



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA-PA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA 1001161-22.2022.4.01.3903

AUTOR: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO E OUTROS.

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA E OUTROS.

O Ministério Público Federal, em atenção ao Despacho ID 1913348161, por intermédio do Procurador da República signatário, na qualidade de *custos iuris*, manifesta-se nos termos a seguir.

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelas **Defensorias Públicas da União e do Estado do Pará** em desfavor do **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**, **Belo Sun Mineração LTDA** e **Estado do Pará**, tendo por **objeto o Contrato de Concessão de Uso (CCU) nº 1.224/2021, firmado entre o INCRA e a Belo Sun em 26 de novembro de 2021** e que cedeu o uso de uma área de 2.428 hectares desta em favor daquela, com a intenção alegada de harmonizar os interesses da reforma agrária com o do Projeto Minerário da Volta Grande (PVG). A CCU se sobrepõe, em sua maior parte, ao Projeto de Assentamento (PA) Ressaca - cerca de 1.439 hectares.

Entendem as autoras que *i)* a **CCU** deve ter sua **nulidade** declarada; além de pedir também *ii)* a declaração de **nulidade** da **Licença de Instalação (LI) n. 2.712/2017**; *iii)* o reconhecimento da impossibilidade de retomada do licenciamento ambiental ou da concessão de qualquer licença enquanto a empresa não demonstrar a **posse regular das áreas onde pretende minerar**; *iv)* o reconhecimento do direito de **participação social** no âmbito do Projeto

Volta Grande. Destacamos alguns fatos narrados na inicial, sendo

- a) a condicionante n. 30 da LP n. 1312/2014, que determina à empreendedora "apresentar o status do processo de desafetação junto ao INCRA dos superficiários clientes da reforma agrária" na área afetada, no caso o PA Ressaca;
- b) a sobreposição também ocorre sobre a Gleba Ituna, onde vivem cerca de 977 pessoas em cinco comunidades;
- c) elenca, dentre as alegadas nulidades: i) invalidade do procedimento de desafetação e apropriação ilegal de terras pela Belo Sun; ii) subdimensionamento da área concedida e redução injustificada da área diretamente impactada; iii) ausência de supervisão ocupacional; iv) existência de famílias que atualmente vivem em parte da área desafetada; v) ausência de participação social na elaboração do contrato; vi) inadequação das medidas compensatórias; vii) impossibilidade de recebimento, por parte de ente público, da participação nos resultados da lavra;
- d) aponta que a CCU consiste no **descumprimento da função institucional do INCRA** com a alegada predileção ao empreendimento minerário em detrimento do projeto de assentamento;
- e) **exclusão indevida de famílias** da lista de beneficiários;
- f) **violação de direitos fundamentais** como o acesso à terra, à propriedade e à moradia.

Nos fundamentos, elencam:

- a) a necessidade de **controle judicial de legalidade sobre a CCU n. 1.224/2021** por estar ausente o elemento "causa", como requisito essencial dos atos e contratos administrativos;
- b) pois argumentam que a "causa" determinante seria a ausência de moradores na área objeto da CCU em questão, o que teria ocasionado "fato administrativo que gerou mudança na destinação da área", e teriam reconhecido a **desafetação "de fato", ou seja, sem ato administrativo que formalize a desafetação;**
- c) restrições para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, sendo, a Belo Sun Mineração LTDA composta por 99% de capital estrangeiro, também sujeita às restrições previstas na Lei n. 5.709/1971;

d) que o somatório entre a área adquirida pela Belo Sun e a área concedida pelo INCRA condiciona a aquisição à autorização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 23, §2º, da Lei n.º 8.629/1993;

e) omissão do INCRA quanto a aquisição de terras públicas em relação à Belo Sun e aos clientes da reforma agrária que venderam seus lotes;

f) o INCRA e a Belo Sun formalizaram Protocolo de Intenções com vícios quanto a ausência de publicidade, de parecer técnico-jurídico e de legitimidade/autorização, pelo Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, para assinar o documento;

g) o subdimensionamento da área objeto da CCU em relação à Área de Influência Direta (AID) do empreendimento, definida no EIA;

h) ausência de realização de vistoria na área concedida à empresa e a conclusão de que não haveria ninguém ocupando a área a partir de fontes secundárias, no caso, da própria empresa interessada;

i) existência de pessoas residindo em ao menos três lotes adquiridos pela Belo Sun, dentre eles pessoas que celebraram contrato de compra e venda e comodato com a empresa;

j) ausência de participação social e a violação de princípios da publicidade, transparência e segurança jurídica nos atos administrativos que culminaram com a celebração da CCU;

k) inadequação das medidas compensatórias previstas na CCU, seja pela proporcionalidade entre os efeitos ao PA Ressaca, pelos prazos concedidos ou mesmo pela sujeição à decisão da empresa sobre o cumprimento das obrigações;

l) impossibilidade de o INCRA ser pago pelos resultados ou rendas provenientes da atividade minerária;

m) que há descumprimento da função institucional do INCRA, ao priorizar a desafetação de área destinada à reforma agrária em favor da empresa mineradora;

n) no aspecto ambiental, alegou a impossibilidade de retomada do licenciamento diante da ausência de posse regular da área a ser minerada;

Nos pedidos, requereram a concessão de tutela provisória de urgência para determinar:

a) suspensão dos efeitos do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021 até o julgamento;

b) a suspensão da Licença de Instalação n.º 2.712/2017, caso reativada, e a suspensão de eventual nova Licença de Instalação ou de Operação enquanto não houver demonstração de posse regular sobre a área a ser minerada;

c) o direito à participação social das famílias ocupantes do PA Ressaca e das Vilas da Ressaca, Galo e Ouro Verde anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos (tal como o Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021) que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, das áreas públicas diretamente afetadas (ADA) e/ou diretamente impactadas (ADI);

d) direito à participação social anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, de outras áreas públicas sobre as quais incidem títulos minerários da empresa Belo Sun Mineração Ltda.

Ao final, requerem a confirmação da tutela provisória de urgência, para declarar:

a) a nulidade do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021;

b) nulidade da Licença de Instalação n.º 2.712/2017;

c) a impossibilidade de retomada do licenciamento ambiental e da concessão de qualquer outra licença (de instalação ou operação) enquanto não demonstrada, pela Belo Sun, a posse regular das áreas onde pretende minerar;

d) direito à participação social anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, de quaisquer áreas públicas sobre as quais incidem títulos minerários da empresa Belo Sun.

O Estado do Pará apresentou manifestação (ID 1087332752) alegando que

a) foram realizados estudos e levantamentos a partir de Termo de Referência elaborado pela SEMAS para que a LI fosse expedida, pois o primeiro levantamento estava "inconsistente";

b) com os estudos, identificou-se que a ADA do empreendimento compreende a Vila Ressaca, Garimpo do Galo e Garimpo Ouro Verde, enquanto que a AID compreende a Vila da Ilha da Fazenda, Assentamento Sol Nascente e Garimpo Itatá;

- c) que foram realizadas audiências públicas com a população afetada;*
- d) que a Nota Técnica nº 3657/CMINA /DLA/SAGRA/2020, a SEMAS/PA concluiu que o Programa de Realocação, Negociação e Inclusão Social seria adequada forma de mitigação de impactos à população;*
- e) que não há omissão no processamento do licenciamento ambiental;*
- f) que o componente indígena já havia sido acatado pela SEMAS mesmo antes de determinação judicial;*
- g) a presunção de legitimidade do ato administrativo.*

A Belo Sun apresentou manifestação ao pedido de tutela de urgência (ID 1101838247). Em alegações **preliminares**, alegou

- a) Que a DPU e DPE não apresentaram a matrícula atualizada do Imóvel, nem tampouco o plano relativo ao status de desenvolvimento e consolidação do Projeto, documentos essenciais à propositura da ação;*
- b) os documentos apresentados pelas autoras estariam em desconformidade com a fase atual do caso;*
- c) os estudos apresentados seriam extensos, sem critério, inclusive subscrito por ex-funcionário do INCRA exonerado por ato de improbidade administrativa;*
- d) não há identificação dos titulares dos direitos dos substituídos processuais;*
- e) que não há legitimidade da DP/PA litigar perante a Justiça Federal;*
- f) litispendência;*
- g) confusão entre ADA e AID na inicial;*
- h) o TCU deve se manifestar sobre a regularidade da CCU;*
- i) os procedimentos que embasam a propositura da ação é de forma e regularidade desconhecida, assemelhando-se a inquéritos civis mesmo sem atribuição para tanto;*
- j) ter havido supervisão ocupacional e audiência pública;*
- k) sobre as compras dos imóveis públicos informou que todo o processo fora acompanhado pelas autoridades e que almejava viabilizar o licenciamento ambiental;*
- l) que a realocação da população já foi objeto no Agravo de Instrumento n. 0003183-22.2017, na ACP n. 0005149-44.2013.8.14.0005. Sustenta que a*

tutela de urgência não deve ser deferida por estarem ausentes os requisitos para sua concessão.

O INCRA se manifestou (ID 1109338275) alegando que:

- a) o CCU se justifica pela necessidade de compatibilização dos interesses públicos que envolvem a questão, se adequando à função institucional do INCRA a minimização dos efeitos do empreendimento à reforma agrária;*
- b) a cessão não importa em transferência de domínio, não incorrendo em vedação constitucional;*
- c) não houve concordância da autarquia em relação aos negócios jurídicos firmados com beneficiários da reforma agrária e não reconhece a legalidade dos mesmos;*
- d) não há inadequação de prazos, tendo em vista que não há sequer licença de instalação válida;*
- e) que não há ilegalidade no recebimento de participação nos resultados de lavra;*
- f) confusão entre os conceitos de Áreas de Influência dos impactos ambientais e a área a ser ocupada pela mineradora;*
- g) o INCRA constatou já em 2017 a inexistência de moradores na área;*
- h) que dois dos lotes indicados pelas autoras como ocupados não estão na área da CCU;*
- i) que apenas o lote 529 estaria na área da CCU, mas que, em razão do negócio jurídico firmado entre Diego Maciel Nogueira, filho dos beneficiários da reforma agrária e atual ocupante, e Belo Sun, mas que em decorrência disso teriam sido excluídos do PNRA.*

Em nova manifestação das autoras (ID 1141875746) reforçando os argumentos da inicial, reforçando questões como a aquisição ilegal de terras da União pela Belo Sun, ausência de supervisão ocupacional, subdimensionamento da área objeto do CCU, ausência de participação social e abuso no direito de defesa, pela Belo Sun, por não ter apresentado argumento técnico para discutir o mérito e ter argumentado utilizando informações pessoais das Defensoras Públicas subscritoras e requerem que, caso ocorra novamente, sejam aplicadas as penas por litigância de má-fé.

Na Decisão (ID 1143443766) que analisou o pedido de tutela de urgência, o magistrado ponderou que a CCU não prevê nenhuma cláusula que possibilite a expulsão de moradores da área, bem como no bojo da Ação de Interdito Proibitório n. 1003722-53.2021.4.01.3903, a qual teve pedido liminar indeferido por ausência de comprovação da alegada ameaça à posse, enquanto que a suspensão da Licença de Instalação estando suspensa, pelo Acórdão proferido pelo TRF da 1ª Região no âmbito da ACP de nº 0002505-70.2013.4.01.3903/PA, **estariam ausentes os requisitos para a concessão da medida pleiteada.**

O Estado do Pará apresentou Contestação (ID 1186644761), alegando, em suma,

- a) que houve participação da população afetada no processo de licenciamento;*
- b) após levantamentos in loco delimitou-se a ADA como sendo composta pela Vila da Ressaca, Garimpo do Galo, Garimpo Ouro Verde e a AID composta pela Vila da Ilha da Fazenda, Assentamento Sol Nascente e Garimpo do Itatá;*
- c) que a participação popular se deu conforme a Resolução CONAMA n. 01/89 e que, para tanto, foram feitas duas audiências públicas, dentre outras 76 reuniões com as comunidades, entre 2011 e 2012, dentre outras;*
- d) que para a realocação das vilas afetadas foi pensado o Programa de Realocação, Negociação e Inclusão Social;*
- e) faz considerações aos impactos em terras indígenas da região;*
- f) alega a presunção de legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do licenciamento ambiental.*

Belo Sun apresentou contestação (ID 1216613774), alegando, em sede de preliminar: a) a ausência de legitimidade das partes autoras; b) ilegitimidade da DP/PA para postular perante a Justiça Federal; c) indeferimento da petição inicial por ausência de documentos essenciais, além de documentos parciais ou a extinção da ação sem resolução do mérito por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; d) inépcia da inicial; e) falta de interesse processual; f) valor da causa incorreto.

No mérito, alegam a) a validade do CCU; b) inexistência de violações à legislação pátria no contrato; c) inexistência de subdimensionamento e confusão entre a área objeto do CCU e área de influência ambiental do empreendimento; d) da adequação das medidas compensatórias definidas pelo INCRA; e) da possibilidade de participação do resultado de lavra;

f) avaliação dos impactos sinérgicos com a UHE Belo Monte; g) dos direitos minerários outorgados à Belo Sun; h) da regularidade da posse da área de interesse da mineradora; i) impugnação aos dossiês anexados à inicial.

O INCRA apresentou Contestação (ID 1253759756) alegando como preliminar a inadequação do valor da causa e, no mérito:

a) compatibilização de interesses públicos como fundamento de legalidade para a CCU, alegando que a cessão de uso não incorre na limitação constitucional para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros;

b) não reconhece a aquisição dos lotes irregularmente promovida pela empresa;

c) que a área, no Estado do Mato Grosso, aceita como compensação será destinada ao assentamento de 25 famílias em vulnerabilidade social;

d) que no processo de afetação da área, pela CCU, o Conselho Diretor do INCRA condicionou o início das atividades pela empresa à reunião com as famílias do PA Ressaca, tendo ocorrido a reunião em 03/05/2022;

e) que não há vedação legal para que o INCRA receba participação nos resultados da lavra;

f) que a área da CCU não foi determinada pelas áreas de influência do projeto, mas pela área em que ocorrerá a inviabilização da reforma agrária;

g) que em 2017 o INCRA teria constatado, em vistoria, a ausência de agricultores na área de pretensão da mineradora;

h) o INCRA realiza supervisão ocupacional desde 2018 no PA Ressaca, tendo vistoriado 400 lotes entre 2020 e 2021;

i) que dois dos lotes indicados pelas autoras como ocupados não estão na área da CCU;

j) que apenas o lote 529 estaria na área da CCU, mas que, em razão do negócio jurídico firmado entre Diego Maciel Nogueira, filho dos beneficiários da reforma agrária e atual ocupante, e Belo Sun, mas que em decorrência disso teriam sido excluídos do PNRA;

Ao final pede que sejam julgados improcedentes os pedidos formulados na inicial.

Houve interposição de Agravo de Instrumento (ID 1267010267), pela DPU e DP/PA buscando reformar a Decisão ID 1143443766.

A DPU, em resposta à contestação (ID 1608398350) alega que a) o valor da causa estaria adequado à demanda, refletindo o valor total do empreendimento; b) reafirmando o interesse processual das autoras; c) inexistência de inépcia da inicial; d) teceu argumentação acerca do mérito das contestações da Belo Sun e INCRA quanto a regularidade do CCU.

Vieram os autos para manifestação do MPF.

2. DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

O Código de Processo Civil prevê em seu artigo 355 hipóteses nas quais o magistrado tem o poder/dever de julgar antecipadamente o mérito da causa, medida que se coaduna com a efetivação da norma constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF).

Nesse sentido, embora a causa em análise possua certo grau de complexidade, é possível chegar a uma conclusão jurídica sobre a lide com base nas alegações das partes e nos documentos por elas juntados aos autos, como se demonstrará a seguir, sendo a produção de provas na espécie medida que apenas postergaria a solução da demanda.

Por essa razão, o Ministério Público Federal pugna pelo julgamento antecipado de mérito com fundamento no art. 355, I, do CPC.

Não obstante, caso Vossa Excelência entenda pela necessidade de produção de provas, pugna-se pela intimação do Ministério Público para todos os atos subsequentes, na forma do art. 178 do CPC e do art. 5º, §1º, da Lei nº 7347/85.

3. DAS PRELIMINARES ALEGADAS PELAS REQUERIDAS

3.1. DO VALOR DA CAUSA

O artigo 292, inciso II, do CPC estabelece que o valor da causa deve corresponder ao "*valor do ato ou o de sua parte controvertida*".

Verifico que as partes autoras entenderam adequado imputar o valor da causa levando em consideração os potenciais prejuízos que seriam sofridos pela coletividade, direta

ou indiretamente afetada pela instalação do empreendimento, tendo em vista uma possível relação de causa e efeito que a anulação do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021 teria sobre o processo de licenciamento ambiental, imputando, assim, o valor total do empreendimento: R\$ 1.203.250.000,00 (um bilhão, duzentos e três milhões e duzentos e cinquenta mil reais).

A Belo Sun e o Incra, por outro lado, ponderam adequado que o valor da causa seja limitado ao valor monetário previsto no contrato para uma de suas contraprestações, qual seja, R\$ 1.340.353,12 (um milhão, trezentos e quarenta mil reais, trezentos e cinquenta e três reais e doze centavos).

Ora, a adequação do valor da causa assume relevância para a efetividade da jurisdição. Com isso, garante-se que a lide seja analisada e decidida considerando os reais limites fixados pela legislação processual.

Para tanto, remete-se ao que fora decidido pelo STJ no REsp 1712504/PR:

*RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. VALOR DA CAUSA. CONTEÚDO ECONÔMICO DA CAUSA. CORRESPONDÊNCIA. FIXAÇÃO. SISTEMAS LEGAL E VOLUNTÁRIO. RAZOABILIDADE NA ESTIMATIVA. NECESSIDADE. VALORIZAÇÃO E MORALIDADE DO SISTEMA JURISDICIONAL COLETIVO. FIXAÇÃO EM CARÁTER PROVISÓRIO E ESTIMATIVO. 1. **Dispõe o art. 258 do CPC/1973 (art. 291 do CPC/2015) que o valor da causa deve apresentar correspondência com seu conteúdo econômico, considerado como tal o benefício financeiro que o autor pretende obter com a demanda, ainda que o provimento jurisdicional buscado tenha conteúdo meramente declaratório.** 2. **São dois os sistemas que orientam a fixação do valor da causa: o legal e o voluntário. No primeiro, a lei estabelece os critérios a serem observados; no segundo, o autor é livre para fixar uma estimativa. Mesmo no sistema voluntário de fixação, dever-se-á observar, em todas as oportunidades, o conteúdo patrimonial do pedido, salvo quando não houver qualquer conteúdo patrimonial.** 3. **A razoabilidade da estimativa do valor da causa há de prevalecer em todas as interpretações e soluções jurídicas, sendo necessária a consciência acerca dos objetivos do sistema processual e da garantia constitucional de acesso a ordem jurídica justa, sob pena de distorções, para evitar sejam impostos pelo juiz valores irrealis e às vezes conducentes a despesas processuais insuportáveis.** 4. **Numa***

ação coletiva, o sistema para definição do valor da causa é peculiar, tendo em vista o fato de seu proveito econômico não estar, necessariamente, vinculado ao benefício patrimonial, direto ou imediato, de determinado conjunto de pessoas, muitas vezes representando os danos suportados por cada um pertencente àquele grupo, de forma individual. 5. A correta atribuição de um valor à causa contribui para valorizar a própria prestação jurisdicional, na medida em que, da mesma forma que onera demandas temerárias, fornecendo, como visto, substancial base de cálculo para o exercício efetivo do poder de polícia pelo juiz na condução e no saneamento da relação jurídica processual, também, contribui, nas hipóteses de ações civis, para a moralidade do microsistema do processo coletivo, viabilizando única e exclusivamente as discussões socialmente relevantes, sem prejudicar ou dificultar o direito de defesa. (...) 7. Diante da absoluta impossibilidade de demonstração da repercussão econômica da prática de descontos atribuída às recorrentes, o valor dado à causa, por hora, deve ser simbólico e provisório, podendo ser alterado posteriormente. (...)

(STJ - REsp: 1712504 PR 2017/0252623-4, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 10/04/2018, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/06/2018)

Assim, o julgado, em consonância com uma interpretação constitucional do art. 258 do CPC/1973 (correspondente ao art. 291 do CPC/2015), destaca a necessidade de que mesmos nas ações civis públicas, onde a estimativa do valor da causa é peculiar pela dificuldade em precisar o conteúdo econômico, seja observada a razoabilidade da estimativa em todas as interpretações e soluções jurídicas.

Desta forma, atribuir à causa o valor total do empreendimento não parece razoável, tendo em vista que mesmo a total procedência dos pedidos não impediria a retomada do projeto no futuro, desde que sanados os vícios.

Por outro lado, também não é razoável limitar o valor da causa a apenas uma das contraprestações do contrato questionado, como pretendem o INCRA e a Belo Sun Mineração Ltda.

Está-se diante de demanda que contém cumulação de pedidos, cuja declaração de nulidade do contrato de concessão de uso nº 1.224/2021 é apenas um deles (pedido “a” da

petição inicial).

O caso, portanto, atrai a incidência da regra do art. 291, VI, do CPC.

Ocorre que pelas alegações das partes e documentos juntados aos autos, apenas a consequência da nulidade da do contrato de concessão de uso nº 1.224/201 pode ter seu valor minimamente aferido, contrato este que possui dois tipos de obrigação, de dar e de fazer, composta por uma quantia devidamente delimitada em favor do INCRA no montante de R\$ 1.340.353,12 (um milhão, trezentos e quarenta mil reais, trezentos e cinquenta e três reais e doze centavos); e uma segunda parte de obrigações composta por serviços a serem executados em favor de projetos de assentamento geridos pelo INCRA, além de diversos bens (carros, eletrônicos e imóvel) que serão entregues à autarquia.

Além do contrato, é preciso valorar, ainda que por estipulação, as consequências econômicas de eventual acolhimento dos pedidos “b”, “c” e “d” (declaração de nulidade da licença de instalação de ID 1044960748; imposição de condição suspensiva ao licenciamento ambiental e; imposição da participação social da cessão/transferência de terras públicas de interesse da ré Belo Sun).

Assim, considerando a cumulação de pedidos e diante da ausência de elementos precisos que permitam a quantificação das obrigações não quantificadas economicamente no contrato e dos demais pedidos formulados pelas autoras, **considera-se razoável e proporcional fixar um valor simbólico e provisório para a causa de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, sem prejuízo de sua correção de ofício pelo magistrado nos termos do art. 292, §3º, do CPC, caso surjam elementos que demonstrem a incorreção da estimativa.

3.2. INTERESSE PROCESSUAL DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS NA PROPOSITURA DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A alegação da Belo Sun de que a Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado do Pará não teriam interesse na presente Ação Civil Pública carece de respaldo legal.

Reconhece-se que desde a vigência da Lei nº 11.448/2007, que incluiu as defensorias no rol de legitimados para propor Ação Civil Pública, não há mais questionamentos

acerca desta possibilidade de atuação.

Por conseguinte, as Defensorias Públicas do Estado do Pará e da União demonstram o interesse processual e legitimidade para a propositura de uma Ação Civil Pública com respaldo no artigo 4º, VII, da Lei Complementar nº 80/1994, que estabelece como função institucional da Defensoria Pública a capacidade de propor ACP em benefício de grupos hipossuficientes.

Dessa forma, ao contestar a validade do contrato de concessão de uso, as Defensorias Públicas não apenas buscam a proteção dos interesses dos assentados, considerados hipossuficientes, mas também cumprem um papel institucional na promoção da justiça social e na defesa dos direitos coletivos, consonante com a legislação brasileira em vigor.

Além disso, como alegou a DPU em réplica (ID 1608398350), a doutrina reconhece a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva na Ação Civil Pública desde a inclusão de outros legitimados, além do Ministério Público, no rol legal, como reconhecido pelo STJ no REsp: 869583 DF:

PROCESSO CIVIL. DIREITO DO CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA PROLATADA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGENEOS. PRECEDÊNCIA DA LEGITIMIDADE DAS VÍTIMAS OU SUCESSORES. SUBSIDIARIEDADE DA LEGITIMIDADE DOS ENTES INDICADOS NO ART. 82 DO CDC. 1. A legitimidade para intentar ação coletiva versando a defesa de direitos individuais homogêneos é concorrente e disjuntiva, podendo os legitimados indicados no art. 82 do CDC agir em Juízo independentemente uns dos outros, sem prevalência alguma entre si, haja vista que o objeto da tutela refere-se à coletividade, ou seja, os direitos são tratados de forma indivisível.

(STJ - REsp: 869583 DF 2006/0093884-3, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 05/06/2012, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/09/2012)

Além disso, entendo ser plenamente possível a atuação conjunta da Defensoria Pública da União e Defensoria Pública do Estado do Pará, sem que haja questionamentos quanto à sua legitimidade para propor a ACP perante a Justiça Federal.

Por fim, a alegação da Belo Sun de ausência de procuração para representar os assentados na ACP não merece acolhimento, uma vez que a atuação se dá por substituição processual, dispensando a necessidade de juntada de procuração dos substituídos.

3.3. DA ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA INICIAL PELA AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS ESSENCIAIS

Entendo descabida a alegação de que a inicial carece de documentos essenciais à sua propositura.

O respeitado processualista Daniel Assumpção Amorim Neves esclarece que documentos essenciais à propositura da demanda: *“(...)são aqueles cuja ausência impede o julgamento de mérito da demanda, não se confundindo com documentos indispensáveis à vitória do autor, ou seja, ao julgamento de procedência de seu pedido.”* (Novo Código de Processo Civil comentado artigo por artigo. São Paulo: JusPodivm, 2016, p. 540, grifo nosso).

Assim, carece de fundamentação a alegação contida nas contrarrazões da Belo Sun Mineração Ltda de que seria necessário juntar aos autos a matrícula atualizada do imóvel cujo uso lhe foi concedido pelo INCRA ou de que seria necessária a juntada do plano de desenvolvimento do Projeto de Assentamento Ressaca, tendo em vista que as pretensões contidas na inicial não são de natureza dominial ou possessória, bem como não se questiona o desenvolvimento do PA ressaca.

No mais, os estudos apontados como parciais e indignos de confiança pela mineradora ré não consistem em prova essencial para aferir a validade ou a invalidade do contrato objeto da ação ou do licenciamento ambiental, considerando que tal aferição pode decorrer das alegações das partes, dos fatos incontrovertidos e dos demais documentos anexados à inicial e às contestações.

4 - DO MÉRITO

Para uma melhor compreensão das considerações de mérito do Ministério Público, organizar-se-á a manifestação tendo como referências os pedidos formulados na inicial

e dividindo-os em dois blocos principais: a) os relacionados ao contrato de concessão de uso nº 1.224/2021 e b) os relacionados ao licenciamento ambiental do projeto minerário de interesse da Belo Sun Ltda.

4.1. DA NULIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO Nº 1.224/2021.

Na definição de Marçal Justen Filho (2018)¹, a concessão de uso de bem público é espécie de “*contrato administrativo por meio do qual um particular é investido na faculdade de usar de um bem público durante período de tempo determinado, mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos*”.

Das palavras do jurista, pode-se inferir determinadas características da concessão de uso de bem público: i) é um contrato; ii) com prazo de vigência; iii) existência de cláusulas especificadas para reger a relação entre Poder Público e o particular.

Portanto, ao contrário da autorização e da permissão de uso de bens públicos, os quais são atos administrativos precários, a concessão de uso é um contrato, que pressupõe a manifestação bilateral. Assim, no caso em tela, juntamente com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, deve-se atentar ao estabelecido no contrato firmado, que irá definir as bases de atuação tanto do particular quanto da Administração Pública.

Embora se refira a uma concessão, um instituto caracterizado por sua rigidez formal e pela significativa importância da vontade mútua para sua concretização, a decisão de optar por essa modalidade está intrinsecamente vinculada à esfera da discricionariedade administrativa. Como resultado, essa escolha é menos suscetível a controle por parte do Poder Judiciário, mantendo, contudo, sua natureza contratual intacta.

Isso não significa que a escolha feita pelo administrador seja totalmente imune à sindicabilidade pelo Judiciário.

Como alerta majoritariamente a doutrina seguida pela jurisprudência, a violação aos princípios da legalidade e da proporcionalidade – assim como aos demais que regem a Administração Pública – podem dar ensejo à anulação do contrato pelo Judiciário, sem que isso

¹Curso de direito administrativo [livro eletrônico] / Marçal Justen Filho. -- 5. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2018

importe em violação à separação dos poderes.

Inicialmente, **quanto à base legal do contrato aqui impugnado**, oportuno mencionar que a Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que revogou a Lei n. 8.666/93, conferiu à administração a possibilidade de optar pela adoção da nova ou antiga legislação até a data de 30 de dezembro de 2023 e desde que informe expressamente no edital, aviso ou instrumento de contratação direta, conforme vocação do art. 193.

Verifica-se que **o Contrato nº 1224/2021, datado de 26 de novembro de 2021, não indicou qual a base legal utilizada**, entretanto, o Parecer n. 00043/2020/CGA/PFE-INCRASEDE/PGF/AGU (Parecer n. 00043/2020), peça que realizou a análise sobre a possibilidade jurídica de destinação da área de interesse da mineradora (ID 1044960749), utiliza a antiga Lei n. 8.666/93 na fundamentação, pelo que entende-se ser esta a base legal adotada pela autarquia.

Com isso, passa-se à análise do cumprimento dos requisitos do contrato administrativo à luz das alegações das partes e do ordenamento jurídico.

4.1.1. DA NECESSIDADE DE PRÉVIA DESAFETAÇÃO E AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A VALIDADE DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO Nº 1.224/2021

Não se pode olvidar que para que ocorresse a concessão da área objeto do contrato seria necessária a desafetação da área destinada ao PA Ressaca pela Portaria/INCRA/SR (01) PA/Nº 67/99, de 3 de setembro de 1999.

Conforme leciona Di Pietro (2014), a afetação de bem público ocorre de forma expressa ou tácita, sendo expressa quando o ato jurídico legislativo ou administrativo vincula determinado bem a uma ou mais finalidades específicas, enquanto que a tácita ocorreria, por exemplo, com a criação de uma autarquia, fazendo supor que todos os bens originariamente destinados ao seu patrimônio possam ser utilizados no exercício de suas funções.

O Parecer n. 00043/2020, peça que realizou a análise sobre a possibilidade jurídica de destinação da área de interesse da mineradora (ID 1044960749), no parágrafo 24, entende que a área estaria **duplamente afetada**, de um lado pela autorização de pesquisa à

empresa sua afetação seria para atividade minerária, enquanto que estaria também afetado ao PA Ressaca, conforme portaria de criação própria.

Ocorre aparente confusão quanto ao instituto da afetação, tendo em vista que a autorização de pesquisa mineral não consiste em alteração da finalidade de um bem público. Segundo o Código Minerário, trata-se apenas de uma fase de prospecção de interesses minerários:

*Art. 14 Entende-se por **pesquisa mineral** a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico.*

§ 1º A pesquisa mineral compreende, entre outros, os seguintes trabalhos de campo e de laboratório: levantamentos geológicos pormenorizados da área a pesquisar, em escala conveniente, estudos dos afloramentos e suas correlações, levantamentos geofísicos e geoquímicos; aberturas de escavações visitáveis e execução de sondagens no corpo mineral; amostragens sistemáticas; análises físicas e químicas das amostras e dos testemunhos de sondagens; e ensaios de beneficiamento dos minérios ou das substâncias minerais úteis, para obtenção de concentrados de acordo com as especificações do mercado ou aproveitamento industrial.(grifamos)

O parecer indica, ainda, a possibilidade de que a área seja explorada sem que fosse realizada sua alienação à Belo Sun, encontrando na concessão do uso ou na concessão do direito real de uso da área a solução adequada. Ocorre que, estando a área ainda afetada ao PA Ressaca, seria necessário que ocorresse a desafetação de sua finalidade atual para a devida concessão em favor da empresa.

O Parecer, da PFE-INCRA, defendeu que, na verdade, a desafetação já teria ocorrido de forma tácita ou implícita:

*entende-se que **qualquer fato que desencadeie a mudança de destinação do bem pode alterar-lhe o status**, não apenas a lei e o ato administrativo têm esse poder. (...)*

*Deste modo, entende-se que **ocorreu fato administrativo que gerou mudança na destinação da área: os lotes impactados pelo Projeto de mineração não estão mais afetados ao desenvolvimento das atividades típicas de reforma agrária**. Tal desafetação não possibilita, entretanto, a alienação do imóvel (no*

caso, parte dele), pois para isso não basta a desafetação implícita por meio do fato administrativo ora narrado, seria necessária a edição de lei específica autorizando a alienação, conforme já destacado) (grifos nossos);

Percebe-se que o erro também foi documentado no Ofício n. 83714/2021 (ID 1044960821), no item b.1) da decisão de desafetação do PA Ressaca:

No plano interno, temos como desafetação descaracterização (SIC) ou a inviabilização total do projeto de assentamento da reforma agrária, tanto no que se refere a área quanto sua vocação agrícola. No caso em tela, não entendemos como desafetação visto que à área anuída se refere a cerca de 6,71% de área, vislumbrando-se a concomitância das atividade minerárias e o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), dentro do mesmo projeto de assentamento.

Quanto a esta questão cabe esclarecer que a desafetação de um bem público consiste em fenômeno no qual um bem público de uso comum ou de uso especial deixa de ser destinado a determinada utilidade pública, sendo **necessário ato normativo capaz de alterar a vinculação formal do bem àquela finalidade**, não havendo que se falar em desafetação fática, como alega o Parecer n. 00043/2020.

Nesse sentido, Di Pietro (2014) afirma:

*As praxes administrativas e os usos sociais não justificam a alteração ou a negação da vontade do povo ou da Administração Pública em relação à vinculação jurídica de certo bem a finalidades públicas. **O reconhecimento do instituto da (des)afetação fática colocaria as condições e as predisposições naturais ou sociais do bem em uma situação de primazia quanto às opções da coletividade expressas por meio de seus representantes diretos ou indiretos, o que feriria, em última instância, o modelo democrático. Não é o uso, o desuso ou a natureza do bem que define, em última instância, sua afetação.** Esta constitui opção política ou administrativa formal que se deixa influenciar pelas características fáticas do bem, mas deriva principalmente de considerações de ordem política, administrativa, econômica, cultural, social etc. (grifamos)*

Assim, os 2.049,55 hectares extraídos do PA Ressaca e concedidos à Belo Sun Mineração LTDA pelo INCRA **não foram devidamente desafetados.**

Noutro ponto, Segundo o mesmo parecer (ID 1044960749): "*apenas quando o Estado pretende alienar bem imóvel é que a desafetação desafia a edição de lei, conforme estabelece o artigo 17, I, da Lei nº. 8666/93*".

Há uma mistura entre os institutos da desafetação e da autorização legislativa como condição para a alienação de bem imóvel. A desafetação do bem imóvel de uso especial antecede a autorização legislativa para sua venda e deve ser realizada por ato formal, administrativo ou legislativo (regra), nos termos em que a lei determinar (art. 100 do CC). Depois de desafetado o bem de uso especial, passando à qualidade de dominical, é que poderá ser alienado, desde que observadas as exigências legais (art. 101 do CC), entre as quais, no caso de bens imóveis, a autorização legislativa.

No ponto, esclarecedoras são as observações de Justen Filho²:

"A exigência de autorização legislativa para alienação de bens imóveis não encontra seu fundamento na Lei 8.666/1993, mas decorre do regime jurídico próprio dos bens públicos.

Um dos institutos jurídicos fundamentais ao regime dos bens públicos consiste na afetação. A afetação é a subordinação de um bem a regime jurídico diferenciado, aplicado em vista da destinação do bem à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva inclusive a sua inalienabilidade. A afetação é decorrente ou da própria natureza do bem ou de um ato estatal unilateral, ainda que possa decorrer também de uma situação fática imemorial.

Os bens imóveis somente poderão ser alienados quando não estiverem afetados à satisfação de necessidades coletivas. A desafetação depende usualmente de ato legislativo, tal como previsto no art. 100 do Código Civil ("Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar")." (grifamos)

Especificamente sobre o alcance da expressão "alienação" contida no art. 17,

2JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Ed. 2019. Marçal Justen Filho São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

caput, da Lei nº 8.666/93 (atual art. 76, *caput*, da Lei 14133/2021), é preciso realizar uma interpretação sistemática e alinhada ao interesse público.

Embora o dispositivo utilize o termo “*Alienação*”, cujo significado doutrinário civilista majoritário restringe o termo à transferência de propriedade, a lei de licitações, ao prever as hipóteses taxativas de dispensa de licitação, inclui outros institutos que privam a Administração do domínio útil do bem imóvel, como, por exemplo, o aforamento, a concessão de direito real de uso, a locação, etc.

Isto porque, é evidente que a disposição isolada da titularidade de certos direitos inerentes à propriedade, como o uso e o gozo, afeta o interesse público tanto quanto a transferência integral de todos os atributos da propriedade. No caso concreto, por exemplo, qual a diferença prática para o interesse público durante a vigência do CCU nº 1.224/2021, de se ceder o uso de terras públicas por 20 (vinte) anos, como no caso (cláusula sexta da avença), com a alienação dessas mesmas terras?

Aqui, novamente Justen Filho³ é didático:

“As ponderações acima são relevantes para fundamentar a interpretação de que a disciplina do art. 17 deve ser aplicada para dispor sobre contratações atípicas, inominadas ou não expressamente referidas em dispositivo legal, sempre que o objeto envolver a transferência de bens ou direitos de titularidade pública para um particular. Assim, por exemplo, afigura-se claro que o art. 17 alcança as outorgas de concessão de uso e de direitos reais sobre bens públicos. Isso ocorre porque esses institutos envolvem a transferência (provisória e limitada) para um particular de faculdades e poderes de titularidade estatal.” (grifamos)

Desta maneira, ainda que não houvesse questionamentos sobre o fato do contrato consubstanciar concessão de terras públicas à entidade estrangeira e burla à necessidade de autorização do congresso nacional para concessão de terras públicas com área

3JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Ed. 2019. Marçal Justen Filho São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

superior a 2.500 hectares (art. 49, XVII, CF), há evidente ausência de desafetação de bem público e notável ausência de autorização legislativa para alienação de bens imóveis da administração, sendo qualquer destes fundamentos suficientes para o reconhecimento de que **o Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021 é nulo de pleno direito por ofensa ao princípio da legalidade.**

4.1.2 DAS COMPRAS DE LOTES DA REFORMA AGRÁRIA. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.

As requerentes alegam que a Belo Sun efetuou a compra de lotes destinados à reforma agrária no PA Ressaca, fato este que restou incontroverso nos autos, posto que confirmado pelo INCRA e não negado pela Belo Sun. Argumentam, as autoras, que o contrato de concessão de uso visava conferir validade jurídica à posse irregular da empresa em áreas da União.

Vale ressaltar que as negociações, ocorridas entre 2012 e 2016, envolveram beneficiários da reforma agrária e posseiros da Gleba Ituna, buscando antecipar a posse da mioradora em uma área que só seria objeto de concessão pelo INCRA em 2021.

Ao analisar os processos administrativos e o Parecer n. 00043/2020, percebe-se que **a compra dos lotes e a alegada ausência de moradores nas áreas afetadas ao PA Ressaca foram consideradas como eventos determinantes para instruir o processo de concessão da área.**

Nesse contexto, é crucial destacar que a autoridade vincula-se ao motivo alegado para a edição do ato.

Assim, se o motivo apresentado inexistir ou for falso, o ato nascerá viciado, sujeitando-se à nulidade, mesmo que o motivo não precisasse ser evidenciado de maneira explícita.

Essa conexão entre os elementos da compra dos lotes e a fundamentação do ato reforça a importância da veracidade e validade dos motivos apresentados durante o processo de concessão da área.

A partir da leitura dos documentos acostados aos autos, destaco os seguintes trechos que indicam ter sido a compra ilegal de lotes e o suposto esvaziamento dos mesmos, fundamentos para a concessão de uso:

No Parecer n. 00043/2020 (1044960749):

“O levantamento da situação ocupacional do PA Ressaca, especialmente dos lotes atingidos pelo PVG, será abordado adiante, mas vale ressaltar, de logo, a conclusão do GT de que não foi possível um diagnóstico de supervisão ocupacional completo que conferisse mais segurança na elaboração de um relatório conclusivo”.

(...)

“Conforme já pontuado, o empreendimento minerário afeta 2.049,55 hectares do PA Ressaca, criado em 1999 em Gleba do Incra. Os referidos lotes, conforme informação constante do "Memorando de Entendimentos" assinado pelo Presidente do Incra e a empresa (Seq. 114, PDF 10, Sistema Sapiens), não se encontram mais ocupados: "(...) através de vistoria do INCRA no local do empreendimento e no PA Ressaca em 21 de agosto de 2017, restou comprovado que não há mais assentados na área do PA Ressaca sobreposta à área do empreendimento, bem como em lotes limítrofes a esta área" (...) (pág.2)”.
(...)

(...)

Conforme relatório apresentado pelo GT, o Projeto Volta Grande de Mineração impacta direta ou indiretamente vários lotes do PA Ressaca, sendo que 21 desses lotes impactados foram apontados pela SR-30/STM como adquiridos irregularmente pela Belo Sun Mineradora Ltda, e somam 1.715,113 ha de área.

(...)

Assim, segundo o GT, não foi possível um diagnóstico de supervisão ocupacional completo, dando mais segurança na elaboração de um relatório conclusivo sobre as inúmeras situações relatadas. A pendência de esclarecimento sobre a ocupação dos lotes impactados, no que se refere às responsabilidades dos beneficiários da política de reforma agrária que tenham

descumprido cláusulas do contrato celebrado com o Incra, não impede, por outro lado, o avanço das negociações com a empresa. Para tanto, a identificação dos danos a serem indenizados à Autarquia é suficiente para a celebração de um acordo que viabilize o uso da área pública pela empresa.

(...)

Os indícios apontam que a empresa realizou as compras irregularmente já no intuito de evitar quaisquer alegações quanto a realocações que pudessem ser feitas na área do CCU, indicando ao INCRA que a área já estaria livre de qualquer ocupação, regular ou não, como no pedido endereçado à Procuradoria Federal Especializada em 26 de agosto de 2019 (ID 1044960812) e no documento ID 1044960815, referenciando o parecer da Procuradoria Federal, e indicou:

*Nesse sentido, considerando que a **realocação/indenização da famílias já é questão pacificada**, resolvida no âmbito de programa próprio conduzido junto à Semas, a Requerente sugere, na linha da recente manifestação sobre a estimativa da contraprestação contida no Parecer da PFE, que o Incra possa também se manifestar definitivamente a respeito dos limites à contraprestação a ser exigida pela cessão de uso, observando estritamente as duas modalidades de contraprestação acima referidas, i.e., indenização por investimentos feitos pelo Incra e remuneração pelo direito real de uso da área. (grifamos)*

O mesmo erro de considerar a área livre de ocupantes se repete às fls. 1 do Despacho do INCRA no ID1044960816, que se manifestou sobre as providências indicadas no Parecer n. 00043/2020, limitando-se, quanto às demais recomendações, a repetir as informações secundárias constantes no processo de licenciamento ambiental, sem qualquer trabalho de campo capaz de fornecer dados primários e capazes de contrastar com os documentos fornecidos pela empresa, como se nota da leitura dos itens *a.2*, *a.3* e *a.4* do mesmo documento.

Antes da celebração do contrato, a Procuradoria Federal do INCRA ainda recomendou que providências fossem adotadas para concluir o diagnóstico ocupacional da área

(ID 1044960820, p. 17), **entretanto, não houve motivação para a não adoção das recomendações.**

A mesma pendência já havia sido reconhecida pelo Grupo de Trabalho (GT PA Ressaca OS nº 649/2020/DD/SEDE/INCRA) no documento SEI 6846555 (anexa a este parecer), **posterior a supervisão ocupacional ocorrida em 2017 e levantada pelas requeridas como fato que teria satisfeito o requisito.** Destaca-se:

Os trabalhos de busca, identificação e caracterização da área impactada, por conta das condições de trabalho oferecidas ao GT, foram focados nos 21 lotes indicados pela figura 01, lotes indicados como adquiridos irregularmente pela Belo Sun Mineração Ltda. Essa negociação foi confirmada em parte pelos 18 contratos de cessão de direitos localizados nos processos, falta confirmação para 03 lotes.

Como somente foi possível identificar 07 beneficiários desse montante de lotes irregularmente negociados dentre os 18 contratos localizados, é imprescindível que sejam adotadas estratégias de identificação dos beneficiários vinculados aos 13 lotes não identificados. Essa identificação é indispensável, pois, embora seja possível supor que os demais lotes foram negociados por ocupantes irregulares, se faz necessário adotar medidas administrativas e ou compensatórias, a depender do caso, aos beneficiários.

É importante mencionar que não foi possível ao GT realizar os trabalhos de identificação para toda a área de influência da mineração. Assim é necessário realizar trabalhos para caracterizar o tipo de influência que sofrerão as famílias assentadas nos lotes não identificados e estudar as medidas compensatórias, se couber. (grifamos).

Havendo, portanto, incongruência entre o ato administrativo e a situação fática, ou seja, baseando-se em premissas equivocadas, há razão para se reconhecer a nulidade do ato administrativo. É esta a vocação da legislação pátria, como na Lei n. 4.717/68 (Lei de Ação Popular):

Art. 2º São **nulos** os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

d) **inexistência dos motivos;**

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as

seguintes normas:

d) a inexistência dos motivos se verifica quando **a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido.**

É pacífico na doutrina e jurisprudência que a motivação do ato administrativo vincula o agente público nos exatos termos em que foi mencionada. Nas palavras de Carvalho Filho (2019, p. 123), *“se o interessado comprovar que inexistente a realidade fática mencionada no ato como determinante da vontade, estará ele irremediavelmente inquinado de vício de legalidade”* (grifamos).

Diante desse cenário, faz-se necessário aplicar a **teoria dos motivos determinantes para declarar a nulidade do contrato administrativo.**

4.1.3. DAS CONSIDERAÇÕES DE ÓRGÃOS DE CONTROLE SOBRE O CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO Nº 1.224/2021.

Convém mencionar que o Tribunal de Contas da União (TCU) recebeu representação, em 10/12/2021, oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, que tramita sob nº. 044.869/2021-5, a fim de que a Corte avalie a adoção de medidas em relação ao Contrato de Concessão de Uso 1.224/2021, firmado entre INCRA e Belo Sun Mining Ltda.

Na análise preliminar quanto a admissibilidade da representação, destacaram-se fatos que revelam a atuação do INCRA em dissonância com os objetivos de sua criação, indicando favorecimento à Belo Sun ao, supostamente, adotar medidas para convalidar compra ilegal de terras públicas afetadas ao PA Ressaca e outras na Gleba Ituna que haviam sido indicadas como passíveis de regularização fundiária para fins de interesse social pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), que inclusive teriam sido objeto de Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) em favor de moradores:

A empresa Belo Sun realizou a negociação irregular de diversos lotes de beneficiários da reforma agrária no PA Ressaca e posseiros da Gleba Ituna, por meio de três tipos de documentos distintos e complementares: contratos de cessão e transferência de direitos sobre o imóvel e outras avenças, procuração

à Belo Sun e contrato de comodato celebrado entre a Belo Sun e as famílias que venderam seus lotes no PA Ressaca (peça 10). Na ACP, a Defensoria Pública da União elaborou uma tabela identificando 29 lotes que teriam sido negociados com a empresa Belo Sun, destacando os seguintes pontos:

a) Da extensão da área adquirida ilegalmente pela Belo Sun no PA Ressaca e Gleba Ituna. Até o momento, identificou-se a aquisição ilegal, pela Belo Sun, de ao menos 1.761,15 hectares no PA Ressaca e de 1.734,40 hectares na Gleba Ituna, totalizando 3.495,55 hectares. Ressalta-se que, em diferentes momentos, as rés informaram que foram adquiridos 21 lotes no assentamento, quando na prática o número total alcançou 29 lotes (...)

De acordo com o Parecer 43/2020 (peça 21), era de conhecimento do Inbra a apropriação ilegal de terras públicas por parte da empresa Belo Sun (...)

Conforme demonstrado na ACP, a Belo Sun adquiriu ao menos 1.761,15 hectares no PA Ressaca e 1.734,40 hectares na Gleba Ituna, totalizando 3.495,55 hectares. Tal montante equivale a 139,82 MEI (módulos de exploração indefinida) considerando os valores aplicáveis ao município de Senador José Porfírio (...)

Verifica-se que, a princípio, as ações do Inbra, inclusive a assinatura do protocolo de intenções **se deu no sentido de ratificar as aquisições ilegais de lotes da reforma agrária pela empresa**. É o que se depreende da leitura do Relatório de Inspeção Judicial realizado nos dias 18/9 e 2/10/2018 (peça 38), no qual consta a informação de que a empresa entregou ao Inbra os contratos de cessão e transferência de direitos sobre os imóveis ao Inbra e considerou os valores já pagos no protocolo de intenções (...)

O contexto que culminou na celebração do contrato indica a atuação do Inbra na defesa do direito minerário da empresa Belo Sun em detrimento do desenvolvimento de atividades típicas da reforma agrária, deixando de cumprir a sua função institucional, em desatendimento ao disposto no art. 2º do Decreto 9.311/2018 que impõe ao Inbra a execução do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA. (...)

Conforme evidenciado na ACP, em janeiro de 2022 (após a celebração do contrato de concessão de uso, portanto), a Superintendência Regional do Incra reafirmou que as recomendações indicadas no Relatório do Grupo de Trabalho constituído na autarquia não foram cumpridas, bem como que foi constituída ordem de serviço para averiguar as irregularidades apontadas e dar continuidade à supervisão ocupacional (Ordem de Serviço n. 172/2022/SR(30)STA-G/SR(30)STA/INCRA, datada de 27 de janeiro de 2022)(...)

Tais documentos evidenciam que somente após as repercussões advindas da celebração do contrato no mês de dezembro de 2021, como, por exemplo, as notícias que deram origem à presente Representação, a autarquia determinou a designação de um servidor para a realização da supervisão ocupacional atualizada na área do PA Ressaca.

Verifica-se que, apesar de ter considerado os lotes desocupados, o Incra se absteve de realizar supervisão ocupacional previamente à celebração do contrato.

Ainda na representação nº. 044.869/2021-5, há o Documento n. 28709890, que trata de recente **Recomendação expedida pela Diretoria de Conflito Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar às áreas técnicas do INCRA para que providenciem a: “declaração de nulidade do contrato nº 1.224/2021 e a revogação da Instrução Normativa nº 112, de 21 de dezembro de 2021, medidas essenciais para a pacificação e solução dos conflitos na região do PA Ressaca, Gleba Ituna e arredores, no Estado do Pará; A formação de Grupo Técnico com vistas à recomposição dos assentamentos atingidos pelo empreendimento, em especial, as áreas do PA Ressaca e Gleba Ituna”.**

A recomendação se baseou nas seguintes premissas fáticas e de direito: a) ausência de edição de ato administrativo específico para a desafetação da área afetada ao PA Ressaca; b) que o “reconhecimento da validade jurídica do contrato de concessão de uso sobre as referidas áreas equivale a convalidar denúncias recebidas neste Departamento, de que a suposta ‘desocupação’ das áreas foi resultado de coerções, violências e desintrusões ilícitas de

assentados no PA Ressaca e na Gleba Ituna, dando validade jurídica a atos de violência”; c) que a cessão deve observar as restrições para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, tendo em vista que a Belo Sun é composta por 99% de capital estrangeiro; d) ausência de publicação no Diário Oficial da União do Protocolo de Intenções, de 21 de dezembro de 2016, que iniciou sem parecer técnico-jurídico fundamentando a decisão; e) falta de participação social e consulta prévia às comunidades afetadas; f) a Portaria Conjunta DNPM/INCRA n. 01/2009, que considera incompatível a atividade minerária quando o empreendimento afeta diretamente o desenvolvimento de projeto de assentamento; g) que a participação nos resultados ou rendas provenientes da atividade minerária ao INCRA não encontra respaldo constitucional; h) as compensações insuficientes;

4.1. DOS PEDIDOS RELACIONADOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

As autoras da presente Ação Civil Pública postulam duas prestações jurisdicionais relacionadas ao ponto, quais sejam:

b) nulidade da Licença de Instalação n.º 2.712/2017;

c) a impossibilidade de retomada do licenciamento ambiental e da concessão de qualquer outra licença (de instalação ou operação) enquanto não demonstrada, pela Belo Sun, a posse regular das áreas onde pretende minerar;

Em síntese, fundamentam os pedidos na tese de que a comprovação da posse e ou da propriedade das áreas de mineração por parte da Belo Sun Mineração Ltda seria condição inafastável para o licenciamento ambiental do empreendimento.

Afirmam que: “(...) à luz do conceito de rigidez locacional, os recursos minerais somente podem ser minerados onde se encontram. Sendo assim, a demonstração de posse e propriedade da área onde será extraído o minério constitui requisito que deve anteceder até mesmo a concessão da Licença Prévia. Em outras palavras: não é possível ao órgão licenciador

autorizar a atividade minerária sem a absoluta segurança jurídica do imóvel de onde o minério será extraído”.

Em complemento, defendem que o processo de licenciamento ambiental no Estado do Pará, por disposição normativa estadual (art. 2º do Decreto Estadual nº 1.148/2008) anterior ao Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), necessita de registro no Cadastro Ambiental Rural do Pará, o qual, segundo o art. 29, §1º, II, do Código Florestal, depende da comprovação da posse e propriedade pelo interessado no registro.

A Belo Sun, por sua vez, quanto ao ponto, sustenta que a característica da rigidez locacional dos empreendimentos minerários diz respeito à localização dos minérios e não propriamente à propriedade e à posse da superfície imobiliária correspondente e que, apesar da legislação conferir a possibilidade de instituição forçada de servidão minerária em face do INCRA e dos assentados (art. 59 e 60 c/c art. 27 do Decreto 227/67 - Código de Minas-), optou por uma solução negociada e que resultou no Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021.

Especificamente quanto ao CAR apresentado à SEMAS/PA por ocasião do licenciamento ambiental, diz que *“(...) a área de posse declarada corresponde às fazendas cujas posses foram adquiridas, cujos instrumentos particulares foram apresentados à SEMAS. Além de ser possível eventual retificação administrativa, a área do CAR da área de posse da Belo Sun não se confunde com a ADA do PVG, são conceito distintos, aqui mais vez misturados pelas Autoras indevidamente.”*

E complementa afirmando que *“(...) em caso de necessidade e assim considerar a SEMAS que a documentação apresentada não é apta a prova a posse regular da área, há possibilidade de instituir a servidão minerária e prosseguindo no seu regular licenciamento.”.*

O Estado do Pará, em sua contestação, não rebate os fundamentos jurídicos apresentados pela autora, limitando-se a uma defesa geral do processo de licenciamento ambiental.

Já o INCRA nada disse sobre a questão em sede de contestação.

Pois bem.

Logo de início, é preciso pontuar que o licenciamento ambiental encontra-se atualmente suspenso em virtude de Acórdão proferido pela 6ª Turma do TRF da 1ª Região que, em sede de apelação, manteve sentença proferida nos autos da **ACP nº 0002505-70.2013.4.01.3903** para (...) suspender o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração ou anular a licença prévia, caso já tenha sido expedida, condicionando o licenciamento ambiental do empreendimento também à elaboração prévia, pelo empreendedor ora réu Belo Sun Mineração LTDA, do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração contemplando o componente indígena, devendo ainda seguir as orientações contidas no Termo de Referência da FUNAI. (grifos do original).

Outro Acórdão proferido também pela 6ª Turma do TRF da 1ª Região, desta vez nos autos da **ACP 0001813-37.2014.4.01.3903**, compreendeu pela ausência de competência da SEMAS/PA para realizar o licenciamento ambiental do projeto minerário da Belo Sun na volta grande do rio Xingu, atribuindo-a ao IBAMA. Não obstante, o Tribunal manteve a validade das licenças prévia e de instalação emitidas pela SEMAS/PA, sem prejuízo de posterior revisão pela autarquia federal.

Com este cenário em mente, pontua-se que a legislação que incide diretamente sobre exploração minerária pretendida no caso, notadamente os arts. 20, IX e §1º e 176 e parágrafos da CF, o Código de Minas (Decreto-LEI nº 227/1967) e seu decreto regulamentador (Decreto Presidencial nº 9.406/2018), **exige que antes do início das atividades o pretenso explorador minerário se acerte com os proprietários e possuidores do solo, mas não necessariamente que adquira a propriedade e a posse.**

Isto porque, caso o explorador minerário não seja o proprietário ou possuidor do solo, a legislação lhe atribui, **na fase de pesquisas minerais**, o direito de usá-lo, seja ele público ou particular, desde que pague aos respectivos proprietários ou posseiros uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa (art. 27 do Código de Minas), ou, **tanto para pesquisa quanto para a lavra**, lhe atribui a possibilidade de instituir direito real de servidão sobre o imóvel (art. 59 e 60 do Código de Minas), após indenização prévia do valor do terreno ocupado e dos prejuízos

resultantes dessa ocupação.

Igualmente não se encontra na legislação que trata do licenciamento ambiental na hipótese (Art. 225 da CF, Lei nº 6938/81, LC 140/2011, Resoluções CONAMA nº 237/97, 09/87 e 10/90) menção à exigência de que o minerador ostente a propriedade ou a posse das terras que pretende explorar.

Diante deste contexto, não é possível exigir do explorador minerário que seja proprietário ou possuidor das áreas de exploração para fins de licenciamento ambiental e, com base neste fundamento, reconhecer a nulidade da licença de instalação nº 2.712/2017 concedida pela SEMAS/PA, como defendem as autoras, **sendo, no ponto, improcedentes os pedidos.**

Não obstante, é preciso pontuar que tal circunstância não significa que o Ministério Público Federal compactua com a imposição de direitos minerários sobre áreas afetadas à reforma agrária, especialmente em um estado da federação marcado por sangrentos conflitos rurais pela posse de terras e que, apesar da imensidão territorial, carece de áreas aptas à implementação de políticas públicas de acesso à moradia e ao trabalho.

Ocorre que, à luz do princípio da congruência/adstrição e tendo em conta os limites objetivos da demanda, entende-se não ser possível o acolhimento do pleito no ponto.

4 - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo julgamento antecipado de mérito nos termos do art. 355, I, do CPC, pelo não acolhimento das preliminares arguidas pelas requeridas e, no mérito, pela parcial procedência dos pedidos para que seja declarada a nulidade do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021 e seja reconhecido o direito à participação social anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, de quaisquer áreas

públicas sobre as quais incidem títulos minerários da empresa Belo Sun.

Altamira, data da assinatura digital.

RAFAEL NOGUEIRA SOUSA
PROCURADORA DA REPÚBLICA