar a autarquia federal”; (...)* o que não se admite, por óbvio, *é a condenação preventiva sem que se tenha ao menos indícios de perigo de descumprimento de comando normativo”; (iii) “o dano foi provocado por responsabilidade exclusiva dos réus AREAL DA DIVISA LTDA. ME I e II, ELI LOPES DA SILVA, ALMIR DOS SANTOS, não tendo havido, seja por omissão ou por ação, qualquer conduta do DNPM, que tenha, ainda que de forma indireta, colaborado para o dano ambiental e ao sítio arqueológico. (...) Assim, diante da não demonstração de dano provável a autorizar a tutela preventiva, incabível a condenação desta autarquia.”*

Contrarrazões do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL às fls.  
2888/2896.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO

É o relatório.

**A sentença não está a merecer reforma.**

Os ora apelantes, DNPM e INEA, foram condenados nas obrigações de fazer e de não fazer consistentes em (i) ***“ABSTEREM-SE de autorizar, permitir e/ou licenciar qualquer nova atividade de extração mineral na área objeto da presente ação”*** e (ii) ***“CANCELAR/REVOGAR todas as AUTORIZAÇÕES ou LICENÇAS atualmente vigentes para o local objeto da presente ação”***.

Trata-se, como se vê, de obrigações especificamente voltadas a impedir que a atividade irregular de extração mineral na área objeto da ação volte a ser desenvolvida.

O que o DNPM chama de “*condenação preventiva*” nada mais é do que a ***tutela inibitória*** prevista no artigo 497 do CPC, a teor do qual:

*“Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.*”

***Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.***

O objetivo da tutela inibitória é impedir que se configure um determinado ilícito, pouco importando a existência ou mesmo a probabilidade de um dano.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO

Na lição de Luiz Guilherme Marinoni<sup>1</sup>:

*“A tutela inibitória é uma tutela específica, pois objetiva conservar a integralidade do direito, assumindo importância não apenas porque alguns direitos não podem ser reparados e outros não podem ser adequadamente tutelados através da técnica ressarcitória, **mas também porque é melhor prevenir do que ressarcir, o que equivale a dizer que no confronto entre a tutela preventiva e a tutela ressarcitória deve-se dar preferência à primeira**”.*

Em matéria de meio ambiente, a *tutela inibitória* ganha ainda mais relevância, na medida em que o ilícito ambiental gera, o mais das vezes, danos irreversíveis, tornando inócua a atuação jurisdicional posterior. Por isso mesmo se incluem, entre os seus princípios fundamentais, os da **prevenção** e da **precaução**.

Tratando-se, portanto, como de fato se trata, de garantir uma adequada e efetiva proteção ao meio ambiente, direito fundamental da coletividade (CF/88, art. 225), é, sem dúvida, recomendável, no caso específico, em prol da **efetividade** da tutela jurisdicional outorgada na sentença, que, além de se obstem as atividades da AREAL DIVISA LTDA-ME I E II, sejam o **INEA** e o **DNPM** desde já impedidos de autorizar, a quem quer que seja, prática ilegal semelhante naquela localidade. Despiciendo lembrar que o direito processual, nos dias de hoje, atribui especial relevo ao resultado do processo como fator de garantia do direito material.

O interesse do MINISTÉRIO PÚBLICO e a utilidade da tutela postulada exsurgem tanto mais evidentes quando se tenha em conta que, segundo o INEA, estaria sendo retirada do administrador público “a possibilidade de lançar mão da discricionariedade administrativa” e que “o direito à preservação ambiental não é absoluto, estando limitado pelos princípios da razoabilidade e da reserva do possível”, deixando claro que, no seu entendimento, inobstante a vedação legal reconhecida na

<sup>1</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela preventiva: individual e coletiva, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 28.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 2ª REGIÃO**

sentença, a outorga de licenças ambientais para a prática da atividade naquela poligonal estaria inserida no mérito administrativo (oportunidade e conveniência do administrador).

No que interessa à obrigação de fazer consistente na revogação de eventuais autorizações e/ou licenças atualmente vigentes, resulta ainda mais clara a necessidade da sua imposição, eis que, a qualquer momento, alguma atividade exploratória pode voltar a se desenvolver nas localidades indicadas na exordial, com ares de legitimidade.

Importa, finalmente, considerar que, como esclarecido na própria sentença, *“por se tratar de ordem judicial que se protrai no tempo, lhe é ínsita a cláusula **rebus sic stantibus**. Assim sendo, a sua validade futuramente, está a depender da vigência da legislação municipal em comento, que dá suporte legal à proibição assinalada, das próprias condições fáticas existentes (enquadramento do local como zona urbana) (...)”*.

Com essas considerações, o parecer é no sentido de **não provimento dos recursos**.

Rio de Janeiro, 04 de outubro de 2018.

Processo Eletrônico

**JOSÉ HOMERO DE ANDRADE**  
**Procurador Regional da República**

I:\GR\_HOMERO\Pareceres\2018.1\RFD\Tutela\AC 0003733-31.2012.4.02.5118 dano ambiental. areal. P. da separação dos poderes XX.odt