



Número: **1040729-80.2023.4.01.0000**

Classe: **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA**

Órgão julgador colegiado: **Corte Especial**

Órgão julgador: **Gab. Presidência**

Última distribuição : **06/10/2023**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **0019192-92.2016.4.01.3200**

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

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
INSTITUTO DE PROTECAO AMBIENTAL DO AMAZONAS (REQUERENTE)	LUIS EDUARDO MENDES DANTAS (ADVOGADO)
JUIZO FEDERAL DA 1A VARA - AM (REQUERIDO)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (TERCEIRO INTERESSADO)	
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
35631 0655	17/10/2023 18:32	Decisão	Decisão



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. Presidência

PROCESSO: 1040729-80.2023.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 0019192-92.2016.4.01.3200
CLASSE: SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555)
POLO ATIVO: INSTITUTO DE PROTECAO AMBIENTAL DO AMAZONAS
REPRESENTANTES POLO ATIVO: LUIS EDUARDO MENDES DANTAS - CE28790-A
POLO PASSIVO: JUIZO FEDERAL DA 1A VARA - AM e outros

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS - IPAAM em face da decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública 0019192-92.2016.4.01.3200, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, que tramita na 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Amazonas, fundamentada nos seguintes termos:

[...]

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.

[...]

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.**

[...]. (ID 355389635)

Em suas razões, o IPAAM sustenta a existência dos pressupostos que entende possibilitar o deferimento do pedido de suspensão da antecipação de tutela concedida, aduzindo haver risco de lesão à ordem econômica, à segurança alimentar nacional e à ordem pública, uma vez que *“com a paralisação indevida do Projeto Autazes (grave lesão já exposta acima), ficam evidenciados os inúmeros e incalculáveis prejuízos*



causados pela interrupção do processo de licenciamento ambiental, sejam em relação aos aspectos macroeconômicos, como a manutenção da dependência brasileira dos fertilizantes importados ou o provável aumento nos preços dos alimentos causado pela escassez de fertilizantes nos próximos anos, sejam nos aspectos microeconômicos, como o atraso na realização de investimentos na região de Autazes, que poderiam aumentar a qualidade de vida da população local”.

Destaca, ainda, que a manutenção da decisão cuja suspensão se pretende gerou violação à ordem administrativa, levando em conta a *“manifesta impossibilidade jurídica no sentido de que esse Poder Judiciário venha a adentrar no mérito do licenciamento ambiental, consistente na definição de que irá ou não conceder a licença a certo empreendimento ou atividade, ou estabelecer os requisitos para que seja concedida”.*

Ressalta a impropriedade da interferência do Poder Judiciário em decisões administrativas, nas quais não restaram evidenciadas ilegalidades ou inconstitucionalidades, e que demandem análise de cunho técnico, com necessária expertise e estudo prévio pelo órgão competente.

Esclarece também que *“o projeto Autazes está localizado completamente fora de Terras Indígenas demarcadas ou em demarcação. O empreendimento encontra-se a 8km de distância dos limites da terra indígena Jauary (em demarcação) e 8km dos limites da terra indígena Paracuhuba (demarcada)”.*

Ao final requer *“a suspensão dos efeitos da decisão interlocutória id: 1769860076, que estabeleceu ser competência da Autarquia Federal licenciar o Projeto em questão e condicionou a análise da autarquia ambiental à autorização prévia do Congresso Nacional, permitindo, assim, que o Estado do Amazonas dê prosseguimento ao processo de licenciamento perante o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas”.*

É o relatório.

Decido.

No tocante ao exame do pedido de suspensão de liminar, a Lei 8.437/1992 prevê que: *“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.*

Ademais, cumpre consignar que também nos termos do § 1º do art. 12 da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), *“A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo, para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias, a partir da publicação do ato”.*

Outrossim, no plano infralegal, o Regimento Interno desta Corte trata do tema em seu art. 322.

Desse modo, o acatamento do pedido de suspensão de execução de medida liminar, de tutela de urgência ou de sentença, em sede de pleito cuja análise esteja afeta à Presidência deste egrégio Tribunal Regional Federal, somente se dá quando evidenciados os pressupostos legais referidos, com o intuito de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Quanto à análise do mérito tratado no processo originário, deverá, se for o caso, oportunamente ser examinado na via recursal própria.

Diante disso, o mérito da medida de suspensão de eventual tutela de urgência, ou da sentença, não se confunde com a matéria de mérito discutida no processo de origem, porquanto, no presente feito, deve ser analisado o potencial risco de abalo à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas em consequência do ato questionado.



Assim, as considerações ofertadas pelo IPAAM acerca do mérito deverão ser analisadas em recurso adequado.

Relativamente ao presente incidente, cumpre destacar que a Ação Civil Pública 0019192-92.2016.4.01.3200, na qual foi proferida a decisão impugnada, teve como pleito "**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, nº 880.506/08 do DNPM; b) CONDENAR A PESSOA JURÍDICA POTÁSSIO DO BRASIL à obrigação de NÃO FAZER consistente em se abster de realizar qualquer ato ou procedimento concernente à 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 relativos à implementação do projeto Potássio Amazonas – Autazes que incidam 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; [...]**". (autos originários)

Quanto à competência para tratar direitos da população indígena, como os abordados na ação originária, destaca-se que a Constituição Federal definiu expressamente a responsabilidade da UNIÃO e do Congresso Nacional, conforme se verifica do disposto nos artigos 22, 49, 176 e 231, nos seguintes termos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XIV - populações indígenas;

[...]

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

[...]

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e **pertencem à União**, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou **terras indígenas**. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995](#))

[...]

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, **competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens**.

[...]

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetuados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

[...]



Conforme se depreende do texto da determinação constitucional acima, o regramento e os procedimentos para a outorga de autorização e/ou concessão para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais, em faixa de fronteira e **em terras indígenas**, é atribuição privativa da UNIÃO e do Congresso Nacional.

Outrossim, a Lei Complementar 140/2011, que regulamenta o disposto no art. 23 da Constituição Federal, determina que:

Art. 7º São ações administrativas da União:

I - **formular**, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II - **exercer a gestão** dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - **promover** ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional;

IV - **promover a integração** de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - **articular a cooperação técnica**, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;

VI - **promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas** direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - **promover a articulação** da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;

VIII - **organizar e manter**, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

IX - **elaborar o zoneamento** ambiental de âmbito nacional e regional;

X - **definir** espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - **promover e orientar** a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - **controlar a produção**, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

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

XIV - **promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades**:

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

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

c) **localizados ou desenvolvidos em terras indígenas**;

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

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

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

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

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



[...].

Dos preceitos acima transcritos observa-se que as funções privativas da UNIÃO visam à elaboração e execução de políticas públicas voltadas às ações para proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, de forma abrangente, em âmbito nacional e em relação às zonas de fronteira e ao mar territorial.

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.

Não há dúvida, outrossim, de que o licenciamento, federal ou estadual, deve observar as cautelas destinadas a mitigar o impacto que a atividade pode gerar ao meio ambiente, impondo ao empreendedor as condicionantes compatíveis com esse propósito. Para isso é que há o processo. Paralisá-lo de forma antecipada é não apenas uma interferência na esfera administrativa, como também é suprimir uma importante instância de participação da sociedade e de audiência das populações atingidas.

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, ou em sua competência técnica, como é o caso, 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. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 27/08/2020).

Assim, diante das razões e dos elementos apresentados, verifico a presença, *in casu*, dos pressupostos que justificam a suspensão da decisão impugnada.

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.

À Secretaria para as providências cabíveis, com observância das formalidades e cautelas legais e de praxe.

Intimem-se as partes.

Brasília, na data em que assinado eletronicamente.

Desembargador Federal **MARCOS AUGUSTO DE SOUSA**
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

