



**Inquérito Civil nº 1.12.000.000468/2007-11**

**RECOMENDAÇÃO Nº 15 /2015**

Trata-se de Inquérito Civil instaurado para apurar possíveis descumprimentos de acertos firmados em outubro de 2003, envolvendo os povos indígenas do Oiapoque, o Governo do Estado do Amapá e o DNIT, relativo ao asfaltamento da BR 156, notadamente no trecho que intercepta a Terra Indígena Uaçá.

No curso do procedimento, firmou-se o Termo de Ajustamento de Conduta nº 1/2011, no qual o Governo do Estado do Amapá se comprometeu perante lideranças indígenas do Oiapoque, dentre outras obrigações, a assegurar a realização de estudos complementares do componente indígena, a promover os planos específicos para cada aldeia da TI Uaçá localizada às margens da BR-156 e os trabalhos de realocação e adequação, bem como a possibilitar os serviços de terraplanagem e asfaltamento do início do Lote 3 até 1 km antes da aldeia Tukai e a construção das obras de artes (pontes, bueiros e galerias) em toda a extensão do Lote 3 da BR-156.

Ocorre que, no transcorrer das obras, a atuação estatal vem se pautando por flagrantes descumprimentos nas obrigações assumidas, conforme manifestado nas frequentes reuniões do Comitê Gestor do Programa Indígena da BR-156 (COGEPI).

Em 10 de dezembro de 2014, o COGEPI encaminhou ao Ministério Público Federal documento em que elenca diversas obrigações descumpridas pelo Estado do Amapá, dentre as assumidas no Termo de Ajustamento de Conduta (ofício nº 20/COGEPI/2014). Por sua vez, na XXI Reunião do COGEPI, realizada em 12 de dezembro de 2014 nesta Procuradoria, os representantes do Estado tomaram conhecimento do documento e, na impossibilidade de resposta imediata, se comprometeram a avaliá-lo e apresentar eventuais



justificativas e providências. Conforme a ata de reunião juntada aos autos, as explicações do Estado do Amapá deveriam vir ao Ministério Público Federal no prazo de 10 dias a partir da reunião. Isso, entretanto, não ocorreu.

Novamente instado, dessa vez por ofício requisitório, o Estado, por meio de sua Secretaria de Transportes, manifestou-se enfim, na data de 30 março de 2015, no sentido de que *“(...) qualquer demanda de serviço pendente, tais como prestação de informações, emissão de relatórios e pareceres técnicos, vinculados às obras do respectivo TC, passaram para a responsabilidade da Superintendência Regional do DNIT, no Estado do Amapá, motivo pelo qual sugerimos que o presente ofício seja encaminhado àquela Superintendência”*.

Destaca-se que, anteriormente a isso, em reunião promovida nesta Procuradoria em 02 de março de 2015, o Superintendente do DNIT no Estado do Amapá esclareceu que a autarquia federal assumiu a responsabilidade pela conclusão das obras de pavimentação da BR156 e também dos contratos já firmados pela SETRAP para a construção das novas aldeias na Terra Indígena Uaçá.

É o relatório.

Percebe-se que os gestores do Estado do Amapá confundem as obrigações assumidas perante os povos indígenas de Oiapoque por meio de compromisso de ajustamento de conduta de 2011 com aquelas decorrentes do Convênio 16/1976, que tratava da pavimentação da BR156. Com efeito, defrontado com a queixa do inadimplemento das obrigações assumidas no TAC, sua Secretaria de Transportes limitou-se a afirmar que o referido convênio não foi prorrogado, como a dizer que não possui mais obrigações a cumprir para com os povos indígenas.

Há aí, entretanto, evidente equívoco. As obrigações assumidas no TAC 01/2011 permanecem válidas e exigíveis, independentemente da sorte do Convênio 16/1976, do qual jamais foi acessório.

Preliminarmente, cabe destacar que o compromisso de ajustamento de conduta é o instrumento firmado por quem dá causa dano a interesses transindividuais (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, ordem urbanística etc.), pelo qual se obriga a adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de penalidades previamente pactuadas no próprio



instrumento que o materializa, e que possui a força de título executivo extrajudicial.

A natureza jurídica do instrumento, de acordo com Hugo Nigro Mazilli<sup>1</sup>, é de ato administrativo negocial de direito público, já que *“que consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei)”*. Cabe ponderar que a natureza negocial não autoriza liberalidades quanto a seu cumprimento. Ao contrário, por versar sobre direitos transindividuais, não há que se falar em dispensa de direitos ou obrigações e, tampouco, renúncia de direitos, pois *“o compromisso de ajustamento de conduta constitui garantia mínima em prol da coletividade”*.

O compromisso de ajustamento de conduta se desconstitui pelas mesmas vias com que foi feito, ou por via judicial, pelos vícios do ato jurídico. Para Mazzili. *“por via consensual, pode ser recompromissado, desde que advenha fato novo, ou se o causador do dano aceder em ampliar suas próprias obrigações em proveito do grupo lesado”*. Pontua ser inadmissível a redução ou a dispensa das obrigações contraídas.

Pois bem. Analisando o Termo de Ajustamento de Conduta nº 1/2011, extrai-se que o Estado do Amapá obrigou-se a diversas prestações aos povos indígenas de Oiapoque que vão além da obra de asfaltamento da BR156. Muito embora o asfaltamento tenha representado a obrigação principal, muitas outras foram assumidas, com caráter de compensação pelos impactos decorrentes da obra ou de mitigação de tais efeitos.

Verifica-se que a lista de obrigações inadimplidas apresentada pelo COGEPI trata exatamente de compromissos que não se confundem com a pavimentação da estrada, tal como a garantia de capacitação dos trabalhadores das empresas contratadas para a obra, *“evitando os impactos sociais dentro das comunidades indígenas”* (Cláusula Primeira, parágrafo segundo), e o financiamento da realização das reuniões do Conselho (Cláusula Terceira, item VI).

Destaca-se que essas obrigações foram definidas a partir de um prévio entendimento firmado perante a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e o Comitê Gestor do Programa Indígena da BR -156, sem que houvesse qualquer condição resolutiva específica vinculada à condição de executor das obras de pavimentação da

<sup>1</sup> <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>



BR-156. Verifica-se, assim, que para fins de cumprimento da obrigação assumida, torna-se irrelevante quem promoverá o asfaltamento.

De fato, o TAC nº 01/2011 não é acessório do Convênio 16/1979. A existência, validade e eficácia do primeiro não se comprometem com o fim da vigência do segundo. Tampouco houve previsão de condição resolutiva atrelada à responsabilidade pela execução das obras de pavimentação. O que se conclui é que, independentemente da responsabilidade pela conclusão da BR156, as obrigações assumidas pelo Estado do Amapá junto aos povos indígenas de Oiapoque permanecem.

Por outro lado, a Constituição da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 231, reconhece aos povos indígenas o respeito à organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, assim como o direito às terras tradicionalmente ocupadas, e assim, impõe aos poderes públicos o dever de assegurar o pleno exercício desses direitos.

Igual postulado encontra-se no direito internacional. Com efeito, a Convenção nº 169 – OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais, dispõe que os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade. Ademais, a Convenção 169, em seu artigo 6º, assegura o direito dos povos indígenas de serem consultados, de forma prévia, livre e informada, antes de serem tomadas decisões que possam afetar seus bens ou direitos. Trata-se do poder que os povos indígenas possuem de influenciar, de forma efetiva, nos processos de tomada de decisões que lhes afetem diretamente.

Nesse sentido, repete-se que a tomada do compromisso decorreu de um prévio entendimento firmado perante a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF e o COGEPI, órgão de deliberação dos povos indígenas sobre os assuntos afetos à pavimentação da rodovia.

Dessa forma, a assunção das obras de pavimentação da Rodovia BR-156 pelo DNIT não constitui justo motivo para a desconstituição das obrigações decorrentes do TAC. Tais obrigações decorrem diretamente da natureza jurídica do compromisso firmado, bem como dos direitos dos povos indígenas, principalmente do direito originário à terra, nos termos do art. 231 da Constituição de 1988, e do direito de serem consultados em decisões que possam afetar seu peculiar modo de vida.



Ponderadas todas as razões de fato e direito acima esquadrinhadas, o Ministério Público Federal, pelo Procurador da República signatário, no exercício das atribuições constitucionais e legais que lhe são conferidas pelos artigos 127, caput, e 129, incisos II, III e IX da Constituição da República; artigo 5º, incisos I, III, “e”, V, VI, e artigo 6º, incisos VII, “c”, XI e XX, todos da Lei Complementar nº 75/93; artigo 4º, inciso IV, e artigo 23, ambos da Resolução 87/2006, do CSMPF, e demais dispositivos pertinentes à espécie,

**RECOMENDA** ao Estado do Amapá, por sua Secretaria Estadual de Transportes, que promova o imediato cumprimento das obrigações apontadas pelo COGEPI no Ofício nº 20/COGEPI-2014, anexo ao presente instrumento, apresentando a este *Parquet* cronograma das ações.

Confere-se o prazo de 15 (quinze) dias para resposta quanto ao acolhimento da presente recomendação, ocasião em que deverão ser apresentados documentos comprobatórios da resolução do problema apontado ou cronograma de ações adotadas para tanto.

Encaminhem-se juntamente com a recomendação cópias do TAC nº 01/2011 e do Ofício nº 20/COGEPI-2014.

Cientifiquem-se a FUNAI e o COGEPI.

Macapá, 17 de abril de 2015.

  
**THIAGO CUNHA DE ALMEIDA**  
Procurador da República

