



Número: **0019192-92.2016.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJAM**

Última distribuição : **27/02/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0019192-92.2016.4.01.3200**

Assuntos: **Direitos Indígenas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (REQUERENTE)	
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO - FUNAI (REQUERIDO)	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (REQUERIDO)	
POTASSIO DO BRASIL LTDA. (REQUERIDO)	CAROLINA GOMES MAR registrado(a) civilmente como CAROLINA GOMES MAR (ADVOGADO) EDUARDA ROSA CAVALCANTE DE OLIVEIRA (ADVOGADO) FABIO SILVA ANDRADE (ADVOGADO) FERNANDA DE ANDRADE REBOUCAS MACHADO (ADVOGADO) CAMILA FERREIRA LUCIO HENRIQUE PEREIRA (ADVOGADO)
UNIÃO FEDERAL (ASSISTENTE)	
ESTADO DO AMAZONAS (ASSISTENTE)	LUIS EDUARDO MENDES DANTAS (ADVOGADO) DANIEL PINHEIRO VIEGAS (ADVOGADO)
INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS (REU)	LUIS EDUARDO MENDES DANTAS (ADVOGADO)
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	
INSTITUTO PACTO AMAZONICO (TERCEIRO INTERESSADO)	
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA (TERCEIRO INTERESSADO)	
CONSELHO INDÍGENA MURA (TERCEIRO INTERESSADO)	IVAN DE SOUZA QUEIROZ (ADVOGADO) RAIMUNDO GUARACY GUEDES MOTTA (ADVOGADO)
ORGANIZAÇÃO DE LIDERANÇAS INDÍGENAS MURA DE CAREIRO DA VARZEA OLIMCV (TERCEIRO INTERESSADO)	GABRIEL ESPERANCA LISBOA (ADVOGADO) JOAO VITOR LISBOA BATISTA (ADVOGADO)
COMUNIDADE INDÍGENA DO LAGO DO SOARES (TERCEIRO INTERESSADO)	JOAO VITOR LISBOA BATISTA (ADVOGADO)

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
205227165 1	24/02/2024 17:23	MODELO, 24/02/2024 17:23:46, ID 1407292568	Petição intercorrente	Polo passivo

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 1ª REGIÃO
SUBNÚCLEO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE DA 1ª REGIÃO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) 1ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJAM

NÚMERO: 0019192-92.2016.4.01.3200

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar, **ALEGAÇÕES FINAIS**, com fundamento nas razões fáticas e jurídicas que passa a expor.

síntese do processo

Trata-se de ação civil pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de POTÁSSIO DO BRASIL LTDA., INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO AMAZONAS – IPAAM, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL – DNPM (sucedido pela AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM) e FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS.

Na inicial, o MPF alega, em síntese, suposta irregularidade na emissão da licença prévia pelo IPAAM em favor do Projeto Autazes, de titularidade da empresa Potássio do Brasil LTDA., tendo em conta a não realização de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas da região, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Nessa linha, o MPF requereu, "**em caráter liminar**", a concessão de tutela de urgência, de caráter cautelar, na forma do art. 300, § 2º, do CPC, com o fim de:

- a) determinar ao IPAAM a suspensão dos efeitos da Licença Prévia nº 54/2015, bem como a suspensão do procedimento de licenciamento referente ao projeto Potássio Amazonas - Autazes enquanto não realizada a consulta prévia às comunidades indígenas e ribeirinhas afetadas, nos termos da Convenção 169 da OIT;
- b) determinar ao DNPM a suspensão dos efeitos das autorizações de pesquisa mineral concedidas nos processos nº 880.423/08, nº 880.504/08, nº 880.505/08 e nº 880.506/08, bem como a suspensão dos referidos procedimentos enquanto não realizada a consulta prévia às comunidades indígenas e ribeirinhas afetadas, nos termos da Convenção 169 da OIT;
- c) determinar à pessoa jurídica POTÁSSIO DO BRASIL que se abstenha de realizar qualquer ato ou procedimento concernente à implementação do projeto Potássio Amazonas Autazes até que se realize, com o auxílio da FUNAI e/ou organizações idôneas especialistas na matéria, o procedimento de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, nos termos da ,Convenção nº 169 da OIT, mediante as condições



previamente acordadas com o povo Mura das TI Jauary e Paracuhuba, bem como às comunidades ribeirinhas identificadas em estudos específicos, levando-se em consideração seus modos de vida e de representação tradicionais na elaboração formal de um procedimento a ser seguido para a realização da consulta;

d) determinar à pessoa jurídica POTÁSSIO DO BRASIL a realização de estudos complementares específicos quanto aos impactos ambientais e socioeconômicos da atividade sobre as comunidades tradicionais e ribeirinhas da região do projeto Potássio Amazonas Autazes, os quais deverão subsidiar o procedimento de consulta às referidas comunidades;

e) A imposição de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento das medidas eventualmente determinadas".

Já em sede de provimento final, o MPF pleiteou tutela jurisdicional no sentido de:

"a) DECLARAR A NULIDADE da Licença Prévia nº 54/2015 expedida pelo IPAAM, bem como das autorizações de pesquisa mineral concedidas nos processos nº 880.423/08, nº 880.504/08, nº 880.505/08 e nº 880.506/08 do DNPM;

b) CONDENAR A PESSOA JURIDICA POTÁSSIO DO BRASIL à obrigação de NÃO FAZER consistente em se abster de realizar qualquer ato ou procedimento concernente implementação do projeto Potássio Amazonas Autazes até que, cumulativamente:

b.1) seja realizado, com auxílio da FUNAI e/ou organizações idôneas especialistas na matéria, às expensas do empreendedor, o procedimento de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, mediante as condições previamente acordadas com as comunidades das terras indígenas Jauary e Paracuhuba, bem como às comunidades ribeirinhas identificadas em estudo, levando-se em consideração seus modos de vida e de representação tradicionais na elaboração formal de um procedimento a ser seguido para a realização da consulta;

b.2) regularize-se o licenciamento ambiental perante o órgão competente, ou seja, o IBAMA;

c) CONDENAR O IPAAM E O DNPM à obrigação de não fazer, consistente na abstenção de emissão de novas licenças, autorizações e outros atos de caráter autorizativo relativas à implementação do projeto Potássio Amazonas - Autazes que incidam sobre as terras indígenas Jauary e Paracuhuba, bem como sobre territórios tradicionais de comunidades ribeirinhas, até que seja cumprida a determinação de consultar as comunidades afetadas na forma da Convenção nº 169 da OIT;

d) CONDENAR A PESSOA JURÍDICA POTÁSSIO DO BRASIL à obrigação de fazer consistente na realização de estudos complementares específicos quanto aos impactos ambientais e socioeconômicos da atividade sobre as comunidades tradicionais e ribeirinhas da região do projeto Potássio Amazonas Autazes, os quais deverão subsidiar o procedimento de consulta as referidas comunidades;

e) CONDENAR a pessoa jurídica Potássio do Brasil ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, na ordem de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), a serem revertidos em benefício das comunidades afetadas pelo projeto Potássio Amazonas Autazes, por meio de projetos a serem construídos em conjunto com suas instancias representativas, FUNAI e demais órgãos envolvidos na matéria, e com o acompanhamento do MPF e órgãos de controle;

f) CONDENAR o IPAAM e o DNPM ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, na ordem de R\$100.000,00 (cem mil reais) cada, a serem revertidos em benefício das comunidades afetadas pelo projeto Potássio Amazonas Autazes, por meio de projetos a serem construídos em conjunto com suas instancias representativas, FUNAI e demais órgãos envolvidos na matéria, e com o acompanhamento do MPF e órgãos de controle".

Com o seguimento do feito, **ainda sem a participação do IBAMA**, em audiência de conciliação realizada em 17/03/2017, **foi celebrado acordo entre as partes** em que ficou estabelecida, dentre outras providências, a suspensão do licenciamento ambiental pelo período de 6 (seis) meses, *"a fim de que haja a deflagração do procedimento de consulta ao povo indígena Mura (e suas aproximadas 32 aldeias) e comunidades tradicionais ribeirinhas, conforme Convenção 169 da OIT. Deverá ser realizada a avaliação em noventa dias, oportunidade em que a FUNAI ou o MPF ou demais partes envolvidas podem*



apresentar o cronograma do protocolo de consulta, ficando designada audiência para o dia 20 de junho de 2017 às 10h00min, quando serão colhidas as manifestações.”

A confecção do protocolo de consulta durou mais de dois anos, tendo sido concluída em 21/6/2019. Em 18/11/2019, o empreendedor entregou ao povo indígena Mura a Proposta do Projeto Autazes (2.000 cartilhas, 85 relatórios técnicos e 50 pendrives com vídeos de apresentação do projeto), dando início à primeira etapa da consulta prévia, livre e informada nos termos da Convenção n. 169 da OIT.

Em relação ao IBAMA, em 24/11/2021, **o MPF apresentou a petição Id 829532556**, na qual reitera a petição Id 473613858, de 11/03/2021, **requerendo**, dentre outras medidas, **“b) a intimação do IBAMA para comparecer à audiência de conciliação e integrar a lide, considerando o pedido exposto na inicial sobre a competência federal do licenciamento ambiental, uma vez afetando terras indígenas”**.

Na oportunidade, o d. Juízo de origem proferiu o despacho Id 831922051, de 26/11/2021, assim dispondo acerca do pedido formulado pelo *Parquet*:

4. Em ID [829532556 - Parecer](#), o Órgão do MPF ofereceu Parecer onde pleiteou a designação de nova audiência de conciliação judicial, ainda neste ano de 2021, a ser realizada em um dos locais de uso tradicional do povo Mura mais próximos ao local onde se pretende instalar o empreendimento minerário, a intimação do IBAMA para comparecer à audiência de conciliação e integrar a lide, considerando o pedido exposto na inicial sobre a competência federal do licenciamento ambiental, uma vez afetando terras indígenas e a definição de meio adequado pelo juízo para acompanhamento da execução dos recursos na realização do procedimento de consulta ao povo Mura, de modo a trazer maior transparência e tranquilidade na realização dos encontros e discussões necessárias para informação esclarecida ao povo Mura.

4.1. Defiro em parte o pleito referente à audiência, compatibilizando-o com os itens anteriores, de modo que dia 9 de dezembro de 2021 realizarei a Inspeção Judicial a qual poderá ser convertida em audiência de conciliação, conforme avaliação no momento. A inspeção começará pela Aldeia Soares, a qual se encontra em processo de demarcação, fase de qualificação, sendo oportuna e necessária a presença do Estado Juiz.

4.2. **Quanto à presença do IBAMA na lide, desde já defiro a sua citação**, ficando expresso, por coerência do juízo em ações semelhantes, e princípio da não surpresa, que adotamos a tese de que grandes empreendimentos que possam impactar terras indígenas (inclusive aquelas em processo de demarcação), exigem o licenciamento do órgão ambiental.

4.3. Ora, se a INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, de 22 de fevereiro de 2021 prevê o licenciamento ambiental pelo IBAMA quando o empreendedor é o povo indígena, com mais razão ainda deve haver o licenciamento quando o empreendedor é um estranho à cultura, território, *ethos*, organização e tradição do povo.

4.3. **Portanto, cite-se o IBAMA para ingressar nos autos e intime-se-o para (querendo) acompanhar a inspeção e manifestar previamente e expressamente em cinco dias sobre o licenciamento do empreendimento que se pretende estabelecer na área tratada nos presentes autos** (destaques nossos).

Ato contínuo, em 10/12/2021, o IBAMA apresentou a contestação Id 855767069, na qual demonstra que **não lhe compete o licenciamento ambiental do projeto de mineração Potássio do Brasil, por não se desenvolver ou estar localizado em terra indígena, regra prevista no artigo 7º, inciso XIV, alínea “c”, da Lei Complementar 140/2011 como atribuição do ente federal.**

Na decisão Id 974395186, de 18/03/2022, o d. Juízo *a quo* manifestou-se no sentido de que **“4.2. Quando ao licenciamento pelo Órgão ambiental estadual IPAAM e/ou pelo Órgão ambiental federal IBAMA, o juízo já fez seu pronunciamento, não tendo ocorrido recursos das partes quanto**



ao ponto."

Em face dessa decisão, o IBAMA interpôs o Agravo de Instrumento n. 1011342-54.2022.4.01.0000, alegando que o despacho que determinara sua citação não lhe impôs a obrigação de efetuar o licenciamento ambiental em questão, inexistindo qualquer decisão judicial nos autos que defina qual o ente ambiental competente para tratar do licenciamento em questão. **No referido recurso, o eminente Desembargador Federal Relator deferiu "o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao agravo, e antecipando em parte a tutela recursal, determino ao juízo a quo decidir, expressa e fundamentadamente, sobre a competência ou não do IBAMA para proceder ao licenciamento ambiental do empreendimento objeto do litígio, de modo a permitir, se for o caso, a interposição do competente recurso por parte da autarquia federal ambiental."**

Após a comunicação da decisão proferida por essa eg. Corte, o juízo a quo despachou nestes termos:

DESPACHO

1. Em ID [1325632765 - Manifestação](#), o órgão do MPF requer : i) a suspensão da licença expedida pelo IPAAM e eventuais outras expedidas por órgãos ambientais incidentes sobre os territórios indígenas da região (incluso sobre o território indígena Soares / Urucurituba) no contexto do "Projeto Potássio Amazonas/Autazes"; ii) e, conseqüentemente, a suspensão da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé ao povo Mura até o julgamento definitivo da ação civil pública nº 1015595-88.2022.4.01.3200. Tal ação já se encontra com liminar deferida para constituição do Grupo de Trabalho de estudos do território indígena Soares / Urucurituba, bem como publicação do RCID - Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação - no prazo máximo de 180 dias.
2. Em Id. [1412917287](#) ., por Petição intercorrente, a União, IBAMA, Agencia Nacional de Mineração vem aos autos pedir audiência de Conciliação.
3. Em ID [1421583292 - Petição intercorrente \(Manifestação ao Despacho de 13.10.2022 e 07.11.2022 ACP PdB\)](#), a ré Potássio do Brasil pleiteia: i. Não seja acatado o pedido do Ministério Público Federal sobre a suspensão do procedimento de consulta ao Povo Mura até decisão final da ACP de nº 1015595-88.2022.4.01.3200, bem como sobre a suspensão da licença ambiental emitida pelo IPAAM e de quaisquer outras que envolvam o Projeto Potássio Autazes, bem como de seus pedidos acessórios na referida ACP; ii. Seja mantida a realização do Procedimento de Consulta ao Povo Mura, conforme ultimo cronograma juntado nos autos em 25/07/2022 - ID1234251777; iii. Seja determinado o repasse imediato às Lideranças Mura dos valores depositados em juízo, mesmo que em parcelas, para a continuidade da Consulta Prévia; iv. Seja retirada a suspensão do licenciamento ambiental, junto ao IPAAM, tendo em vista a evidente confirmação de que o procedimento de Consulta ao Povo Mura já foi deflagrado, mostrando que a Potássio do Brasil cumpriu o Acordo realizado em 17/03/2017, ID 297014887; v. Sejam os autos encaminhados à unidade de conciliação do Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região – SistCon, a fim de que as partes deliberem acerca da viabilidade de um acordo.
4. Em ID [1418524766 - Petição intercorrente \(Petição União\)](#), a União, em defesa da empresa requerida, afirma que "não há falar em violação à boa-fé ou existência de pressões ou coações no curso da consulta. Na realidade, eventual postura anterior da empresa obviamente terá impacto no posicionamento dos indígenas ao manifestarem a vontade de todos os Mura consultados".
5. Em ID. [1399552791 - Petição intercorrente \(Processo \[2022.01.016986\] Potássio Mura Altazes Manifestação quanto ao Parecer do MPF\)](#), o Estado do Amazonas afirma que "(...) entende que a possibilidade de existir um território indígena reivindicado, ainda não homologado ou demarcado, não conduz a suspensão do processo de licenciamento ambiental que vem sendo realizado pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), uma vez que é poder/dever da FUNAI, em qualquer fase do procedimento administrativo, requer a suspensão e indicar medidas ou condicionante que sejam consideradas necessárias para superar eventuais óbices. O Estado do Amazonas também não verifica impedimento ao prosseguimento do processo de Consulta, até porque, com a sua continuidade, o



Povo Indígena Mura poderá se manifestar expressamente sobre a necessidade ou não de suspensão das atividades no território indígena Soares / Urucurituba."

6. Em razão da mudança de titularidade do executivo federal, de seus Ministérios, Autarquias e Fundações públicas federais, há necessidade urgente do juízo federal identificar se permanecem ou não os pontos controvertidos para fins de saneamento do feito, razão pela qual determino sejam intimadas todas as partes a fim de que se manifestem a respeito do estado em que se encontram os autos, conforme as teses abaixo colhidas dos autos:

a. **O juízo já manifestou entendimento segundo o qual grandes empreendimentos que afetem Terras Indígenas (demarcadas e em procedimento de demarcação) devem ser alvo de procedimento de licenciamento pelo IBAMA, conforme os precedentes do TRF1, STJ e STF, bem como devem ser consultados os povos indígenas afetados;**

b. O protocolo de consulta referente ao Povo Indígena afetado (Povo Mura) já foi construído e elaborado a partir de audiência de conciliação nos autos, respeitando-se integralmente a Convenção 169 da OIT, bem como as normas inseridas na Constituição da República Federativa do Brasil;

c. A título de pontos controvertidos, houve, nos últimos cinco (05) anos, a negativa do IBAMA em licenciar o empreendimento. Houve também a compra e venda de lotes em terra indígena Mura pela empresa Requerida, Potássio do Brasil. Ainda, houve a negativa da FUNAI em dar continuidade ao procedimento de demarcação da Aldeia Soares, inclusive com recurso de Agravo perante o TRF1, que houve por bem suspender a decisão judicial nesse sentido, em processo conexo com o presente (PJe Proc. No. 1015595-88.2022.4.01.3200).

7. Dessa forma, para o saneamento do feito, intimem-se todas as partes para que informem ao juízo se persistem os mesmos pontos controvertidos.

a. Primeiramente devem ser intimados a União, o IBAMA e a FUNAI e a ANM. Em seguida, a empresa ré e a parte autora (MPF).

b. Prazo para manifestação: 15 – quinze dias.

c. Cumpra-se com urgência, por oficial plantonista, haja vista a necessidade de serem adotadas deliberações sobre a possibilidade de continuidade do procedimento de consulta, licenciamentos e consequente exploração do mineral referido nos presentes autos, tudo em conformidade com a legalidade estrita, compatibilidade com as normas constitucionais e se necessário for, controle de convencionalidade".

Em face do referido despacho, o IBAMA opôs embargos de declaração, requerendo, com base na decisão do TRF1 no Agravo de Instrumento n. 1011342-54.2022.4.01.0000, **a prolação, no juízo de origem, de decisão expressa e fundamentada sobre a competência ou não do IBAMA para proceder ao licenciamento ambiental do empreendimento objeto do litígio.**

Sobreveio, então, a decisão *Id 1487278847*, nos seguintes termos:

Decisão

1. Em ID [1455714883 - Petição intercorrente](#), o DNPM afirma que " os pontos controvertidos referidos no Despacho retro dizem respeito ao IBAMA e à FUNAI, não se relacionando com a atividade desta Agência".

2, Em ID [1457627888 - Petição intercorrente](#), Requerida FUNAI pleiteia mais 30 - trinta - dias de prazo, alegando que "tendo em vista a profunda alteração nos quadros de servidores e coordenadores desta autarquia, faz-se necessário que haja um tempo maior para que a entidade possa se posicionar com segurança quanto à sua política institucional. Assim, reavaliações dessa natureza devem ser realizadas com cautela e buscando-se sempre o caminho que traga maior segurança jurídica para a administração pública."

3. Em ID [1472558360 - Procuração \(JUNTADA DE PROCURAÇÃO E PETIÇÃO\)](#), o CIM - Conselho Indígena Mura anexa Procuração de seu novo patrono (Isael Franklin Gonçalves, OAB/AM 12054), em nome de quem devem ser feitas as publicações e intimações dos próximos atos processuais.

4. Em ID de [1451759363 - Embargos de declaração](#), o IBAMA, ao mesmo tempo em que afirma que "a posição da Autarquia Ambiental se mantém a mesma", interpõe



embargos de declaração, afirmando que o juízo ainda não fundamentou a competência do IBAMA para licenciar a obra em questão.

4.1. **No ponto, reiterando os argumentos já expostos, porém explicitando de forma ainda mais clara, o juízo adota a posição do STF e do STJ no sentido de que todo grande empreendimento que afete Povos Indígenas deve tanto ser analisado pelo IBAMA quanto consultados os povos indígenas afetados.** A consulta nos moldes previstos na Convenção 169 da OIT já está sendo aplicada no processo, após a construção do respectivo Protocolo Mura (*Trincheiras: Yandé Peara Mura. Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea, Amazonas - 2019*).

4.2. O Supremo Tribunal Federal, conforme Pedido de Suspensão Liminar Nr. 125, desde 2007 já vem decidindo "(...) com fundamento no art. 4º da Lei 8.437/92, defiro o pedido para suspender, em parte, a execução do acórdão proferido pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos do AI 2006.01.00.017736-8/PA (fls. 527-544), para **permitir ao Ibama** que proceda à oitiva das comunidades indígenas interessadas. Fica mantida a determinação de realização do EIA e do laudo antropológico, objeto da alínea "c" do dispositivo do voto-condutor (fl. 540-v). Portanto, desde 2007 a posição do IBAMA, acolhida explicitamente pelo STF, sempre foi a de participar do processo de licenciamento de grandes empreendimentos que afetem povos indígenas. O empreendimento chamado Belo Monte foi o primeiro paradigma com clareza nesse sentido.

4.3 Em 24 de novembro de 2015, após percorrer todo o procedimento legal e as orientações e condicionantes do Supremo Tribunal Federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) concedeu a licença de operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, o que autorizou o enchimento do reservatório da usina. **O mesmo paradigma se espera no presente processo, ou seja, que o IBAMA aplique seus próprios precedentes e analise e decida do início ao fim a questão referente ao licenciamento (LO) do grande empreendimento que é a usina (parque tecnológico) de exploração de Potássio na Amazônia brasileira.**

4.4. No caso de Belo Monte, em todos os processos e diante da imprensa (fato público e notório), o então presidente do Ibama disse que mais de 90% das condicionantes ambientais e sociais impostas pelo órgão foram cumpridas integralmente pela Norte Energia, que foi o consórcio responsável pela obra. Sem o licenciamento do IBAMA, no caso dos presentes autos, quem terá que analisar o impacto social e ambiental e impor as condicionantes será o juízo federal, contrariando todos os paradigmas construídos na história dos grandes empreendimentos do país.

4.5. A licença de operação traz necessariamente uma série de condicionantes sociais e ambientais que devem ser implementadas e o Órgão escolhido pelo legislador para essa tarefa é o IBAMA. Nada impede que o juízo federal possa fazê-lo; porém não há previsão em lei para tanto, ficando a determinação a critério dos tribunais (2º grau de jurisdição ou Tribunais de superposição).

5. O impacto sócio-ambiental em face de povos indígenas (no caso o povo Mura) é matéria praticamente pacificada nos autos. Tanto assim que foi construído o Protocolo de Consulta (o que se encontra em plena aplicação) e a imprensa já noticia sobre suposto pagamento de cerca de 90 milhões de dólares a título de 'royalties' e/ou participação do Povo Mura no empreendimento com duração de cerca de 23 - vinte e três - anos.

5.1. A título de controvérsia quanto a esse ponto, apenas está pendente a criação de um GT para analisar a possibilidade de demarcação da Aldeia Soares (visitada em plena Pandemia por COVID-19 em inspeção judicial por essa magistrada e todos os atores processuais e seus representantes) enquanto Terra Indígena Mura.

6. **Portanto, entende o juízo pela necessidade da competência do IBAMA para analisar e decidir quanto à licença de operação. Sua omissão obrigará, em algum momento, a que o juízo faça o seu papel e estabeleça as condicionantes, caso venha a ser efetivamente instalado o parque tecnológico de exploração de potássio no Amazonas com impactos nos arredores de Terras Indígenas.**

7. **Pelo exposto, com os fundamentos acima mantenho o entendimento de que o IBAMA é o órgão licenciador (da pleiteada LO),** ao tempo em concedo mais trinta dias a FUNAI para sua manifestação. Enquanto não houver manifestação da FUNAI, não será possível apreciar o pedido de liberação de valores ao Povo Mura.



8. Ficam as partes, enquanto não esgotada a prestação jurisdicional de 1o grau, convidadas a manifestar interesse em efetivar conciliação, ainda que com condicionantes, nos presentes autos" (destaques nossos).

Em face dessa decisão, o IBAMA interpôs novo **Agravo de Instrumento 1012591-06.2023.4.01.0000**, que aguarda decisão do eminente Relator, Desembargador Federal JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA.

Mais recentemente, **nova decisão foi proferida** (Id. 1769860076), **decidindo questões de mérito da ação civil pública originária**, nestes termos:

"DECISÃO

1. Em ID 1767795565 - Petição intercorrente , O Ministério Público Federal reitera pedido anterior formulado de suspensão de licenciamento do empreendimento, alegando e pleiteando que: i) Que, em consonância com **recomendação da FUNAI seja suspenso todo e qualquer ato administrativo, licenciamento e, conseqüentemente, a respectiva consulta da Convenção 169 da OIT em relação a tais atos no âmbito do Projeto Potássio Autazes, que sejam sobrepostos ao território indígena Soares / Urucurituba, bem como que impactem potencialmente outros territórios indígenas e tradicionais, enquanto não finalizados os estudos e publicado o RCID referente ao território indígena Soares / Urucurituba** (momento no qual haverá maior clareza sobre os locais de sobreposição e proibição de mineração, já que os elementos atuais demonstram sobreposição direta da pretensão de exploração com o território indígena); Tal suspensão, além do motivo territorial claro, da proibição constitucional, também se faz urgente considerando que as incertezas e pressões em relação ao empreendimento tem aumentado a insegurança, pressões e ameaças às lideranças Mura, cenário este que pode ser mitigado a partir da posição clara do Poder Judiciário sobre o tema. ii) Mesmo após tal suspensão judicial , em caso de eventual possibilidade de continuidade da consulta e do licenciamento do empreendimento sobre áreas não indígenas, que qualquer ato administrativo, licenciamento ou medida afim sobre o Projeto Potássio Autazes que impacte potencialmente território indígena ou tradicional seja licenciado pelo IBAMA e não pelo órgão estadual (IPAAM), conforme expressa disposição constitucional.

2. Em petição de ID 1761459580 - Petição intercorrente (Petição valores depositados completa), a empresa requerida reitera levantamento de valores. Defiro o pleito, devendo a secretaria adotar as providências.

3. Em ID 1737496073 - Manifestação (manifestação consulta), as organizações de direito privado CONSELHO INDÍGENA MURÁ – CIM, e ORGANIZAÇÃO DE LIDERANÇAS INDÍGENAS MURADE CAREIRO DA VÁRZEA – OLIMCV, apresentam novo advogado, pleiteiam adiamento da inspeção judicial pautada anteriormente.

4. Passo a deliberar abaixo.

4.1. A presente ação civil pública foi ajuizada em 2016, apontando como causa pedir, em síntese, a ilegalidade de exploração mineral em terra indígena, cometimento de dano moral coletivo, má fé na cooptação de lideranças, moradores e servidores públicos, expedição irregular de licença prévia sem o ECI - estudo de componente indígena, ausência de consulta às comunidades afetadas, incompetência do IPAAM para expedir a licença ambiental e violação ao direito constitucional de usufruto exclusivo das terras indígenas.

4.2. Durante a tramitação do feito foram realizadas diversas audiências com tentativa de conciliação, tendo sido construído pelo Povo Mura o Protocolo de Consultas a ser aplicado em todos os casos de grandes empreendimentos que afetem seus direitos, suas terras, seu povo, sua cultura, tradição e ancestralidade.

4.3. Durante a tramitação do feito ocorreu a pandemia por COVID 19 e seu conseqüente estado de calamidade pública, com despachos proferidos nos presentes autos de suspensão de atos e de deslocamentos para evitar contaminações.

4.4. Foi realizada inspeção judicial em parte da área afetada, a Aldeia Soares e Urucurituba, que se encontra autodemarcada por seu Povo Mura mas até pouco tempo sem registro de atos procedimentais por parte da FUNAI para dar andamento



ao procedimento formal de demarcação pelo poder público federal.

4.5. Por decisão desse juízo federal da 1a. Vara, foi determinada a constituição de Grupo de Trabalho para dar início aos procedimentos formais de demarcação da Aldeia Soares e Urucurituba, decisão essa cumprida recentemente e comunicada amplamente **por parte da FUNAI, que em 3 de agosto de 2023 publicou a Portaria 741, assinada em 1.8.23, por meio da qual criou o grupo técnico para delimitar a terra Indígena Mura conhecida como Aldeia Soares e Urucurituba.**

4.6. **Cabe ao Congresso Nacional e não à Justiça Federal autorizar exploração mineral em Terra Indígena.** De acordo com a Constituição Federal, atividades mineradoras só podem ser autorizadas em solo indígena mediante prévia autorização do Congresso Nacional, por decreto legislativo. Sem essa autorização, é nulo qualquer ato de licenciamento referente a exploração mineral que afete terras indígenas.

4.7. **Também é necessária a Consulta aos Povos Indígenas afetados e a devida participação. Mas tudo somente a autorização do Congresso Nacional.** Não há validade de um requisito sem outro. E por fim, o empreendimento autorizado pelo Congresso, consultado pelos povos afetados, necessita do licenciamento do órgão ambiental competente, que é o IBAMA.

4.8. **Com a constituição do grupo técnico responsável para levantar dados, documentos e atos tendentes a delimitar a TI Aldeia Soares e Urucurituba, fica clara e de forma contundente a necessidade de cumprimento dos requisitos legais, constitucionais e convencionais** (Conv. 169), dando-se concretude ao bloco de constitucionalidade.

4.9. É imperioso destacar que o cumprimento dos requisitos constantes do bloco de constitucionalidade não é faculdade do juízo, mas obrigação de cumprir as normas.

5. Os requisitos possuem um objetivo intrínseco, qual seja o de garantir os direitos constitucionais ambientais, dos povos indígenas e de todos os brasileiros.

6. Exploração mineral sem cumprimento de requisitos é sinônimo de tragédia ambiental, de alterações climáticas, destruição de biomas, poluição de recursos hídricos.

7. Esse entendimento acolhe os termos da Resolução 03/2021 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que dispõe sobre a Emergência Climática e o alcance das obrigações interamericanas em matéria de direitos humanos.

8. Consoante expresso na Resolução 03/2021, o nexo entre mudanças climáticas e direitos humanos é cada vez mais evidente e o seu reconhecimento a nível internacional atingiu níveis significativos de consenso, não só no regime jurídico que diz respeito às mudanças climáticas, mas também no regime internacional de direitos humanos.

9. Exatamente por meio da Resolução 03/21, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA) assinalaram que as alterações climáticas afetam diretamente o direito a um meio ambiente saudável, direito que vem sendo reconhecido como um direito humano autônomo, previsto na jurisprudência dos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Ressalto o Parecer Consultivo 23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte I/A HR), que dispõe que a proteção deste direito não se destina apenas a proteger o interesse das pessoas na preservação dos ecossistemas, mas também visa a proteção da natureza e todos os seus componentes pelo seu valor intrínseco. Da mesma forma, a Comissão e a Corte Interamericanas entendem que a "jurisdição" a que se refere o artigo 1.1 da Convenção Americana contempla circunstâncias em que a conduta extraterritorial dos Estados constitui um exercício da jurisdição desse Estado.

10. **Portanto, o licenciamento do Ibama e a autorização do Congresso Nacional se fazem essenciais para que toda a população brasileira tenha conhecimento de dados científicos referentes aos danos que por ventura venham a ser causados pelo grande empreendimento.**

11. **É preciso que o órgão ambiental competente, IBAMA, diga o estoque e densidade de carbono na área do empreendimento, o dano climático a curto, médio e longo prazo decorrente da exploração mineral que se pretende, a estimativa de quadro/ relatório/inventário de emissões de CO₂, a estimativa de degradação e consequentes emissões de gases com os rejeitos que devem parar no fundo da bacia amazônica, haja vista o ciclo das águas na região e a não construção de contenção de rejeitos, a estimativa de perda do estoque da**



fauna e da flora.

12. Essas informações compõe direito de todos os brasileiros e não pode o juízo federal substituir o órgão ambiental competente - o IBAMA- e criar um modelo matemático e estatístico de danos e recomposições sem os dados específicos.

13. Passados os anos de tramitação, os requisitos não foram preenchidos nem minimamente, **de modo que não é do conhecimento do juízo o início do processo de licenciamento pelo IBAMA, o ECI - estudo de componente indígena, nem a autorização do congresso nacional.**

14. Dessa forma, **não se pode falar em prospecção, pesquisa ou exploração mineral, licença de instalação ou exploração e oferecimento de royalties, sem que o IBAMA inicie e conclua o procedimento de licenciamento referente ao grande empreendimento da requerida, e tudo com adequada autorização do Congresso Nacional.**

15. Pelo exposto, **reitero decisões anteriores de que o órgão ambiental competente para licenciamento do projeto Potássio é o IBAMA, reitero que exploração mineral em Terra Indígena depende de autorização do legislador constituinte (do Congresso Nacional) e que o IPAAM não é o órgão ambiental competente para o empreendimento** que tem o poder de afetar o bioma, a biomassa, o estoque de carbono, a alteração de recursos hídricos da maior bacia nacional, e portanto tem o poder de gerar mudanças climáticas irreversíveis.

16. A Consulta aos povos indígenas afetados depende da vontade do povo, decorrente da sua autonomia de deliberar seus interesses diante desse e de qualquer empreendimento. **Todavia, eventual resultado fica desde já suspenso enquanto não houver o cumprimento dos requisitos ambientais, legais e constitucionais tratados na presente decisão.**

17. **Sem o mínimo início dos requisitos, não haverá inspeção judicial, a qual fica por ora suspensa, mas advirto que poderá ser remarcada em caso de violência ou indícios de violações que importem em ruptura da ordem.**

18. **Todos os atos administrativos contrários ao bloco de constitucionalidade aqui tratado, conforme farta fundamentação da presente decisão e das anteriores, são nulos e não possuem qualquer valor jurídico, pelo grave risco ambiental de um empreendimento mineral de 23 anos com afetação em terras indígenas e sem a autorização do legislador e sem o licenciamento do órgão competente.**

19. **Intimem-se a todos os interessados para manifestações em dez dias, após o que poderá ser proferida sentença parcial ou total de mérito.**

20. Cumpra-se" (os destaques não são do original).

Conforme se observa, **esta decisão, ao analisar petição do MPF, reafirma o entendimento sobre a competência do IBAMA para licenciar o empreendimento, além de decidir sobre aspectos estranhos ao objeto da causa e anular todos os atos já produzidos pelo ente estadual.**

A petição do MPF referida traz ao processo o Ofício 1748/2023-DPDS/FUNAI, através do qual a entidade indigenista informa a publicação da Portaria FUNAI 741, de 1º de agosto de 2023, que constituiu o grupo de trabalho para realização dos estudos multidisciplinares de natureza etno-histórica, antropológica, ambiental e cartográfica para identificação e delimitação da Terra Indígena Lago do Soares e Urucurituba.

Consta do referido ofício da FUNAI que a aludida terra indígena está sobreposta às áreas de jazidas do projeto Autazes e recomenda a suspensão do processo de licenciamento até que sejam concluídos os estudos que subsidiarão a manifestação da FUNAI ao órgão licenciador competente.

Na referida petição intercorrente, o MPF defende, ainda, a existência de divergências nas manifestações judiciais dos advogados do Conselho Indígena Mura – CIM e Organização das Lideranças Indígenas Mura do Careiro da Várzea – OLIMCV.

Diante desses fatos, o *Parquet* requereu que fosse suspenso todo e qualquer ato



administrativo, licenciamento e, conseqüentemente, a respectiva consulta da Convenção 169 da OIT e que, mesmo após tal suspensão judicial, em caso de eventual possibilidade de continuidade da consulta e do licenciamento do empreendimento sobre áreas não indígenas, que qualquer ato administrativo, licenciamento ou medida afim sobre o Projeto Potássio Autazes que impacte potencialmente território indígena ou tradicional seja licenciado pelo IBAMA e não pelo órgão estadual (IPAAM).

Assim, diante desses novos elementos levados ao processo, a eminente Juíza Federal que o conduz proferiu a decisão referenciada acima, **reafirmando o entendimento de que o IBAMA deveria ser o agente licenciador** competente para decidir sobre a viabilidade ambiental do empreendimento em questão.

Não só, a decisão fixa que **é necessária a consulta aos Povos Indígenas afetados e que tudo isso fica condicionado à autorização do Congresso Nacional.**

Para além disso, a decisão traz aspectos inovadores e totalmente fora da fundamentação e do pedido formulado na petição inicial, determinando que o IBAMA "diga o estoque e densidade de carbono na área do empreendimento, o dano climático a curto, médio e longo prazo decorrente da exploração mineral que se pretende, a estimativa de quadro/ relatório/inventário de emissões de CO₂, a estimativa de degradação e conseqüentes emissões de gases com os rejeitos que devem parar no fundo da bacia amazônica, haja vista o ciclo das águas na região e a não construção de contenção de rejeitos, a estimativa de perda do estoque da fauna e da flora."

Em vista desse cenário, foi interposto novo agravo de instrumento pelo IBAMA, processo nº 1042776-27.2023.4.01.0000, ainda pendente de apreciação da tutela de urgência recursal formulada.

Seguindo o curso do processo, por meio do despacho de id. [2001440190](#), o juízo condutor do feito, determinou a intimação das partes para:

1. ter vista dos requerimentos formulados pelas demais partes;
2. manifestação acerca do interesse na produção de provas;
3. apresentação de alegações finais;

Com relação ao **item 1**, após a manifestação do IBAMA, declarando sua ciência da decisão de id. 1913974193, em 20/11/2023, foram apresentadas as seguintes petições:

- Petição da POTÁSSIO DO BRASIL (id. [1960679646](#)), em que se requereu:

(a) afastar a multa fixada em R\$ 1 milhão em razão de não haver descumprimento de deveres assumidos em audiências pela PdB; (b) afastar qualquer imputação de coação, manipulação, fraude, intimidação, ameaça, pressão e cooptação contra indígenas Mura pela PdB, por absoluta ausência de provas válidas; (c) tornar sem efeito a suspensão do procedimento de licenciamento ambiental por parte do IPAAM; (d) afastar a suspensão da consulta ao Povo Mura realizada e concluída, em respeito à decisão tomada pela maioria dos indígenas na forma do seu Protocolo de Consulta; (e) manter os marcos fixados em terras de propriedade/posse da PdB, para fins de georreferenciamento de imóveis rurais e (f) promover uma audiência de conciliação que permita o diálogo com toda a comunidade indígena e a PdB.

- Petição do CONSELHO INDÍGENA MURA – CIM (id. [1960646695](#)), em que se requereu:

(a) sejam desconsideradas todas as inverdades trazidas pela OLIMCV e pela Comunidade Indígena do Lago do Soares, pois baseadas unicamente em cartas que apenas espelham descontentamentos individuais em relação à escolha da maioria, assim como os depoimentos individuais colhidos pelo MPF sem qualquer critério e desconsiderando as decisões da maioria do Povo Mura de Autazes; (b) seja mantido e respeitado o resultado da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé realizada entre o Povo Mura de Autazes, finalizada nos dias 21 e 22/09/2023, que aprovou o projeto da empresa Potássio do Brasil, assim como a decisão de separar o Povo Mura de Autazes do Povo Mura do Careiro da Várzea, e ainda de revisar e atualizar o Protocolo de Consulta Trincheiras: Yandé Peara Mura,



havendo legitimidade nas ações praticadas.

- Petição do MPF (id. [1972447180](#)), em que se promoveu a juntada de documentos, que, no seu entender, corroboram as irregularidades da consulta realizada.
- Petição da ORGANIZAÇÃO DE LIDERANÇAS INDÍGENAS MURA DE CAREIRO DA VÁRZEA - OLIMCV e COMUNIDADE INDÍGENA DO LAGO DO SOARES (id. [1973581158](#)), em que se requereu:

(a) a concessão de prazo para adequada elucidação dos pontos apresentados pela FUNAI (ID. 1960275197), Potássio do Brasil Ltda. (ID. 1960679646) e Conselho Indígena Mura - CIM (1960646695); (b) juntou documentos que, segundo alega, e corroboram o entendimento que não houve, por parte da empresa Potássio do Brasil LTDA., uma legítima e válida consulta ao Povo Mura.

É a breve síntese.

em atenção ao despacho de id. [2001440190](#)

De saída, destaca-se que todas as manifestações produzidas não se referem especificamente a questões relacionadas à competência pelo licenciamento ambiental do Projeto Minerário Autazes.

Com efeito, das manifestações processuais da POTÁSSIO DO BRASIL observa-se que as mesmas se relacionam com questões atinentes à sua atuação enquanto parte no processo judicial e estão atreladas às etapas do licenciamento ambiental. Contudo, o Ibama não é responsável pela condução e sustenta sua incompetência para tal.

Desse modo, não sendo responsável pela condução do licenciamento, o Ibama não tem interesse em apresentar considerações a respeito das manifestações da POTÁSSIO DO BRASIL.

De igual forma, as manifestações processuais do CONSELHO INDÍGENA MURA – CIM, do MPF e da ORGANIZAÇÃO DE LIDERANÇAS INDÍGENAS MURA DE CAREIRO DA VÁRZEA - OLIMCV e COMUNIDADE INDÍGENA DO LAGO DO SOARES relacionam-se a questões ligadas ao rito e às etapas do licenciamento ambiental, de responsabilidade do IPAAM, inexistindo interesse em apresentar considerações sobre essas manifestações processuais.

Quanto ao interesse na produção de prova, observa-se que tanto a causa de pedir quanto o pedido possuem objetos claros e específicos, que são atacar licenças emitidas no licenciamento ambiental, conduzido pelo IPAAM, que estariam inquinadas de nulidade pela falta de oitiva livre, prévia e informada das comunidades indígenas afetadas, com a consequente condenação em indenização por danos morais coletivos.

Neste contexto, não sendo o Ibama responsável pela condução do procedimento de licenciamento, não se vislumbra, no momento, interesse na produção de provas.

DAS DECISÕES PROFERIDAS PELO TRF1 NO INTERESSE DA PRESENTE DEMANDA QUE FIRMAM A COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO ESTADUAL PARA CONDUZIR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Conforme referenciado anteriormente, é necessário reconhecer que no caso em questão ocorre uma sequência de emissões de juízos de valor e atos decisórios carentes de clareza e assertividade. Esses elementos geram dúvidas e incertezas na condução do processo, o que tem resultado em sucessivos recursos e incidentes por parte dos atores processuais, alguns dos quais foram acolhidos pelo TRF1. Nesse sentido, é importante destacar duas decisões proferidas pelo TRF1 que têm um impacto direto no curso deste processo.



Uma é a decisão proferida nos autos do PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA 1038484-33.2022.4.01.0000, em que o eminente Presidente da Corte, Desembargador Federal JOSÉ AMÍCAR MACHADO, reconheceu o conteúdo invasivo e desproporcional da decisão proferida por este Juízo, nestes termos:

(...)

A decisão ora impugnada, conforme se verifica nos autos originários, impõe a implementação de pleito formulado pelo MPF, com obrigação de fazer e de não fazer, que adentram o âmbito de atuação dos entes legalmente responsáveis.

Diante disso, conquanto seja evidente a relevância do pedido de proteção dos direitos indígenas, com a adequada aplicação dos protocolos internacionais para consulta ampla no âmbito das comunidades indígenas afetadas e observância dos preceitos normativos aplicáveis, **constata-se que a decisão de obstar a emissão de qualquer licença sem prévia autorização judicial, que perdura desde 2018, extrapolando a esfera de atuação do Poder Judiciário, como no presente caso, em especial em sede de antecipação de tutela, demonstra interferência na esfera administrativa passível de suspensão.**

Assim, em que pese a relevância do requerimento formulado pelo MPF na Ação Civil Pública nº 19192-92.2016.4.01.3200/AM, **não compete ao Poder Judiciário interferir na esfera administrativa, em situação como a que ora se analisa, de maneira a obstar a atuação de outro Poder da UNIÃO.**

Ademais, o próprio magistrado a quo reconhece que está sendo aplicado o Protocolo do Povo Mura, conforme expressamente requerido pelo MPF. Além disso, este Tribunal Regional Federal possui entendimento que permite a compreensão no sentido de que a interferência do Poder Judiciário na atribuição do gestor público, em seu juízo de conveniência e oportunidade, é capaz de acarretar grave lesão à ordem, no seu viés administrativo.

A propósito, o egrégio Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firmado de que “A presunção de legalidade opera em favor do ato administrativo, cuja invalidação sem a análise das questões jurídicas suscitadas implica interferência indevida do Poder Judiciário no exercício de funções administrativas pelas autoridades constituídas, em grave lesão à ordem pública e administrativa.”. (AgInt na SLS 2.624/GO, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 25/08/2020, DJe 27/08/2020)

Diante das razões e dos elementos apresentados, verifico a presença, in casu, dos pressupostos que justificam a suspensão da decisão impugnada, por força da determinação do Juízo de primeira instância de vedação da emissão de qualquer licença sem prévia autorização judicial, uma vez que foi demonstrado o dano pela restrição das competências de ente de um dos Poderes da UNIÃO, com atribuição de competência ao próprio Poder Judiciário, para definir questões que envolvem conhecimentos técnicos e especializados que extrapolam as funções jurisdicionais.

Ante o exposto, observados os termos do disposto na alínea “c” do inciso XXXII do art. 21 do Regimento Interno deste egrégio Tribunal, **DEFIRO o postulado pela UNIÃO para suspender os efeitos da liminar concedida em sentença nos autos da Ação Ordinária nº 19192-92.2016.4.01.3200/AM, que tramita na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, até o trânsito em julgado da decisão de mérito a ser proferida na ação principal.**

Como se observa, a Presidência desse eg. TRF – 1ª Região rechaçou a insistente tentativa do juízo de interferir de forma desproporcional na atuação jurídico-administrativa dos agentes técnicos especializados que conduzem o licenciamento ambiental.

A outra foi a **decisão da Presidência do TRF1, proferida em 17.10.2023, na SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA 1040729-80.2023.4.01.0000**, requerida pelo IPAAM (órgão estadual de Meio Ambiente), em que mais uma vez foi observada a indevida interferência no agir administrativo, a partir de questionamentos técnicos sobre competência ambiental, o que motivou a suspensão da decisão agravada.



Da decisão do eminente Desembargador Federal MARCOS AUGUSTO DE SOUSA, no exercício da Presidência do Tribunal, destacam-se estas passagens:

(...)

No tocante ao inciso XIV do art. 7º, que prevê a atuação da UNIÃO na promoção do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, observa-se que tal norma limita o proceder do ente federal para os casos que há envolvimento de outro país limítrofe; em mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União; localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; de caráter militar; destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações.

A citada Lei Complementar trata, ainda, em seu art. 8º, das ações administrativas dos estados, definindo como tarefa do ente federado "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".

E, em julgamento da ADI 4757, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedentes "os 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 da Lei Complementar nº 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação", mantendo íntegros os termos dos citados artigos da Lei Complementar 140/2011.

Desse modo, não havendo demonstração de que a área em que se situa o projeto Autazes esteja localizada em terras indígenas, e tampouco outra condição prevista no inciso XIV do art. 7º da Lei Complementar 140/2011, a competência para a emissão de licenciamento ambiental é prevista no art. 8º da referida norma, inserida nas ações administrativas dos estados.

Ademais, o próprio IBAMA, in casu, reconhece a incidência do citado art. 8º.

Diante disso, constata-se que a decisão demonstra interferência na esfera administrativa passível de suspensão.

Assim, em que pese à relevância do requerimento formulado pelo MPF na Ação Civil Pública nº 0019192-92.2016.4.01.3200, não compete ao Poder Judiciário interferir na esfera administrativa, em situação como a que ora se analisa, de maneira a obstar a legítima atuação de outro Poder.

Nessa linha, se o IBAMA, agindo nos limites de suas atribuições legais, reconhece concretamente ser hipótese de competência do órgão ambiental estadual para o licenciamento, a suspensão liminar do respectivo processo de licenciamento caracteriza interferência tanto na atuação da referida autarquia federal quanto no exercício da competência do órgão estadual.

Caso a área da jazida mineral em questão estivesse abrangida por terra indígena demarcada, não haveria dúvida da competência federal para o licenciamento; ou ainda que se tratasse de terra indígena em processo de demarcação. Mas esse não é o caso.

(...)

Ante o exposto, **defiro o pedido para suspender os efeitos da decisão proferida na Ação Ordinária 0019192-92.2016.4.01.3200, que tramita na 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, até o trânsito em julgado da decisão de mérito a ser proferida na ação principal.**

Vê-se, portanto, de acordo com os pronunciamentos do TRF1 que: **(a) estão autorizadas as emissões de licenças ambientais no interesse do empreendimento, e, (b) que o órgão competente para conduzir o processo de licenciamento ambiental é o IPAAM, e não o IBAMA.**

Outrossim, é relevante suscitar o número de incidentes que já foram interpostos no curso do processo até o momento:

1. Agravo de instrumento 1011342-54.2022.4.01.0000 - IBAMA;



2. Agravo de Instrumento 1014645-76.2022.4.01.0000 - UNIÃO;
3. Agravo de Instrumento 1019270-56.2022.4.01.0000, autuado em 02/06/2022, tendo como Agravante POTÁSSIO DO BRASIL LTDA.;
4. Agravo de Instrumento 1021306-71.2022.4.01.0000, autuado em 21/06/2022, tendo como Agravante FUNAI;
5. **Suspensão de Liminar e Sentença** 1038484-33.2022.4.01.0000, autuado em 09/11/2022, tendo como Requerente a UNIÃO;
6. Agravo de Instrumento 1012591-06.2023.4.01.0000, autuado em 04/04/2023, tendo como Agravante o IBAMA;
7. Agravo de Instrumento n. 1011342-54.2022.4.01.0000 - União Federal (*decisão de 10/03/2023 na qual se firmou esse entendimento de condicionar a realização da consulta à manifestação da Funai e de indeferir o pedido deliberação de recursos para a realização das consultas aos indígenas*);
8. Agravo de Instrumento 1030188-85.2023.4.01.0000, autuado em 25/07/2023, tendo como Agravante a União;
9. Agravo de Instrumento 1037175-40.2023.4.01.0000, autuado em 14/09/2023, tendo como Agravante o Conselho Indígena Mura – CIM.
10. Agravo de Instrumento 1039810-91.2023.4.01.0000, tendo como agravante Potássio do Brasil Ltda.;
11. **Suspensão de Liminar e Sentença** 1040729-80.2023.4.01.0000, tendo como requerente o INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS – IPAAM.

DO REGIME ATUAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR 140/2011 – HIPÓTESES CLARAS DE COMPETÊNCIA FEDERAL – ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 33/2012/PFE/IBAMA – COMPETÊNCIA AMBIENTAL LICENCIATÓRIA EM TERRA INDÍGENA

De logo, pontue-se que o regime inaugurado pela LC n. 140/2011 para efeito de competência licenciatória estabelece que, ainda que a 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 ou no caso de empreendimentos que atendam a tipologia prevista na alínea "h" (atualmente definida no Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015).

Desse modo, foram totalmente revistos pelo legislador os critérios de regionalidade/nacionalidade dos impactos causados pela atividade licenciada para atrair a competência do IBAMA.

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 tivesse hipotético potencial poluidor de âmbito nacional ou regional, o IBAMA não seria competente para licenciar, a não ser que estivesse configurada uma das hipóteses previstas nas alíneas do inciso XIV do art. 7º, que estabelece apenas critério de localização e de tipo de atividade.**

Os Estados-membros eram e ainda são o centro gravitacional do licenciamento ambiental, ou seja, são a regra, porque cabe a eles *“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.”* (LC 140, art. 8º, XIV).

O que não estiver expressamente taxado como sendo da União ou dos Municípios é dos Estados-membros. Por isso, nada mais natural do que ler as competências contidas na LC 140 de forma



restritiva, às vezes chamada de literal, em relação à União e Municípios. Esse mesmo fenômeno ocorre quando da competência dos tribunais superiores, que estão em rol taxativo e não se constituem na regra, merecendo exegese restritiva (STF, AR na ACO 2.379, AR no MS 30.844, 27.763, 32.942, HC 111.015, AR na PET 1.738; STJ, AR na Rcl 10.037 e Rp 479).

Como destacou esse eg. **TRF da 1ª Região**, em caso envolvendo competência para licenciamento ambiental, se as competências da União vêm numeradas (expressas) na Constituição, relegando-se aos Estados-membros as remanescentes, isso significa que, exceto pelas competências taxativamente atribuídas à União, o resto é dos Estados-membros. Conclui, então, que, assim como 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.*” (**TRF da 1ª Região, 5ª T., v.u., AC 0000267-95.2005.4.01.3600, rel. Des. João Batista Moreira, j. em 17/08/2011, e-DJF1 26/08/2011, p. 153**).

Em consonância com esse entendimento, a compreensão adotada pelo IBAMA em relação à competência licenciatória para empreendimentos não localizados precisamente em terras indígenas está em perfeita consonância com a Orientação Jurídica Normativa nº 33/2012 da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA.

Aliás, vale mencionar que a Portaria PFE IBAMA nº 01/2012 dispõe que as Orientações Jurídicas Normativas - OJNs as quais foram instituídas justamente para consolidar entendimentos, interpretações da legislação ambiental e teses sobre matérias jurídicas relevantes de repercussão nacional ou de recorrência no âmbito do IBAMA.

Nesse sentido, em 2012, logo após o início da aplicação da Lei Complementar 140/2011, foi editada OJN especificamente para tratar do repartição de competência licenciatória em terras indígenas. Trata-se de orientação jurídica que pretendeu justamente incorporar a interpretação legislativa à prática administrativa, visando a máxima efetividade da proteção ambiental, mantendo o respeito ao critério de segurança jurídica e de busca da eficiência constantes da Lei Complementar 140.

Nesse sentido, assim dispõe a OJN 33:

(...)A expressão ‘localizados ou desenvolvidos’ em terras indígenas para a definição da competência para o licenciamento”, **deve ser compreendida de forma literal**. Isso porque tal expressão há de ser interpretada com restrição, compreendendo-se como ali situados ou implementados, para efeitos de definição de competência para licenciamento ambiental, **apenas os empreendimentos e atividades localizados geograficamente em área coincidente com a da TI**. É que, como se disse, tendo sido **alijado o critério de abrangência do impacto como definidor de competência**, firmou-se como aplicável aquele da literalidade geográfica, pelo que apenas serão licenciadas pelo Ibama as atividades de empreendimentos localizados ou desenvolvidos dentro do perímetro definidor da TI.

17. Assim, a alínea “c” do inciso XIV do art. 7º da LC nº 140/2011 **deve ser lida de maneira bastante estrita, de forma que não se pode definir como área protegida (para efeito de determinação de competência licenciatória) as áreas perimetrais, lindeiras ou tangenciais aos limites nela descritos**. A conclusão é demasiadamente simples: se o empreendimento cuja atividade a ser licenciada estiver inserto em área de TI, a competência para conduzir o licenciamento será do Ibama; caso contrário, será do órgão ambiental estadual (não interessa para a fixação de competência para a condução do licenciamento, assim, se o empreendimento ou sua faixa de domínio localiza-se em espaço imediatamente vizinho ou lindeiro a TI, descabendo falar em estabelecimento de limite de tolerância – e, conseqüentemente, em critérios para tal).

Com efeito, a bem da coerência administrativa e funcional do IBAMA e do SISNAMA, é de ser afastada a ordem de imposição de competência licenciatória neste caso.



DA CRIAÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO DA FUNAI PARA IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA TERRA INDÍGENA LAGO DO SOARES E URUCURITUBA – IRRELEVÂNCIA PARA EFEITO DE DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA LICENCIATÓRIA AMBIENTAL – ART. 7º, XIV, c DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011 – COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO ESTADUAL – SEGURANÇA JURÍDICA

Como se observa do curso do processo, a partir da provocação do MPF e da análise da Portaria FUNAI 741, de 1º de agosto de 2023, que constituiu o grupo de trabalho para identificação e delimitação da Terra Indígena Lago do Soares e Urucurituba, foi proferida decisão, **contrariando decisão do TRF1**, sobre a competência do IBAMA para licenciar o empreendimento, sob a premissa de que a afetação da referida Terra Indígena atrairia a competência federal para o licenciamento.

Indo além, a decisão possui conteúdo ainda mais interventivo e invade ponto técnico da atuação dos órgãos ambientais, ao decretar a nulidade de todos os atos praticados pelo órgão estadual de meio ambiente do Amazonas, o que, por certo, ofende a segurança jurídica, a razoabilidade e a eficiência administrativa.

Ora, de plano, é essencial sedimentar, mais uma vez, que a competência do IBAMA não se dá quando o empreendimento não esteja localizado sobre Terra Indígena.

No caso, como demonstrado nos autos, o empreendimento não está localizado na Terra Indígena Jauary (já demarcada).

Por sua vez, não há, ainda, como determinar que o empreendimento está localizado nas eventuais e futuras áreas da reivindicada Terra Indígena Lago do Soares e Urucurituba, pela simples e forte razão de que não há, ainda, estudo de identificação e delimitação da pretendida Terra Indígena concluído.

Ou seja, repita-se, não há sequer o Relatório de Identificação e Delimitação concluído, o que retira qualquer certeza mínima sobre a identificação precisa da futura Terra Indígena.

Sem delimitação, portanto, não há como se aferir a localização do empreendimento sobre a Terra Indígena Soares.

Daí porque, mesmo com a edição da Portaria FUNAI 741, de 1º de agosto de 2023, que constituiu o grupo de trabalho e com o possível indicativo de sobreposição, ainda não é possível tomar essa suposição como fato para fins de definição da competência licenciatória do IBAMA.

Ressalte-se que a posição do IBAMA cinge-se aos critérios de definição de competência licenciatória.

É dizer, isso não afeta, diminui ou restringe o direito-dever de proteção das eventuais comunidades indígenas afetadas pelo empreendimento, eis que essa obrigação já está sendo conduzida (pelo que se depreende dos autos) pelo órgão estadual ambiental, o qual, de acordo com as normas que regem o licenciamento ambiental, deverá ouvir a FUNAI, exigir estudos de componente indígena e permitir a consulta livre, prévia e informada aos povos afetados.

Daí porque é importante deixar claro que a definição da competência licenciatória federal não é o diferencial para se afirmar que haverá, ou não, proteção aos interesses de povos originários afetados.

Os interesses desses povos devem ser observados em ambos os casos, tanto que se deu seguimento à formação do protocolo de consulta do povo Mura e se iniciou o processo de oitiva informada desse povo.



Aliás, em face do advento da Portaria FUNAI 741/2023 e da intimação judicial nos autos originários, o IBAMA reafirmou seu entendimento – o qual é coerente com outras situações de licenciamento conduzidos pela Autarquia – posicionando-se pela ausência de hipótese autorizativa de competência federal neste caso. É o que se pode observar do **OFÍCIO Nº 465/2023/COMIP/CGTEF/DILIC**, *verbis*:

Neste diapasão, ênfase o entendimento já expresso por esta Diretoria de que, na interpretação literal do artigo 7º, inciso XIV, alínea "c" da Lei Complementar n.º 140/2011, a competência pelo licenciamento ambiental do empreendimento não é do Ibama.

Quanto **ao fato de ter sido publicada a Portaria n.º 741 pela Funai criando grupo técnico para identificação e delimitação da Terra Indígena Mura, entendo que não alteraria o posicionamento quanto a competência, já que a criação do grupo não significa que houve identificação ou reconhecimento da Terra Indígena.**

Ressalto, todavia, que a partir da elaboração de relatório técnico de identificação da Terra Indígena, este posicionamento poderá ser revisto, se reconhecendo a competência federal pelo licenciamento ambiental do Projeto Autazes; que, neste caso, somente poderá prosseguir após autorização pelo Congresso Nacional para exploração mineral em Terra Indígena. Além, evidentemente, da elaboração de estudo de componente indígena.

Em relação a exigência de análise de estoque e densidade de carbono do empreendimento, informo que não cabe ao Ibama a elaboração de estudo sendo que, uma vez reconhecida a competência do Ibama no licenciamento do Projeto Autazes e a exploração mineral ser aprovada pelo Congresso Nacional, constará como exigência ao empreendedor para elaboração do estudo no âmbito do respectivo processo de licenciamento.

Como se observa, apesar da edição da Portaria n.º 741/2023 da Funai, a criação do grupo técnico para identificação e delimitação da Terra Indígena Mura, **por si, não constitui fator que implique a assunção da competência licenciatória por parte do IBAMA**, ainda que, em algum momento no futuro, acaso a FUNAI identifique e delimite a área indígena e caracterize que ela esteja sobre área do empreendimento, haverá a devida assunção competencial por parte do IBAMA.

Até lá, no entanto, é prematuro e indevido impor a competência ao IBAMA neste caso.

Advirta-se que não se está a defender que somente a terra demarcada é que possui proteção estatal.

O que se está a esclarecer é que, PARA FINS DE DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA LICENCIATÓRIA, o IBAMA somente se tornará o condutor do licenciamento ambiental de empreendimento que afete terra indígena quando a atividade venha a ser desempenhada sobre Terra Indígena.

Como se vê, uma norma totalmente voltada à divisão de competência interfederativa em matéria ambiental, não tendo qualquer relevância para definir o dever de proteção à terra indígena e seus povos.

Até porque, como dito, tanto no licenciamento estadual, quanto no federal, o escopo de análises, estudos e consultas sobre impactos deverá ser o mesmo, com oitiva da FUNAI e das comunidades.

Assim, a posição do IBAMA em nada conflita com o posicionamento do STF, quando a Suprema Corte afirma que o "**reconhecimento do direito à posse permanente dos silvícolas independe da conclusão do procedimento administrativo de demarcação, na medida em que a tutela dos índios decorre, desde sempre, diretamente do texto constitucional**" (ACO 312, Relator: Min. EROS GRAU, Relator p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2012).



O IBAMA concorda com essa assertiva.

Assim, não é cabível a imposição da competência licenciatória, *manu militari*, ao IBAMA neste caso.

Apesar disso, dentro do campo de definição da competência licenciatória, a atribuição federal não contempla casos como o que é discutido nesta ACP.

Frise-se à exaustão, que atribuir ao IBAMA uma competência licenciatória sem que sequer exista um Relatório de Identificação e Delimitação aprovado pela FUNAI é conduzir-se por águas turvas, sem qualquer clareza para efeito de definição de competência.

Assim, para a definição da competência do IBAMA, é fundamental que haja uma prévia orientação cartográfico-geodésica oficial. Que existam marcos oficiais da terra indígena.

A respeito do tema, dispõe a Portaria Interministerial nº 60/2015 que, para efeito de processos de licenciamento ambiental **de competência do Ibama**, identificam-se como terra indígena as **áreas determinadas cujo relatório circunstanciado de identificação e delimitação tenha sido aprovado por ato da FUNAI**. Confira-se:

Art. 1º Esta Portaria estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação da Fundação Nacional do Índio-FUNAI, da Fundação Cultural Palmares-FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN e do Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA.

Art. 2º Para os fins desta Portaria entende-se por:

(...)

XII- terra indígena:

- a) áreas ocupadas por povos indígenas, cujo relatório circunstanciado de identificação e delimitação tenha sido aprovado por ato da FUNAI, publicado no Diário Oficial da União;
- b) áreas que tenham sido objeto de portaria de interdição expedida pela FUNAI em razão da localização de índios isolados, publicada no Diário Oficial da União; e
- c) demais modalidades previstas no art. 17 da Lei no 6.001, de 19 de dezembro de 1973;

Neste ponto, cumpre esclarecer que a normatização infralegal tem por escopo simplesmente ordenar, para o mero efeito de determinação do órgão ambiental competente para licenciamento de empreendimentos ou atividades, aquelas áreas que possam ser adequadamente particularizadas a partir de uma manifestação oficial do órgão indigenista nacional, a FUNAI.

Por isso, **para o simples efeito de definir a atribuição do IBAMA** como agente licenciador, **sem prejuízo do processo de licenciamento que será conduzido pelo órgão estadual**, com seus rigores e técnicas, o IBAMA somente atua quando a terra indígena estiver com relatório circunstanciado de identificação e delimitação que tenha sido aprovado por ato da FUNAI, publicado no Diário Oficial da União.

Cumpre lembrar que, embora o IBAMA não seja o agente licenciador, nada impede que, assim como qualquer órgão do SISNAMA, ele exerça o poder de polícia quando verificada infração ambiental, por força do art.17, §3º, da Lei Complementar 140/2011.

É dizer: o fato de o IBAMA não ser competente para licenciar não significa que o empreendimento não se sujeitará a rigoroso processo de licenciamento conduzido pelo órgão estadual de meio ambiente, nem retira do próprio IBAMA e de qualquer outro ente do SISNAMA a capacidade de



exercer o poder de polícia para reprimir ilicitudes.

Vale mencionar, por fim, que esse eg. TRF – 1ª Região já se debruçou sobre a temática, tendo confirmado que a competência do IBAMA somente se afirmaria caso o empreendimento se localize sobre terra indígena:

(...)

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").

(AC 0008796-64.2009.4.01.3600, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO, TRF1 - QUINTA TURMA, PJe 29/11/2021 PAG.)

Por todas essas razões, é de ser firmada a compreensão de que não compete ao IBAMA conduzir o processo de licenciamento ambiental no caso em testilha.

da NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E INSTRUMENTALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO – CIRCUNSTÂNCIAS PRÁTICAS IMPOSTAS AO GESTOR – PROTEÇÃO À CONFIANÇA

Como visto, a decisão de id. [1769860076](#) afirma a **completa nulidade de todos os atos praticados pelo órgão licenciador estadual**, promovendo total retrocesso à marcha licenciatória, nestes termos:

15. Pelo exposto, **reitero decisões anteriores de que o órgão ambiental competente para licenciamento do projeto Potássio é o IBAMA, reitero que exploração mineral em Terra Indígena depende de autorização do legislador constituinte (do Congresso Nacional) e que o IPAAM não é o órgão ambiental competente para o empreendimento** que tem o poder de afetar o bioma, a biomassa, o estoque de carbono, a alteração de recursos hídricos da maior bacia nacional, e portanto tem o poder de gerar mudanças climáticas irreversíveis.

16. A Consulta aos povos indígenas afetados depende da vontade do povo, decorrente da sua autonomia de deliberar seus interesses diante desse e de qualquer empreendimento. **Todavia, eventual resultado fica desde já suspenso enquanto não houver o cumprimento dos requisitos ambientais, legais e constitucionais tratados na presente decisão.**

17. **Sem o mínimo início dos requisitos, não haverá inspeção judicial, a qual fica por ora suspensa, mas advirto que poderá ser remarcada em caso de violência ou indícios de violações que importem em ruptura da ordem.**

18. **Todos os atos administrativos contrários ao bloco de constitucionalidade aqui tratado, conforme farta fundamentação da presente decisão e das anteriores, são nulos e não possuem qualquer valor jurídico, pelo grave risco ambiental de um empreendimento mineral de 23anos com afetação em terras indígenas e sem a autorização do legislador e sem o licenciamento do órgão competente.**

19. **Intimem-se a todos os interessados para manifestações em dez dias, após o que poderá ser proferida sentença parcial ou total de mérito.**

A decisão judicial, neste aspecto, corrompe o sistema de divisão de competências em matéria ambiental. É preciso considerar, ainda, que a imposição da competência federal para o empreendimento, quando já havia sido emitida licença prévia por parte do órgão estadual, é atitude que impacta negativamente na confiança de que devem ser revestidos os atos de controle administrativo.

Diante desse quadro, é imperioso fazer uma leitura do caso conforme a inovação legislativa



promovida pela Lei 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), à luz do postulado da segurança jurídica.

Com efeito, o postulado da segurança jurídica prima pela manutenção dos efeitos dos atos tomados com base em critérios técnicos inerentes à gestão ambiental, uma vez que sua desconstituição traria repercussões nas relações jurídicas estabelecidas sob a égide de um ato que até então possuía presunção de legitimidade e legalidade. Assim, a retirada de tais efeitos causaria uma frustração em tais presunções, e, conseqüentemente, um abalo à segurança que se deposita nos atos administrativos.

Retomando o tema da segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, bem como na interpretação das normas sobre gestão pública, aludida lei incluiu na LINDB os artigos 20 a 30, prevendo regras sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Tais artigos (20 a 30) aplicam-se para temas de direito público, mais especificamente para matérias de Direito Administrativo, Financeiro, Orçamentário e Tributário. Em 2019, foi editado o Decreto Federal n. 9.830/2019, que regulamenta os artigos 20 a 30 da LINDB, inseridos pela Lei n. 13.655/2018.

No caso, é curial que a simples ANULAÇÃO IMEDIATA E COMPLETA de todos os atos já produzidos no âmbito do processo licenciador estadual, além de ofender a segurança jurídica, é elemento que corrompe a eficiência, razoabilidade e proporcionalidade que devem nortear o agir estatal, inclusive do Poder Judiciário. Tanto que o art. 21 da LINDB é claro ao preconizar que a decisão judicial deve ter especial atenção quanto às conseqüências negativas da decisão judicial, evitando conseqüências desarrazoadas e desproporcionais:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora **ou judicial**, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expresso suas conseqüências jurídicas e administrativas.** ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#)) ([Regulamento](#))
Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, **indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.**

No mesmo sentido, o art. 23 orienta que a decisão judicial preveja **regime de transição para garantir razoabilidade** na transição entre a situação atual e aquela que se busca atingir:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, **deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.** (Regulamento)

É dever das autoridades públicas atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Quanto a esse ponto específico, cabe destacar a aplicabilidade, no particular, da previsão contida no art. 30 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.
Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.



Por seu turno, o Decreto Federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019, cujos termos regulamentaram os novos dispositivos da LINDB, reforçou o enunciado normativo acima transcrito, conforme art. 19:

Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.

Nesse contexto, cabe lembrar a importância da discussão acerca dos contornos atuais de segurança jurídica que devem ser observados na atuação da Administração Pública. Ilustrativa a respeito do tema a lição do Professor Edilson Pereira Nobre Júnior, *in verbis*:

Desse modo, num bom instante o art. 30 da LINDB impôs às autoridades incumbidas da função administrativa que, na sua atuação, laborem na consideração cada vez mais intensa, no reforço e na salvaguarda da segurança jurídica. Isso inclusive quando da elaboração de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas

A definição de função administrativa, para fins do preceito legal, abarca, sem sombra de dúvida, a administração controladora, de maneira que o referido artigo não pode deixar de ser observado pelos tribunais de contas. Além disso, não se permite esquecer, principalmente a partir do texto dos arts. 21, 23 e 24 da LINDB, bem como da matéria versada nos demais, que diploma legal tem como inequívoca destinação a disciplina da atuação controladora da administração pública

Segundo Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira, esse dispositivo legal "diz respeito ao dever de instauração da segurança jurídica" e esse dever é "atribuído, de modo imediato, primário e vinculante, pela própria LINDB, a todas as autoridades públicas que profiram decisões e manejem casos de Direito Público" (Art. 30 da LINDB – O dever público de incrementar a segurança jurídica, Revista de Direito Administrativo, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018, p. 247).

Concretiza-se, assim, o princípio da proteção à confiança legítima e calculabilidade do cidadão e dos agentes públicos, para que não haja mudanças bruscas no ordenamento jurídico (ÁVILA, Humberto, op. cit. p. 267).

Nesse contexto, a licença prévia já emitida pelo órgão estadual gera para os envolvidos na aplicação desse entendimento, como os administrados, a confiança de que a Administração Pública agirá com previsibilidade, resguardando a estabilização nas ações estatais

Assim, é de todo injustificável e ilegal que se anulem todos os atos já realizados, sem que se preveja minimamente a possibilidade de aproveitamento ou ajustes nos atos realizados, na remota situação de que o IBAMA venha a assumir o aludido licenciamento.

Por fim, corroborando a constatação de que a decisão recorrida ofende a segurança jurídica e a proporcionalidade, colaciona-se julgado desse e. TRF-1 que, embora seja diferente do caso em questão por tratar da exigência de Estudo do Componente Indígena como parte do EIA/RIMA, a correção de eventuais distorções foi imposta pelo Poder Judiciário para ser adotada **no curso do próprio licenciamento ambiental conduzido pelo órgão estadual** de meio ambiente:

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. [...] 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 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. [...] 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). (TRF1, Sexta Turma, Apelação Cível nº. 0002505-70.2013.4.01.3903, Relator Des. Federal Jirair Aram Megueriam, 06/12/2017).

Desse precedente, duas conclusões são extraídas e que conflitam com a decisão proferida:

1. a exigência de estudo de componente indígena e **oitiva de povos originários pode ser processada pelo órgão estadual** (quando não se trate de hipótese legal de competência federal, art. 8º da LC 140);
2. **eventual desconformidade verificada no licenciamento estadual pode ser corrigida no curso das etapas do próprio licenciamento**, sem que se tenha que falar em nulidade total e *ex tunc* dos atos produzidos.

Por isso, na remota hipótese de ser admitida a tese, já refutada, de que cabe ao IBAMA conduzir o licenciamento ambiental, deve ser garantido à autarquia federal a possibilidade de avaliar a pertinência em acatar, modificar ou anular atos anteriormente emitidos no âmbito do licenciamento estadual.

DA DEFERÊNCIA TÉCNICA E DA COERÊNCIA TÉCNICA – UNIFORMIDADE EM CASOS SIMILARES

Como se observa, o caso em debate cuida de tema técnico que envolve a atuação coordenada do SISNAMA, respeitando-se a sistemática de repartição de competências entre os entes federativos que não crie amputações ou inversões de competências indevidas.

No caso, não se trata de atividade licenciável por parte do IBAMA.

Como visto e reiterado pelo IBAMA, a atividade empreendida, a partir dos dados produzidos até o momento, **não está localizada no interior de terra indígena IDENTIFICADA e DELIMITADA**, o que afasta a competência licenciatória da autarquia federal.

Essa conclusão é tomada pelo IBAMA para este caso e outras situações similares, garantindo coerência e segurança jurídica no licenciamento ambiental.

Como se trata de tema técnico e que envolve a definição da competência ambiental exercida pelo próprio IBAMA, em respeito às competências licenciatórias dos demais entes federativos, é de ser respeitada a posição técnica do IBAMA.

É o caso de deferência técnica do Judiciário em relação à atuação técnico-administrativa do IBAMA.

Trata-se de efetiva postura de autocontenção do Judiciário em prestígio à especialização técnica do Poder Público. Neste sentido, tem sido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 267, § 3º, DO CPC. INOCORRÊNCIA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. TELECOMUNICAÇÕES. INTERCONEXÃO. VALOR DE USO DE REDE MÓVEL (VU-M). DIVERSAS ARBITRAGENS ADMINISTRATIVAS LEVADAS A CABO PELA ANATEL. DECISÃO ARBITRAL PROFERIDA EM CONFLITO ENTRE PARTES DIFERENTES, MAS COM O MESMO OBJETO. **MATÉRIA DE ALTO GRAU DE DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA.** EXTENSÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA ÀS HIPÓTESES QUE ENVOLVEM OUTRAS OPERADORAS DE TELEFONIA. **DEVER DO JUDICIÁRIO. PRINCÍPIOS DA DEFERÊNCIA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA, DA EFICIÊNCIA E DA ISONOMIA. EVITAÇÃO DE DISTORÇÕES CONCORRENCIAIS.** REVISÃO DA EXTENSÃO DA LIMINAR DEFERIDA NO PRESENTE CASO.*

1. Trata-se de recurso especial interposto por TIM Celular S/A contra acórdão em que, ao confirmar liminar deferida na primeira instância, entendeu-se pela fixação de



um Valor de Uso de Rede Móvel (VU-M) diferente do originalmente pactuado entre as partes em razão da implementação de um sistema de interconexão fundado exclusivamente na cobertura de custos, que não possibilita excesso de vantagens econômicas para as operadoras que permitem o uso de suas redes por terceiros.

omissis

*5.4. O art. 153, § 2º, da Lei n. 9.742/97 é claro **ao afirmar que é a Anatel o ente responsável por resolver eventuais condições para interconexão quando for impossível a solução pelos próprios interessados** (v. tb. Resolução Anatel n. 410/05). Trata-se de dispositivo quase óbvio, à luz da extrema especificidade e sensibilidade técnicas que cercam o tema.*

*5.5. **Parece que, tendo em conta o alto grau de discricionariedade técnica que permeia o assunto e também os princípios da deferência técnico-administrativa, da isonomia e da eficiência, não se pode ignorar que, embora em sede de contenda instaurada entre a GVT e a Vivo, a lógica do sistema de telecomunicações impõe que o valor de referência aí fixado seja estendido a todos os demais participantes de arbitragens similares** (englobando, pois, a arbitragem entre a GVT e a TIM - parte recorrente).*

omissis

*6.4. **Em matéria eminentemente técnica, que envolve aspectos multidisciplinares (telecomunicações, concorrência, direito de usuários de serviços públicos), convém que o Judiciário atue com a maior cautela possível - cautela que não se confunde com insindicabilidade, covardia ou falta de arrojo -, e, na espécie, a cautela possível é apenas promover o redimensionamento da tutela antecipada aos termos do Despacho Anatel/CAI n. 3/2007.***

OMISSIS

(REsp 1171688/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/06/2010, DJe 23/06/2010 – os destaques não são do original)

Nesse diapasão, cabe ressaltar, como bem asseverado pelo eminente Ministro VILASBOAS CUÊVA, em voto-vista proferido no REsp 1.794.629/SP (Rel. p/ Acórdão Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, DJe 10/3/2020):

[...] que o Poder Judiciário deve observar o dever de deferência às normas expedidas pelas agências reguladoras, em especial pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. Esse dever encontra respaldo na separação dos poderes, no fato de que incumbe ao Poder Executivo tomar decisões na esfera administrativa, de maneira geral, e às agências reguladoras, de modo mais específico, visto que dotadas de expertise técnica para a produção de atos administrativos.

Daí o entendimento firmado no colendo STJ, no sentido de que, até prova cabal em contrário, **deve prevalecer a presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados pelas agências reguladoras**. Nesse sentido:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR AJUIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. REAJUSTE DA TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Até prova cabal em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel. Agravo regimental provido. (AgRg na SLS 1.266/SP, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, CORTE ESPECIAL, DJe de 19/11/2010) - Grifo nosso

Na realidade, trata-se, nada mais, da aplicação do **princípio da deferência técnico-administrativa** e, no conflito de posições técnicas e especializadas, deve-se prestigiar a solução técnica razoável eleita pela agência pública responsável por decidir a respeito, a bem a segurança jurídica, isonomia e separação dos Poderes.

No mesmo sentido, na situação complexa discutida na presente demanda, é indesejável e



contrário ao art. 2º da CF a prolação de decisão judicial que venha invadir contornos técnicos e científicos acerca da melhor medida para o caso.

Por isso, e também por mais este fundamento, é ilegal a tentativa de interferência na atuação técnico-administrativa do IBAMA, que firmou de forma clara e objetiva as razões pelas quais entende não ser o ente competente para conduzir o licenciamento ambiental.

da INVOCAÇÃO INDEVIDA DO PEDIDO – JULGAMENTO EXTRA OU ULTRAPETITA – DETERMINAÇÃO INCABÍVEL PARA AFERIÇÃO DE ESTOQUE DE CARBONO E OUTRAS EXIGÊNCIAS AFINS

Por outro lado, a respeito da exigência sobre definição do estoque de carbono envolvido no empreendimento, tem-se que essa referência constante da decisão, sobre ser inoportuna, porque **diverge do objeto original da ação**, é também inapropriadamente dirigida ao IBAMA quando é sabido que os **estudos necessários ao empreendimento são ônus que ficam a cargo do empreendedor**.

Tudo indica que está a ocorrer **indevida inovação do pedido**, quando já não se faz possível alterar a pretensão exordial. Isto porque, como sabido, somente se admite a alteração do pedido ou da causa de pedir até a citação, conforme art. 329 do CPC.

Ademais, o CPC é claro em decretar o respeito aos princípios da congruência e da adstrição ao pedido, repelindo comportamentos judiciais que provoquem indevida inovação da causa de pedir ou do pedido:

Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

No caso, para se constatar com clareza a indevida inovação promovida pela decisão judicial, em total afronta à ampla defesa, contraditório, adstrição ao pedido e à congruência, basta observar a petição inicial quando anuncia claramente em sua descrição do OBJETO DA DEMANDA, *verbis*:

I — DO OBJETO DA PRESENTE DEMANDA

A presente demanda tem por objetivo a concessão de provimento jurisdicional que declare a nulidade da Licença Prévia nQ 54/15, emitida pelo IPAAM, a qual autoriza a realização de estudos de viabilidade ambiental para exploração de silvinita e instalação de estrutura rodoviária e portuária no município de Autazes, por meio do chamado Projeto Potássio Amazonas, da pessoa jurídica Potássio do Brasil.

A ação busca, ainda, a suspensão das atividades até que seja garantido o direito de consulta livre, prévia e informada, nos moldes da Convenção nQ 169 da OIT, às comunidades indígenas e ribeirinhas diretamente afetadas pelo empreendimento.

Como se observa, é ululante a indevida inovação promovida pela decisão exarada no curso do processo, em total afronta à adstrição ao pedido.

Corroborando a surpresa causada pela decisão, é oportuno, também, aludir ao pedido formulado na ação civil pública:

b.2) regularize-se o licenciamento ambiental perante o órgão competente, ou seja, o



IBAMA;

C) CONDENAR o IPAAM E o DNPM à obrigação de não fazer, consistente na abstenção de emissão de novas licenças, autorizações e outros atos de caráter autorizativo relativas à implementação do projeto Potássio Amazonas - Autazes que incidam sobre as terras indígenas Jauary e Paracuhuba, bem como sobre territórios tradicionais de comunidades ribeirinhas, até que seja cumprida a determinação de consultar as comunidades afetadas na forma da Convenção nº 169 da OIT;

d)CONDENAR A PESSOA JURÍDICA POTÁSSIO DO BRASIL à obrigação de fazer consistente na realização de estudos complementares específicos quanto aos **impactos ambientais e socioeconômicos da atividade sobre as comunidades tradicionais e ribeirinhas da região do projeto Potássio Amazonas Autazes**, os quais deverão subsidiar o procedimento de consulta as referidas comunidades;

e) CONDENAR a pessoa jurídica Potássio do Brasil ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, na ordem de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), a serem revertidos em benefício das comunidades afetadas pelo projeto Potássio Amazonas Autazes, por meio de projetos a serem construídos em conjunto com suas instancias representativas, FUNAI e demais órgãos envolvidos na matéria, e com o acompanhamento do MPF e órgãos de controle;

f) CONDENAR o IPAAM e o DNPM ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, na ordem de R\$100.000,00 (cem mil reais) cada, a serem revertido em benefício das comunidades afetadas pelo projeto Potássio Amazonas Autazes, por meio de projetos a serem construídos em conjunto com suas instancias representativas, FUNAI e demais órgãos envolvidos na matéria, e com o acompanhamento do MPF e órgãos de controle.

Como fica claro, tanto a causa de pedir como o pedido possuem objetos claros e específicos, quais sejam, atacar licenças emitidas no licenciamento ambiental que estariam inquinadas de nulidade pela falta de oitiva livre, prévia e informada das comunidades indígenas afetadas, com consectária condenação em indenização por danos morais coletivos.

Eis o único objeto e pedido da causa. Nada mais.

Sequer consta da petição inicial qualquer alusão a eventuais impactos relacionados a gases de efeito estufa ou estoques de carbono em relação ao funcionamento do empreendimento, nem consta do pedido.

Além do que, esse tipo de abordagem somente seria realizada caso o licenciamento do empreendimento viesse a ser assumido pelo IBAMA, em conjunto com as demais variáveis cujo estudo pertinente seja exigido pela autarquia federal.

Até porque, diga-se, o dever de promover estudos não é do IBAMA (quando é licenciador), mas do empreendedor, o que reforça a impertinência e ilegalidade da determinação contida na decisão agravada (Resolução CONAMA 01/1988).

Ou seja, por todas essas razões é de ser totalmente rechaçada a tentativa de enxerto petitorio promovida via decisão judicial no curso do processo, em adiantado estágio processual.

Aliás, a adstrição ao pedido é um dos postulados do processo civil mais importantes, eis que consectário da segurança jurídica e da Justiça, evitando-se comportamento erráticos e imperfeitos que causam perturbação e desordem ao processo. Por isso, a doutrina tem enfatizado que a sentença (ou qualquer decisão que aprecie mérito) deve se limitar às questões suscitadas e discutidas no processo:

"Princípio da congruência, da adstrição ou da correlação: Pelo princípio da *congruência* (também intitulado da *adstrição* ou da *correlação*), a **sentença deve se limitar a enfrentar as questões suscitadas e discutidas pelas partes durante o processo**. Assim, em ação indenizatória na qual o autor comprova a existência de dano extenso, desproporcional ao pedido formulado na petição inicial, a autoridade



jurisdicional não pode proferir sentença além das pretensões do autor, sob pena de o pronunciamento ser considerado nulo na parte em excesso.

(...)

Prevalência do princípio da adstrição, da congruência ou da correlação: O dispositivo reafirma a regra constante do art. 141, demonstrando que a resposta apresentada pelo magistrado deve se conformar com o pedido formulado pelo autor na petição inicial, pelo réu na contestação ou pelo réu e/ou pelo terceiro reconvinente, sob pena de o pronunciamento ser considerado *extra petita*, *ultra petita* ou *citra petita*, acarretando as consequências identificadas em linhas seguintes."

(MONTENEGRO FILHO, Misael. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2018,p. 148/145.)

No caso, não houve suscitação, nem qualquer discussão no processo, até este momento (pós-contestações), sobre a questão do impactos climáticos do empreendimento ou estudos sobre estoque de carbono, o que obsta qualquer decisão que venha abordar esses aspectos, sob pena de afronta direta ao princípio da adstrição, além de ultraje à ampla defesa e ao contraditório.

O STJ já teve oportunidade de destacar a necessidade de correlação clara entre o pedido e a decisão judicial, evitando decisões *ultra* ou *extrapetita*:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO DA ADSTRIÇÃO. CORRELAÇÃO ENTRE O PEDIDO E O PROVIMENTO JUDICIAL. NECESSIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 141 E 492 DO CPC/15. INOCORRÊNCIA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

2. A Corte de origem reconheceu a necessidade de modificação da sentença para que fosse promovida a apuração de todos os haveres devidos ao autor em liquidação de sentença, nos limites do requerido na peça exordial, sendo respeitado o princípio da adstrição e não havendo que se falar em infringência dos arts. 141 e 492 do CPC/15 no presente caso.

3. **Esta Corte Superior entende que "Consoante o princípio da congruência, exige-se a adequada correlação entre o pedido e o provimento judicial, sob pena de nulidade por julgamento citra, extra ou ultra petita"** (AgInt no Aresp 135685, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO QUARTA TURMA, DJE DATA:02/08/2012), o que foi efetivamente observado pelo acórdão recorrido.4. Agravo interno não provido.(AgInt no AREsp n. 2.001.586/GO, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 2/5/2023.)

No mesmo sentido, o precedente a seguir do TJDFT:

"1. O artigo 492 do Código de Processo Civil consagra o princípio da congruência, da correlação ou da adstrição, segundo o qual a decisão judicial fica limitada ao pedido formulado pela parte autora, de modo que o julgador que decide fora dos limites da lide poderá incorrer em julgamento extra, citra ou ultra petita. 1.1. O julgamento ultra petita, nos termos do que ensina a doutrina, é aquele em que o juiz concede a tutela jurisdicional pedida, mas extrapola a quantidade indicada pela parte autora. 1.2. Verificado o julgamento ultra petita, a consequência lógica não é a nulidade da sentença, mas o decote do excesso, ajustando-se o pronunciamento judicial ao pedido da própria parte autora. Preliminar suscitada de ofício para excluir o trecho que possibilitou a compensação ou restituição do tributo em questão." (TJDFT-[Acórdão 1619085](#), 07005141720228070018, Relatora CARMEN BITTENCOURT, Primeira Turma Cível, data de julgamento: 14/9/2022, publicado no DJE: 30/9/2022).

Assim, é de rigor excluir-se a imposição, ao IBAMA, de deveres associados aos impactos climáticos do empreendimento, sem prejuízo de que o órgão licenciador venha a tomar as medidas técnicas que entender válidas para esse fim.



dos pedidos

Ante todo o exposto, o IBAMA pugna pela improcedência dos pedidos para, em especial, declarar-se que não é o ente competente para realizar o licenciamento do empreendimento.

Por fim, informa que não tem interesse na produção de provas, em atenção ao despacho de id. [2001440190](#).

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 24 de fevereiro de 2024.

Raphael Silva de Amorim
Procurador Federal

