



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAZONAS
15º OFÍCIO

AO JUÍZO DA ___ VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS.

Autor: Ministério Público Federal

Réus: União Federal

Fundação Nacional dos Povos Indígenas

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes

Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade

Terceiro interessado: Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

Articulação dos Povos Indígenas do Amazonas

O **Ministério Público Federal**, pela procuradora da República que assina, no exercício de suas funções constitucionais e legais, propõe **Ação Civil Pública** em face das seguintes pessoas:

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ n. 41.414.323/0001-09, podendo ser citada por meio eletrônico ou na sede da Advocacia-Geral da União no Estado do Amazonas, localizada na Avenida Tefé, n. 611, Edifício Luís Higino de Souza Neto, Praça 14 de Janeiro, Manaus/AM;

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (Funai), autarquia federal instituída pela Lei 9.478/1997, inscrita no CNPJ sob o n. 02.313.673/0002-08, com escritório central na Avenida Rio Branco, 65, do 12º ao 22º andar, Centro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro;

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 03.659.166/0001-02, com sede na Setor Scen Trecho 2 L4 Norte, S/n, Edif Sede Ibama, Asa Norte, 70818900, Brasília - DF.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 08.829.974/0001-94, com sede na Entre Quadra Complexo Administrativo Sudoeste 103/104, 01, Bloco C, Subsl Torre 4, Sudoeste, 70670350, Brasília - DF.

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

I. DO OBJETO

A presente Ação Civil Pública pretende obter prestação jurisdicional para **condenar os réus a realizarem a consulta prévia, livre, informada, de boa-fé e culturalmente adaptada**, nos termos da Convenção 169 da OIT, bem como ao **pagamento de indenização por danos morais pela omissão e mora da União na realização da consulta**.

Pugna-se, em caráter liminar: **i. a abstenção do IBAMA** na análise e expedição de licenças ambientais até o fim da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, no termos da Convenção n. 169 da OIT, de todos os povos indígenas e comunidades tradicionais afetados; **ii. o mapeamento**, pela UNIÃO, IBAMA E ICMBIO, das **comunidades tradicionais impactadas**, abrangendo minimamente as comunidades localizadas a 40 km da rodovia, por aplicação analógica da Portaria Interministerial 60/2015; **iii. a realização** pela FUNAI, ICMBIO, IBAMA e pela UNIÃO, com participação das comunidades indígenas e tradicionais afetadas, **de plano de consulta**, englobando todas as comunidades indígenas e tradicionais afetadas, incluindo aquelas referidas no Memorando n. 935/CGID e Ofício n. 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ, respeitando os protocolos de consulta já existentes.

O presente originou-se a partir do Inquérito Civil n. 1.13.000.001678/2009-42, instaurado no âmbito do Ministério Público Federal para “apurar a observância do direito de consulta da Convenção nº 169 da OIT no projeto de pavimentação da Rodovia BR-319, que liga Manaus/AM a Porto Velho/RO, no trecho entre os km 250 e 655, bem como os potenciais impactos negativos aos povos indígenas e comunidades tradicionais da região”. Além do inquérito civil, os documentos que fundamentam a presente Ação Civil Pública estão presentes no Processo SEI n. 08620.002480/2007-32.

Ademais, assevera que a presente Ação Civil Pública não tem o condão de questionar as condicionantes presentes na LP n. 672/2022 que não se relacionem à participação dos indígenas no projeto, que deve ser, na forma estabelecida juridicamente, feita por meio de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé.

II. PRELIMINARMENTE

II.1. Legitimidade ativa e cabimento da presente Ação Civil Pública

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu 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.”

Ademais, no art. 129, atribui-se ao Ministério Público, dentre outras competências, a promoção da ação civil pública para promover a defesa dos interesses difusos e coletivos, e especialmente a defesa dos direitos e interesses das populações indígenas.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:(...)

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

III - promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.(...)

V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas.(grifei)

Em harmonia com a Carta Magna, a Lei Complementar n.º 75/93, que dispõe

sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, preceitua que:

Art. 5º - São funções institucionais do Ministério Público da União: (...)

III - a defesa dos seguintes bens e interesses: (...)

e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:(...)

c) a proteção dos direitos individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;(...)

XI – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, incluídos os relativos às terras por elas tradicionalmente habitadas, propondo as ações cabíveis. (grifou-se)

Por sua vez, a lei 7.347/85, em seu artigo 1º, estabelece a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública para tutelar a honra e dignidade dos grupos étnicos:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

(...)

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990);

VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

É função institucional do Ministério Público Federal defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, conforme artigos 129, inciso V e 231, caput, da Constituição Federal e artigo 5º, inciso III, alínea “e” da Lei Complementar no 75/93.

O MPF, dentre outros legitimados, tem atribuição para atuar judicial e extrajudicialmente em casos envolvendo direitos de quilombolas e demais comunidades tradicionais, sendo a competência jurisdicional da justiça federal. Tal atribuição se funda no artigo 6º, inciso VII, alínea “c”, e artigo 5º, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 75/93,

no fato de que a tutela de tais interesses corresponde à proteção e promoção do patrimônio cultural nacional (artigos 215 e 216 da Constituição); envolve políticas públicas federais, bem como o cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos, notadamente da Convenção nº 169 da OIT.

Com fundamento nessas normas jurídicas e nas circunstâncias fáticas narradas na presente petição inicial, resta demonstrada a legitimidade do Ministério Público Federal para ajuizar a presente ação civil pública.

II.2. Da competência da Justiça Federal

Os fatos que deram ensejo à presente ação encontram-se no âmbito de competência da Justiça Federal, pois envolvem interesses indígenas coletivamente considerados. Além disso, União, ANP e FUNAI são partes na ação, atraindo a competência *ratio personae* para o âmbito da Justiça Federal:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

(...)

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

Por último, não obstante o Ministério Público Federal seja instituição autônoma dentro da estrutura constitucional, tem-se reconhecido que o Parquet se situa no organograma federativo da União. Neste passo, a sua presença na ação, seja como autor seja como assistente ou oponente, fixa a competência da Justiça Federal.

No mesmo sentido, a 4ª Turma do STJ deu provimento ao Recurso Especial nº 1.283.737/DF, assentando que o fato de o MPF figurar como autor da ação civil pública é suficiente para atrair a competência da Justiça Federal para o processo:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA

FEDERAL. DISSÍDIO NOTÓRIO. 1. Os arts. 8º, inc. III e art. 26, § 3º da Lei n. 6.385/1976, arts. 10, IX e 11, VII, da Lei n. 4.595/1964; e art. 81, parágrafo único, inc. I, da Lei 8.078/1990, tidos por violados, não possuem aptidão suficiente para infirmar o fundamento central do acórdão recorrido - a competência para apreciação da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal - , o que atrai a incidência analógica da Súmula 284 do STF, do seguinte teor: É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia. 2. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho". Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal. 3. Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido para determinar o prosseguimento do julgamento da presente ação civil pública na Justiça Federal. (STJ. Quarta Turma. REsp. nº 1.283.737/DF. Rel. Luis Felipe Salomão. J. 22.10.2013)

Em síntese: a) a causa versa sobre direitos indígenas coletivamente considerados; b) União e suas autarquias são partes da ação; c) conforme orientação do Superior Tribunal de Justiça, basta a presença do Ministério Público Federal no polo ativo para afirmar a competência da Justiça Federal.

II.3. Da ausência de litispendência

Em 22/01/2024, o Laboratório do Observatório do Clima ajuizou a **Ação Civil Pública n. 1001856-77.2024.4.01.3200**, que tem por **objeto a anulação** da Licença Prévia (LP) n. 672/2022, emitida no contexto do licenciamento que visa promover a reconstrução e asfaltamento do "trecho do meio" da BR-319, de modo a ligar Manaus/AM a Porto Velho/RO.

Na ACP, os postulantes argumentam que a rodovia atravessa área considerada como uma das mais conservadas da Amazônia e a recuperação dela acarretará no aumento do desmatamento e degradação ambiental na região. Ao final, requereu:

- (i) A concessão da tutela antecipada para **suspender a eficácia da Licença Prévia** nº 672/2022, até decisão final de mérito no presente processo;
- (ii) A citação dos réus para, querendo, contestarem a ação no prazo legal;

(iii) A intimação do representante do Ministério Público Federal, para que se manifeste na qualidade de custos legis; e

(iv) O julgamento de procedência da demanda para confirmar a tutela antecipada e **anular a Licença Prévia nº 672/2022**, assim como quaisquer atos administrativos dela decorrentes.

Ainda que a presente Ação Civil Pública também verse sobre a legalidade dos procedimentos que instruem a repavimentação da BR-319, **não se trata de litispendência**, na forma do art. 337 do Código de Processo Civil:

Art. 337 (...)

§ 2º Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.

§ 3º Há litispendência quando se repete ação que está em curso

Verifica-se que esta ação e a ação em curso na 7ª Vara: (i) não se tratam das mesmas partes (ii) não há identidade de causa de pedir e (iii) não há identidade de pedidos.

A questão da litispendência quanto aos substituídos já foi decidida pelo STJ no RMS n. 24.196/ES, no qual ficou decidido que *"o aspecto subjetivo da litispendência nas ações coletivas deve ser visto sob a ótica dos beneficiários atingidos pelos efeitos da decisão, e não pelo simples exame das partes que figuram no pólo ativo da demanda."*

Para além dos interesses dos povos indígenas afetados, a presente ACP busca garantir, também, os direitos das comunidades tradicionais que entornam o empreendimento (Dec. nº 6.040/2007), o que afasta a litispendência, vez que os e substituídos da presente ação são diferentes.

Quanto à causa de pedir, a presente ação tem como objeto a ausência de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, prevista na Convenção n. 169 da OIT, em favor dos povos indígenas e comunidades tradicionais afetadas pelo empreendimento. Não se trata de discussão que considera os aspectos ambientais do empreendimento e as consequências climáticas que ele acarretará, causa de pedir da ação n. 1001856-77.2024.4.01.3200, o que por si demonstra que os beneficiários substituídos pelo MPF são diferentes dos interesses postos pela associação civil.

Além disso, na presente ação consta pedido de condenação em danos morais e de realização da consulta na forma da Convenção n. 169 da OIT, requerimento que inexistia na ação ajuizada pela sociedade civil, de modo que os pedidos também são diversos.

II. 4. Processo civil estrutural. Da necessidade de mediação do Judiciário. Processo judicial dialógico.

A narrativa dos fatos e a qualificação do direito aplicável indicam que os pedidos da presente ação civil pública pretendem a efetivação de um direito que é continuamente negado pelo Estado às populações indígenas, transformando a atuação da esfera público-governamental para a implementação de uma conduta estatal em acordo ao direito já previsto.

Dessa forma, qualifica-se o presente processo como estrutural, na forma da doutrina, uma vez que se notam as características de complexidade, multipolaridade, pedidos que implicam recomposição institucional e prospectividade (v.g. Curso de Processo Estrutural, de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, editora Revista dos Tribunais, 2021).

A omissão contínua do Estado Brasileiro em realizar consulta prévia, livre e informada, exige uma atuação central do Judiciário na busca do cumprimento do ordenamento jurídico, nos termos da Convenção 169 da OIT e da Recomendação nº 123 de 07/01/2022 do CNJ.

Ocorre que a grande quantidade de comunidades indígenas e povos tradicionais atingidos, a complexidade própria da vultuosidade do empreendimento, bem como a própria alegação da FUNAI, do ICMBIO e o IBAMA de que não caberia a eles a realização da consulta (imputando uns aos outros esse dever e adiando indefinidamente a sua realização), gera a necessidade de uma construção dialogada, entre todos os atores envolvidos, para a resolução da lide.

Através de um processo estrutural, o Ministério Público Federal propõe aos réus e ao Judiciário Brasileiro a resolução da problemática de modo a evitar “canetadas”, uma vez que, conforme demonstram os documentos juntados e manifestações dos réus em diversas reuniões

com o MPF, o Estado reconhece o direito à consulta, embora nunca tenha de fato concretizado.

Esta é a oportunidade, em um caso paradigmático para o país, de a União e suas autarquias, com a mediação do Poder Judiciário, de fato construírem uma solução dialogada para a realização da consulta, ouvindo de modo ativo as comunidades afetadas, em um processo civil dialógico, que supera a visão tradicional de partes opostas e um objeto simples.

Tal estrutura processual garante a realização da jurisdição para além do seu escopo jurídico (mera subsunção da norma ao fato), abrangendo também o escopo social (pacificação social) e político (fortalecimento do Estado Democrático de Direito), na classificação de Daniel Assumpção Amorim.

Em síntese, o chamado "processo estrutural" nasce da constatação prática de que em determinados casos complexos e difíceis, os ritos e meios de atuação previstos no processo civil clássico são insuficientes para permitir que o processo dê conta da realidade, prestando resposta adequada, tempestiva e efetiva a essa realidade.

O Código de Processo Civil de 2015 confere suporte normativo para que sejam aplicadas técnicas diferenciadas nestes casos. Nesse sentido, segundo a doutrina especializada (Curso de Processo Estrutural, de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, Revista dos Tribunais, 2021, versão impressa, fl. 40/41), o atual Código de Processo Civil positivou diversas técnicas processuais que vão ao encontro do "processo estrutural", o que está sendo acompanhado pela jurisprudência.

Dentro dessa ótica, é natural que em processos estruturais, se busque dialogar sobre o próprio procedimento a ser adotado na fase de conhecimento, mas também na própria fase de execução, com a participação e colaboração de autores, réus e, inclusive, terceiros que não tenham feito parte da fase de conhecimento, conforme princípio da cooperação previsto no art. 6º do CPC.

A tutela buscada pelo Ministério Público Federal na presente Ação Civil Pública depende da execução de atividades complexas, aptas a garantir o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé dos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados pela

repavimentação da BR-319. Com efeito, a resolução processual exige a criação de um plano para a reestruturação das práticas institucionais dos réus, prevendo providências sucessivas e que garantam os resultados desejados, sem a ocorrência de efeitos colaterais indesejados.

Neste contexto, essa solução exige a existência de diálogo maior entre autor, réus, comunidades indígenas e o próprio juízo, uma vez que o litígio não se enquadra no esquema processual tradicional.

O Ministério Público Federal tentou, por anos, ser o mediador no âmbito extrajudicial, convocando reuniões, fóruns, expedindo ofícios, conversando com os órgãos e expedindo recomendações, mas nunca obteve êxito, na seara extrajudicial, em conseguir que o Estado realizasse concretamente a consulta, seja com as comunidades indígenas estudadas no EIA-RIMA (que são apenas cinco) seja com as demais comunidades impactadas que não foram consideradas.

Pelo contrário, o que se verifica, conforme será exposto no tópico dos fatos, é que os réus continuamente adiam e se omitem no cumprimento do dever de consulta.

Para a efetividade desse modelo de processo, no entanto, é essencial que o Poder Judiciário e todas as partes assumam a postura dialógica de cooperação no sentido de concretizar o direito à consulta para todos os povos e comunidades afetados, sendo transparentes com essas comunidades, abrindo o espaço de diálogo para que os principais interessados (os indígenas, ribeirinhos e extrativistas) falem e sejam ouvidos como sujeitos de direito participantes de um projeto de nação que deve incluir a todos.

Por este motivo, o Ministério Público Federal requer, desde já, sem prejuízo de requerimento de novas medidas processuais com o objetivo de garantir a execução dos direitos em questão, a realização de audiência de conciliação e a condução do processo nos moldes de um processo estrutural, com criação de planos e cronogramas entre as partes, mediação do Judiciário, em estrutura cooperativa e dialógica.

III. DA SÍNTESE FÁTICA

Inicialmente, cabe frisar que a área de influência da BR-319 é entrada para a chamada Amazônia Profunda, porção do território amazônico especialmente preservada e reconhecida pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal como uma área cujo talento econômico nato é a economia florestal, o que pressupõe a permanência em pé da floresta.

O contexto relacionado à BR-319 demonstra a relevância de proteger áreas de especial proteção ambiental e os povos e comunidades que delas dependem para sua reprodução física e cultural. Vale indicar que, na área de influência da BR-319, 33 das 60 terras indígenas e 24 das 42 unidades de conservação monitoradas apresentaram focos de calor apenas durante o mês de agosto de 2024. Os efeitos da degradação ambiental já são sentidos pelas comunidades afetadas pela rodovia, que até o momento, não tiveram seus direitos respeitados.

A condução do empreendimento é feita à revelia do direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, previsto na Convenção n. 169 da OIT. Nesse sentido, todas as ações feitas até o momento foram conduzidas sem informar e ouvir as comunidades mais afetadas pelos efeitos negativos do empreendimento.

Assim, o Estado continuamente se exime de sua responsabilidade de resguardo dos direitos territoriais e existenciais da população afetada, em prejuízo da construção cultural nacional e em benefício de uma exploração econômica que se faz às custas do patrimônio público e da participação autônoma dos povos e comunidades tradicionais afetados.

III.1. Breve histórico do licenciamento da BR-319

O procedimento administrativo de licenciamento não se confunde com o processo de consulta da Convenção 169 da OIT. Não obstante, uma vez que o Estado Brasileiro, através da União e suas autarquias, não tem reconhecido essa distinção, a narrativa fática da ausência de consulta precisa ser entendida através da própria narrativa fática do licenciamento.

Em **28/07/2022**, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) expediu ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (Dnit) a Licença Prévia (LP) n. 672/2022 (Doc. 1), correspondente à obra de pavimentação do Trecho do

Meio da BR-319.

Ainda que instruída administrativamente, a LP n. 672/2022 não considerou as populações indígenas e comunidades tradicionais em toda a sua complexidade, não incluindo no sistema de proteção que pretende desenvolver territórios que serão diretamente afetados pelo asfaltamento da rodovia. Além disso, **até o momento, não foi garantido, nem às comunidades reconhecidas oficialmente como afetadas pela obra, nem às demais na esfera de influência, o direito de consulta prévia, livre, informada e de boa fé, prevista na Convenção n. 169 da OIT,**.

A BR-319 é uma rodovia federal de 877,4 quilômetros de extensão que liga Manaus/AM a Porto Velho/RO, construída entre 1968 e 1973 e inaugurada oficialmente em 1976. Em funcionamento por oito anos, a rodovia foi abandonada em 1988.

Em **2005**, o Governo Federal decidiu recuperar o pavimento da rodovia, dando início ao licenciamento ambiental das obras, instruído no procedimento administrativo n. 2001.006860/2005-95.

O licenciamento da obra é dividido em quatro segmentos: **i)** segmento A: km 0,0 a km 177,80 – obras de manutenção, conservação e restauração; **ii)** segmento C: km 177,80 a km 250,0 – obras de pavimentação/reconstrução; **iii)** segmento central (trecho do meio): km 250,0 a km 655,70 – obras de pavimentação/reconstrução; **iv)** segmento B: km 655,70 a km 877,40 – obras de manutenção, conservação e restauração. **A presente Ação Civil Pública trata especificamente do licenciamento do segmento central (trecho do meio).**

Na primeira versão do EIA/RIMA (que seria alterada mais vezes em 2014, por meio do Ofício n. 02001.012469/2014-1, em 2017, por meio do Ofício n. 449/2017, e 2020, por meio do Ofício n. 81707/2020/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE), já se observava que a inclusão de terras indígenas no documento possuía flagrante inconsistência, que causaria fragilização nos estudos e colocaria em risco os direitos das populações indígenas em conhecer os potenciais impactos do empreendimento (Parecer/PRDC/AM/Nº008/2009, doc. 2).

Em **07/11/2009**, o Ministério Público Federal recomendou, por meio da **Recomendação nº 34/2009**, ao Ibama, dentre outras diligências destinadas à Funai, DNIT e

União, *"somente proceder ao licenciamento do empreendimento [...] após a complementação do EIA-RIMA e realização dos procedimentos especiais de consulta às comunidades indígenas, populações quilombolas e tradicionais encontradas na área de influência do empreendimento"* (Doc. 3).

A despeito do tempo transcorrido, não houve atendimento da Recomendação ou adoção de medidas concretas pelos órgãos públicos ou pelo empreendedor.

Em **julho de 2020**, o DNIT protocolou, por meio do Ofício n. 81707/2020/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (Doc. 4), a quarta versão do EIA/RIMA, revisado e complementado em 30/06/2021, por meio do Ofício n. 85584/2021 (Doc. 5). As alterações, solicitadas pelo IBAMA, diziam respeito à insuficiência das medidas mitigadoras ou compensatórias em relação aos impactos indiretos de desmatamento, bem como aos impactos socioeconômicos do asfaltamento da rodovia, tais como a alteração no quadro demográfico, o aumento do fluxo populacional, a alteração do uso e ocupação do solo e a grilagem.

O Estudo de Componente Indígena do EIA/RIMA faz referência apenas aos territórios definidos pela FUNAI em Termo de Referência encaminhado por meio do Ofício n. 47/2016 (Doc. 6). No documento, consideram-se como impactadas pelo empreendimento as terras indígenas: Apurinã do Igarapé Tauamiri e Apurinã do Igarapé São João, do povo Apurinã; Nove de Janeiro, do povo Parintintin; e, Ariramba e Lago do Capanã, do povo Mura.

Em primeira análise, a FUNAI constatou que os estudos não estavam aptos para serem apresentados às comunidades indígenas envolvidas, conforme registrado na Informação Técnica n. 294/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI. Na oportunidade, registrou-se, também, que não foram avaliados possíveis impactos cumulativos das rodovias, estradas, ramais e vicinais, planejados ou em operação, associados à BR-319, análise fundamental, uma vez que, com o asfaltamento, diversas estradas serão retomadas ou implementadas (Doc. 7).

Mesmo antes da aprovação do Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental (CI-EIA/RIMA), DNIT (Ofício n. 93926/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE, doc. 8) e IBAMA (Edital n. 17/2021, doc. 9) estabeleceram um cronograma para realização de audiências públicas de forma virtual e presencial, tendo em vista a Pandemia do Covid-19, para

expor o conteúdo do EIA/RIMA às comunidades indígenas.

Considerando a inadequação da audiência pública como forma eficaz de informar os povos indígenas sobre os impactos do empreendimento, bem como as limitações impostas em razão da Pandemia do Covid-19, o MPF, **em 26/07/2021**, expediu Recomendação, na qual recomendou ao Ibama que não fossem "*realizadas audiências públicas, presenciais e/ou virtuais, para expor o conteúdo do EIA-RIMA relativo ao licenciamento ambiental do trecho do meio da rodovia BR-319, especialmente durante a pandemia de Covid-19*" (doc. 10).

Em 05/08/2021, o IBAMA informou o não acatamento da Recomendação (doc. 11).

Tendo em vista a negativa da autarquia, bem como a violação do direito de consulta prévia, livre, informada e de boa fé, na forma concebida na Convenção n. 169 da OIT, o MPF, **em 03/09/2021**, expediu a **Recomendação n. 11/2021** (doc. 12), que recomendou ao Ibama, ao DNIT, à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), à Funai, ao ICMBio, ao Ipaam e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amazonas que:

a) construíssem imediatamente, em caráter emergencial, um plano de proteção, monitoramento e fiscalização permanente nos territórios tradicionais (indígenas, ribeirinhos e extrativistas, com regularização fundiária completa ou não) com potencial impacto da BR-319 e seus ramais existentes ou previstos, priorizando os locais já impactados pelas pressões existentes citadas na Recomendação;

b) suspendessem todas as medidas administrativas e executivas em andamento no âmbito da BR-319 (com exceção das medidas emergenciais de manutenção para evitar maiores danos), especialmente no segmento C (km 177,8 a 250) e no segmento central (trecho do meio, entre os km 250 e 655,7), até que fosse realizada a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé nos termos da Convenção n. 169 da OIT com todos os povos indígenas e tradicionais (ribeirinhos, extrativistas, entre outros) potencialmente impactados pela Rodovia BR-319 e seus ramais existentes ou previstos;

c) considerando os princípios da prevenção e precaução, que incluíssem de forma mínima, inicialmente, entre os povos tradicionais a serem consultados

(indígenas, ribeirinhos, extrativistas, entre outros) aqueles que, independente de regularização ou não de seu território tradicional, estão na área de influência da rodovia BR-319 apresentada no Termo de Referência da Funai encaminhado pelo Ofício n. 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ, bem como no Parecer/PRDC/AM/Nº008/2009 do MPF, considerando guardarem maior razoabilidade, rigor técnico e entendimentos similares;

d) realizassem o procedimento de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé aos povos tradicionais ofertando condições adequadas à construção de protocolos de consulta ou, no mínimo, por meio da pactuação de plano de consulta.

Em resposta à Recomendação, **DNIT** (Ofício n. 126017/2021/DDE/AUDINT/DNIT SEDE Doc. 13) e **FUNAI** (Ofício n. 1257/2021/CGLIC/DPDS/FUNAI, Doc. 14) consideraram que as ações tomadas até aquele momento eram resguardadas juridicamente e capazes de zelar pelos direitos das populações indígenas afetadas.

O **ICMBio** (Ofício n. 1057/2021-GABIN/ICMBio, doc. 15), por seu turno, reconheceu que existem, na zona de influência da BR-319, a Reserva Extrativista (Resex) do Lago do Cuniã, a Resex do Lago do Capanã Grande, a Floresta Nacional (Flona) Humaitá e a Flona Jacundá. Indicou que a Resex do Lago do Cuniã está localizada no trecho que consta no projeto de pavimentação, mesmo que não esteja às margens da rodovia, enquanto as demais podem sofrer impactos em razão da abertura de ramais. Mesmo reconhecendo tais impactos, o ICMBio emitiu a Autorização para o Licenciamento Ambiental n. 1/2021 sem qualquer atuação para concretizar a consulta.

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas (Ofício n. 1379/2021/GS/SEMA, doc. 16) e o **IBAMA** (Ofício n. 1034/2021/GABIN, doc. 17) consideraram que a garantia da consulta prévia, livre, informada e de boa fé não figura entre as competências dos órgãos.

A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (Ofício n. 243677/2021/ME, doc. 18) aduziu expressamente que a consulta estava sendo realizada junto às

comunidades potencialmente afetadas, sem indicar, contudo, a maneira como ela foi conduzida, em especial quanto às comunidades que não possuíam protocolos autônomos de consulta.

Em **27/09/2021**, foi concedida liminar para suspender as audiências públicas vinculadas ao licenciamento ambiental da BR-319, uma vez que "a submissão de estudos incompletos ao debate público não atende aos requisitos constitucionais e legais para efetiva participação comunitária no licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental" (Tutela Cautelar Antecedente n. 1022245-88.2021.4.01.3200, doc. 19). A liminar foi suspensa na mesma data.

O ECI foi aprovado preliminarmente, com a exigência formulada pela FUNAI de apresentação dos estudos às comunidades afetadas, em 31/12/2021. A aprovação se deu após revisões e sem ampliação dos territórios afetados (Informação Técnica n. 45/2021/CGLIC/DPDS-FUNAI, doc. 20). As audiências públicas foram conduzidas em fevereiro de 2022 e deveriam seguir protocolos estabelecidos pelo próprio DNIT (Plano de Ação para Apresentação do ECI - Doc. 21). Contudo, em ao menos uma ocasião, os protocolos de segurança não foram obedecidos pela equipe (Carta OPIPAM/001/2022, doc. 22).

Ao final, o IBAMA emitiu Licença Prévia n. 672/2022, com validade de cinco anos, para restauração e melhorias no Trecho do Meio, contemplando a região entre os km 250,7 e 656,4 da BR-319, sem nenhuma previsão de realização da consulta nos moldes da Convenção n. 169 da OIT.

Em 16/11/2023, por meio da Portaria n. 1109/2023 (doc. 23), foi instituído Grupo de Trabalho na estrutura do Ministério dos Transportes com a finalidade de apresentar estudos e propostas que promovessem a otimização da infraestrutura da rodovia considerando os impactos socioambientais, a segurança viária e medidas de adaptação à mudança do clima no corredor de transporte de que faz parte a BR-319. Dentre os objetivos do GT, constavam a avaliação da infraestrutura da rodovia em relação aos impactos socioambientais, levando em conta as mudanças climáticas. No que diz respeito aos povos indígenas e comunidades tradicionais, o DNIT indica que, para a efetiva proteção desses povos, realizou quatro audiências públicas (Ofício n. 5129/2024/MMA, Doc. 24).

No documento, acrescenta que o IBAMA " *destacou a importância de se traçar estratégia para que o Plano Básico Ambiental Indígena seja complementado e alinhado junto às comunidades indígenas. O IBAMA ressaltou também a importância da definição de quais terras indígenas precisam ser estudadas no processo de licenciamento ambiental e consultadas para o cumprimento da Convenção 169 da OIT. Há a indicação de **que nova versão do PBA indígena de 2021 será atualizado entre DNIT e Funai***".

No Relatório do Grupo de Trabalho (p. 58, doc. 24), consta acordo com a Funai para que se definisse metodologia de escuta dos povos indígenas e comunidades tradicionais e a confecção de novo Termo de Referência para inclusão de áreas complementares. Contudo, a última versão do Plano Básico Ambiental (doc. 25), concluída em junho de 2024, ignora completamente qualquer aspecto indígena intrínseco ao empreendimento, não trazendo nenhuma previsão específica sobre os povos e comunidades afetados pela rodovia.

Contextualizada a situação, passo à exposição pormenorizada de três importantes aspectos: (i) da reiterada omissão do Estado Brasileiro, através de suas autarquias e órgãos, em realizar a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, na forma da Convenção n. 169 da OIT; (ii) o progressivo retrocesso na definição clara, por critérios técnicos, de quais territórios (terras indígenas homologadas ou não e territórios habitados por comunidades tradicionais) serão afetados pela pavimentação da BR-319; (iii) da desconsideração completa, pelo Estado Brasileiro, em todos os procedimentos referentes à BR-319, das comunidades tradicionais como populações afetadas pelo empreendimento.

III.2. Da reiterada omissão do Estado Brasileiro em realizar a consulta nos moldes da Convenção 169 da OIT

Em nenhum momento antes ou durante o curso do licenciamento ambiental foram conduzidos atos capazes de garantir a realização da consulta prévia, livre, informada e de boa fé, nos moldes da Convenção n. 169 da OIT. Na verdade, a análise do Processo SEI n. 08620.002480/2007-32, em trâmite na Funai, revelou que, durante o licenciamento, o Estado buscou ativamente esquivar-se da obrigação de realização da consulta.

Para tanto, realizaram-se diversas reuniões, audiências públicas e visitas que não se confundem com a consulta nos moldes da Convenção OIT n. 169. Elas são, na verdade, uma forma mal sucedida de aproximar Estado e população e objetivam criar subterfúgio à fiscalização para se esquivar do cumprimento dos direitos indígenas.

Quando inicialmente provocado para se manifestar sobre a consulta, no recebimento da Recomendação n. n. 34/2009, o **DNIT** (Ofício n. 113/2010/SRDNIT/AM/RR, doc. 26) informou que realizou quatro audiências públicas em Humaitá/AM, Porto Velho/RO, Manaus/AM e Careiro/AM, sem indicar, porém, especificamente qual o conteúdo dessas audiências, quais comunidades foram convidadas e quais os critérios de escolha. O documento indica que as audiências foram conduzidas no âmbito do licenciamento, não considerando a consulta da Convenção OIT 169 como procedimento próprio para garantia de direitos distintos daqueles protegidos no licenciamento.

O **IBAMA** (Ofício n. 537/2010-DILIC/IBAMA, doc. 46) considerou que a Convenção n. 169 da OIT não impõe ao órgão ambiental a realização de consulta, bem como aduziu que inexistente a necessidade de anuência ou consentimento das populações indígenas e comunidades tradicionais para a validade do licenciamento.

A **FUNAI**, por seu turno, no Ofício n. 44/2013/DPDS-FUNAI-MJ (Doc. 27), indicou que, na época, o órgão não possuía posicionamento oficial e consolidado sobre os mecanismos de aplicação da Convenção n. 169 da OIT. Informou ainda que no tema do direito dos povos indígenas à informação, à consulta e à participação, realizaram reuniões ampliadas entre as comunidades indígenas, consultores, servidores da FUNAI e representantes do empreendedor.

Contudo, o procedimento da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé não esgota na simples realização de audiências e reuniões, uma vez que essas não possuem a obrigação de seguir os rigorosos critérios de validade da consulta. Nesse sentido, as audiências públicas não têm a capacidade de garantir os direitos da população indígena, uma vez que não é prévia, não é adaptada aos modos tradicionais daquelas populações indígenas e, conseqüentemente, não os torna aptos para opinar sobre o empreendimento.

Com o transcurso do licenciamento, esse posicionamento, que nega a execução de direitos positivados no ordenamento jurídico à população indígena, foi firmado institucionalmente nos órgãos. Em resposta à Recomendação n. 11/2021, o DNIT (Ofício n. 126017/2021/DDE/AUDINT/DNIT SEDE, doc. 13), de forma genérica, indicou que todos os requisitos do licenciamento ambiental estavam sendo cumpridos e que a consulta seria conduzida após a aprovação do ECI pela Funai, com o licenciamento em curso.

De forma semelhante é o posicionamento da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (Ofício SEI n. 243677/2021/ME, doc. 18)

A FUNAI (Ofício n. 1257/2021/CGLIC/DPDS/FUNAI, doc. 14), apesar de concordar que a consulta nos moldes da Convenção n. 169 da OIT não se resume a uma reunião, confunde o procedimento de consulta com diligências tomadas durante o Estudo de Componente Indígena do Licenciamento, dentre elas, as apresentações do ECI aos indígenas impactados. Após a publicação da Licença Prévia n. 672/2022, com a obrigação de formulação, por parte do empreendedor, do Plano Básico Ambiental, a Funai manteve posicionamento de manter diálogos e aproximação com os povos indígenas, mesmo que essas diligências não se qualifiquem como consulta na forma da Convenção n. 169 da OIT (Memória de Reunião de 01/02/2024, doc. 28).

Esta situação é agravada pela falta de definição de quais territórios e comunidades são, de fato, afetados pelas obras e pavimentação do Trecho do Meio da BR-319. Nesse sentido, foi definido, de forma arbitrária, que apenas cinco terras indígenas estariam na área de influência da BR-319 e que estariam aptas de serem beneficiadas pelos programas de proteção territorial a serem implementados.

Com efeito, não há no texto da LP n. 672/2022 ou no Plano Básico Ambiental da BR-319, **ou em qualquer outro ato administrativo ou planejamento do Estado, previsão de realização de nenhum procedimento de consulta às comunidades indígenas com o impacto reconhecido pelo Estado**. Neste ponto, os órgãos mantêm a posição de que a realização de audiências públicas e reuniões são substitutas da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé.

III.3. Do progressivo retrocesso na definição clara, por critérios técnicos, dos territórios

afetados pela obra do Trecho do Meio da BR-319

Em 13/09/2007, a FUNAI encaminhou, por meio do Ofício n. 167/DAS/2007 (Doc. 29), primeira versão do Termo de Referência para licenciamento ambiental da BR-319, especificamente quanto ao "Trecho do Meio". Naquele momento, os estudos cingiam-se às Terras Indígenas Lago do Barrigudo, Cunhã-Sapucaia, Lago Capanã, Araramba e Apurinã do Igarapé Taumiri.

Em resposta, mesmo com número reduzido de terras indígenas consideradas afetadas pela pavimentação, o DNIT solicitou estudos socioambientais limitados, uma vez que nenhum dos territórios seria interceptado pela rodovia ou distaria dela em até dez quilômetros. Em suma, o DNIT objetivava excluir qualquer componente indígena do licenciamento (Ofício n. 1289/2007/CGAMB/DPP, doc. 30). Em contraponto, a FUNAI reafirmou a necessidade de condução de estudos socioambientais em relação às terras indígenas indicadas (Ofício n. 367/CMAM/CGPIMA/2007, doc. 31).

Em 08/01/2008, por solicitação da FUNAI, a Universidade Federal do Amazonas apresentou nova metodologia para identificação das terras indígenas potencialmente afetadas pela pavimentação da BR-319, que considerava como área de influência direta um raio de 150 quilômetros a partir das margens da rodovia, de forma a acrescentar, além dos territórios já reconhecidos, mais sete terras indígenas: Tora/Manicoré, Kamayúá, Ponta do Evaristo, Tucumã, Itapanã e Boca do Jauari (Ofício n. 012/2008, doc. 32).

Em análise do EIA/RIMA, datada de 20/11/2009 (Memorando n. 483/CGII/DAS/2009, doc. 33), a FUNAI considerou que o componente indígena está relacionado ao componente socioeconômico do empreendimento, de forma que a área de influência indireta deve ser maior que a da área dos meios físico e biótico, de forma a abranger os quinze municípios no interflúvio Madeira-Purus: Autazes, Tapauá, Canutama, Humaitá, Iranduba, Lábrea, Manicoré, Manaus, Novo Aripuanã, Careiro, Careiro da Várzea, Beruri, Borba e Manaquiri, no Amazonas; e Porto Velho, em Rondônia.

No mesmo documento, pontuou que o DNIT, no EIA, utilizou área superior ao interflúvio dos rios Madeira e Purus para a definição dos povos indígenas em isolamento

voluntário potencialmente afetados pelo empreendimentos, apesar de não ter feito o mesmo com os demais povos.

Em complementação, a Funai encaminhou, por meio do Memorando n. 935/CGID (doc. 34), lista com 59 terras indígenas em diversos estágios de regularização fundiária. No Parecer n. 08/2010 (doc. 35), a Funai, em nova análise do ECI, pontuou que a área de influência dos estudos deve considerar três critérios: **(i)** abranger todo o percurso da BR-319 e não só o Trecho do Meio, dado que a pavimentação irá afetar o fluxo da rodovia como um todo; **(ii)** abranger tanto a área de influência indireta correspondente a área de limitação administrativa provisória (ALAP), ou seja, aquela contida no interflúvio dos rios Madeira e Purus (o sentido leste-oeste) e situada entre as cidades de Manaus e Porto Velho (no sentido norte-sul); e **(iii)** considerar as sinergias do entroncamento com outras rodovias, particularmente, com a BR-230 (Transamazônica) e a BR-174, **defendendo a inclusão de 66 TIs no ECI**, em diversas fases de regularização fundiária, incluindo territórios cujos limites estavam sendo revisados. Essa é a lista mais ampla emitida pela Funai quanto às terras indígenas afetadas pela pavimentação do Trecho do Meio.

Além disso, criticou a análise de indígenas isolados e de recente contato do ECI, que não utilizou as referências oficiais da Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente-contato (Cgiirc/Funai) e solicitou que fosse descrita a fonte de informações utilizada, bem como que fossem acrescentadas as referências da CGIIRC, **de forma a abranger dez referências de isolados.**

Em 2011, a FUNAI emitiu, por meio do Ofício n. 1191/2011 (Doc. 36), Termo de Referência para o Estudo do Componente Indígena (ECI) em que se considerava que quarenta terras indígenas seriam afetadas pela pavimentação da BR-319. O documento distingue três tipos de terras indígenas potencialmente afetadas: **(i)** terras indígenas na área de influência da BR-319, em que se incluem aquelas que necessitam de análises complementares e aquelas ainda não estudadas; **(ii)** terras indígenas acrescentadas à área de influência em função dos impactos sinérgicos do entroncamento de rodovias (BR-230 e BR-174); **(iii)** reivindicações de regularização fundiária para as referências de grupos isolados.

No **primeiro grupo** consta o maior número de territórios potencialmente afetados, indicando-se as terras indígenas: Apipicá, Apurinã do Igarapé São João, Apurinã do Igarapé Tauamirim, Arary, Ariramba, Boa Vista, Caititu, Capivara, Cuia, Cunhã-Sapucaia, Diahui, Fortaleza do Castanho, Gavião, Guapenu, Igarapé Paiol, Itaitinga, Juary, Juma, Lago do Capanã, Lago do Barrigudo, Lago do Beruri, Lago do Limão, Lago do Marinheiro, Muratuba, Murutinga, Natal/Felicidade, Patauí, Ponciano, Recreio/São Félix, Rio Juma, Sissaíma, Tabocal e Vista Alegre. **O segundo grupo** é formado pelas terras indígenas Ipixuna, Nove de Janeiro e Tora, enquanto no **terceiro grupo** se reconhecem as terras indígenas Rio Mucuí, Jacareúba-Katawixi, Bom Futuro, Cachoeira do Remo, Rio Coti, Juma, Rio Ipixuna/Paraná Ipixuna, Alto Rio Marmelos, Kurekete, Igarapé Karipuninha, Rio Candeias. O documento toma por base a Informação Técnica n. 05/CGID/2010 (Doc. 37), que admite de forma ampla o conceito de terra indígena, objetivando maior proteção das populações potencialmente afetadas pela pavimentação da BR-319.

Contudo, a definição das terras indígenas afetadas, com o passar dos anos, diminuiu consideravelmente.

Em 08/04/2013 (Ofício n. 582/DG, doc. 38), o DNIT informou que, para fins de licenciamento ambiental de empreendimentos rodoviários, apenas três terras indígenas, das 47 indicadas pela Funai no Termo de Referência, estavam sobrepostas ao *buffer* de 40 quilômetros desde o eixo da rodovia, critério preconizado no art. 3º da Portaria Interministerial MMA/MJ/MS/MC/MT 419/2011 (doc. 39).

Em 2014, a Funai emitiu novo Termo de Referência Provisório (doc. 40), em resposta ao DNIT, que passou a contemplar apenas 6 TIs afetadas pelo empreendimento. Esse número, ainda que vastamente inferior ao apresentado anteriormente, foi novamente questionado pelo DNIT em 09/04/2015, que solicitou que fossem consideradas no Estudo de Componente Indígena apenas as três TIs localizadas no *buffer* de 40 quilômetros (Ofício n. 465/2015/DG, doc. 41).

A FUNAI, em 14/12/2013, encaminhou o Termo de Referência Definitivo por meio do Ofício n. 1374/2015/DPDS/FUNAI-MJ (doc. 42). Posteriormente, solicitou ao DNIT,

por meio do Ofício n. 47/2016 (doc. 6), a desconsideração do Termo de Referência emitido, determinando a retirada da TI Ipixuna, sem indicações dos critérios técnicos utilizados, localizada a 59,5km de distância do eixo da rodovia, concluindo pela inclusão de apenas cinco TIs no ECI, sendo elas: Lago Capanã, Cunhã Sapucaia, Ariramba, Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Taumarim. **As duas últimas terras indígenas foram definidas como aptas apenas a estudos com dados secundários, ou seja, sem sequer haver visita ou diálogo com os povos que residem nos territórios.**

Essa é a lista final relativa de terras indígenas consideradas para fins de licenciamento ambiental e que, com a aprovação do EIA/RIMA, tiveram medidas de proteção territorial específicas previstas na Licença Prévia n. 672/2022 (doc. 1).

Diferentemente das listas mais amplas apresentadas pela FUNAI, os documentos posteriores não são claros quanto às metodologias e critérios técnicos utilizados. Na verdade, da leitura dos documentos, a definição de tais critérios é arbitrária, sem fundamentação, e não busca garantir proteção à população indígena.

III.4. Da ausência de consideração, pelos réus, dos impactos às comunidades tradicionais

Além dos povos indígenas, a repavimentação da BR-319 também atinge diretamente os modos de vida de diversas comunidades tradicionais, especialmente ribeirinhos e extrativistas, que residem na área de influência da rodovia e dependem dos processos ecossistêmicos da região para a reprodução dos seus modos de vida. Contudo, a despeito da evidente afetação do empreendimento aos interesses dessa parcela da população, as comunidades tradicionais tiveram seu direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé continuamente negado pelos réus.

Não se buscou sequer identificar de forma objetiva quais territórios tradicionais estariam diretamente afetados pelo empreendimento. Contudo, durante o decorrer da apuração, foram identificados diversos territórios tradicionais que são potencialmente afetados pela BR-319.

Além disso, observou-se, também, que não há definição sobre quem seria

responsável pela garantia dos direitos das comunidades tradicionais no âmbito do licenciamento. ICMBio e IBAMA eximiram-se, diversas vezes, da atribuição de consultar as comunidades tradicionais afetadas pela BR-319.

O que se observa é uma postura constante do Estado Brasileiro em se omitir da obrigação legal de identificar e consultar essas populações.

Em 29/04/2019, a Secretaria de Meio Ambiente do Amazonas, por meio da Nota Técnica/SEMA/n. 040/2019-DEMUC (doc. 43), quando questionada sobre a realização da consulta em favor das comunidades tradicionais residentes em unidades de conservação estaduais, limitou-se a indicar que todas as UCs dispõem de conselho gestor, não comprovando a realização de qualquer diligência que satisfizesse o direito em questão. Ao fim, o órgão informou que, para fins de garantia de envolvimento das comunidades tradicionais, executou oficinas, reuniões participativas e encontros por meio da implementação dos programas de gestão, conforme os planos de gestão e manejo de cada unidade de conservação.

O IBAMA, de forma mais grave, estabeleceu, no Parecer n. 168/2010-COEP/BMF (Ofício n. 268/2019/COTRA/CGLIN/DILIC, doc. 44) e na Orientação Jurídica Normativa n. 56/2022/PFE/IBAMA (Doc. 45), que excluía as comunidades tradicionais dos beneficiários dos direitos previstos na Convenção OIT n. 169. Mesmo após a revogação da OJN n. 56/2022/PFE/IBAMA, o órgão tem mantido posição histórica (Ofício n. 537/2010-DILIC/Ibama, doc. XX e Memória de Reunião de 10/01/2024, doc. 47) no sentido de não se considerar competente para conduzir procedimentos especiais de consulta às comunidades tradicionais.

O ICMBio, de forma semelhante, informou, no Ofício n. 317/2019-GABIN/ICMBio (Doc. 48), considerar que a consulta às comunidades tradicionais ao longo da BR-319 é atribuição do órgão licenciador e dos órgãos intervenientes, ou seja, da Funai, da Fundação Palmares, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e do Ministério da Saúde. Informou que, até aquele momento, não possuía conhecimento da realização de audiências públicas ou consulta nas comunidades inseridas na abrangência da BR-319.

Em nova manifestação, o **ICMBio** (Ofício n. 1057/2021-GABIN/ICMBio, doc.

15), reconheceu que existem unidades de conservação nas modalidades Resex e Flona na área de influência da BR-319, porém instituiu ao Ibama a responsabilidade sobre a consulta pública dentro do procedimento de licenciamento, não considerando que a consulta da Convenção n. 169 é procedimento específico destinado aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Percebe-se que as autarquias FUNAI, IBAMA E ICMBIO, enquanto entes da administração indiretamente vinculados à União, apesar de reconhecerem o direito à consulta, não a implementam de fato e restringem-se a apontar umas às outras como responsáveis por essa implementação, nunca assumindo elas mesmas tal competência. Para a União e suas autarquias, a consulta é mera folha de papel, todos a reconhecem enquanto norma, mas ninguém a concretiza.

IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV.1. Do direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, na forma da Convenção n. 169 da OIT. Desnecessidade de regulamentação. Norma autoaplicável, direito fundamental de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

Conforme explicitado no tópico dos fatos (item III), a União e suas autarquias (FUNAI, IBAMA, ICMBIO) deixaram de consultar, no âmbito da condução da repavimentação da BR-319, antes e durante o procedimento de licenciamento, os povos indígenas e comunidades tradicionais afetados, o que constitui evidente ilegalidade.

O direito de consulta previsto pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), internalizada pelo Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002, Decreto Federal nº 5.051 de 19 de abril de 2004 e consolidada no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, se encontra em plena vigência no ordenamento brasileiro, constituindo tratado internacional de direitos humanos e sendo-lhe reconhecido status supralegal pelo Supremo Tribunal Federal (STF, RE 466.343). Determina, em seu artigo 14, item 2, que o Estado signatário deve adotar todas as medidas necessárias para identificar as terras que os povos indígenas ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse:

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Quanto à consulta prévia, livre e informada, a Convenção n. 169 da OIT também estabelece, em seu art. 6º, 1, a, o dever do Estado de “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”.

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 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, **os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospeção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras.** Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Não há dúvidas de que a repavimentação da BR-319 é medida suscetível de afetar diretamente os povos e comunidades tradicionais influenciados pela rodovia. Os diversos documentos da FUNAI, do ICMBIO e do IBAMA indicam isso.

Ainda que exista controvérsia quanto ao número e quais territórios são afetados pelo empreendimento, os documentos acostados à inicial, inclusive a própria Licença Prévia n. 672/2022, comprovam que há impactos da obra aos modos de vida dessas populações, o que é incontroverso.

Nesse sentido, FUNAI e DNIT, no que diz respeito especificamente aos povos indígenas, buscaram ativamente, de forma arbitrária e sem critérios técnicos, reduzir a lista de territórios considerados impactados pelo empreendimento.

Sublinha-se que a Convenção nº 169 da OIT, nos artigos que tratam do direito à consulta prévia (artigos 6 e 15), não condiciona o seu exercício ao fato de que os territórios dos

povos indígenas e tribais estejam reconhecidos ou demarcados. O STF já decidiu que a demarcação é procedimento meramente declaratório (RE 1017365, Tema 1031 de Repercussão Geral), não se tratando de procedimento necessário para a efetivação dos direitos indígenas.

O artigo 7º, por sua vez, que estabelece o dever de os Estados zelarem para que “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”, tampouco atrela a elaboração destes estudos à demarcação do território.

A Convenção busca, de forma evidente, que a participação dos indígenas e das populações tradicionais nos processos de decisão que atinjam diretamente seus direitos e interesses seja real e efetiva, de forma a não tornar a consulta prévia, livre e informada uma mera formalidade procedimental.

No âmbito interno, o TRF-1 decidiu, nos autos do Caso Belo Monte:

Fundamenta-se, assim, a consulta no direito que têm as populações indígenas e tribais de decidir suas prioridades no que tange ao seu desenvolvimento, na medida em que atos legislativos e administrativos afetem sua sobrevivência. Segundo prescrições da Convenção 169 da OIT, inseridas no nosso ordenamento jurídico em nível de norma constitucional, a consulta prévia (artigo 6º) e a participação (artigo 7º), constituem direito fundamental que têm os povos indígenas e tribais de **poder decidir sobre medidas legislativas e administrativas, quando o Estado permite a realização de projetos. A intenção é proteger a integridade cultural, social e econômica além de garantir o direito democrático de participação nas decisões que afetam diretamente essas populações tradicionais.**

O Centro Internacional para Direitos Humanos e Desenvolvimento da Organização Internacional do Trabalho considera que apenas quando o processo de consulta prévia concede as comunidades interessadas a real **oportunidade de manifestar sua vontade e influir na tomada da decisão é válida a oitiva**. O diálogo deve ser vir para que as populações tradicionais participem das decisões que de fato tenham a ver com o seu desenvolvimento. Nesse sentido é que se afirma que **a consulta não é uma simples reunião**, mas um processo que juntamente com a participação das comunidades indígenas e tribais interessadas negociam com o Estado suas propostas e intenções. É por esse motivo que se

afirma que a consulta prévia não é um único encontro, nem um fim em si mesmo, é apenas um instrumento de diálogo. **Antes de tudo, o lugar de reflexão e avaliação da medida legislativa ou administrativa proposta pelo governo há de ser discutida primeiro na própria comunidade, informada dos aspectos do projeto e seus efeitos na vida da tribo.**

É relevante salientar que a possibilidade de participação da comunidade está relacionada à informação prévia como o empreendimento a atingirá. Daí que se pode ainda afirmar que todo o processo de participação é essencialmente um direito de informação. A informação que se dá à comunidade atingida também não é um fim em si mesmo, pois é instrumento, como a própria consulta, para um processo de negociação. Todavia, ela é importantíssima vez que importará em ajudar na tomada de decisões pela população indígena ou tribal. (Caso UHE Belo Monte, TRF1, Apelação Cível 2006.39.03.000711-8/PA, Voto da Relatora Desembargadora Selene Almeida, 2012)

Na mesma decisão, são estabelecidos critérios mínimos para que a consulta seja considerada válida:

- 1) a oitiva da comunidade envolvida prévia, anterior à autorização do empreendimento;
- 2) os interlocutores da população indígena ou tribal que será afetada precisam ter legitimidade;
- 3) exige-se que se proceda a uma pré-consulta sobre o processo de consulta, tendo em vista a escolha dos interlocutores legitimados, o processo adequado, a duração da consulta, o local da oitiva, em cada caso, etc;
- 4) a informação quanto ao procedimento também deve ser prévia, completa e independente, segundo o princípio da boa-fê;
- 5) o resultado da participação, opinião, sugestões quanto as medidas, ações mitigadoras e reparadoras dos danos causados com o empreendimento será refletida na decisão do Estado.

Nesta linha de ideias, a consulta prévia objetiva a participação de todos os interessados no empreendimento, garantindo voz e poder de decisão a todos os afetados de maneira conciliatória.

Reverberando o espírito dos artigos 6, 15 e 16 da Convenção n. 169 da OIT, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, na interpretação do art. 21 da Convenção Americana

de Direitos Humanos, no **Caso Saramaka vs Suriname**, entendeu que as comunidades indígenas afetadas por grandes empreendimentos não devem apenas ser consultadas quando for conveniente, mas em todas as etapas . Em evolução no entendimento sobre o tema, a Corte decidiu, no caso do **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador**, a partir de exame realizado pela Comissão de Peritos da OIT, que o requisito de consulta prévia implica que **a consulta deve ser realizada antes de tomar-se a medida**, ou executar o projeto suscetível de afetar as comunidades, inclusive de medidas legislativas, e que as comunidades afetadas sejam envolvidas o quanto antes no processo.

Nesse sentido, o caráter “prévio” da consulta objetiva que haja tempo e espaço para discussão interna dentro das comunidades e para oferecer uma adequada resposta ao Estado e aos demais interessados. Neste ponto, **é importante destacar que a consulta deve ocorrer na fase mais inicial (antes dos estudos de viabilidade e eventual edital de licitações) para permitir influência sobre o resultado. Ela também deve ser realizada antes de qualquer modificação no projeto.**

De acordo com a hermenêutica da Convenção nº 169 da OIT e sua interpretação pela Corte IDH, o processo de consulta prévia deve ter início durante o planejamento setorial, para que as comunidades afetadas tenham influência sobre as especificidades dos projetos de infraestrutura que os atingem e também sobre quais projetos de infraestrutura devem entrar na agenda governamental de uma determinada região. **A presença das comunidades tradicionais e povos indígenas possivelmente afetados pelo empreendimento nas fases preliminares de definição do empreendimento garante governança, integridade territorial e economia** na condução das políticas governamentais, tratando, desde o início, possibilidades e impossibilidades exploratórios, que só podem ser verificadas junto às comunidades.

Ressalte-se que, nos termos da Convenção 169 da OIT basta que a medida administrativa seja **suscetível** (ou seja, basta uma potencialidade) de afetar diretamente os povos e comunidades tradicionais, o que resta plenamente preenchido no caso em tela.

Quanto ao caráter “**informado**” da consulta prévia, é dever do Estado assegurar que os membros do povo indígena afetado pelo empreendimento tenham conhecimento dos

possíveis riscos (tanto ambientais quanto de salubridade), a fim de que aceitem o projeto de desenvolvimento ou investimento proposto com conhecimento e de forma voluntária. Assim, a consulta prévia exige que o Estado preste informação e implica uma comunicação constante entre as partes .

A Convenção e a Corte Interamericana de Direitos Humanos apontam a necessidade de que esta consulta deve, também, ser realizada de **boa fé**, através de procedimentos culturalmente adequados e que visam alcançar um acordo.

Por fim, quanto ao caráter “**livre**” da consulta, a Corte Interamericana de Direitos Humanos o define como adequado e acessível, de forma que o procedimento deve ser realizado mediante processos culturalmente adequados. Tal compreensão se adequa ao artigo 6.1.a da Convenção 169 da OIT.

Ressalta-se que a expressão “procedimentos apropriados” deve ser entendida com referência à finalidade da consulta e que, portanto, não há um único modo de procedimento apropriado. Assim, tais processos devem incluir, segundo critérios sistemáticos e preestabelecidos, diferentes formas de tradicional, sempre que respondam a processos internos desses povos. A adequação também implica que a consulta tem uma dimensão temporal, a qual, novamente, depende das circunstâncias precisas da medida proposta, levando em conta o respeito às formas indígenas de decisão.

Nesse sentido, o procedimento é vinculado ao direito de acesso à informação, fomentando a transparência estatal e a responsabilidade de agentes públicos e privados quando da execução de empreendimentos que afetem diretamente os interesses de povos indígenas e comunidades tradicionais, na interpretação do art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos e do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal

Em suma, pode-se estabelecer quatro critérios fundamentais para a validade da consulta, na forma da Convenção nº 169 da OIT, da jurisprudência nacional e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

a) a consulta deve ser realizada em caráter prévio, isto é, se deve consultar de acordo com as próprias tradições, as primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou

investimento, e não unicamente na fase de licenciamento, após a tomada de decisão quanto ao empreendimento.

Neste ponto, adverte-se que a consulta não é mera formalidade a ser cumprida durante o procedimento de licenciamento ambiental, mas procedimento próprio, que não se confunde com o componente indígena do licenciamento e antecede, inclusive, a determinação da área do empreendimento;

b) a consulta deve ser livre e de boa-fé e ter como finalidade um diálogo com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas;

c) a consulta deve ser adequada e acessível, seguindo as tradições do povo ou comunidade tradicional afetado, devendo o Estado tomar medidas para garantir que os membros desses povos possam compreender e se fazer compreender em procedimentos legais, facilitando para eles, se for necessário, intérpretes, ou outros meios eficazes;

d) a consulta deve ser informada, de forma que os membros do povo ou comunidade tradicional afetado tenham conhecimento dos possíveis riscos do plano de desenvolvimento ou investimento proposto, inclusive os riscos ambientais e de salubridade.

Ademais a Convenção n. 169 da OIT, uma vez incorporada no ordenamento jurídico nacional é autoaplicável, não carecendo de regulamentação para a efetivação do direito à consulta. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Equador, entendeu que a falta de regulamentação do direito à consulta prévia não constitui obstáculo para a efetividade desse direito.

Dessa forma, estabelecer a ausência de regulamentação como óbice para a execução do direito à consulta viola diretamente e de forma injustificada os direitos já estabelecidos aos povos indígenas e comunidades tradicionais, situação agravado pelo fato de a incorporação da Convenção 169 da OIT ter sido finalizada no Brasil em 2004. É inadmissível que, em vinte anos, o Estado brasileiro não tenha adquirido expertise suficiente para executar administrativamente procedimento que é juridicamente previsto, autoaplicável e de status normativo supralegal.

Da análise dos fatos, observa-se que o Estado brasileiro falhou em cumprir os

critérios juridicamente estabelecidos para a repavimentação do Trecho do Meio da BR-319. A continuidade do empreendimento, na forma em que se encontra, implicará a violação de direitos de povos e comunidades tradicionais, constitucionalmente e convencionalmente garantidos.

IV.2. Da aplicação da Convenção n. 169 às Comunidades Tradicionais. Dec. 6.040/2007. Princípio da Precaução.

A consulta não é direito apenas de povos indígenas, mas também das comunidades tradicionais (ribeirinhos, quilombolas, extrativistas, entre outros tipos previstos no art. 4, §2º, do Decreto n. 8750/2016), interpretando-se dessa forma o termo "tribais" posto na Convenção 169, uma vez que são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 3º, I do Dec. 6040/2007).

A Convenção 169 da OIT reconhece os povos tribais expressamente como aqueles "cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial" (art. 1º). Nesse sentido não há distinção jurídica entre indígenas e comunidades tradicionais quando se trata da aplicação da Convenção n. 169 da OIT, pois o mesmo conceito é dado pelo Dec. 6040/2007 às comunidades tradicionais brasileiras:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

Os dispositivos legais devem ser compreendidos muito além de uma ótica civilista ou patrimonial do acesso ao território. Em uma sociedade pautada pelo pluralismo, como a nossa própria ordem constitucional reconhece, é imprescindível pensar a realidade de maneira aberta às múltiplas cosmovisões existentes. A análise dos institutos contidos na Constituição não pode

ceder a uma perspectiva unilateral, sob pena de se colocar certos grupos em situação de permanente inferioridade.

Portanto, a interpretação do texto legal, com fulcro no art. 5º, XXII, da Constituição Federal, identifica o caráter fundamental da relação com o território e o insere interculturalmente no desenho constitucional aplicável, colaborando na construção do Direito para não limitar a terra à uma visão patrimonialista, que não é reconhecida por todas as comunidades submetidas à ordem constitucional vigente.

Tal é entendimento do TRF-1:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTALAÇÃO DE TERMINAL PORTUÁRIO ÀS MARGENS DO RIO AMAZONAS, NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA. ÁREA DE INFLUÊNCIA DIRETA EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DEMAIS POPULAÇÕES TRADICIONAIS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA (CONVENÇÃO Nº 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). TUTELA INIBITÓRIA. CABIMENTO. I - A instalação de terminal portuário encravado no seio da Amazônia Legal, com reflexos diretos não só nos ecossistemas ali existentes, mas, também, e em comunidades quilombolas e demais populares tradicionais ribeirinhas, demonstra a natureza de repercussão geral da controvérsia instaurada neste feito judicial, que, por sua natureza ontológica, é de caráter difuso-ambiental, a sobrepor-se a qualquer outro interesse de cunho político ou econômico, como no caso, ante o fenômeno da transcendência das questões discutidas no processo judicial, porque diretamente vinculadas à tradicional teoria da gravidade institucional, na visão da Corte Suprema da Argentina, já recepcionada pela doutrina, pela legislação processual (CPC/1973, arts. 543-A, § 1º, e 543-C, caput) e pela jurisprudência dos Tribunais do Brasil, na compreensão racional de que tais questões excedem ao mero interesse individual das partes e afetam de modo direto o da comunidade em geral, a desatrelar-se dos marcos regulatórios da congruência processual, na espécie. **II - A Convenção Internacional 169/OIT, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais**, aprovada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, assim estabelece:

(...)

III - Na hipótese dos autos, em se tratando de instalação de terminal portuário às margens do Rio Amazonas, no Município de Santarém/PA, cujo licenciamento, além de não ter sido submetido ao crivo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, na condição de órgão executor da política nacional do meio ambiente, também **não fora precedido de regular consulta prévia aos povos remanescentes das comunidades quilombolas e às demais populações tradicionais de ribeirinhos, diretamente afetadas, caracteriza, em princípio, a manifesta irregularidade**

do empreendimento, a autorizar a suspensão do aludido licenciamento, de forma a evitar danos irreversíveis ou de difícil ou incerta reparação, como no caso. IV - Agravo de instrumento desprovido. Decisão mantida.

(TRF-1 - AI: 00278431320164010000 0027843-13.2016.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 03/05/2017, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 24/05/2017 e-DJF1)

A proteção territorial das comunidades tradicionais visa a manutenção e reprodutibilidade dos modos de vida desses povos, que depende intrinsecamente do uso sustentável dos recursos naturais. A interferência nesses recursos, consequência grave do empreendimento objeto dessa ação civil pública, põe em risco a existência das comunidades na área de influência da rodovia.

Tal regra toma por base **o princípio da precaução**, no qual o Estado é obrigado a tomar medidas de precaução em risco de danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, conforme definido na Declaração do Rio/92.

Assim, a precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo, mesmo incerto, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo.

Os documentos acostados à presente ação civil pública indicam que, mesmo que exista documento do ICMBio que indique, de forma muito breve, unidades de conservação com populações tradicionais no curso da rodovia (Ofício n. 1057/2021-GABIN/ICMBio, doc. 15), as rés em nenhum momento levaram em consideração ou sequer avaliaram a presença dessas populações na condução do empreendimento.

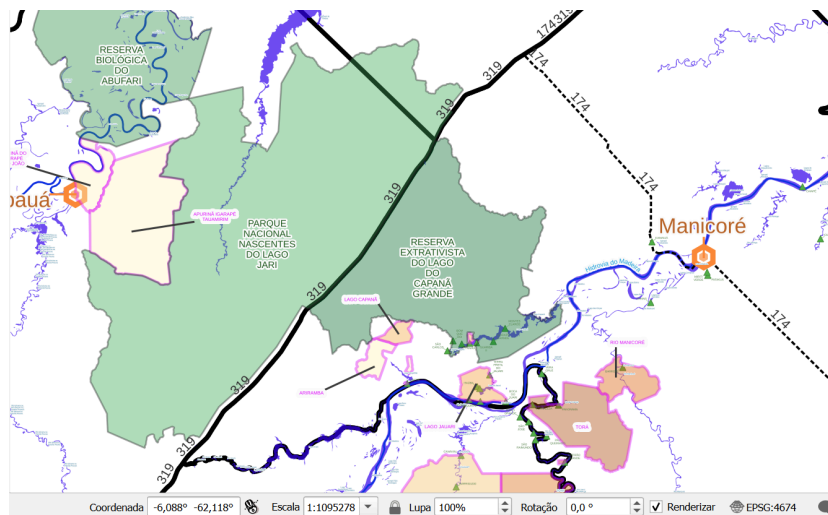
A forma mais eficiente de violar um direito é invisibilizar seus titulares.

As comunidades tradicionais na área de influência sequer foram consideradas, inexistindo informações sobre sua presença e potenciais impactos por elas sofridos. Percebe-se, portanto, uma **lógica meramente formalista** nos estudos realizados no âmbito do procedimento de licenciamento, **que ignora os impactos para depois dizer que tais impactos não existem, eliminando assim qualquer chance de consulta.**

Uma vez que o Estado Brasileiro, através da União e suas autarquias, em nenhum

momento, seja no procedimento de licenciamento seja fora dele, avaliou, considerou ou buscou mitigar os impactos das obras em relação aos ribeirinhos, extrativistas e outras comunidades tradicionais, estes impactos simplesmente não existem para o Estado, que a partir de sua própria inércia afirma a ausência de violações. **Não se reconhece a violação à vida dessas comunidades porque elas próprias não são reconhecidas pelo Estado no procedimento.**

Apenas como exemplo, cita-se a RESEX Lago do Capanã Grande, que se localiza imediatamente às margens da BR-319, mais próxima do que qualquer terra indígena, e cujos impactos da pavimentação em nenhum momento foram analisados, tampouco as comunidades ouvidas, no constante processo de invisibilização realizado pelo Estado Brasileiro.



IV.3 Da diferença entre Consulta e Estudo de Componente Indígena. Não satisfação jurídica.

As modalidades de participação (audiências públicas, entrevistas, oitivas) previstas nas normas infralegais no âmbito do licenciamento não se confundem com a consulta positivada no art. 6º da Convenção n. 169 da OIT.

Nos termos da Resolução Conama 237/97:

Art. 3o A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), **ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas**, quando couber, de acordo com a regulamentação.

A Portaria Interministerial n. 60/2015, por sua vez, prevê como mecanismos de participação social (item 2.3 do Anexo II): **(i)** as audiências públicas, em atenção ao disciplinado na Resolução Conama n. 9/1987, que estipula a audiência pública como modalidade apta a expor aos interessados no empreendimento o conteúdo do EIA/RIMA (art. 1º); **(ii)** as consultas públicas, previstas na Resolução Conama n. 302/2002, na qual se estabelece a necessidade de Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatórios; **(iii)** oitivas qualificadas de Comunidades Indígenas pelo Congresso Nacional.

Nenhuma dessas modalidades se confunde com a consulta na Convenção 169 da OIT.

As oitivas constitucionais, que são realizadas obrigatoriamente por iniciativa do Congresso Nacional, objetiva colher elementos para decisão a respeito de empreendimentos minerários ou hídricos que afetem seus recursos naturais. Esse procedimento é aquele exigido pelo art. 231, § 3º, da Constituição, que menciona “autorização do Congresso Nacional”, sucedendo a apresentação ao próprio Parlamento de EIA/Rima instruído com Estudo de Componente Indígena.

As audiências públicas ou oitivas simples, previstas nas regulamentações infralegais não prevêem critérios específicos que garantam às comunidades a proteção dos seus direitos de informação e autodeterminação de forma livre e independente. São reguladas e impostas unilateralmente pelo Estado, que define dia, hora, modo, sem interlocução com as comunidades sobre o procedimento.

Já a consulta prévia, prevista na Convenção 169 da OIT, realiza-se obrigatoriamente conforme procedimentos a serem definidos pelas próprias comunidades afetadas, situando-se temporalmente em momento anterior à autorização da medida.

Esse entendimento é compartilhado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de que instrumentos do direito ambiental geral, como audiências públicas, são insuficientes para acomodar os requisitos da consulta prévia, concebida como um mecanismo especial de garantia de direitos e interesses dos povos indígenas e tribais (COMISIÓN

INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, §299).

Por seu turno, a Corte Interamericana de Direitos Humanos sinalizou que ***"a mera socialização com a comunidade ou fornecimento de informações não necessariamente cumpre com os elementos mínimas de uma consulta prévia adequada, na medida em que não constitui diálogo genuíno como parte de um processo de participação com o objetivo de alcançar um acordo"*** (Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs Honduras, §173, tradução livre).

Esse entendimento também é compartilhado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que reconhece que a elaboração do Estudo de Componente Indígena, mesmo que realizadas audiências públicas, não afasta a necessidade de consulta prévia, livre e informadas dos povos indígenas e comunidades tradicionais, na forma da Convenção n. 169 da OIT (AG 00020646120134010000, DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:10/01/2014; AC 0005891-81.2012.4.01.3600/MT, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.1111 de 29/10/2013; ACORDÃO 00025057020134013903, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 DATA:19/12/2017).

Assim, se culturalmente adequado, o empreendimento deve respeitar os métodos tradicionais de tomada de decisão do grupo consultado, sua organização política, espacialidade, temporalidade e outros aspectos culturais que a própria comunidade julga relevantes, uma vez que a consulta se dirige a ela e não a satisfazer mera formalidade estatal.

Portanto, é um equívoco jurídico considerar que a realização de audiências públicas, com ou sem a anuência dos indivíduos participantes, satisfaça a garantia do direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé na forma estabelecida pela Convenção n. 169 da OIT.

IV.4. Da obrigatoriedade de observância aos procedimentos dos protocolos de consulta

O procedimento de consulta deve respeitar os métodos tradicionais de tomada de decisão do grupo consultado, sua cosmovisão, temporalidade, espacialidade e outros aspectos socioculturais que o próprio grupo julgar pertinente. Esses aspectos devem ser sintetizados, juntamente ao próprio procedimento de consulta, no protocolo de consulta, documento produzido pelo próprio povo indígena ou comunidade tradicional.

O protocolo, nesse particular, informa a sociedade hegemônica (ou seja, não indígena e não tradicional) do processo de tomada de decisão dos povos indígenas e comunidades tradicionais, tendo por objetivo o estabelecimento de um diálogo intercultural fundamental para a aplicação correta do direito à consulta prévia. A observância aos procedimentos instituídos no protocolo de consulta é, portanto, obrigatória sempre quando ele existir, uma vez que é o instrumento apto a garantir ao Estado a garantia dos direitos estabelecidos na Convenção n. 169 da OIT.

Essa compreensão é compartilhada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que reconheceu que a consulta prévia deve ser feita em conformidade aos protocolos de consulta das comunidades e povos indígenas afetados, caso existentes, condicionando a esse fator a emissão de licença de instalação (ACÓRDÃO 00025057020134013903, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 DATA:19/12/2017).

No caso concreto, os seguintes povos ou comunidades indígenas possuem protocolos autônomos de consulta publicados: (i) Reserva de Desenvolvimento Sustentável do rio Amapá; (ii) Projeto de Assentamento Agroextrativista Jenipapo; (iii) Território de Uso Comum do rio Manicoré e Terra Indígena rio Manicoré; (iv) Lago do Capanã Grande (Comunidades Tradicionais); (v) Terra Indígena Tenharim Marmelos; (vi) Terra Indígena Sepoti (povo Tenharim); (vii) do povo Parintintin das Terras Indígenas Nove de Janeiro e Ipixuna; (viii) dos povos Mura e Munduruku; (ix) dos povos Kagwahiva do sul do Amazonas; (x) da Terra Indígena Juma; (xi) do povo Pain Jiahui; (xii) da Terra Indígena Igarapé Preto; (xiii) das terras indígenas Apurinã do Igarapé São João e Apurinã do Igarapé Tawamirim.

Nos casos **em que não haja protocolo de consulta, a consulta deve ser realizada mediante a estipulação de um plano de consulta** que respeite regras, protocolos e procedimentos apropriados, a ser elaborado em conjunto com a própria comunidade a ser consultada, nos termos do art. 6º, itens 1 e 2, da Convenção OIT nº 169.

IV. 5 Da ausência de critérios técnicos claros para a progressiva redução das terras indígenas consideradas impactadas. Princípio da vedação ao retrocesso. Ausência de motivação. Ilegalidade. Possibilidade de revisão pelo Judiciário. Nulidade.

Neste ponto, é importante que se esclareça: o Ministério Público Federal não confunde o licenciamento ambiental com a consulta nos moldes da Convenção 169 da OIT. Ocorre que, uma vez que o Estado Brasileiro tem a posição consolidada de iniciar o licenciamento sem a realização da consulta, afirmando que esta deve ser feita durante o licenciamento (ainda que contraditoriamente, pois esta não é a posição do IBAMA), o único parâmetro existente para a análise de quais povos e comunidades o Estado considera como impactados pela obra são aqueles expostos no procedimento de licenciamento.

Assim, uma vez que os réus apenas consideram como impactadas cinco terras indígenas no âmbito do licenciamento (e nem mesmo em relação a estas fizeram a consulta, ressalta-se), é a partir dessa posição apresentada pelos réus que o *Parquet* levanta a ilegalidade.

Os réus progressivamente diminuíram a quantidade de territórios contemplados no licenciamento, que seriam considerados impactados pela obra e que, portanto, teriam direito à consulta (apesar de nunca realizada), sem registrar, contudo, critérios técnicos que justificassem tal posicionamento.

Na realidade, a análise dos documentos indica que a definição dos territórios afetados foi feita de forma arbitrária e sem considerar aspectos próprios da territorialidade dos povos indígenas e comunidades tradicionais. *In casu*, os réus, no decorrer dos anos, tomaram posição que restringiu o acesso aos direitos já previstos no ordenamento jurídico, em evidente violação ao princípio da vedação ao retrocesso.

Nesse sentido, uma vez reconhecidos os direitos, o Estado assume tanto o dever de

torná-los efetivos, quanto se obriga a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos já concretizados (ARE 639.337, STF):

A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado.

A Convenção 169 da OIT é norma de status supralegal, assinada, ratificada e internalizada pela União, e portanto, os réus tem a obrigação de observá-la em todos os atos administrativos, sob pena de ilegalidade e conseqüente nulidade dos atos.

Assim, a ausência de consulta prévia, livre e informada, é por si, uma ilegalidade, que não se confunde com mérito administrativo, como já exposto nos tópicos anteriores, o que exige a atuação do Judiciário.

Além disso, a progressiva redução das terras indígenas consideradas como afetadas, pela FUNAI, pelo DNIT e pelo IBAMA, afronta o princípio da vedação do retrocesso, o que também exige atuação do Judiciário no sentido de declarar a nulidade. Tal atuação não é mera questão de mérito administrativo, pois trata-se de revisão de posicionamento, com redução de direitos fundamentais, sem qualquer base técnica ou fundamento, o que viola o princípio da motivação dos atos públicos.

Como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a administração pública “*não está mais submetida apenas à lei, em sentido formal, mas a todos os princípios que consagram valores expressos ou implícitos na Constituição, relacionados com a liberdade, igualdade, segurança, desenvolvimento, bem-estar e justiça*”.

A necessidade de fundamentação, inclusive considerando os critérios práticos da decisão administrativa, é prevista na legislação:

LINDB: **Art. 20.** Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.** [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. [\(Incluído](#)

[pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Lei 9784/99:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

As consequências práticas da decisão da FUNAI que diminuiu o número de terras indígenas consideradas como afetadas devem ser analisadas não apenas do ponto de vista do empreendedor, mas também do ponto de vista das comunidades. Essa progressiva redução, não obstante a própria FUNAI tenha reconhecido os impactos em momento anterior (Memorando n. 935/CGID e Ofício n. 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ), gera como consequência prática a invisibilização dos impactos a essas comunidades, a violação ao direito de consulta, a exclusão dessas populações do processo de participação legítimo, a ausência de previsão de medidas mitigatórias no licenciamento em relação a elas e pressões diversas dentro dos territórios.

Todas essas consequências não foram consideradas pela FUNAI, ausente qualquer fundamentação nesse sentido, o que caracteriza não apenas violação ao direito à consulta em si, mas também ilegalidade do ato administrativo por violação da LINDB e da Lei 9784/99.

IV.6. Do dever do Judiciário de seguir os tratados e a jurisprudência internacional. Resolução 364/2021 e Recomendação 123/2022 do CNJ

A Recomendação 123 de 2022 do CNJ recomenda aos juízes que observem os tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilizem a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como realizem o controle de convencionalidade das leis internas.

Os tratados de direitos humanos possuem força vinculante e autoexecutória, não havendo a possibilidade de normas internas justificarem o inadimplemento de compromissos internacionais, conforme disposições dos arts. 26 e 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados;

No âmbito da jurisprudência internacional, a Corte IDH, no Caso do Povo

Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador, determinou:

166. A obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre toda medida administrativa, ou legislativa, que afete seus direitos reconhecidos na legislação interna e internacional, bem como a obrigação de assegurar os direitos dos povos indígenas de participar das decisões dos assuntos que digam respeito a seus interesses, está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1). Isso implica o dever de organizar, adequadamente, todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos. O acima exposto implica a obrigação de estruturar as normas e instituições de modo que a consulta às comunidades indígenas, autóctones, nativas, ou tribais, possa ser realizada, efetivamente, em conformidade com as normas internacionais na matéria. **Desse modo, os Estados devem incorporar essas normas aos processos de consulta prévia, de maneira a gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas.**

167. Posto que o Estado deve garantir esses direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos **devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta**, a fim de que os povos indígenas possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes. **Nesse sentido, o Estado deve assegurar que os direitos dos povos indígenas não sejam ignorados em qualquer outra atividade, ou acordos, que faça com terceiros particulares, ou no âmbito de decisões do poder público que afetariam seus direitos e interesses. Por esse motivo, caso seja cabível, compete também ao Estado realizar tarefas de fiscalização e de controle em sua aplicação e dispor, quando pertinente, formas de tutela efetiva desse direito, por intermédio dos órgãos judiciais respectivos.**

Ademais, no caso Xucuru vs. Brasil, que gerou condenação direta ao Estado brasileiro, a Corte ressaltou que: *"o Estado deve garantir a propriedade efetiva dos povos*

indígenas e abster-se de realizar atos que possam levar a que os agentes do próprio Estado, ou terceiros que ajam com sua aquiescência ou sua tolerância, afetem a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território;" Tal conclusão não deve ser restrita a casos de demarcação de território, aplicando-se a toda a proteção territorial de terras indígenas, de modo que executar empreendimento rodoviário em áreas que afetam os modos de vida tradicionais, sem a consulta dessas populações, é violação ao seu direito ao território (art. 231 e 216 da CF/88).

IV.7 Dano moral coletivo. Responsabilidade civil do Estado. Tutela específica. Medidas compensatórias.

A condução da repavimentação do Trecho do Meio da BR-319 violou diretamente diversos direitos garantidos aos povos indígenas e comunidades tradicionais formalmente previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Nesse sentido, a violação a esses direitos acarreta responsabilidade civil do Estado.

O artigo 37, §6º, da Constituição Federal determina a responsabilidade objetiva do Estado nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A responsabilidade civil do Estado é aplicada objetivamente nos casos em que a ação ou omissão estatal for a causa geradora do dano, bastando a comprovação da conduta (comissiva ou omissiva), do nexo causal e do dano propriamente dito. Trata-se de aplicação da Teoria do Risco Administrativo, pela qual o ente estatal é responsável independentemente da comprovação de culpa.

O STF recentemente consolidou a sua jurisprudência nos sentido de que a responsabilidade dos entes estatais é objetiva tanto nos casos de comissão quanto de omissão, desde que haja um dever específico estatal (Tema 592 de Repercussão Geral):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral. 2. A omissão do Estado reclama nexos de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso. (RE 841526, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016)

A possibilidade de indenização por danos morais tem respaldo constitucional (art. 5º, inciso V), sendo cabível para danos individuais ou transindividuais, como reconhecem nesse último caso o caput do art. 1º da lei que rege a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985) e o art. 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor, dois dos diplomas legais que integram o chamado microsistema de tutela coletiva.

Na jurisprudência nacional, notadamente do Superior Tribunal de Justiça o dano moral coletivo “é categoria autônoma de dano que não se identifica com os tradicionais atributos da pessoa humana (dor, sofrimento ou abalo psíquico), **mas com a violação injusta e intolerável de valores fundamentais titularizados pela coletividade (grupos, classes ou categorias de pessoas)**” (REsp n. 1502967/RS, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 07/08/2018).

No caso dos autos, os documentos indicam constante violação de direitos: **(i)** reiterada negativa do Estado de promover a consulta prévia na forma da Convenção n. 169 da OIT durante as diversas etapas de condução do empreendimento, antes e durante o licenciamento ambiental; e **(ii)** arbitrária limitação das comunidades consideradas como impactadas sem considerar aspectos socioculturais próprios da territorialidade indígena que são protegidos constitucionalmente.

Em relação à omissão de realizar a consulta prévia, os documentos emitidos pelos próprios réus ao longo dos anos comprovam que não houveram esforços pela administração pública de iniciar e conduzir procedimento de consulta prévia na forma prevista na Convenção n. 169. Na realidade, a conduta dos réus foi de adiar indefinidamente a efetivação do direito.

Nesse sentido, negou-se aos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados o **direito à informação e à autodeterminação**, impedindo-os de escolher suas próprias prioridades e controlar o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural, objetivos expressos no art. 7.1 da Convenção n. 169 da OIT. A omissão, por si só, é capaz de gerar danos irreparáveis aos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados, por ser violação injusta e intolerável ao direito coletivo dessas populações.

O dano é ínsito à lesão, que configura, por si só, os requisitos da responsabilidade civil e deve ser indenizado. Trata-se, portanto, de dano *in re ipsa*, exigindo reparabilidade dos danos morais no plano jurídico a partir da simples violação.

Essa situação, somada ao diminuto quantitativo de territórios considerados para fins de proteção territorial na Licença Prévia, caracteriza uma omissão geral do Estado que resulta numa atuação insuficiente e ineficiente, que observa os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Neste panorama, o princípio da proibição da insuficiência (ou vedação da proteção insuficiente) é uma face do dever do Estado de efetivação mínima dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

A negativa de envolvê-los no procedimento conforme os termos da Convenção 169 da OIT acarreta, por si só, danos morais coletivos aos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados pelo empreendimento, representando ação estatal que visa, em desacordo aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF/1988), a manutenção de desvantagens históricas sofridas por essa parcela da população.

V. DA TUTELA ANTECIPADA

Na forma do art. 300 do Código de Processo Civil, são requisitos para concessão de tutela provisória de urgência, na Ação Civil Pública, o (i) justificado receio de ineficácia do provimento final (*periculum in mora*); e a (ii) a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*):

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo

Quanto ao *periculum in mora*, observa-se que já existe, considerando o avanço do licenciamento ambiental, prejuízo efetivo aos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados pela BR-319. A continuidade do procedimento sem a oitiva dessas comunidades aprofunda essa violação de direitos que, somada à eventual concessão de licença de instalação, traria consequências graves para as populações.

Conforme se depreende do cronograma do DNIT no âmbito do PBA, existe a previsão de ainda em 2024 concluir os estudos para solicitar a Licença de Instalação da obra (doc. 24, p.56), o que além de manter as ilegalidades já expostas, agrava a situação das comunidades, que passam a sofrer mais pressões nos seus territórios.

Quanto ao *fumus boni iuris*, o direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais de serem consultados e de gozarem das terras que dispõem foi amplamente discutido nos tópicos anteriores da presente petição inicial, aos quais se faz remissão tendo em vista a economicidade processual. Além disso, comprovou-se, por meio dos documentos em anexo, que os réus ativamente buscaram deixar de consultar os povos indígenas e comunidades tradicionais afetadas, ainda que reiteradamente recomendados para tanto.

Assim, à vista da patente contrariedade às normas nacionais e internacionais e, levando em conta que qualquer demora em tal matéria tende a carrear efeitos irreversíveis, o Ministério Público Federal requer que se determine:

i) ao **IBAMA que se abstenha** de analisar ou, subsidiariamente, expedir licenças ambientais prévias, de instalação ou de operação, referentes à obra de repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, até o fim da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, no termos da Convenção n. 169 da OIT, de todos os povos indígenas e comunidades tradicionais afetados, sob

pena de multa diária pelo descumprimento (art. 536 do CPC).

ii) à UNIÃO, ao IBAMA e ao ICMBio que apresentem e executem plano para mapeamento das comunidades tradicionais, definidas dentro dos tipos previstos no art. 4, §2º, do Decreto n. 8750/2016, suscetíveis de serem afetadas pela repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, utilizando metodologia que considere a proteção aos modos de vida dessa parcela da população de forma integral, abrangendo minimamente as comunidades localizadas a 40 km da rodovia, por aplicação analógica da Portaria Interministerial 60/2015, sob pena de multa diária pelo descumprimento (art. 536 do CPC).

iii) que a UNIÃO e a FUNAI apresentem plano de consulta, construído em conjunto com as comunidades impactadas, para concretização do direito de consulta da Convenção 169 da OIT, definindo os territórios indígenas, independentemente de fase de regularização fundiária, suscetíveis de serem afetados pela repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, abrangendo minimamente as terras indígenas indicadas no Memorando n. 935/CGID e no Ofício n. 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ e observando e respeitando os protocolos de consulta já existentes;

VI. PEDIDOS

Por todo o exposto, o Ministério Público Federal requer:

a) o recebimento da ação, por estarem presentes todas as condições da ação conforme art. 17 do CPC.

b) o deferimento da **tutela de urgência em caráter liminar**, nos termos do art. 300 e seguintes do CPC, determinando que:

b.1) o IBAMA se abstenha de analisar, ou subsidiariamente, de expedir licenças ambientais prévias, de instalação ou de operação, referentes à obra de repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, até o fim da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, no termos da Convenção n. 169 da OIT, de todos os povos indígenas e comunidades tradicionais afetados, sob pena de multa diária pelo descumprimento (art. 536 do CPC).

b.2) a UNIÃO, o IBAMA e o ICMBio apresentem e executem plano para mapeamento das comunidades tradicionais, definidas dentro dos tipos previstos no art. 4, §2º, do Decreto n. 8750/2016, suscetíveis de serem afetadas pela repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, utilizando metodologia que considere a proteção aos modos de vida dessa parcela da população de forma integral, abrangendo minimamente as comunidades localizadas a 40 km da rodovia, por aplicação analógica da Portaria Interministerial 60/2015, sob pena de multa diária pelo descumprimento (art. 536 do CPC).

b.3) que a UNIÃO e o ICMBio apresentem plano de consulta, construído em conjunto com as comunidades tradicionais impactadas, específico para a BR-319, observando e respeitando os protocolos de consulta já existentes;

b.4) que a UNIÃO e a FUNAI apresentem plano de consulta, construído em conjunto com as comunidades indígenas impactadas, para concretização do direito de consulta da Convenção 169 da OIT, definindo os territórios indígenas, independentemente de fase de regularização fundiária, suscetíveis de serem afetados pela repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, abrangendo minimamente as terras indígenas indicadas no Memorando n. 935/CGID e no Ofício n. 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ e observando e respeitando os protocolos de consulta já existentes;

c) a realização de audiência de conciliação, nos moldes do art. 334 do CPC, e a condução do processo nos moldes de um processo estrutural, buscando soluções dialogadas, estabelecimento de cronogramas pelas partes e mediação pelo Judiciário.

d) a citação das rés para que, querendo, contestem a ação, nos termos do art. 335 do CPC.

e) após a instrução e não havendo resolução consensual, o julgamento pela PROCEDÊNCIA dos pedidos, determinando:

e.1) que o IBAMA se abstenha de analisar ou, subsidiariamente,

expedir licenças ambientais prévias, de instalação ou de operação, referentes à obra de repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, até o fim da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé, no termos da Convenção n. 169 da OIT, de todos os povos indígenas e comunidades tradicionais afetados.

e.2) que a UNIÃO e o ICMBio apresentem e executem plano para mapeamento das comunidades tradicionais, definidas dentro dos tipos previstos no art. 4, §2º, do Decreto n. 8750/2016, suscetíveis de serem afetadas pela repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, utilizando metodologia que considere a proteção aos modos de vida dessa parcela da população de forma integral, de modo a abranger minimamente as comunidades localizadas a 40 km da rodovia, por aplicação analógica da Portaria Interministerial 60/2015.

e.3) que a UNIÃO e o ICMBio apresentem e executem plano de consulta, construído em conjunto com as comunidades tradicionais impactadas, específico para a BR-319, observando e respeitando os protocolos de consulta já existentes;

e.4) que a UNIÃO e a FUNAI construam e executem plano de consulta, em conjunto com as comunidades impactadas, para concretização do direito de consulta da Convenção 169 da OIT, definindo os territórios indígenas, independentemente de fase de regularização fundiária, suscetíveis de serem afetados pela repavimentação do Trecho do Meio da BR-319, abrangendo minimamente as terras indígenas indicadas no Memorando n. 935/CGID e no Ofício n. 1191/2011/DPDS-FUNAI-MJ e observando e respeitando os protocolos de consulta já existentes;

e.5) a declaração de nulidade do termo de referência da FUNAI (doc. 6)

e.6) que seja cominada pena de multa diária no caso de descumprimento das obrigações, nos termos do art. 536, §1º do CPC.

e.7) que a UNIÃO, a FUNAI e o ICMBIO sejam condenados ao

pagamento de R\$ 20.000.000 (vinte milhões de reais), a título de dano moral coletivo pela omissão no dever de realizar a consulta nos moldes da **Convenção 169 da OIT**, a ser revertido diretamente em favor das comunidades, nos termos da RESOLUÇÃO CONJUNTA DO CNJ E CNMP Nº 10 DE 29 DE MAIO DE 2024.

f) a intimação dos povos indígenas e comunidades tradicionais afetadas para que manifestem eventual interesse de intervir na causa, através da APIB, COIAB e CNS, podendo estas notificarem suas organizações de base para se manifestarem, nos termos do art. 2º, VI da Res. 454/2022 do CNJ.

Requer, ainda, a produção de todas as provas em direito admitidas.

Dá-se à causa o valor de R\$ 20.0000.0000 (vinte milhões de reais).

Manaus, data da assinatura digital.

Janaina Gomes Castro e Mascarenhas

Procuradora da República