



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 3ª Região
4ª Turma

Avenida Paulista, 1842, Bela Vista, São Paulo - SP - CEP: 01310-936
<https://www.trf3.jus.br/balcao-virtual>

AGRAVO DE INSTRUMENTO 202 Nº 5024215-56.2025.4.03.0000

RELATOR: MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE

AGRAVANTE: AGENCIA NACIONAL DE MINERACAO

AGRAVADO: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

FISCAL DA LEI: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM contra a decisão (ação civil pública nº 5002417-42.2025.4.03.6110 (<https://pje2g.trf3.jus.br/pje/seam/resource/rest/pje-legacy/documento/download/336477396>) - 4ª Vara Federal de Sorocaba) proferida nos seguintes termos:

"Ante o exposto:

a) intime-se a Associação Quilombos Camargo Fernandes Núcleo Votocel Votorantim - SP para que, no prazo de 15 (quinze) dias, junte aos autos cópia do seu ato constitutivo e as respectivas alterações, sob pena de indeferimento do pedido de intervenção no feito.

b) reconheço a ilegitimidade passiva da União e da Agência Nacional de Mineração (ANM) em relação ao pedido 7.8.3 da petição inicial, ficando facultado ao Ministério Público Federal a inclusão dos legitimados passivos para o referido pedido no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de extinção parcial do feito sem resolução de mérito.

c) indefiro o pedido de migração de polo formulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

d) defiro parcialmente o pedido de tutela provisória de urgência para determinar que a Agência Nacional de Mineração se abstenha imediatamente de outorgar novos alvarás para pesquisa ou exploração mineral, sob qualquer regime previsto em lei, sem que seja observado o direito da comunidade do Quilombo José Joaquim de Camargo de consulta livre, prévia, informada e de boa-fé. A restrição deve incidir sobre as seguintes áreas:

d.1) a integralidade do território atualmente ocupado pela comunidade quilombola (perímetro do Núcleo Votocel), cf. mapa que consta na p. 7 do ID. 371420706.

d.2) uma faixa de proteção adicional de 8 (oito) quilômetros, contada a partir dos limites do referido território.

d.3) Fixo multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) para cada alvará emitido, sem prejuízo da apuração da responsabilidade cível e criminal do responsável.

e) intime-se a União e a Agência Nacional de Mineração para, no prazo de 5 (cinco) dias indicarem representantes para intimação pessoal acerca da tutela provisória concedida.

e.1) com a referida indicação, intime-se os indicados para cumprimento da determinação contida no item d.

f) de modo a garantir a ordem processual, deixo de determinar a citação das requeridas para apresentarem contestação até que seja resolvida a questão referente à legitimidade passiva para o pedido 7.8.3 da petição inicial.

g) decorrido os prazos do item "a" e "b" ou com a apresentação das manifestações, tornem os autos conclusos para decisão".

A AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM sustenta que a decisão é tecnicamente inexecutável, pois o território quilombola não está formalmente identificado ou delimitado pelo INCRA. O documento usado como base pela decisão seria apenas um esboço sem georreferenciamento, o que impossibilita o cumprimento da ordem judicial com segurança. Afirma que não se opõe ao direito à consulta prévia, mas argumenta que, na ausência de regulamentação específica no âmbito minerário, a exigência pode ser atendida por meio do licenciamento ambiental, conforme previsto em normas do INCRA e da legislação ambiental.

Destaca, também, que a imposição da faixa adicional de 8 km configura decisão *ultra petita*, pois não foi solicitada pelo MPF, e incide sobre área urbanizada e ocupada. A decisão, segundo a agência, interfere nas atribuições legais da ANM e do INCRA, usurpando competências técnicas e regulatórias ao impor medidas sem suporte normativo ou estudo técnico conclusivo. A autarquia cita dispositivos da LINDB que exigem consideração das consequências práticas das decisões administrativas e judiciais, o que, segundo alega, não foi observado.

Além disso, reitera que o tema da consulta prévia está em processo de regulamentação interna (Agenda Regulatória 2024-2026), mas que atualmente inexistente base normativa para o cumprimento imediato da obrigação imposta. Defende que a decisão causa insegurança jurídica, compromete políticas públicas de fomento à pesquisa mineral, ameaça o setor minerário e impacta negativamente a arrecadação da CFEM e a geração de empregos. Aponta, ainda, que, conforme a Constituição e o Código de Mineração, a pesquisa mineral não confere direito à lavra, sendo atividade de baixo impacto, essencial ao interesse nacional.

Requer a concessão de efeito suspensivo para afastar os efeitos da decisão agravada até o julgamento final do recurso. Subsidiariamente, pede a exclusão da faixa adicional de 8 km da restrição territorial imposta.

Foi indeferido o efeito suspensivo ao recurso.

Contrarrazões.

Agravo interposto pela AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM.

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, resulta prejudicado o agravo interno interposto contra a decisão singular que examinou o pedido de antecipação da tutela recursal, por força do julgamento deste recurso, vez que as questões apontadas pela agravante também são objeto deste voto, o qual apreciado pelo colegiado supre o comando inserto no art. 1.021, §2º, do Código de Processo Civil.

No tocante ao agravo de instrumento, destaco que, nos termos do Parágrafo Único do art. 995 do Código de Processo Civil, a eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação e se ficar demonstrada a probabilidade de provimento de recurso.

Todavia, o recurso não merece provimento.

Sobre a matéria tratada nos autos originários, destaco que a controvérsia envolve a exploração mineral em território tradicionalmente ocupado pela comunidade quilombola José Joaquim de Camargo, localizada no município de Votorantim/SP.

O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública em face da Agência Nacional de Mineração (ANM), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da União Federal, alegando violação do direito à consulta prévia, livre e informada previsto na Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.051/2004.

Passo ao exame das alegações constantes na inicial deste agravo.

No tocante à consulta prévia como condição para atos minerários em território quilombola, destaco que a Convenção nº 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004 (Decreto nº 10.088/2019) assegura aos povos tradicionais o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, sempre que medidas administrativas os afetarem diretamente:

"Que seja reconhecido pelas autoridades a forma isolada de viver como declaração da livre autodeterminação dos povos indígenas isolados, sendo o ato do isolamento considerado suficiente para fins de consulta, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos

Indígenas, normas internacionais de direitos humanos, internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro" (STF, Informativo 1102, ADPF 991 MC-Ref / DF, Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 08/07/2023)

Quanto à titulação fundiária como requisito indevido para reconhecimento do direito à consulta, registro que a ausência de título formal emitido pelo INCRA não afasta a incidência da Convenção nº 169. O artigo 68 do ADCT reconhece às comunidades remanescentes de quilombos a propriedade definitiva das terras que tradicionalmente ocupam, sendo a titulação de natureza meramente declaratória. A exigência de conclusão do RTID ou georreferenciamento para garantir a consulta configura, na prática, restrição indevida a direito humano fundamental.

No que se refere à alegação de decisão *ultra petita* (restrição territorial e faixa adicional de 8 km), observo que a decisão impugnada estendeu os efeitos da tutela à faixa de 8 km além do núcleo de ocupação da comunidade, com fundamento no Anexo I da Portaria Interministerial nº 60/2015, que regulamenta a avaliação de impactos socioambientais em licenciamento ambiental federal. Ainda que a norma tenha escopo administrativo, sua adoção pelo juízo singular encontra amparo no dever de proteção integral ao território tradicional e no princípio da precaução.

Com relação à insubsistência da alegada reserva de competência administrativa, ratifico que o Judiciário não invadiu a esfera discricionária da ANM, tampouco substituiu atos técnicos. Ao contrário, limitou-se a impor a observância de norma de caráter suprallegal, cuja eficácia independe de regulamentação específica. O Poder Judiciário tem o dever de garantir a máxima efetividade de direitos fundamentais e de coibir omissões administrativas incompatíveis com os princípios constitucionais.

Por fim, a decisão agravada aplicou o princípio da precaução, segundo o qual a ausência de certeza científica não pode justificar a inércia estatal diante de risco de danos graves ou irreversíveis. A exploração mineral em território quilombola sem consulta caracteriza afronta a esse princípio, além de potencializar a desigualdade estrutural sofrida pela comunidade.

Ausente um dos requisitos do Parágrafo Único do art. 995 do Código de Processo Civil (demonstração da probabilidade de provimento de recurso), dispensa-se a análise da possibilidade de os efeitos da decisão recorrida produzir risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação.

Ante o exposto, julgo **prejudicado** o agravo interno e **nego provimento** ao agravo de instrumento, consoante fundamentação.

VOTO

O DESEMBARGADOR FEDERAL WILSON ZAUHY:

Pedi vista dos autos para melhor análise da discussão aqui travada e, feito isso, peço vênia para divergir da E. Relatora.

De fato, tenho que assiste razão à AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO ao afirmar que “o rito previsto no licenciamento ambiental revela-se adequado para atender à exigência da Convenção OIT nº 169, sendo juridicamente razoável o aproveitamento de consultas que já tenham sido promovidas pelo Poder Público.” (ID 336396158, f. 4, item 20).

Ora, a pretensão do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL se baseia no fato de que a ANM teria negado o direito da Comunidade Quilombola José Joaquim de Camargo em ser consultada sobre as atividades de pesquisa mineral e/ou lavra autorizadas em seu território sob o argumento de não haver titulação finalizada, bem como na omissão fiscalizatória do INCRA e da União (ID 367038242 do processo referência).

Não obstante, verifica-se que o direito à consulta prévia previsto nos arts. 6º e 15 da Convenção n. 169 da OIT, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo n. 143/2002 e Decreto n. 5.051/2004 (atualmente Decreto n. 10.088/2019), encontra-se devidamente regulamentado pela Instrução Normativa n. 111/2021 do INCRA, que assim prevê:

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Incra quando instado a se manifestar em processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, de obras, atividades ou empreendimentos causadores de impactos socioambientais, econômicos ou culturais a terras quilombolas.

(...)

Art. 7º Identificada terra quilombola na Área de Influência Direta - AID de empreendimento, o Incra, sob orientação do órgão licenciador, estabelecerá contato com os integrantes da comunidade a fim de organizar as oitivas.

§ 1º As comunidades quilombolas serão ouvidas, antes da manifestação do Incra, a respeito dos seguintes documentos produzidos pelo empreendedor: Plano de Trabalho, ECQ, PBAQ, Relatório Final e aqueles relativos a renovação e corretivos, quando houver.

§ 2º Antes da realização da oitiva, o Incra demandará ao empreendedor a distribuição de versões integrais e resumidas dos documentos indicados no § 1º, em quantidade suficiente de exemplares que contemplem o número de famílias, que tenham qualidade gráfica e nitidez, em linguagem menos técnica e mais acessível e com, pelo menos, 15 (quinze) dias de antecedência à data da reunião, de forma a garantir a leitura e discussão pelas comunidades quilombolas, previamente à oitiva.

§ 3º Nas oitivas, o empreendedor apresentará as informações constantes nos documentos mencionados no § 1º, bem como disponibilizará pessoal para debate e resolução de dúvidas relativas ao empreendimento, a fim de obter posicionamento da comunidade.

§ 4º As condições logísticas e operacionais para oitiva serão garantidas pelo empreendedor.

Art. 8º Adotadas todas as providências visando à realização de oitiva das comunidades quilombolas e esta não se efetivar por motivos alheios à responsabilidade da Autarquia ou do empreendedor, o Incra manifestar-se-á com relação aos produtos apresentados, registrando a ausência de oitiva.

(...)

Ora, a atividade minerária e quaisquer empreendimentos localizados em terras indígenas, territórios quilombolas e de comunidades tradicionais são sujeitos a licenciamento pelo órgão ambiental, nos termos do art. 22, IV, “a” e “h”, da Lei n. 15.190/2025, com redação dada pela Lei n. 15.300/2025. Anteriormente, a base legal para tal exigência eram os arts. 10 a 12 da Lei n. 6.983/1981, com redação dada pela Lei Complementar n. 140/2011.

Como se vê, portanto, o direito à consulta prévia das comunidades quilombolas se encontra devidamente regulamentado e deve ser exercido durante a fase de licenciamento ambiental. De outro lado, não restou demonstrado, ao menos neste momento processual, que os empreendimentos existentes no território da Comunidade Quilombola de Camargo não tenham sido submetidos ao regular licenciamento.

Além disso, existem outras iniciativas da Administração Pública destinadas a dar efetivo cumprimento a tal direito, tais como os Decretos n. 11.447/2023 (art. 5º, XVII) e 11.786/2023 (arts. 4º, IX, 10, II, e 16, III), e o próprio Parecer 00141/2024/PFE-ANM/PGF/AGU, que visa a adequação dos procedimentos da ANM ao disposto na Convenção.

Diante da existência de atos destinados a dar efetivo cumprimento à Convenção n. 169 da OIT, não cabe ao Poder Judiciário intervir na atividade administrativa e impor outras restrições à atividade minerária além das já legalmente previstas, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB).

Com isso, entendo ausente a probabilidade do direito exigida para concessão da tutela antecipada (art. 300 do CPC), de modo que a decisão agravada deve ser reformada.

Ante o exposto, divirjo da E. Relatora a fim de DAR PROVIMENTO ao agravo de instrumento e indeferir o pedido de tutela de urgência na origem, nos termos da fundamentação supra.

É como voto.

WILSON ZAUHY
DESEMBARGADOR FEDERAL

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO MINERAL EM TERRITÓRIO TRADICIONAL QUILOMBOLA. DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA. CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT. AFASTAMENTO DE REQUISITO FORMAL DE TITULAÇÃO FUNDIÁRIA. LEGITIMIDADE DA TUTELA PROVISÓRIA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

Agravo de instrumento interposto pela Agência Nacional de Mineração - ANM contra decisão proferida nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal perante a 4ª Vara Federal de Sorocaba, que, em sede de tutela provisória, determinou à autarquia que se abstinhasse de conceder novos alvarás de pesquisa ou exploração mineral em território tradicionalmente ocupado por comunidade quilombola, sem prévia consulta, livre e informada, conforme a Convenção nº 169 da OIT. A decisão impôs a restrição sobre a área ocupada pela comunidade do Quilombo José Joaquim de Camargo (Núcleo Votocel), acrescida de uma faixa adicional de 8 km, fixando multa em caso de descumprimento.

A ANM alegou impossibilidade técnica de cumprimento da ordem judicial por ausência de delimitação formal do território quilombola, sustentou a inexistência de obrigação jurídica específica no setor minerário para a consulta prévia, impugnou a imposição da faixa adicional de 8 km como decisão ultra petita e afirmou afronta às competências regulatórias da autarquia. Requereu concessão de efeito suspensivo à decisão agravada, com afastamento da restrição territorial.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Há duas questões em discussão:

(i) saber se a ausência de titulação fundiária e georreferenciamento formal do território quilombola impede a incidência do direito à consulta prévia nos termos da Convenção nº 169 da OIT; e (ii) saber se a decisão judicial que impõe obrigação de consulta e delimita faixa adicional de proteção territorial incorre em excesso ou violação à competência técnica da administração.

III. RAZÕES DE DECIDIR

O direito à consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo *Decreto nº 5.051/2004*, aplica-se às comunidades quilombolas sempre que medidas administrativas puderem afetar diretamente seus interesses, independentemente da existência de titulação formal do território tradicionalmente ocupado.

O artigo 68 do ADCT reconhece às comunidades remanescentes de quilombos a propriedade definitiva das terras por elas tradicionalmente ocupadas, sendo o título emitido pelo INCRA de natureza declaratória, e não constitutiva. A exigência de delimitação formal como condição à consulta prévia representa restrição indevida a direito fundamental.

A imposição da faixa de 8 km de proteção adicional encontra fundamento em norma administrativa (Portaria Interministerial nº 60/2015) que regula a avaliação de impactos socioambientais no licenciamento ambiental federal. A adoção dessa referência pelo juízo singular coaduna-se com o princípio da precaução e a proteção integral dos direitos das comunidades tradicionais.

A decisão judicial limitou-se a garantir a observância de norma internacional de eficácia supralegal e a prevenir danos potenciais em área de vulnerabilidade social, sem usurpar competência técnica ou administrativa da ANM. Não se verifica invasão de esfera discricionária da autarquia.

Ausente demonstração de probabilidade de provimento do recurso, nos termos do art. 995, parágrafo único, do CPC, não se justifica a concessão de efeito suspensivo à decisão agravada.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Agravo interno julgado prejudicado. Agravo de instrumento desprovido.

Tese de julgamento:

"1. A exigência de consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção nº 169 da OIT independe da titulação fundiária formal ou do georreferenciamento do território tradicional ocupado por comunidade quilombola. 2. A imposição judicial de restrições territoriais à atividade minerária com base em normas administrativas e no princípio da precaução não configura usurpação da competência técnica de autarquias federais."

Legislação relevante citada: CF/1988, art. 68 do ADCT; CPC, art. 995, parágrafo único; Decreto nº 5.051/2004; Portaria Interministerial nº 60/2015.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, Na sequência do julgamento, após o voto vista do Des. Fed. WILSON ZAUHY, foi proclamado o seguinte resultado: a Quarta Turma, por maioria, decidiu julgar prejudicado o agravo interno e negar provimento ao agravo de instrumento, nos termos do voto da Des. Fed. MÔNICA NOBRE (Relatora), com quem votou o Des. Fed. MARCELO SARAIVA. Vencido o Des. Fed. WILSON ZAUHY que dava provimento ao agravo de instrumento e indeferia o pedido de tutela de urgência na origem. , nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

MONICA NOBRE

Relatora do Acórdão

Assinado eletronicamente por: **MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE**

27/04/2026 17:22:01

<https://pje2g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **369450547**

