



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAZONAS

1º OFÍCIO

---

**RECOMENDAÇÃO Nº 14/2024/MPF/PR-AM/1ºOfício, de 19 de junho de 2024**

Recomenda a adoção de providências pela Universidade Federal do Amazonas com relação ao termo de cooperação firmado no contexto do Projeto Autazes Sustentável.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II e III da Constituição Federal, em consonância com o disposto nos artigos. 1º, 2º, 5º, I, “h”, III, “b” e “e”, V, “a” e “b” da Lei Complementar n.º 75/93, bem como nos artigos da Lei Federal n.º 7.347/1985;

**CONSIDERANDO:**

1. Que o Ministério Público é “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”, conforme preceitua o artigo 127 da Constituição Federal;

2. Que é função institucional do Ministério Público “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”, na forma do art. 129, inciso II, do texto constitucional;

3. Que compete ao Ministério Público "*expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis*", consoante o disposto no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993;

4. Que compete ao Ministério Público "*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos*" (CF. artigo 129, inciso III);

5. Que, nos termos do artigo 205 da Constituição Federal, a educação configura "*direito de todos e dever do Estado e da família*" e "*será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*";

6. A previsão normativa de que a "*União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*" (artigo 211 da Constituição Federal);

7. O disposto no artigo 16 da Lei 9.394/96, que estabelece a composição do sistema federal de ensino, abrangendo "**as instituições de ensino mantidas pela União**", "as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada" e "os órgãos federais de educação";

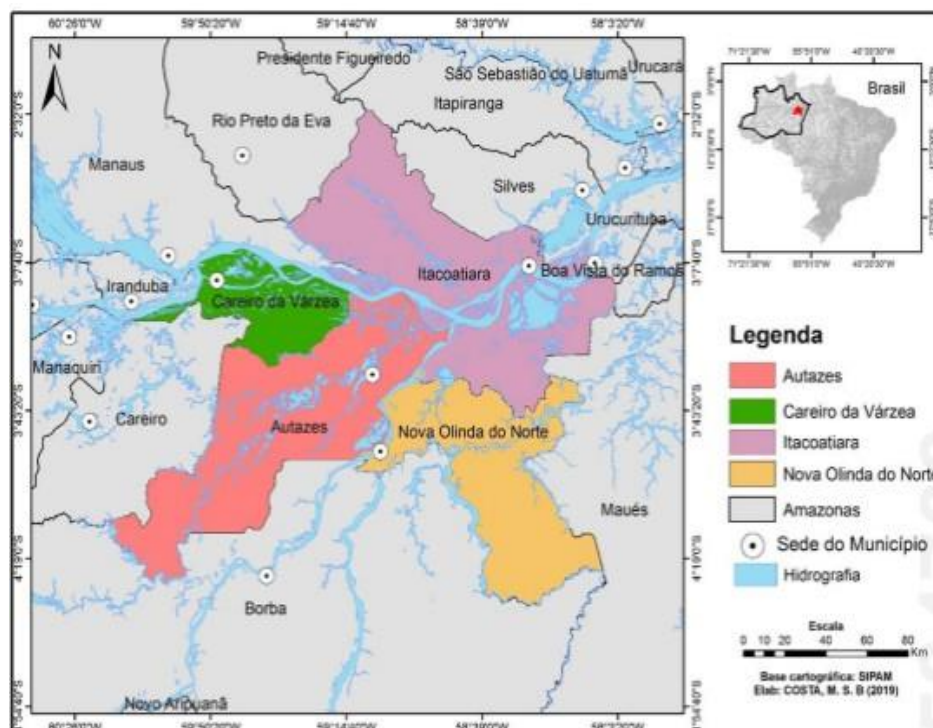
8. Que tramita no 1º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas (PR/AM) o **Inquérito Civil 1.13.000.002060/2023-58**, instaurado para apurar "*possíveis irregularidades no Projeto Autazes Sustentável, que consiste em um programa de cooperação e suporte técnico firmado entre a Universidade Federal do Amazonas e a empresa Potássio do Brasil, considerando a possível violação de direitos territoriais originários, desvio de finalidade do ato administrativo e inclusão indevida de pesquisadores no âmbito do Protocolo*";

9. Que, no expediente PR-AM-00032681/2023 (Anexo I), constam informações relevantes Programa Autazes Sustentável:

- "O presente projeto prevê a oferta de serviços de consultoria especializada para desenvolver o Plano Básico Ambiental do Projeto Potássio Amazonas – Autazes e seus respectivos Projetos. As ações serão desenvolvidas por equipes técnicas especializadas vinculadas a Universidade Federal do Amazonas – UFAM e instituições parceiras (Prefeitura de Autazes, UEA, IFAM, INPA, FVS, SEMSA, Sistema S, IDAM, SEPROR, CETAM, EMBRAPA, PIATAM, Secretaria de Ação social do Estado) organizadas de acordo com a demanda e temáticas. **O desenvolvimento das ações se concentrará na sede do município de**

Autazes e nas comunidades de Vila de Urucurituba e Vila de Soares. Além de Autazes também serão realizadas atividades em três outros municípios do estado do Amazonas, a saber: Itacoatiara, Nova Olinda do Norte e Careiro da Várzea. A orientação metodológica do projeto basear-se-á em procedimentos técnicos padrões para cada atividade direcionada aos meios bióticos, físicos e socioeconômicos. Sempre que possível, dar-se-á prioridade a adoção de medidas voltadas a minimização dos impactos negativos ao ambiente e a observância dos princípios da sustentabilidade.”

- “ Indica-se, ainda, que serão “definidas ações estratégicas para a vinculação da imagem do empreendimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS 2030, ONU) como um referencial de escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas e embasar a tomada de decisões rumo à sustentabilidade.”
- Quanto à área de abrangência, o “*projeto será executado no Município de Autazes e em três outros municípios indiretamente impactados pelo empreendimento no estado do Amazonas, a saber: Itacoatiara, Nova Olinda do Norte e Careiro da Várzea*”, conforme imagem abaixo



- Na apresentação do projeto, afirma-se que “a Potássio do Brasil, a Universidade Federal do Amazonas e parceiros, propõem o Autazes Sustentável ora apresentado que

engloba aspectos, temas e tópicos de sustentabilidade que servirão como indutores da gestão ambiental de um dos primeiros empreendimentos de mineração sustentável na Amazônia.”

- Dentre os eixos de atuação, há o **Subprograma de Acompanhamento da Supressão Vegetal e Manejo da Fauna**, que “*dará ênfase ao afugentamento orientado da fauna, buscando o seu deslocamento passivo para áreas vegetadas próximas, de forma que as ações de resgate possam ser orientadas aos indivíduos da fauna cuja capacidade de dispersão seja limitada ou nula, como filhotes em ninhos, animais feridos, anfíbios e serpentes.*” Nesse âmbito, o projeto “*prevê a oferta de serviços de consultoria especializada para desenvolver o Plano Básico Ambiental do Projeto Potássio Amazonas – Autazes e seus respectivos Projetos.*”
- No **Programa Operacional de Supressão (POS) e Aproveitamento dos Recursos Florestais**, verifica-se que a atividade será “*realizada pela Potássio do Brasil e monitorada pela Universidade Federal do Amazonas?*”.

10. Que o Programa Autazes Sustentável institui um modelo de cooperação entre a Universidade Federal do Amazonas e a pessoa jurídica Potássio do Brasil em momento anterior ao licenciamento ambiental das atividades objetivadas na região, conforme as metas indicadas abaixo:

Quadro 38. Objetivos específicos e metas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	METAS
Obtenção da outorga de uso hídrico para o empreendimento e outorga de lançamento de efluentes/ injeção de efluentes salinos	Meta 1. Requisição de Licença Ambiental Única de Perfuração de Poços
Acompanhamento do balanço hídrico das estruturas do empreendimento e indicação das modificações necessárias, assim como possíveis melhorias	Meta 2. Perfuração e teste de bombeamento dos poços tubulares Meta 3. Estudos hidrogeológicos para avaliação de interferência e maximização de vazão específica de poços Meta 4. Requisição de Outorga de Uso das Águas
Utilização de mecanismos de controle que detectem possíveis perdas d'água no processo de captação, adução, tratamento e distribuição de águas	Meta 5. Instalação da estação de tratamento de água e esgoto Meta 6. Monitoramento de níveis e vazões de poços, rede de distribuição e tratamento Meta 7. Monitoramento da qualidade da água portátil
Garantia da qualidade da água tratada conforme preconizado pela Portaria 2.914/11 do Ministério da Saúde	Meta 8. Monitoramento do efluente: durante a implantação e operação Meta 9. Monitoramento das vazões e níveis no sistema de armazenamento e injeção de rejeitos salinos: durante a operação
Garantia do atendimento às vazões outorgadas e rebaixamento máximo permitido por poço de bombeamento, com reportes periódicos ao órgão ambiental	Meta 10. Monitoramento da qualidade das águas no sistema de armazenamento, drenos de fundo e injeção de rejeitos salinos Meta 11. Avaliação e validação dos dados de monitoramento Meta 12. Avaliação do balanço hídrico Meta 13. Elaboração e envio de relatórios de acompanhamento ao órgão ambiental
Garantia juntamente com o Programa de Gestão da Qualidade das Águas, do atendimento da outorga de lançamento de efluentes/injeção de efluentes salinos	Meta 14. Requisição de renovação de outorga

11. Que o licenciamento ambiental é definido pelo art. 1º, I, da Resolução nº 237/1997 do CONAMA como o “*procedimento administrativo exigível de qualquer empreendimento ou atividade utilizadora de recursos ambientais, considerada efetiva ou potencialmente poluidora ou que possa, de qualquer forma, causar degradação ambiental?*” e representa um instrumento de tutela administrativa preventiva do meio ambiente, que atua de forma multifuncional da Política Nacional do Meio Ambiente (prevenção de impactos negativos e imposição de condicionantes);

12. Que o licenciamento ambiental dispõe de base constitucional e não pode ser suprimido, ainda que de forma indireta, por lei ou outros atos administrativos, tampouco deve ser simplificado a ponto de ser esvaziado, **salvo se a norma que o excepcionar apresentar outro instrumento apto a assegurar a proteção ao meio ambiente com igual ou maior qualidade**, visto que a *“simplificação do procedimento pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, com controle apenas posterior, configura retrocesso inconstitucional, pois afasta os princípios da prevenção e da precaução ambiental.”* (STF. Plenário. ADI 6808/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 28/4/2022);

13. O **princípio da prevenção**, reconhecido pela Conferência de Estocolmo (1972) e previsto no Artigo 2º da Lei 6.938.1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que impõe atuação preventiva dos poderes públicos, em conformidade com **art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal** (elaboração de estudos de impacto ambiental e de relatório de impacto sobre o meio ambiente – EIA/Rima – de toda atividade considerada potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente);

14. Que o Princípio 15 da Declaração do Rio (1992) estabelece que *“os Estados devem aplicar amplamente o critério da precaução. Quando haja perigo de dano grave e irreversível, a falta de certeza científica absoluta, não deverá ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação do meio ambiente”*;

15. Que o princípio precaucional impõe autocontenção diante de incertezas específicas, a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais, a transferência do ônus da prova (**Súmula 618 do STJ** - *“A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental”*) e o emprego de processos democráticos de decisão e acompanhamento das ações ambientais;

16. A Resolução nº 237/97, segundo a qual os *“estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.”* (artigo 11);

17. Que o objetivo do Projeto Autazes Sustentável **“prevê o apoio técnico especializado para desenvolver o Projeto Autazes Sustentável, a partir de ações que serão desenvolvidas por equipes técnicas, núcleos de pesquisa e extensão vinculadas a Universidade Federal do Amazonas e tem por objetivo a conjugação de esforços das Instituições para incentivar e facilitar a cooperação mútua nos campos do ensino, da pesquisa técnico-científica, inovação e da extensão”**;

18. Que, apesar da ausência de repasse de qualquer verba, o objeto do protocolo **configura uma cooperação de ente público sem observância ao devido processo administrativo ambiental;**

19. Que a Universidade Federal do Amazonas elaborou um termo de cooperação com a empresa Potássio do Brasil (PdB) **em momento anterior à finalização do procedimento de licenciamento, comprometendo-se a colaborar com atividades de supressão vegetal e florestal;**

20.. O Processo n. 1014651-18.2024.4.01.3200, em trâmite na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, no qual Ministério Público Federal requer: (i) **a suspensão dos efeitos das licenças de instalação concedidas pelo IPAAM à empresa Potássio do Brasil em Autazes/AM** e de todos os atos que delas derivam direta ou indiretamente, notadamente com a suspensão do início da instalação do empreendimento; b) a determinação de remessa do procedimento de licenciamento ao IBAMA;

21. Os motivos citados na demanda judicial acima mencionada, quais sejam:

- “A empresa Potássio do Brasil pretende explorar um território indígena tradicional que já possui **Portaria da FUNAI de 2023** para que seus estudos avancem e definam seus limites territoriais. Trata-se da terra indígena Soares/Urucurituba em Autazes/AM. “
- “Estudos demonstram que o povo Mura se encontra nesta terra há mais de duzentos anos, desde a época da cabanagem”.
- “Além de se sobrepor à terra indígena em processo de demarcação Soares/Urucurituba, a base de exploração mineral **fica a menos de 3 km da terra indígena Jauary, e a cerca de 6 km da terra indígena Paracuhuba. Isto sem contar a parte da exploração no subsolo que se encontra praticamente junto às duas terras indígenas e sobreposta à terra indígena Soares/Urucurituba.** Ou seja, mesmo que o argumento do item 1) acima não fosse considerado, o fato de o empreendimento pretendido pela empresa Potássio do Brasil estar tão próximo destas outras duas terras indígenas exige pela lei que o órgão licenciador seja do governo federal, no caso o IBAMA. Não é o que está acontecendo, já que as licenças foram concedidas pelo órgão ambiental do estado do Amazonas.
- Em conformidade com a Convenção 169 da OIT, o Povo Mura aprovou seu protocolo de consulta em 2019, após mais de 02 anos de reuniões e debates

entre as comunidades e aldeias dos municípios de Careiro da Várzea e Autazes no estado do Amazonas;

- Dentre as previsões contidas no protocolo de consulta, observa-se a disposição indicando que o Ministério Público Federal participe das reuniões;
- No entanto, ocorreu reunião de algumas lideranças do CIM (Conselho Indígena Mura) e de algumas aldeias, entre 21 e 22 de setembro de 2023, sem a presença do MPF e da FUNAI, em que alega-se a aprovação da mineração na localidade.”

22. A previsão do artigo 231, §3º, da Constituição Federal, segundo o qual o *“aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.”*

23. Que a demarcação das terras indígenas é um **procedimento administrativo de natureza meramente declaratória**, que visa à determinação da extensão da área tradicionalmente ocupada, pois o processo demarcatório não tem como objetivo criar a posse imemorial, mas delimitar o local de ocupação à procedimento administrativo de natureza;

24. Que os direitos dos Povos Indígenas e as prerrogativas institucionais do Ministério Público, da FUNAI e dos órgãos ambientais federais incidem independentemente da conclusão da demarcação territorial, conforme a jurisprudência da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

**ENUNCIADO 6CCR nº 41:** O MPF tem atribuição para atuar judicial e extrajudicialmente nos casos de terras reivindicadas por indígenas e outras comunidades tradicionais, **ainda que não tenha sido concluído (ou nem mesmo aberto) processo de identificação e demarcação dessas terras.**

**ENUNCIADO nº 15:** O estudo dos impactos de um empreendimento sobre os povos indígenas e quilombolas **não depende de demarcação formal das respectivas terras.**

25. Que, no *Caso Povo Saramaka vs. Suriname*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos firmou o entendimento de que o dever de consulta prévia dos povos indígenas-garantido pela Convenção 169 da OIT, deve observar as seguintes balizas procedimentais:

- **Consulta prévia** - deve ser realizada antes da imposição de qualquer tipo de política pública que possa afetar os membros da comunidade.
- **Consulta livre** - deve ser realizada de forma livre. Os membros da comunidade tradicional não podem ser coagidos no momento do ato. A anuência ou não deve ser realizada de forma livre, sem qualquer vício de vontade por parte dos membros da comunidade tradicional.
- **Consulta informada**, de modo que os membros da comunidade tradicional entendam o assunto em pauta.
- **Consulta realizada de boa-fé** - voltada ao entendimento das partes
- **Consulta culturalmente adequada**- o ato deve ser dialógico e culturalmente situado, de modo que a população da comunidade tradicional consiga internalizar a controvérsia.

26. Que o Programa Autazes Sustentável tem como área de atuação o “ *Município de Autazes e em três outros municípios indiretamente impactados pelo empreendimento no estado do Amazonas, a saber: Itacoatiara, Nova Olinda do Norte e Careiro da Várzea*”, espaço territorial que abrange, no mínimo, 03 terras indígenas:

- Terra Indígena Lago do Soares e Urucurituba;
- Terra Indígena Jauary;
- Terra Indígena Paracuhuba;

27. Que as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas “*destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.*” (artigo 231, §3º, da Constituição Federal);

28. Que o termo de cooperação firmado entre a UFAM e a empresa Potássio do Brasil (PdB) desborda de parâmetros normativos nacionais e internacionais, porquanto: (i) **elaborado**



anteriormente ao licenciamento ambiental; (ii) houve a submissão dos estudos a órgãos incompetentes para a autorização administrativa, haja vista a atribuição do IBAMA para avaliar os possíveis impactos ambientais; (iii) há sobreposição da área de exploração do projeto com territórios indígenas, em contradição com o artigo 231 da Constituição Federal e a Convenção 169 da OIT; e (iv) está vigente protocolo mesmo após a judicialização do licenciamento (Processo n. 1014651-18.2024.4.01.3200);

29. O controle externo dos atos administrativos de caráter discricionário, sobretudo na dimensão da tutela dos interesses difusos e coletivos, deve dirigir-se ao exame: (i) da existência do motivo alegado; (ii) da correspondência do fato com a situação jurídica da norma (*teoria dos motivos determinantes*);

30. O artigo 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), que define o desvio de finalidade como a prática do agente pública que realiza o ato administrativo “visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”;

31. Que a autonomia universitária “*não isenta as instituições de ensino superior do controle de legalidade de seus atos pelo Poder Judiciário, legalidade esta que também envolve o princípio da razoabilidade.*” (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. APELREEX/PE nº 08048448520154058300, Rel. Des. Fed. Edilson Nobre, Quarta Turma, Julgamento: 18/12/2015);

32. Que a autonomia universitária configura previsão com limites na própria estrutura constitucional (não é irrestrito), “*mesmo porque não cuida de soberania ou independência, de forma que as universidades devem ser submetidas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169), a submissão dos seus servidores ao regime jurídico único (art. 39), bem como às que tratam do controle e da fiscalização.*” (ADI-MC 1599/UF - UNIÃO FEDERAL; MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA; Julgamento: 26/02/1998; Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

33. O conteúdo do expediente PR-AM-00043113/2024, no qual um dos pesquisadores incluído no termo de cooperação informou que “*não houve nenhum contato formal (por via institucional) da UFAM sobre a inclusão de meu nome na lista de participantes dos estudos ambientais sobre os potenciais impactos da exploração de potássio na área pretendida pela empresa Potássio do Brasil*”.

34. Que o nome civil configura um direito de personalidade, razão pela qual não pode ser cedido, transferido ou comercializado, pois, em conformidade com o Enunciado 139 das Jornadas de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal, seu uso não pode ser exercido “*com abuso de direito de seu titular, contrariamente à boa-fé objetiva e aos bons costumes*”;

35. Que o princípio da **vedação ao retrocesso social** - haurido da cláusula do Estado Democrático de Direito (artigo 1º da Constituição Federal) e da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (artigo 5º, §1º, da Constituição Federal), proíbe a eliminação da concretização já alcançada na proteção de algum direito;

36. Que a dimensão positiva princípio da proporcionalidade veda uma **proteção insuficiente dos bens jurídicos** tutelados pelo ordenamento jurídico (*Untermassverbot*), impondo um dever de tutela pelos entes públicos;

37. Que, por tais motivos, o Programa Autazes Sustentável viola **prerrogativas coletivas** (devido processo administrativo ambiental e indisponibilidade dos territórios indígenas) e **individuais** (direitos de personalidade, vide o direito ao nome), evidenciando vícios inerentes à elaboração do termo de cooperação.

38. Que, em conformidade com a **teoria do impacto desproporcional** (*disparate doctrine*), normas aparentemente neutras podem ensejar gravames aos direitos fundamentais quando apreciadas no caso concreto, razão pela qual exige-se um duplo juízo de proporcionalidade de tais previsões;

**2. RESOLVE RECOMENDAR**, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, que a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS**;

- **PROMOVA** a anulação do termo de cooperação firmado entre a UFAM e a pessoa jurídica Potássio do Brasil (Projeto Autazes Sustentável), no exercício da autotutela administrativa conferida à instituição, em razão da incompatibilidade do ato jurídico com os artigos 1º, inciso I, e 11 da Resolução nº 237/1997, do CONAMA, 2º da Lei 6.938.1981 e 231, §3º, da Constituição Federal;
- **ABSTENHA-SE** de realizar qualquer apoio técnico especializado para desenvolver o Projeto Autazes Sustentável na área do Município de Autazes e em três outros municípios indiretamente impactados pelo empreendimento

(Itacoatiara, Nova Olinda do Norte e Careiro da Várzea) enquanto tramitar o Processo n. 1014651-18.2024.4.01.3200;

- **RETIRE** todas as menções de colaboração ao Projeto Autazes Sustentável (publicadas em meio virtual ou físico) referente a pesquisadores não consultados previamente sobre a inclusão de seus nomes no referido acordo (vide o conteúdo do expediente PR-AM-00043113/2024).

Requisita-se, desde logo, à instituição recomendada, **no prazo de 30 (trinta) dias**, manifestação sobre o acatamento da presente recomendação, indicando as medidas que tenham sido ou que serão adotadas pelo destinatário quanto ao conteúdo, registrando-se que, não obstante a não obrigatoriedade do seu atendimento, a **possível conduta indevida sujeita-se, por sua vez, a uma correção de natureza jurisdicional, seja da pessoa jurídica e/ou pessoa física responsável, com repercussões civis (inclusive ressarcitórias), administrativas (improbidade) e/ou criminais.**

A partir da data de entrega da presente recomendação, o Ministério Público Federal considera seus destinatários como pessoalmente cientes da situação ora exposta e, nesses termos, **passíveis de eventual responsabilização por quaisquer eventos futuros imputáveis a sua omissão.**

Por fim, a presente recomendação não esgota a atuação do Ministério Público sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou outras iniciativas com relação aos agentes públicos mencionados acima ou outros, bem como com relação aos entes públicos com responsabilidade e competência no objeto.

Encaminhe-se cópia da presente recomendação à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão e à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão para ciência.

Publique-se no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Manaus, data da assinatura eletrônica.

**IGOR JORDÃO ALVES**

**PROCURADOR DA REPÚBLICA**