



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 1005180-38.2025.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1014317-12.2024.4.01.3902

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: ESTADO DO PARÁ

REPRESENTANTES POLO ATIVO: RAFAEL FELGUEIRAS ROLO - PA14990-A

POLO PASSIVO: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF

RELATOR(A): EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
Gab. 13 - DESEMBARGADOR FEDERAL EDUARDO MARTINS

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1005180-38.2025.4.01.0000

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL EDUARDO MARTINS - Relator:

Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de antecipação de tutela recursal, interposto pelo ESTADO DO PARÁ contra decisão proferida pelo Juízo da Subseção Judiciária de Santarém/PA nos autos da Ação Civil Pública nº 1014317-12.2024.4.01.3902, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF).

Na origem, o MPF busca compelir o Estado e órgãos ambientais a incluírem, nos processos de licenciamento de portos e hidrovias na região do Tapajós, critérios rigorosos de impacto climático e socioambiental, além da obrigatoriedade de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) às comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas e pescadores artesanais) afetadas.

A decisão agravada acolheu o pleito liminar, fundamentando-se nos princípios da prevenção e precaução, na vedação ao retrocesso socioambiental e no direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, CRFB). Determinou a suspensão de processos de licenciamento que não contemplem o EIA/RIMA com análise de componentes indígenas/quilombolas e impacto climático.

Em suas razões recursais, o Agravante sustenta, em síntese, a regularidade dos processos conduzidos pela SEMAS/PA e a violação ao ato jurídico perfeito, alegando que muitos

empreendimentos já superaram a fase de Licença Prévia.

Afirma a ausência de regulamentação específica para a exigência de impacto climático e que a CLPI não se aplica de forma genérica a portos em áreas urbanas. Por fim, defende o risco de "urgência reversa" devido aos impactos socioeconômicos da paralisação das obras.

As contrarrazões foram devidamente colacionadas aos autos.

É o relatório.



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
Gab. 13 - DESEMBARGADOR FEDERAL EDUARDO MARTINS**

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1005180-38.2025.4.01.0000

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL EDUARDO MARTINS - Relator:

Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de antecipação de tutela recursal, interposto pelo ESTADO DO PARÁ contra decisão que acolheu o pleito liminar, e determinou a suspensão de processos de licenciamento que não contemplem o EIA/RIMA com análise de componentes indígenas/quilombolas e impacto climático.

Inicialmente, afasta-se a tese de violação ao ato jurídico perfeito. No licenciamento ambiental, as licenças são atos administrativos complexos e precários, cujas condicionantes podem ser revisadas a qualquer tempo diante da constatação de riscos não previstos ou da evolução do conhecimento científico.

O STJ possui entendimento consolidado de que não há direito adquirido a poluir ou a degradar, prevalecendo o princípio *tempus regit actum* sob a ótica da máxima proteção ao bem jurídico ambiental, o que autoriza a imposição de novas exigências mesmo a licenciamentos em estágios avançados, visando evitar danos irreversíveis.

Neste sentido, o seguinte julgado daquela Corte Superior, *in verbis*:

"ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSOS ESPECIAIS DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DEVIDA TUTELA JURISDICIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MANUTENÇÃO DA EDIFICAÇÃO. INVIABILIDADE. IRRELEVÂNCIA DO FATO CONSUMADO, DIANTE DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO DE POLUIR OU DEGRADAR O MEIO AMBIENTE. SÚMULA N. 613/STJ. RECURSOS ESPECIAIS PROVIDOS. 1. O Tribunal de origem foi expresso ao abordar a questão da ocupação em área de preservação permanente, justificando a decisão com base na consolidação urbana e na ausência de vegetação no local. Nesse aspecto, o acórdão recorrido não possui as eivas suscitadas pelo INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Ao revés, apresentou, concretamente, os fundamentos que justificaram a sua conclusão.

2. O Direito Ambiental é orientado, dentre outros, pelos princípios da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador e pelo princípio da responsabilidade. Em linhas gerais, referidos preceitos estabelecem mais que padrões de conduta nas atividades que impactam o meio ambiente; são guias para direcionamento de quaisquer ações humanas - sejam elas expressas em atividades diárias e comuns do ser humano, sejam decorrentes de decisões de instituições públicas ou privadas, conglomerados econômicos ou sintetizadores de uma política estatal - na concretização do direito fundamental ao "meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (art. 225, caput, da CF).

3. As normas previstas na legislação ambiental não encontram óbice à aplicação nas situações fáticas que eventualmente se consolidaram, pela inércia ou morosidade das autoridades, com a passagem do tempo, porquanto o dano ambiental se renova constantemente, impedindo a restauração da área e o reequilíbrio ecossistêmico. Daí dizer que não há direito adquirido do poluidor pagador, entendimento bem sintetizado pela Súmula n. 613 do STJ que prevê: " não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental".

4. A decisão de origem diverge da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que é inadequado o reconhecimento de proteção de área consolidada e de regularização fundiária em área de preservação permanente referente à mesma localidade dos autos, Porto Figueira no Estado do Paraná.

5. No caso em exame, é incontroverso que a edificação é destinada ao veraneio, não se enquadrando, assim, às restritas hipóteses do § 2º do art. 8º da Lei n. 12.651/2012: "A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda".

6. Recurso especial do ICMBIO parcialmente provido e recurso especial do MPF

provido para julgar procedente a ação civil pública.

(REsp 1650603/PR, Relator Ministro TEODORO SILVA SANTOS, Segunda Turma, julgado em 12/11/2025, DJEN 18/11/2025 - Grifei)

Quanto ao componente de impacto climático, embora o Agravante alegue falta de regulamentação específica, a obrigatoriedade decorre diretamente da Constituição Federal e da Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 708 (Fundo Clima), reconheceu o dever constitucional de mitigação das mudanças climáticas, elevando os tratados sobre o tema ao status de tratados de direitos humanos. Assim, o licenciamento de grandes estruturas portuárias na Amazônia, bioma sensível e regulador climático, não pode prescindir da análise de emissões de gases de efeito estufa e impactos cumulativos.

Neste sentido, também é o entendimento desta Corte Federal, *in verbis*:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. MANUTENÇÃO DE ESTRADA DE ACESSO À TERRA INDÍGENA. ASSOAREAMENTO DO RIO SÃO FRANCISCO. DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. DEVER DE COOPERAÇÃO ENTRE UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. RECURSO PROVIDO.

1. Trata-se de apelação e remessa necessária interposta em face de sentença que, nos autos de ação civil pública, julgou improcedente o pedido para que os réus elaborem imediatamente projeto prévio de manutenção emergencial do ramal de acesso à Tribo Indígena Remanso (Tuxá), capaz de assegurar a cessação dos danos ambientais ao Rio São Francisco, bem como a trafegabilidade e estabilidade da via, promovendo as obras necessárias para esse fim até a decisão final e, também, a condenação do Município de Muquém do São Francisco em obrigação de fazer consistente em elaborar, aprovar e executar projeto definitivo de engenharia que assegure, a longo prazo, a trafegabilidade do ramal de forma a não causar danos ambientais ao Rio São Francisco.

2. Verifica-se pelas fotos trazidas aos autos pelo MPF (ID 307627257) que a situação é mesmo emergencial. A erosão está prestes a invadir a pista e a ausência de drenagem na via contribui para o assoreamento do Rio São Francisco.

3. Infere-se da leitura do art. 23, incisos VI e VII, e art. 225, §1º, incisos I e VII da CF, que a responsabilidade pela proteção ambiental cabe à todas as pessoas de Direito Público da Federação, de forma cooperativa e não excludente, incumbindo-se aos agentes públicos das esferas federal, estadual ou municipal, em razão do poder-dever que lhes cabe, a atuação em defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4. O entendimento firmado no julgamento da ADPF 708 e do REsp 1770760/SC, reforça o dever constitucionalmente previsto de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo inadmissível que, no presente caso, os réus se eximam da responsabilidade de recuperação da estrada e da elaboração de projeto visando assegurar que não ocorram novos danos ao Rio São Francisco.

5. *Apelação provida para julgar procedente o pedido e determinar aos réus que elaborem e executem projeto prévio de manutenção emergencial do ramal de acesso à Tribo Indígena Remanso (Tuxá), capaz de assegurar a cessação dos danos ambientais ao Rio São Francisco, bem como a trafegabilidade e estabilidade da via, no prazo de noventa dias. E, ainda, condenar os réus na obrigação de fazer consistente em elaborar, aprovar e executar projeto definitivo de engenharia que assegure, a longo prazo, a trafegabilidade do ramal que dá acesso à Tribo Indígena Remanso (Tuxá), na localidade de Riacho da Serra, Município de Muquém do São Francisco, de forma que não causa danos ambientais ao rio São Francisco, no prazo de 180 dias.*

6. *Sem honorários advocatícios, já que se trata de ação civil pública.*

(AC 1002964-02.2019.4.01.3303, Relator DESEMBARGADOR FEDERAL ALEXANDRE JORGE FONTES LARANJEIRA, Décima-Segunda Turma, PJe 18/12/2024 - Grifei)"

No tocante à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), a Convenção 169 da OIT possui natureza supralegal, conforme sedimentado pelo STF. Tal direito não é mera formalidade administrativa e não se confunde com audiências públicas previstas na Resolução CONAMA 01/86.

A Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, aprovada em 1989, durante sua 76ª Conferência, ratificada pelo Estado brasileiro por meio do Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, consolidou o direito das populações indígenas e tribais à consulta prévia e informada, por meio de suas instituições representativas, a respeito de atos legislativos e administrativos suscetíveis de os afetarem.

Dentre as regras da Convenção 169 da OIT se destacam as seguintes, no que concerne à presente demanda:

"a) o direito de consulta sobre medidas legislativas e administrativas que possam afetar os direitos dos povos indígenas;

b) o direito de participação dos povos indígenas, pelos menos da mesma maneira assegurada aos demais cidadãos, nas instituições eletivas e órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetam;

c) o direito dos povos indígenas decidirem suas prioridades de desenvolvimento, bem

como o direito de participarem da formulação, implantação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que lhes afetem diretamente."

Dispõe a citada Convenção nos seus artigos 6º e 7º, in verbis:

"Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento,

previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.”

A consulta deve ser realizada pelo Estado, de boa-fé e de modo culturalmente adequado, sempre que medidas administrativas sejam suscetíveis de afetar povos tradicionais diretamente.

Assim, a alegação de que o empreendimento se localiza em área urbana não exime o licenciador dessa obrigação se os impactos (como a restrição à pesca artesanal no Lago do Maicá) atingirem os modos de vida dessas comunidades.

Neste sentido, o seguinte julgado desta Corte Federal, *in verbis*:

"MINERAÇÃO. CONSULTA PRÉVIA AOS POVOS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES INDÍGENAS DIRETAMENTE AFETADAS. ÁREA QUILOMBOLA. PROJETO MINERÁRIO. DEMONSTRAÇÃO DE QUE ATINJA A ÁREA. AUSÊNCIA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

1. Trata-se de agravo interno interposto por FEDERAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS NGOLO de decisão em que deferido pedido de suspensão dos efeitos da decisão mediante a qual foi deferido pedido de liminar na Ação Civil Pública n. 1007470-82.2019.4.01.3800 para DETERMINAR a suspensão dos efeitos dos atos administrativos proferidos nos processos DNPM 5.130/1956 e DNPM 831.516/2004, até que seja efetivada a realização do procedimento de consulta livre, prévia e informada às populações quilombolas e tradicionais situadas na sua área de influência direta [Convenção OIT 165].

2. Não se negou a incidência da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Ao contrário, com arrimo na referida Convenção, afirmou-se a necessidade de prévia consulta às populações quilombolas e tradicionais situadas na área de influência direta do empreendimento, com base em precedente firmado na AC 0019772-56.2006.4.01.3400, Desembargador Federal Souza Prudente, 5T, e-DJF1 29/01/2019.

3. O pedido de efeito suspensivo foi deferido porque: a) não há demonstração de que o projeto minerário esteja em área quilombola. Consultado pela CONEMP, o INCRA informou que os territórios quilombolas de Baú, Ausente, Mata dos Crioulos, Vila Nova e Santa Cruz estão fora do raio de 8 km de distância da área diretamente afetada do projeto minerário em questão, apresentado no arquivo 4561616. Esclareceu que o território mais próximo do projeto é o T. Q. de Ausente, que se encontra a

aproximadamente 8,9 km de distância; b) a Comunidade Quilombola de Queimadas sequer tem a área de seu território identificada, reconhecida, delimitada, demarcada, desinstruída, titulada e registrada por quem a tanto legitimado (art. 5º, IN/INCRA n. 57/2009); c) a suspensão da liminar não implica início imediato das atividades da mineradora, visto que, consoante informações da agravante, o início das operações ainda dependerá de licenciamento ambiental (até o momento, não foi implantado nenhum projeto na área, sendo impossível atestar a alegada existência de dano causado à comunidade quilombola ou mesmo à população serrana, sendo que os únicos atos praticados foram aqueles concernentes à fase de pesquisa mineral, sem qualquer impacto significativo ao meio ambiente ou à sociedade); d) não é razoável é paralisar tratativas aprovadas pelo órgão regularador/fiscalizador das atividades de mineração sem demonstração de que o empreendimento afeta comunidade quilombola, ribeirinha, etc. Essa providência poderá ser realizada no curso do processo administrativo em referência. 4. Negado provimento ao agravo interno.

(TRF-1 - AGT: 10400658820194010000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, Data de Julgamento: 14/12/2020, 6ª Turma, Data de Publicação: PJe 16/12/2020 PAG PJe 16/12/2020 - Grifei)

A atuação do Poder Judiciário, neste caso, não representa ingerência indevida no mérito administrativo ou violação à separação de poderes. Trata-se de controle de legalidade e constitucionalidade de atos omissivos do Estado que, ao licenciar atividades de alto impacto sem os estudos devidos, incorre em proteção insuficiente de direitos fundamentais.

Conforme a tese fixada na ADPF 760, o Judiciário deve intervir para garantir a efetividade da política ambiental e evitar o retrocesso ecológico, especialmente em cenários de degradação crescente.

Cabe ressaltar que o argumento da "urgência reversa" e dos prejuízos econômicos à logística nacional, embora relevante, não possui o condão de suplantar a proteção ao meio ambiente. Em conflito entre interesses econômicos e a preservação ambiental, deve prevalecer o último, dada a sua natureza de direito intergeracional fundamental. A interrupção temporária para adequação dos estudos é medida proporcional para garantir que o desenvolvimento econômico seja, de fato, sustentável.

Reforça-se que o princípio da precaução inverte o ônus da prova em matéria ambiental (Súmula 618/STJ). Cabe ao empreendedor e ao ente licenciador demonstrar, por meio de estudos técnicos robustos e atualizados, que a operação portuária não comprometerá o microclima regional nem os direitos territoriais e culturais dos povos do Tapajós. A mera presunção de legitimidade dos atos administrativos não é absoluta em face de riscos de dano ambiental grave e irreversível.

Desse modo, verificada a probabilidade do direito invocado pelo MPF e o perigo de dano consubstanciado na continuidade de obras sem a devida análise climática e consulta às populações afetadas, a decisão liminar deve ser mantida em sua integralidade.

Em face do exposto, **nego provimento** ao Agravo de Instrumento.

É o voto.

Desembargador Federal **EDUARDO MARTINS**
Relator



PODER JUDICIÁRIO FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
Gab. 13 - DESEMBARGADOR FEDERAL EDUARDO MARTINS

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1005180-38.2025.4.01.0000

Processo de origem: 1014317-12.2024.4.01.3902

AGRAVANTE: ESTADO DO PARA

AGRAVADO: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF

EMENTA

AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE PORTOS E HIDROVIAS EM SANTARÉM/PA. ESTUDO DE IMPACTO CLIMÁTICO. CONVENÇÃO 169 DA OIT. CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI). PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

1. Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de antecipação de tutela recursal, interposto pelo Estado do Pará contra decisão que acolheu o pleito liminar e determinou a suspensão de processos de licenciamento que não contemplem o EIA/RIMA com análise de componentes indígenas/quilombolas e impacto climático.

2. O licenciamento ambiental de empreendimentos de grande porte é processo dinâmico, inexistindo direito adquirido à manutenção de critérios obsoletos ou à omissão de estudos essenciais, face à inexistência de direito adquirido a poluir e ao dever de proteção ambiental.

3. A análise de impacto climático é obrigatória em grandes projetos de infraestrutura na Amazônia, decorrendo da Política Nacional sobre Mudança do Clima e dos compromissos internacionais do Brasil (Acordo de Paris), possuindo natureza de direito fundamental conforme jurisprudência do STF (ADPF 708).

4. A Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) é direito supralegal das comunidades tradicionais (Convenção 169 da OIT), não sendo suprida por audiências públicas gerais, devendo ocorrer em todas as fases do licenciamento sempre que houver potencial afetação aos modos de vida tradicionais.
5. O controle judicial de atos administrativos ambientais omissivos não viola a separação de poderes, mas garante o cumprimento de mandamentos constitucionais de proteção ao meio ambiente e vedação ao retrocesso socioambiental (ADPF 760).
6. Prevalência da proteção ambiental e dos direitos de minorias tradicionais sobre interesses econômicos imediatos, em atenção aos princípios da precaução e da solidariedade intergeracional. Inaplicabilidade da tese de "urgência reversa".
7. Agravo de instrumento desprovido.

ACÓRDÃO

Decide a Quinta Turma, por unanimidade, negar provimento ao Agravo de Instrumento, nos termos do voto do Relator.

Brasília/DF, data e assinatura eletrônicas.

Desembargador Federal **EDUARDO MARTINS**
Relator