



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA - PARA/CASTANHAL

AÇÃO CIVIL PÚBLICA 1035924-87.2024.4.01.3900/

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA) E OUTROS

RÉU: FUNDACAO NACIONAL DOS POVOS INDIGENAS - FUNAI - FUNAI SEDE E OUTROS

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu Procurador da República signatário, no exercício das atribuições dos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, dos arts. 5º, III, “c”, “d” e “e”, e 6º, VII, da Lei Complementar nº 75/1993 e do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, com fundamento nos arts. 12 da Lei nº 7.347/1985 e 1.015, I, 1.016 e 1.019, I, do Código de Processo Civil, vem interpor

AGRAVO DE INSTRUMENTO

COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA RECURSAL

contra a decisão de ID 2262401117, proferida pelo d. Juízo da 9ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJP, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. SÍNTESE DO RECURSO

Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de concessão de efeito suspensivo ativo, interposto pelo Ministério Público Federal (MPF) contra a r. Decisão de ID 2262401117, proferida pelo d. Juízo da 9ª Vara Federal Cível, Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Pará nos autos da Ação Civil Pública nº 1035924-87.2024.4.01.3900/PA.

A r. decisão agravada conheceu e rejeitou os Embargos de Declaração de ID 2239153477 opostos pelo *Parquet* federal e manteve integralmente o provimento de ID 2226109118, o qual revoga a cautelar de suspensão anterior para autorizar a continuidade da execução material do licenciamento e das obras no Trecho 2 (derrocamento do Pedral do Lourenço no Rio Tocantins), lastreado na Licença de Instalação (LI) nº 1518/2025 e na Licença Prévia (LP) nº 676/2022 do IBAMA.

Ressalte-se que, conforme explicitado no item III.1, essa decisão faz parte de um mosaico de decisões sobre a tutela provisória que culminaram na negativa indicada acima.

A controvérsia deste agravo é, precisamente, **a mesma decisão que reconhece que os réus e a sociedade não conhecem a magnitude do dano, o universo dos atingidos e a suficiência da consulta autoriza, ainda assim, o ato que torna esse dano irreversível.** As teses que seguem requerem, o reconhecimento da nulidade da Licença Prévia nº 676/2022 e da Licença de Instalação nº 1518/2025, por ausência de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais ribeirinhas potencialmente afetadas, pretensão que já constava da petição inicial desta ação civil pública e que jamais foi definitivamente apreciada pelo Juízo de origem, o qual, em todas as decisões proferidas até aqui, limitou-se a deliberações de natureza provisória.

A decisão agravada, ao rejeitar o segundo embargos de declaração do Ministério Público Federal e consolidar, em um único ato decisório final, todo o ciclo de tutela provisória examinado desde 05/02/2025, devolve essa questão integralmente a este Tribunal, **nos termos dos itens III.1 e III.1.1 destas razões, a seguir descritas.**

Pede-se, em caráter subsidiário, para a hipótese de o Tribunal entender não madura, nesta sede recursal, a apreciação dessa nulidade, que a execução material do derrocamento seja, ao menos, suspensa até que se cumpram as condições objetivas e verificáveis descritas no item

XVI, alínea “e”, ii, compatíveis com a própria natureza estrutural que a decisão reconhece ao litígio e com os parâmetros que o Conselho Nacional de Justiça fixou, em 2025, para a condução de processos dessa natureza.

Além disso, fato novo, posterior à decisão agravada, amplia a urgência do pedido: em 10/07/2026 o DNIT celebrou o Contrato nº 321/2026 para a Gestão Ambiental do empreendimento, com execução autorizada desde 13/07/2026, e a Ordem de Serviço Específica nº 01/2026 já autorizou serviços de **“pré-mobilização e pré-derrocamento”**. Ou seja: entre a decisão agravada e o protocolo deste recurso, o empreendimento avançou objetivamente rumo ao ato irreversível, tornando ainda mais premente a tutela recursal ora requerida.

II. DA SÍNTESE DOS AUTOS

O licenciamento ambiental das obras de dragagem e derrocamento da via navegável do Rio Tocantins entre os Municípios de Marabá/PA e Baião/PA tramita perante o IBAMA sob o Processo nº 02001.000809/2013-80 e está dividido em três trechos: o Trecho 1, de dragagem, entre Marabá e Itupiranga, com 52 km de extensão; o Trecho 2, de derrocamento do Pedral do Lourenço, entre Itupiranga e a Ilha do Bogéa/Santa Terezinha do Tauiry, com 35 km, objeto desta ação; e o Trecho 3, de dragagem, entre Tucuruí e Baião, com 125 km.

A Licença Prévia nº 676/2022 foi emitida pelo IBAMA em 11/10/2022 para os três trechos; a Licença de Instalação nº 1518/2025 foi emitida somente para o Trecho 2, conforme reconhecem tanto a Nota Técnica DNIT nº 51/2026 quanto o Ofício DIGAT/FUNAI nº 2246/2026 (ID 2284481518).

A ação civil pública foi distribuída em 16/08/2024, com pedido de nulidade da Licença Prévia por ausência de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas potencialmente afetadas, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Em 05/02/2025, o Juízo deferiu parcialmente a tutela de urgência (decisão ID

2160708926), sem reconhecer, contudo, a nulidade da licença.

Em 27/05/2025, sobreveio a emissão da Licença de Instalação nº 1518/2025, restrita ao Trecho 2. Em decisão subsequente (ID 2193921514), o Juízo conferiu efeito suspensivo a essa licença e determinou a realização de inspeção judicial, com fundamento no art. 481 do Código de Processo Civil, “com vistas à aferição direta da realidade local”. A inspeção foi realizada em 29 e 30 de setembro de 2025 na Comunidade Vila Tauiry e em localidades do entorno do Pedral do Lourenço, com a participação de três magistrados federais, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e de representantes do DNIT, do IBAMA e do INCRA; na mesma oportunidade, realizou-se audiência pública em Itupiranga/PA, expressamente registrada como não substitutiva da consulta formal.

Sobre esse conjunto probatório, o Juízo proferiu, em 19/12/2025, a decisão de ID 2226109118, que reviu a suspensão anterior e autorizou a continuidade da execução material do licenciamento do Trecho 2, com fundamento na Licença de Instalação nº 1518/2025, “sem prejuízo de posterior reapreciação após a regular instrução do feito”.

Na mesma decisão, o Juízo suspendeu o feito por quarenta e cinco dias para que o Ministério Público Federal, com auxílio da Defensoria Pública da União e das lideranças comunitárias mapeadas no Trecho 2, apresentasse proposta de compensação indenizatória; indeferiu o pedido de habilitação de terceiros; e determinou ao INCRA que atualizasse os dados de seu processo de licenciamento corretivo quanto às comunidades quilombolas.

Contra essa decisão, o Ministério Público Federal opôs embargos de declaração (ID 2239153477), instruídos com levantamento populacional comunitário (ID 2239153478), e, posteriormente, apresentou a manifestação de ID 2248365862, acompanhada do Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento das comunidades tradicionais extrativistas, ribeirinhas e de pescadores do Rio Tocantins (ID 2198755422), elaborado autonomamente por vinte e cinco comunidades.

Em 12/06/2026, o Juízo proferiu a decisão agravada (ID 2262401117), que conheceu dos embargos e os rejeitou, mantendo integralmente a decisão de ID 2226109118, e

que, em juízo de retratação, também manteve inalterada a decisão diante de agravo de instrumento interposto pela Defensoria Pública da União contra a mesma decisão de origem. Determinou-se, ainda, a intimação das partes para que se manifestassem sobre a proposta indenizatória do Ministério Público Federal, cabendo especificamente ao DNIT tratar de eventual proposta de compensação, de ações socioambientais mitigatórias e da criação de comitê técnico de acompanhamento socioambiental, de forma objetiva, operacional e verificável.

Após a decisão agravada, sobrevieram fatos relevantes para a apreciação deste recurso. O DNIT produziu a Nota Técnica nº 51/2026/COMAQ/CGOB/DAQ/DNIT SEDE, de 29/06/2026, na qual informou que a derrocagem ainda não havia sido iniciada e que a contratação da empresa de gestão ambiental se encontrava “em fase final”.

A intimação da decisão agravada foi expedida eletronicamente ao Ministério Público Federal em 29/07/2026 (expediente 468367325, ID 2275305834), com ciência tácita registrada pelo sistema em 12/08/2026.

Em 10/07/2026, o DNIT celebrou o Contrato nº 321/2026 para a execução da gestão ambiental do empreendimento, com execução autorizada desde 13/07/2026; e a Ordem de Serviço Específica nº 01/2026 autorizou a execução de serviços de pré-mobilização e pré-derrocamento, incluindo o Programa de Gestão e Supervisão Ambiental, o Programa de Comunicação Social, o Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira e o Programa de Indenização e Compensação Social, conforme relata a Nota Técnica Complementar nº 71/2026/COMAQ/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (ID 2284279095).

Na mesma nota, o DNIT informa que o Parecer nº 21/2026/Seprev/CPrev/Ceneac/Dipro, do IBAMA, de 03/08/2026, reconheceu cumprida a condicionante relativa à contratação da gestão ambiental e apontou, como pendência remanescente antes de qualquer intervenção no meio aquático, a implantação de uma Base de Atendimento Veterinário na área diretamente afetada. Por fim, em 27/08/2026, a FUNAI, por meio do Ofício DIGAT/FUNAI nº 2246/2026 (ID 2284481518), reiterou que o Trecho 2 está

distante 38 km da Terra Indígena Parakanã, a mais próxima, e que a Terra Indígena Trocará/Trocará-Doação, associada ao povo Asuriní referido na petição inicial, está a mais de 100 km do Trecho 2, concluindo não haver, no atual estágio dos autos, “relação tecnicamente demonstrada” entre aquela terra indígena e as obras do Trecho 2.

Também após a decisão agravada, sobreveio fato novo de particular relevância para a instrução do componente cultural do licenciamento. A Associação da Comunidade Ribeirinha Extrativista da Vila Tauiry – ACREVITA, entidade que a própria decisão de origem reconheceu representar **“famílias de pescadores artesanais, criadores de quelônios, extrativistas ribeirinhos, agricultores familiares e viveiristas de espécies nativas sediados na região do Pedral do Lourenço”**, e que o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento (ID 2198755422) designa expressamente como mediadora entre as vinte e cinco comunidades signatárias e o Poder Público para o recebimento de documentos oficiais, protocolou perante o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em 26/08/2026, requerimento de tombamento federal do Pedral do Lourenço como patrimônio histórico, arqueológico, etnográfico e paisagístico nacional (Protocolo nº 2026072648334), instruído com estudo de mais de noventa páginas sobre a ocupação de longa duração do sítio pelas comunidades ribeirinhas.

Na mesma data, protocolou também o Ofício ACREVITA nº 015/2026, dirigido ao Coordenador-Geral de Licenciamento Ambiental do IPHAN, com cópia ao Presidente do IBAMA, ao Presidente do IPHAN e ao Procurador da República subscritor deste recurso, no qual solicita a reconsideração da manifestação favorável à emissão da licença de instalação do paiol e do canteiro de obras do empreendimento (Ofício nº 829/2026/CGLIC/DAEI-IPHAN, SEI nº 7668125), manifestação que indicou o salvamento do sítio arqueológico denominado “Tauiry 2”, localizado no próprio território da Vila Tauiry, sem que tivesse sido previamente observado o Protocolo Comunitário de Consulta. Até a presente data, o IPHAN não decidiu nenhum dos dois requerimentos.

Note-se, por fim, que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1497/2026-Plenário (TC 011.152/2025-7, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 10/06/2026),

proferido em auditoria operacional sobre a política pública do setor hidroviário nacional, examinou especificamente o caso do derrocamento do Pedral do Lourenço como exemplo dos efeitos da “falta de regulamentação clara sobre a realização da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI)” prevista na Convenção nº 169 da OIT, atribuindo a esse fator, entre outros, a judicialização e o prolongamento por cerca de dez anos do licenciamento do empreendimento, e recomendou ao Ministério de Portos e Aeroportos que proponha à Casa Civil da Presidência da República a regulamentação da Convenção nº 169 para projetos hidroviários, de modo a estabelecer parâmetros claros quanto ao momento de realização da consulta prévia, à definição dos sujeitos abrangidos e aos procedimentos aplicáveis.

III. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

O art. 12 da Lei nº 7.347/1985 estabelece que **“poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificção prévia, em decisão sujeita a agravo”**, e o art. 1.015, I, do Código de Processo Civil prevê o cabimento de agravo de instrumento contra decisões interlocutórias que versem sobre tutela provisória.

A decisão agravada mantém, por rejeição dos embargos de declaração e por juízo de retratação negativo, a autorização de execução material do Trecho 2 conferida a título de tutela provisória, ao mesmo tempo em que posterga a apreciação da pretensão de suspensão formulada pelo Ministério Público Federal; subsome-se, portanto, a hipótese ao permissivo legal, sendo o agravo de instrumento o recurso cabível.

Ainda que se entendesse não configurada, com rigor, a hipótese literal do art. 1.015, I, a taxatividade das hipóteses de cabimento é mitigada, segundo o Superior Tribunal de Justiça, sempre que a urgência da tutela pretendida e a inutilidade de posterior reexame em apelação recomendem o imediato controle recursal, firmada sob o rito dos recursos repetitivos no **Tema Repetitivo 988/STJ (REsp 1.696.396/MT e REsp 1.704.520/MT, Rel. Min. Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 19/12/2018)**, que fixou a tese da taxatividade mitigada do rol do art. 1.015 do CPC quando verificada a urgência decorrente da ineficácia ou inutilidade de eventual

apreciação posterior em sede de apelação¹.

Quanto à tempestividade, a intimação da decisão agravada foi expedida eletronicamente em 29/07/2026, às 11h42min16s, conforme certidão de expediente nº 468367325 (ID 2275305834), e o sistema registrou a ciência tácita em 12/08/2026, às 23h59min59s, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 11.419/2006, segundo o qual a consulta ao teor da intimação eletrônica deve ocorrer em até dez dias corridos da expedição, sob pena de se considerar automaticamente realizada ao término desse prazo.

Computados os dez dias corridos a partir de 29/07/2026, o termo recairia em 08/08/2026, sábado; havendo, porém, ponto facultativo em 10/08/2026 e feriado forense em 11/08/2026 no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, a ciência tácita somente se aperfeiçoou no primeiro dia útil subsequente, 12/08/2026, dele decorrendo o início do prazo recursal no dia útil seguinte, 13/08/2026, nos termos do art. 224, *caput* e §§ 1º a 3º, do Código de Processo Civil.

O Ministério Público Federal, por força do art. 180 do Código de Processo Civil e do art. 18, II, “h”, da Lei Complementar nº 75/1993, aplica-se a contagem do prazo em dobro, de modo que os quinze dias úteis ordinários do art. 1.003, § 5º, do Código de Processo Civil se convertem, no caso, em trinta dias úteis. Computados esses trinta dias úteis a partir de 13/08/2026, excluído o dia do começo e incluído o do vencimento, art. 224, *caput*, do CPC e descontado o feriado nacional de 07/09/2026, o termo final do prazo recai em **24/09/2026. O presente recurso, protocolado antes dessa data, é, portanto, tempestivo.**

A legitimidade recursal do Ministério Público Federal decorre de sua condição de autor da ação civil pública de origem e de sua atribuição constitucional de defesa do meio ambiente e das comunidades tradicionais (art. 129, III, da Constituição Federal; art. 5º, III, “c”, “d” e “e”, e art. 6º, VII, da Lei Complementar nº 75/1993; art. 5º, I, da Lei nº 7.347/1985), da

¹ Jurisprudência Vinculante do STJ (Tema 988): A tese que se firma é a seguinte: O rol do art. 1.015 do CPC é de taxatividade mitigada, por isso admite a interposição de agravo de instrumento quando verificada a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão no recurso de apelação. (STJ, Corte Especial, REsp 1.696.396/MT e REsp 1.704.520/MT, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 19/12/2018).

qual decorre também o interesse recursal, configurado pela manutenção de decisão contrária à pretensão de suspensão da execução material que o Ministério Público Federal formulou na inicial, no aditamento e nos embargos de declaração.

Estão preenchidos os requisitos do art. 1.016 do Código de Processo Civil quanto à qualificação das partes, à exposição do fato e do direito e às razões do pedido de reforma, constando dos autos de origem os endereços dos procuradores dos agravados, na forma do art. 1.016, IV.

O Ministério Público é isento de preparo e de porte de remessa e retorno, nos termos do art. 1.007, § 1º, do Código de Processo Civil e do art. 18 da Lei nº 7.347/1985, e, tratando-se de processo eletrônico, dispensam-se as peças dos incisos I e II do art. 1.017, nos termos do § 5º do mesmo dispositivo, instruindo-se o recurso, ainda assim, com os documentos relacionados no item VIII. Comunica-se o presente agravo ao Juízo de origem, nos termos do art. 1.018 do Código de Processo Civil.

Por fim, consta da própria decisão de ID 2226109118 a determinação de que se oficiasse aos relatores dos Agravos de Instrumento nº 1017600-75.2025.4.01.0000 e nº 1030495-68.2025.4.01.0000, ambos interpostos no mesmo processo, razão pela qual se requer, desde logo, a distribuição do presente recurso por prevenção ao relator desses agravos, nos termos do art. 930, parágrafo único, do Código de Processo Civil, ressalvada eventual informação em contrário que conste da distribuição eletrônica.

III.1 DA AMPLITUDE DA MATÉRIA DEVOLVIDA: A DECISÃO AGRAVADA CONSOLIDA TODO O CICLO DE TUTELA PROVISÓRIA JÁ DECIDIDO NO PROCESSO

Cumprе delimitar, desde logo, a extensão da matéria devolvida a este Tribunal por este recurso. A decisão agravada não é um ato isolado, é o resultado do julgamento do segundo embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Federal no curso deste processo contra a tutela provisória, precedidos de manifestações anteriores do *Parquet* que já haviam levado o d. Juízo a diferir, em um primeiro momento, a apreciação definitiva da tutela para depois da

realização da inspeção judicial, e somente após esta, em 19/12/2025, a decidir pela continuidade da execução material (ID 2226109118), decisão então impugnada pelos embargos de ID 2239153477 e, ao cabo, integralmente mantida pela decisão ora agravada (ID 2262401117), inclusive em juízo de retratação.

Nos termos do art. 1.013, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil, aplicável por analogia ao agravo de instrumento em razão do efeito devolutivo que lhe é inerente, devolve-se ao Tribunal o conhecimento de toda a questão suscitada e discutida no processo relativa à tutela provisória, ainda que a decisão recorrida não tenha apreciado todos os seus fundamentos, uma vez que a decisão agravada **reafirma e absorve** o conteúdo das decisões que a precederam sobre o mesmo tema, o deferimento parcial de 05/02/2025, a suspensão da licença com inspeção judicial e a autorização de execução material de 19/12/2025, **o objeto deste agravo não se limita ao estrito fundamento da rejeição dos embargos de declaração, mas alcança a integralidade da questão da tutela provisória tal como hoje configurada nos autos, viabilizando ao Tribunal a reapreciação plena das condições em que a execução material do Trecho 2 foi e permanece autorizada.**

Essa amplitude devolutiva é, aliás, a que melhor se harmoniza com o reconhecimento, pela própria decisão agravada, da natureza estrutural do litígio; tratando-se de processo estrutural, cuja tutela provisória é definida e reexaminadas e ajustável ao longo do tempo, a via recursal deve poder alcançar a decisão em sua inteireza, e não apenas o incidente processual da rejeição dos embargos, sob pena de se fracionar artificialmente a análise de uma mesma situação fática e jurídica continuada.

A consolidação ganha contornos ainda mais nítidos à luz da própria “**marcha contraditória**” das decisões proferidas sobre a mesma tutela provisória, tal como descrita nos embargos de declaração do Ministério Público Federal (ID 2239153477, págs. 4-6): **a primeira decisão (ID 2160708926, de 05/02/2025)** indeferiu a suspensão da Licença Prévia sob a premissa de que “**não há indígenas, quilombolas ou ribeirinhos**” **na área, com base em critério de distanciamento quilométrico da Portaria Interministerial nº 60/2015; a segunda ID 2193921514, de junho de 2025,** ao apreciar fato novo, a emissão precoce da Licença de

Instalação nº 1518/2025, reconheceu o *periculum in mora* e a deficiência dos estudos, suspendeu a licença e determinou inspeção judicial *in loco*; e a terceira (ID 2226109118, de 19/12/2025), após a inspeção confirmar empiricamente a existência de comunidades não ouvidas, ainda assim revogou a suspensão e autorizou a continuidade da obra. Os segundos embargos de declaração opostos contra essa terceira decisão (ID 2239153477) foram rejeitados pela decisão ora agravada (ID 2262401117), fechando esse ciclo sem que a validade das licenças tenha sido, em nenhum momento, definitivamente apreciada.

Ressalte-se, assim, que todas as decisões configuram um mosaico da mesma decisão, isto é, com a postergação da análise da tutela provisória, se limitaram a administrar a execução material da obra, ora autorizando-a, ora suspendendo-a, e, por seguinte, reautorizando-a, de forma cíclica. Enquanto isso, a questão nuclear da causa, isto é, a validade ou a nulidade da nulidade da Licença Prévia nº 676/2022 e da Licença de Instalação nº 1518/2025, foi sistematicamente postergada pelo juízo “*a quo*”, vejamos:

remetida à "fase de instrução", condicionada à proposta de compensação em 45 dias, ou simplesmente omitida, sem jamais receber pronunciamento de mérito. Trata-se de postergação que não se confunde com cautela processual: ela permitiu que a intervenção física irreversível avançasse precisamente durante o intervalo em que a própria validade do ato autorizativo permanecia indecisa.

Essa marcha contraditória, a mesma controvérsia sobre a validade da Licença Prévia e da Licença de Instalação sucessivamente decidida, revista e redecidida, sem jamais ter sido resolvida quanto ao seu mérito, e em razão da postergação reiterada da análise pelo juízo de origem, é o que autoriza e recomenda que este Tribunal, no exercício do efeito devolutivo amplo deste recurso, aprecie a integralidade da questão, tal como já reconheceu o Superior Tribunal de Justiça, ao deferir pedido de suspensão de licença ambiental concedida sem consulta prévia: **“não poderá o Poder Público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na Convenção nº 169 da OIT, em especial a realização de consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento”** (STJ, Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.745/PA, Rel. Min. Presidente Felix Fischer).

Dessa forma, recomenda que este Tribunal, no exercício do juízo de admissibilidade e de reexame da tutela provisória, enfrente desde logo a questão de fundo, devolvendo-lhe a amplitude integral prevista no art. 1.013, § 2º, do CPC.

III.1.1 DA PRETENSÃO EXPRESSA DE NULIDADE DA LICENÇA PRÉVIA Nº 676/2022 E DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 1518/2025, EM RAZÃO DA DEVOLUÇÃO AMPLA DA MATÉRIA A ESTE TRIBUNAL

Firmada a premissa de que este agravo devolve a este Tribunal a integralidade da questão da tutela provisória sobre a validade das licenças ambientais do Trecho 2, e não apenas o incidente processual da rejeição dos segundos embargos de declaração, o Ministério Público Federal reafirma, de modo expresse, que a pretensão veiculada nesta ação civil pública, desde a petição inicial, é a nulidade da Licença Prévia nº 676/2022 e da Licença de Instalação nº 1518/2025, **por ausência de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais ribeirinhas potencialmente afetadas.**

Não se trata de pretensão nova, tampouco de inovação recursal vedada pelo art. 1.014 do Código de Processo Civil: **a nulidade das licenças é a própria causa de pedir e o pedido principal da ação civil pública de origem**, apenas nunca definitivamente apreciados pelo Juízo *a quo*, que se limitou, em todas as decisões proferidas até aqui, a deliberações de natureza provisória sobre a suspensão ou a continuidade da execução material, sem jamais enfrentar, em cognição exauriente, a validade das licenças.

É precisamente essa circunstância que autoriza, e recomenda, que este Tribunal, em sede de tutela provisória recursal, art. 1.019, I, do Código de Processo Civil, reconheça a probabilidade do direito à nulidade das licenças a partir dos mesmos elementos de prova e das mesmas premissas fáticas já assentadas pelas decisões proferidas na origem, sem que isso importe supressão de instância: **o que se requer é o reconhecimento, nesta sede recursal e para os fins do art. 300 do Código de Processo Civil, da probabilidade do direito, apta a fundamentar desde logo a suspensão das intervenções físicas irreversíveis, sem prejuízo do prosseguimento da instrução e do julgamento definitivo do mérito pelo Juízo de origem,** ao qual compete a última palavra sobre a integralidade da lide.

Essa distinção, entre o reconhecimento, em sede de tutela provisória, **da probabilidade do direito que enseja a nulidade, e o julgamento definitivo e exauriente dessa mesma nulidade, que continua a competir ao Juízo de primeiro grau, é a que confere coerência sistêmica à pretensão recursal**, ou seja, o Ministério Público Federal não pede a este Tribunal que substitua a instrução ainda em curso na origem, mas que reconheça, com base no que os próprios autos já demonstram fartamente, a plausibilidade da nulidade que fundamenta a suspensão preventiva ora requerida, tal como já decidiu o Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região a propósito de outro empreendimento de inequívoco caráter estratégico, o complexo hidrelétrico de Belo Monte, no rio Xingu: **“sendo a oitiva das comunidades indígenas afetadas um antecedente condicionante à autorização, é inválida a autorização para a construção da UHE Belo Monte outorgada no Decreto Legislativo 788/2005 do Congresso Nacional”** (TRF1, Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.017736-8/PA), entendimento que a mesma Corte já havia adotado no precedente expressamente citado naquele julgado, segundo o qual a consulta prévia **“haverá de preceder o próprio ato de autorização do empreendimento”**, não podendo ser tratada **“como mera condicionante a ser cumprida durante o respectivo licenciamento ambiental”** (TRF1, EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903).

III.2 DA PROVA NOVA SUPERVENIENTE À DECISÃO AGRAVADA E AOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO: FUNDAMENTO LEGAL PARA SUA ADMISSÃO E EFEITO DE REFORÇO SOBRE A PRETENSÃO RECURSAL

O art. 435, parágrafo único, do Código de Processo Civil autoriza a juntada de documento formado após a manifestação anterior da parte, ou reportado a fato ocorrido depois desse momento, quando destinado a fazer prova de fatos supervenientes ou a contrapô-los aos que já constam dos autos; e **o art. 493 do mesmo diploma determina que fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito, ocorrido depois da propositura da ação, seja considerado pelo órgão julgador no momento de decidir, de ofício ou a requerimento da parte. Essas normas aplicam-se ao julgamento deste agravo de instrumento, ao qual não se opõe a regra do art. 1.017, § 3º, do Código de Processo Civil, que apenas dispensa, no**

processo eletrônico, a juntada das peças dos incisos I e II do mesmo artigo, sem restringir a instrução do recurso com documentos supervenientes relevantes à pretensão recursal.

Ou seja, após a decisão agravada, sobreviveram fatos relevantes para a apreciação deste recurso. O DNIT produziu a Nota Técnica nº 51/2026/COMAQ/CGOB/DAQ/DNIT SEDE, de 29/06/2026(**ID 2284279095**), na qual informou que a derrocagem ainda não havia sido iniciada e que a contratação da empresa de gestão ambiental se encontrava **“em fase final”**. A intimação da decisão agravada foi expedida eletronicamente ao Ministério Público Federal em 29/07/2026 (expediente 468367325, ID 2275305834), com ciência tácita registrada pelo sistema em 12/08/2026.

Em 10/07/2026, o DNIT celebrou o Contrato nº 321/2026 para a execução da gestão ambiental do empreendimento, com execução autorizada desde 13/07/2026; e a Ordem de Serviço Específica nº 01/2026 autorizou a execução de serviços de pré-mobilização e pré-derrocamento, incluindo o Programa de Gestão e Supervisão Ambiental, o Programa de Comunicação Social, o Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira e o Programa de Indenização e Compensação Social, conforme relata a Nota Técnica Complementar nº 71/2026/COMAQ/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (**ID 2284279095**).

Na mesma Nota, o DNIT informa que o Parecer nº 21/2026/Seprev/CPrev/Ceneac/Dipro, do IBAMA, de 03/08/2026, reconheceu cumprida a condicionante relativa à contratação da gestão ambiental e apontou, como pendência remanescente antes de qualquer intervenção no meio aquático, a implantação de uma Base de Atendimento Veterinário na área diretamente afetada.

Em 27/08/2026, a FUNAI, por meio do Ofício DIGAT/FUNAI nº 2246/2026 (**ID 2284481518**), reiterou que o Trecho 2 está distante 38 km da Terra Indígena Parakanã, a mais próxima, e que a Terra Indígena Trocará/Trocará-Doação, associada ao povo Asuriní referido na petição inicial, está a mais de 100 km do Trecho 2, concluindo não haver, no atual estágio dos autos, “relação tecnicamente demonstrada” entre aquela terra indígena e as obras do Trecho 2.

Também após a decisão agravada, sobreveio fato novo de particular relevância

para a instrução do componente cultural do licenciamento. A Associação da Comunidade Ribeirinha Extrativista da Vila Tauiry – ACREVITA, entidade que a própria decisão de origem reconheceu representar “famílias de pescadores artesanais, criadores de quelônios, extrativistas ribeirinhos, agricultores familiares e viveiristas de espécies nativas sediados na região do Pedral do Lourenço”, e que o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento (ID 2198755422) designa expressamente como mediadora entre as vinte e cinco comunidades signatárias e o Poder Público para o recebimento de documentos oficiais, protocolou perante o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em 26/08/2026, requerimento de tombamento federal do Pedral do Lourenço como patrimônio histórico, arqueológico, etnográfico e paisagístico nacional (Protocolo nº 2026072648334), instruído com estudo de mais de noventa páginas sobre a ocupação de longa duração do sítio pelas comunidades ribeirinhas (documento anexo).

Na mesma data, protocolou também o Ofício ACREVITA nº 015/2026, dirigido ao Coordenador-Geral de Licenciamento Ambiental do IPHAN, com cópia ao Presidente do IBAMA, ao Presidente do IPHAN e ao Procurador da República subscritor deste recurso, no qual solicita a reconsideração da manifestação favorável à emissão da licença de instalação do paiol e do canteiro de obras do empreendimento (Ofício nº 829/2026/CGLIC/DAEI-IPHAN, SEI nº 7668125), manifestação que indicou o salvamento do sítio arqueológico denominado “Tauiry 2”, localizado no próprio território da Vila Tauiry, sem que tivesse sido previamente observado o Protocolo Comunitário de Consulta. Até a presente data, o IPHAN não decidiu nenhum dos dois requerimentos.

Note-se, por fim, que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1497/2026-Plenário (TC 011.152/2025-7, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 10/06/2026), proferido em auditoria operacional sobre a política pública do setor hidroviário nacional, examinou especificamente o caso do derrocamento do Pedral do Lourenço como exemplo dos efeitos da “falta de regulamentação clara sobre a realização da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI)” prevista na Convenção nº 169 da OIT, atribuindo a esse fator, entre outros, a judicialização e o prolongamento por cerca de dez anos do licenciamento do empreendimento, e

recomendou ao Ministério de Portos e Aeroportos que proponha à Casa Civil da Presidência da República a regulamentação da Convenção nº 169 para projetos hidroviários, de modo a estabelecer parâmetros claros quanto ao momento de realização da consulta prévia, à definição dos sujeitos abrangidos e aos procedimentos aplicáveis.

Logo, os documentos que instruem este agravo são posteriores à própria decisão agravada (12/06/2026) e aos embargos de declaração que a antecederam, não tendo podido, portanto, ser submetidos ao exame do Juízo *a quo*: **(i) o Acórdão nº 1497/2026-Plenário do Tribunal de Contas da União, proferido em 10/06/2026** e cujo inteiro teor e implicações específicas para o caso do Pedral do Lourenço somente foram integralmente conhecidos após a decisão agravada, examinados em seções posteriores; **(ii) a Nota Técnica DNIT nº 51/2026 (29/06/2026), a Nota Técnica Complementar nº 71/2026, o Parecer IBAMA nº 21/2026/Seprev/CPrev/Cenac/Dipro (03/08/2026) e o Ofício DIGAT/FUNAI nº 2246/2026 (27/08/2026)**, todos referidos no item II destas razões; e **(iii) o requerimento de tombamento do Pedral do Lourenço perante o IPHAN e o Ofício ACREVITA nº 015/2026, ambos de 26/08/2026.**

Nenhum desses documentos altera a causa de pedir já deduzida na inicial, no aditamento ou nos embargos de declaração, todos confirmam, com fonte externa e posterior à decisão agravada, fatos que já eram objeto de controvérsia processual: a insuficiência do diagnóstico de impacto, a pendência da consulta prévia e a ausência de consolidação do plano de atuação estrutural.

Assim, os documentos formados ou tornados integralmente conhecidos após a decisão agravada, sua juntada a este recurso é lícita nos termos do art. 435, parágrafo único, do Código de Processo Civil, e seu conteúdo deve ser considerado por este Tribunal, nos termos do art. 493 do mesmo diploma, como reforço probatório das teses já deduzidas e não como fundamento autônomo e estranho à causa de pedir originária, na medida em que confirmam, por fonte técnica independente (o Tribunal de Contas da União) e pelos próprios órgãos do licenciamento (DNIT, IBAMA e FUNAI), a subsistência atual das mesmas questões de fato que

fundamentam a pretensão recursal.

III.3) DA MARCHA CONTRADITÓRIA DAS DECISÕES E DAS OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES REITERADAMENTE SUSCITADAS E NUNCA SANADAS PELO JUÍZO “A QUO”

Ao longo de mais de um ano de tramitação da tutela provisória antecedente, o Ministério Público Federal opôs dois embargos de declaração sucessivos, o primeiro (ID 2174726669) contra a decisão de ID 2160708926 (05/02/2025), o segundo (ID 2239153477) contra a decisão de ID 2226109118 (19/12/2025), ambos veiculando, com amplo lastro probatório e documental, um conjunto de omissões, contradições e obscuridades que o Juízo a quo jamais enfrentou de modo definitivo. A decisão agravada (ID 2262401117), ao rejeitar os segundos embargos, não sanou nenhuma dessas questões: limitou-se a reiterar, no dispositivo, a autorização de prosseguimento da execução material, sem enfrentar o mérito dos vícios apontados. Por força do efeito devolutivo amplo já demonstrado no item III.1 destas razões, todas essas questões são devolvidas a este Tribunal, e passam a ser sistematizadas, com adaptação e atualização das teses já deduzidas nas instâncias de origem, nos subitens que seguem.

Para a exata compreensão da contradição sistêmica que permeia o ciclo de tutela provisória, colaciona-se o quadro comparativo elaborado a partir do cotejo analítico das três decisões sucessivas proferidas sobre o mesmo objeto:

Fase / Decisão	Premissa fática adotada	Comando	Vício apontado
1ª Decisão ID 2160708926 (05/02/2025)	Indeferiu a suspensão da Licença Prévia nº 676/2022 (Trecho 2), adotando a premissa de que “não há indígenas, quilombolas ou ribeirinhos” na área, com base em distanciamento quilométrico da Portaria Interministerial nº 60/2015.	Manutenção da Licença Prévia; prosseguimento do licenciamento.	Viola o art. 6º, 1, “a”, da Convenção nº 169 da OIT e o Decreto nº 6.040/2007: o critério para exigir a CPLI é o impacto real sobre o modo de vida das comunidades, e não limitadores cartográficos arbitrários.
2ª Decisão ID 2193921514 (junho/2025)	Diante da emissão precoce da Licença de Instalação nº 1518/2025, reconheceu o periculum in mora e a deficiência dos estudos	Suspendeu a LI nº 1518/2025 e determinou inspeção judicial in loco (art. 481, CPC).	Nenhum: decisão tecnicamente acertada, cujo acerto é justamente o que a 3ª decisão rompe.

	(EIA/RIMA e DSAP).		
3ª Decisão ID 2226109118 (19/12/2025) (decisão embargada)	Após a inspeção confirmar empiricamente relatos de comunidades não ouvidas e o próprio INCRA admitir mapeamento corretivo em curso, ainda assim reconheceu haver “relatos de diversas comunidades (...) de que não teriam sido ouvidas”.	Revogou a suspensão e autorizou a continuidade da execução material do licenciamento (derrocamento).	Contradição e ilegalidade: reconhecer a falta de oitiva e, ainda assim, permitir a obra esvazia o caráter prévio da Convenção nº 169 da OIT; a CPLI “não pode ser convertida em mera condicionante” (TRF1, EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903).

Observa-se que, da 1ª para a 3ª decisão, o próprio Juízo alterou substancialmente sua premissa fática, reconhecendo, ao final, a existência de comunidades atingidas e não ouvidas ao longo do Trecho 2. Ainda assim, de forma contraditória, permitiu a continuidade das detonações no Pedral do Lourenço enquanto o próprio INCRA, por confissão própria, ainda conduz um “*processo de atualização corretivo*” para identificar as comunidades tradicionais da área de influência. Essa marcha contraditória, a mesma controvérsia sucessivamente decidida, revista e redecidida, sem jamais ter sido resolvida quanto ao mérito da validade das licenças, é o que autoriza e recomenda que este Tribunal, no exercício do efeito devolutivo amplo já demonstrado no item III.1, aprecie a integralidade da questão.

Se o mapa que indica as áreas atingidas está incompleto, ou seja, errado, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) perde completamente sua validade como base para aprovar a projeto, e, deixar de considerar a população afetada compromete a legalidade do licenciamento.

Nesse sentido, a omissão populacional compromete a validade do licenciamento nos termos do art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal, dos arts. 9º, III, e 10 da Lei nº 6.938/1981 e da Resolução CONAMA nº 237/97, conforme descrito:

Constituição Federal

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público :

.....

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

....

III - a avaliação de impactos ambientais;

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.
(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011)

O art. 6º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 01/1986 é categórico ao exigir que o Estudo de Impacto Ambiental desenvolva o *"diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto"*. O diagnóstico do meio socioeconômico não é uma mera formalidade burocrática, mas a espinha dorsal metodológica que define quem sofrerá os danos e quem deverá ser compensado.

A continuidade da obra nos termos autorizados pelas decisões embargadas afronta diretamente o mandamento do C. Superior Tribunal de Justiça, que, no bojo da **Suspensão de Liminar nº 1.745/PA (Rel. Min. Felix Fischer)**², firmou o entendimento de que nenhuma licença ambiental pode ser concedida antes de realizada a consulta livre, prévia e informada às comunidades tradicionais afetadas, vejamos trecho da decisão:

Em outras palavras, não poderá o Poder Público finalizar o processo de licenciamento ambiental sem cumprir os requisitos previstos na Convenção nº 169

² STJ, SL nº 1.745/PA (2013/0107879-0), Rel. Min. Felix Fischer (Presidente), j. 18/04/2013, DJe 24/04/2013, caso UHE São Luiz do Tapajós.

da OIT, em especial a realização de consultas prévias às comunidades indígenas e tribais eventualmente afetadas pelo empreendimento...

Nada obstante, entendo que, para se dar fiel cumprimento aos dispositivos da Convenção, o Governo Federal deverá promover a participação de todas as comunidades, sejam elas indígenas ou tribais, a teor do seu art. 1º, que podem ser afetadas com a implantação do empreendimento, não podendo ser concedida a licença ambiental antes da sua oitiva. Ante o exposto, com as considerações acima destacadas, defiro o pedido formulado pelos requerentes para suspender a decisão proferida pelo em. Des. Federal relator do Agravo de Instrumento nº 0210405-97.2012.8.26.0000. **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.745 - PA (2013/0107879-0)RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ REQUERENTE : UNIÃO REQUERENTE : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF REQUERIDO :DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO NR 0019093-27.2013.4.01.0000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A REGIÃO INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

III.3.1 - DO PARTICIONAMENTO E DA INVISIBILIDADE DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E RIBEIRINHOS QUE HABITAM NA ÁREA E DEPENDEM DO RIO PARA SUA SUBSISTÊNCIA.

A alegação originária de que não existiriam comunidades atingidas na região do trecho 2 da hidrovia Araguaia-Tocantins ignorava a realidade dos povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas que dependem do rio para sua subsistência, buscando excluí-los do processo de consulta e avaliação de impactos para "facilitar" a instalação do empreendimento e limitar custos. Os mapas e imagens apresentados pelo próprio DNIT, IBAMA demonstram que há comunidades tradicionais em toda a delimitação da hidrovia.



Figura 03 - Mapa de Localização das 76 Comunidades Ribeirinhas entrevistadas.
 fonte: EIA (DNIT / Consórcio DTA/O'Martin, 2018)

A estratégia de inviabilizar e dividir por áreas a lista de povos e comunidades tradicionais minimiza a presença e a dependência desses povos em relação ao rio, obscurecendo suas *"dependências cotidianas em relação ao rio que condicionam suas estratégias de subsistência"*.

O Ideflor-Bio condicionou sua anuência à emissão de licença prévia à inclusão de todas as comunidades ribeirinhas do Mosaico Lago de Tucuruí na abrangência da avaliação e do controle de impactos à atividade pesqueira.

O mapa abaixo identifica os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE), instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e os Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), localizados nas Áreas de Influência Direta (AIDs) do empreendimento:

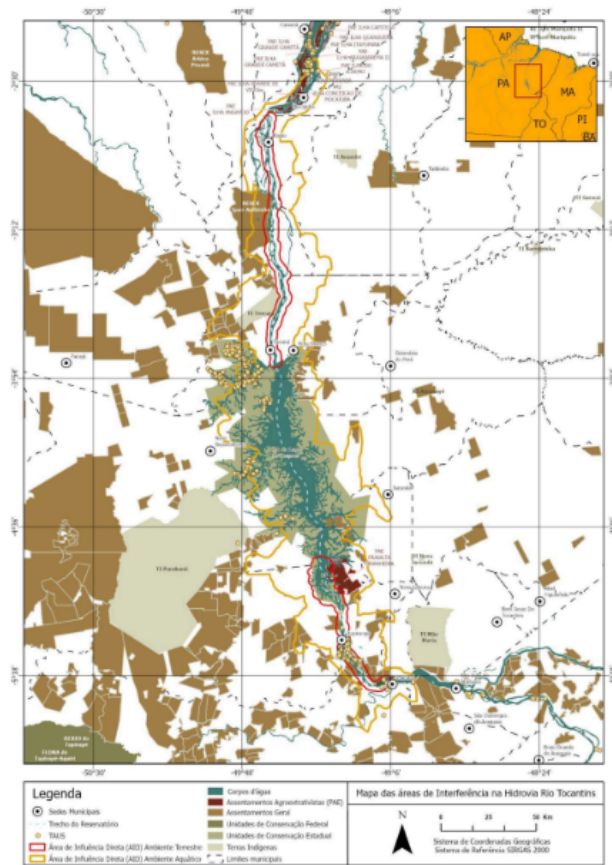


Figura 8. Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE) e Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) nas áreas de influência da Hidrovia.

Assinatura digital, criada em 14/09/2024, 13:51. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave: #245add3-59e7f60b-9af614e2-a70e6354

A inicial apontou que AID do ambiente terrestre se sobrepõe ao PAE Praia Alta Piranheira; enquanto a AID do ambiente aquático também se superpõe aos PAEs Ilha do Carmo, Ilha Tauaré, Ilha Santana de Cametá, Ilha Angapijó, Ilha Grande de Viseu, Ilha Conceição de Mocajuba, Ilha Grande Cametá e Ilha Moiraba. Ambas as AIDs abrangem TAUS outorgados pelo SPU a centenas de famílias ribeirinhas, especialmente no trecho 2, no entorno do reservatório e a jusante do trecho 3. Esses territórios foram ignorados pelo EIA.

Em se tratando de medidas administrativas, como no presente caso, trata-se da verificação fática de uma relação de causa e efeito entre a medida proposta e impactos (negativos e/ou positivos) produzidos sobre o grupo e/ou sobre seus direitos coletivos.

Esta relação de causa e efeito não é verificada *post factum*, pois a consulta deixaria de ser prévia e teria seu escopo prejudicado. Por isso, fala-se em **“cada vez que sejam previstas”** e em grupos potencialmente afetados.

O pressuposto fático para a incidência do direito à consulta prévia é, portanto, a possibilidade de uma medida administrativa específica “afetar” povos indígenas ou tribais³ Em caso semelhante, a Quinta Turma do TF1, decidiu por unanimidade, pela manutenção da suspensão às licenças concedidas ao Porto da EMBRAPA, quanto à instalação de terminal portuário em Santarém/PA, em razão da falta de consulta prévia aos quilombolas e populações tradicionais afetados.

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 (TRF1, Quinta Turma, Agravo de Instrumento nº. 005785085.2016.4.01.0000/PA, 02/05/2018)

O precedente citado corrobora o fato de que a consulta não exige que o território esteja demarcado ou titulado. Não é este o critério empregado pela Convenção nº. 169/OIT, como já explicitou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos “os povos indígenas e tribais que carecem de títulos formais de propriedade sobre seus territórios também devem ser consultados a respeito de concessões extrativistas ou da implantação de planos e projetos de

³ Ressalte-se que o conceito se incluem quilombolas e comunidades tradicionais: ENUNCIADO nº 17: As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014. Tal ponto será devidamente aprofundado adiante.

desenvolvimento ou investimento"⁴.

Outro destaque importante é que a localização/distância do empreendimento para os grupos afetados não é um critério apto a excluir a incidência do direito à consulta. Por essa razão, a Portaria Interministerial nº. 60, que fixa regras de intervenção dos entes no licenciamento ambiental e estabelece distâncias nas quais há presunção de impactos de determinados tipos de empreendimentos, não pode ser aplicada para fins de excluir o direito à consulta de grupos que sejam potencialmente afetados por um empreendimento, com base no fato de estarem além da distância estabelecida para fins de presunção de impactos.

Mesmo porque seria inconstitucional um ato infralegal restringir o alcance de um tratado internacional de direitos humanos, norma supralegal. A norma abstrata jamais teria condições de fixar todos os casos em que haverá impacto. O que faz a Portaria Interministerial nº. 60/2015 é presumir o dano sobre indígenas e quilombolas, para fins de definição a priori dos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental. Não significa que comunidades localizadas a uma distância superior não sejam afetadas e, por isso, não devam ser consultadas

A propósito, no caso análogo do Terminal de Uso Privado da EMPRAPs o r. juízo da 2ª Vara esclareceu:

No mais, o documento ignora que o curso d'água é utilizado por pescadores tradicionais e ribeirinhos, que notoriamente possuem relação com o local do empreendimento. Eventual limite constante de ato regulamentar, que indicaria a distância na qual se presumiria impacto direto ou indireto do empreendimento, não pode se sobrepor à realidade dos fatos. No mais, a portaria Portaria Interministerial n. 60/2015, estabelece uma mera presunção, não afastando, mediante análise do caso concreto, que se conclua ser área de impacto maior (vide seu art. 3º, §3º). Ou seja, presume-se o impacto caso

⁴ Los procedimientos de consulta previa “deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación”. En otras palabras, los pueblos indígenas y tribales que carecen de títulos formales de propiedad sobre sus territorios también deben ser consultados respecto del otorgamiento de concesiones extractivas o la implementación de planes o proyectos de desarrollo o inversión (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. Disponible em: <<http://www.consultaprevia.org/#!/documento/583>>. Acesso em: 5 nov. 2015)

comunidades estejam abrangidas pelo raio previsto no ato regulamentar; porém, obviamente, trata-se de um patamar mínimo de proteção, pois os estudos respectivos devem avaliar, de forma fundamentada, se de fato os impactos são limitados a este raio ou se a área de influência é superior. No presente caso, está evidente que os cursos d'água afetados pelo empreendimento são utilizados por comunidades e populações tradicionais que se encontram fora da área considerada como patamar mínimo de proteção. Os impactos do empreendimento, portanto, devem ser aferidos mediante estudo adequado, devidamente fundamentado, que exponha concretamente qual a real área de influência do empreendimento, em vista do seu porte. **(Justiça Federal, Subseção Judiciária de Santarém, 2ª Vara, Sentença nos autos da Ação Civil Pública nº. 000377-75.2016.4.01.3902, 5 de outubro de 2019, p. 31-32).**

A sentença supra reitera o critério previsto na Convenção nº. 169 e na legislação ambiental de que o pressuposto fático, seja para fins de incidência do direito à consulta prévia ou da elaboração de avaliação de impactos ambientais, é que o empreendimento possa afetar indígenas, quilombolas e pescadores – inclusive suas áreas de uso -, independentemente de sua localização relativa.

A obrigação de consultar os povos afetados, em casos de empreendimentos e atividades como o do caso em tela, se justifica pela necessidade de garantir a integridade das terras das comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos), haja vista que a manutenção do modo tradicional de vida desses povos depende diretamente de seus territórios e dos recursos naturais neles contidos, daí por que o referido dever, “ademais de constituir uma norma convencional, é também um princípio geral de Direito Internacional.

Há, ainda, comunidades ribeirinhas que não tiveram seus territórios regularizados.

O quadro abaixo sistematiza informações do EIA quanto às comunidades ribeirinhas que estão localizadas na AID do ambiente terrestre do empreendimento, destacando suas principais atividades produtivas:

Nova Ipixuna	Carrapato/São Sebastião Praia do Meio Jacarezinho Praia do Alto São Toninho Volta Redonda Alto do Açaí Vila Deus é Fiel Boca da Praia Barreirão	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda. A atividade representa cerca de 75% da renda familiar (Volume IV, p. 1866).
Jacundá	Santa Rosa Peixe Salgado	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda. A atividade representa de 51 a 75% da renda familiar (Volume IV, p. 1873).
Novo Repartimento	Ilha São Miguel Funai Ilha das Flores Ilha do Amor Ilha Remancinho	A pesca é a principal fonte de subsistência e de renda. A atividade representa cerca de 50% da renda familiar (Volume IV, p. 1878).
Goianésia do Pará	Porto Novo Ilha do Sul Vila do Sr. Alísio Vila Chico Canário	A pesca é a principal fonte de subsistência e de renda. A atividade representa de 51 a 75% da renda familiar (Volume IV, p. 1884).
Breu Branco	Nazaré dos Patos Nova Jutai Murú Vila Novo Mundo Sítio Boa Vista Vila Tauá Vila Taiguara Praia do Galvão Grilo I Vila Bom Futuro São Joel Capeme Rabo de Pó Crioulas	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda. Representa cerca de 75% da renda familiar (Volume IV, p. 1890 e 1891).
Tucuruí	Vila Captura Vila Pedernera Santa Maria Porto dos Pescadores Ilha Bom Futuro Km 19 - Lago Tucuruí	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda (Volume IV, p. 1900).

Nova Ipixuna	Carrapato/São Sebastião Praia do Meio Jacarezinho Praia do Alto São Toninho Volta Redonda Alto do Açaí Vila Deus é Fiel Boca da Praia Barreirão	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda. A atividade representa cerca de 75% da renda familiar (Volume IV, p. 1866).
Jacundá	Santa Rosa Peixe Salgado	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda. A atividade representa de 51 a 75% da renda familiar (Volume IV, p. 1873).
Novo Repartimento	Ilha São Miguel Funai Ilha das Flores Ilha do Amor Ilha Remancinho	A pesca é a principal fonte de subsistência e de renda. A atividade representa cerca de 50% da renda familiar (Volume IV, p. 1878).
Goianésia do Pará	Porto Novo Ilha do Sul Vila do Sr. Alísio Vila Chico Canário	A pesca é a principal fonte de subsistência e de renda. A atividade representa de 51 a 75% da renda familiar (Volume IV, p. 1884).
Breu Branco	Nazaré dos Patos Nova Jutai Murú Vila Novo Mundo Sítio Boa Vista Vila Tauá Vila Taiguara Praia do Galvão Grilo I Vila Bom Futuro São Joel Capeme Rabo de Pó Crioulas	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda. Representa cerca de 75% da renda familiar (Volume IV, p. 1890 e 1891).
Tucuruí	Vila Captura Vila Pedernera Santa Maria Porto dos Pescadores Ilha Bom Futuro Km 19 - Lago Tucuruí	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda (Volume IV, p. 1900).

Baião	Santa Maria do Adrobal Rua do Fogo Matacurá Parreira Vila Xininga Ilha do Açaizão/Vila Correia São Joaquim do Itaquara Joana Peres Cardoso Calados Boa Vista Umarizal Maracanã São Bernardo da Beira Baião Engenho Panpelonia Taperuçu Araquembaua Baixinha Ilha do Jiló Ilha do Lacreia	A pesca é a principal fonte de subsistência e de renda (Volume IV, p. 1907).
--------------	---	--

A exclusão dessas comunidades não decorre de sua inexistência, mas de operação metodológica do empreendedor: a redução arbitrária da Área de Influência Direta (AID) de 20 km, parâmetro adotado nos estudos pretéritos do próprio licenciamento, para um raio de apenas 3 km dos pontos de intervenção.

A influência do empreendimento em área ocupada por comunidades tradicionais e quilombolas está devidamente comprovada. A inicial traz diversos documentos que comprovam que há comunidades tradicionais incluídas na área de influência direta do empreendimento. Ademais, não é necessário conhecimento técnico para concluir que na área há também comunidades tradicionais (ribeirinhas), que retiram seu sustento do rio e tem forte vínculo social e cultural com o meio ambiente, fato que fora demonstrado durante a inspeção judicial.

No que tange à proteção dos territórios tradicionalmente ocupados pelas comunidades tradicionais que não estão formalmente demarcados, não poderá ser fator impeditivo do reconhecimento de direitos territoriais, pois, inclusive, a Convenção 169/OIT, por meio do seu Decreto nº 10.088/2019, em seu artigo 1º, dispõe:

1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, 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;

Eis a base normativa para a consulta prévia, livre e informada. Cabe ressaltar que as disposições da referida Convenção da OIT se aplicam aos quilombolas e aos ribeirinhos.

A Constituição Federal assegura expressamente a proteção ao patrimônio imaterial consistente na cultura e modo de vida dos grupos formadores da sociedade brasileira. Dá especial tratamento às comunidades remanescentes de quilombos, vejamos:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo

civilizatório nacional.

(...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

(...)

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Mas também a convenção abrange outros grupos populacionais, como os ribeirinhos amazônicos. A eminente Juíza Federal JAIZA MARIA PINTO FRAXE, analisando as disposições da Convenção Sobre Diversidade Biológica e a Medida Provisória n. 2.186-16, que trata do acesso e exploração de recursos genéticos (e que também fazem referência à populações tradicionais), define quais grupos se enquadram no referido conceito:

(...) comunidades tradicionais não são definidas por algum tipo de rol fechado, tratando-se de qualquer grupo humano com traços culturais peculiares, sistemas de manejo que respeitam os ciclos da natureza, mediante utilização de conhecimentos herdados de gerações passadas, que assim se declarem, não cabendo ao Direito negar-lhe identidade, a pretexto de preenchimento de cadastros e formulários definidos por quem não pertence a esses grupos. No ponto, segundo Diegues e Arruda (2001, p.25-26), hoje existem inúmeras comunidades tradicionais: os açorianos, os babaçueiros, os caboclos ribeirinhos amazônicos, os caíçaras, os caipiras sítiantes, os campeiros, os jangadeiros, pantaneiros, os pescadores artesanais, os praiheiros, os quilombolas, os sertanejos/vaqueiros e varjeiros (ribeirinhos não-amazônicos). A qualquer momento, novas surgirão, pois não há proibição para tanto. (Decisão n. 72-A/2014, Processo

A respeito da matéria, também trago à colação as considerações tecidas
Desembargadora Federal SELENE MARIA DE ALMEIDA:

O povo tradicional não é apenas o índio. Em termos antropológicos cresce a consciência de que há várias culturas com identidade própria, com as quais se estabelece uma unidade nacional em razão da religião cristã e da língua comum. No território da jurisdição do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, encontramos grupos tradicionais que foram alcançados pelo processo de modernização desigual em áreas isoladas, como os jangadeiros do sul da Bahia, os caboclos, ribeirinhos amazônicos, sertanejos/vaqueiros do Piauí e do oeste da Bahia, os varzeiros, ribeirinhos que vivem as margens do rio São Francisco, os pantaneiros do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os quilombolas, os babacueiros no Maranhão, Piauí e norte de Goiás. Os praieiros habitam a faixa litorânea da região amazônica entre o Piauí e o Amapá. Vivem em grandes extensões de mangue e ilhas. (...) As populações tradicionais não-índigenas da Amazônia vivem de atividades extrativistas. Os ribeirinhos habitam nas várzeas e beiras de rios, sobrevivendo essencialmente da pesca. Alguns seringueiros, e castanheiros habitam também à beira de rios, igapós e igarapés, contudo outros vivem em terra, sendo menos dependente da pesca. “Os caboclos/ribeirinhos vivem, principalmente, à beira de igarapés, igapós, lagos e várzeas. Quando as chuvas enchem os rios e riachos, estes inundam lagos e pântanos, marcando o período das cheias, que por sua vez regula a vida dos caboclos. Esse ciclo sazonal rege as atividades de extrativismo vegetal, agricultura e pesca dos habitantes da região (Mybury-Lewis 1997). Quando começa a cheia torna-se impossível fazer roça e mesmo a pesca e a caça tornam-se mais difíceis. Esses caboclos são extrativistas e agricultores que produzem em regime familiar, vendendo o excedente e, freqüentemente, em períodos de maior demanda de força de trabalho lançam mão da troca de dias entre vizinhos. Como os sítios ocupam as beiras dos rios, os ribeirinhos podem tirar proveito das várzeas, colhendo produtos alimentícios, principalmente a mandioca, mas também frutas e ervas medicinais. Nas florestas, extraem o látex para a venda e também a castanha do Pará, além de criar pequenos animais domésticos e alguns deles têm também algumas cabeças de gado. Moram em casas de madeira, construídas em palafita, mais adaptadas ao sistema das cheias.”

Os ribeirinhos são, portanto, a população rural fluvial. É uma população com traços indígenas. Habitam em pequenas comunidades relativamente isoladas. A estrutura social de suas famílias se sobrepõe ao sistema formal de representação política. O principal meio de transporte são pequenas canoas de madeira.

“Os ribeirinhos não são proprietários das terras que moram. São raros os títulos de propriedade privada e, geralmente, tratam-se de terras devolutas. Alguns desses ribeirinhos são posseiros, que cultivam nas terras de outros ou na zona da várzea, têm apropriação do produto do trabalho, mas não a propriedade da terra. Por outro lado, as terras da várzea, que inundam periodicamente, não podem ser registradas em cartório de acordo com os princípios da legislação brasileira.”(Gabriela O. Alvarez e Nicolas Reynard,

in Amazônia Cidadã).

Essa população mestiça não é mais índio, mas também não se integra a sociedade nacional. O conceito de população tradicional foi desenvolvido pela antropologia e não é imune de controvérsias. Relevante na caracterização desses agrupamentos humanos é que reproduzem historicamente sua forma de sobrevivência, de certa forma isolada, mantendo ao longo do tempo, as mesmas atividades de subsistência em espaço geográfico dependendo de ciclos da natureza e recursos naturais renováveis. Alguns desses grupos têm mais ou menos visibilidade social, ou identidade pública. Os povos indígenas sempre foram objeto de peculiar atenção em virtude da significativa diferença que os separa da sociedade

nacional, isto é, são anteriores à formação do Estado nacional e têm língua e religião distintas do colonizador e, depois, dos neo-brasileiros. Os povos tradicionais dedicados à extração de recursos pesqueiros, como os ribeirinhos da Amazônia, não têm visibilidade econômica ou simbólica e não dispõem de uma legislação que reconheça as peculiaridades do espaço natural que ocupam e no qual sobrevivem. Eles não ocupam um lugar privilegiado no discurso sócio-ambientalista, como ocorre com os indígenas. São os esquecidos. (...) Os ribeirinhos têm o direito à identidade cultural, devendo ser oferecidos meios para a manutenção de seu modo de vida e produção, repassados de geração em geração, de acordo com os ciclos da natureza. Não há uma palavra nestes autos sobre como se vai proporcionar às quatrocentas famílias de ribeirinhos condições de sobrevivência, pois necessitam de recursos florestais à prática da pesca extrativista de forma sustentável. Nada se disse sobre em que locais e em que condições esse grupo será realocado. Tem-se que pensar em reassentamento em lugares que propiciem condições análogas de sobrevivência, inclusive em relação ao modo de produção e aos conhecimentos tradicionais. (Voto da Relatora, AG 0017006-45.2006.4.01.0000 / PA, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, QUINTA TURMA, DJ p.147 de 05/02/2007

Evidentemente, com base em tal entendimento, as disposições da Convenção OIT n. 169 se aplicam aos remanescentes de quilombos e às comunidades ribeirinhas. No caso dos autos, temos que está evidenciado o não cumprimento do disposto na mencionada convenção, no caso posto à apreciação sob a derrocagem da hidrovia.

Ainda, a respeito da matéria, quanto à necessidade do procedimento de consulta prévia, livre e informada, precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no sentido que a sua ausência leva à nulidade do procedimento administrativo:

PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. IMPLANTAÇÃO DO PÓLO NAVAL DE MANAUS/AM. COMUNIDADES RIBEIRINHAS. CONSULTA PRÉVIA. OBRIGATORIEDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL. BRASIL.

PAÍS SIGNATÁRIO. OBSERVÂNCIA. PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL COMPLEXA. NECESSIDADE. 1. Não foram infirmados no presente recurso os fundamentos da decisão agravada, que deram azo à determinação de que tanto a União quanto o INCRA não realizassem nenhuma transferência de seus imóveis, a qualquer título, para o Estado do Amazonas, além da proibição de retirar ou remover as comunidades ribeirinhas de suas terras durante o curso da ação civil pública em trâmite no Juízo de origem. 2. Para a implantação do Pólo Naval no Estado do Amazonas, faz-se necessária a observância às normas supralegais – Convenção 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica e Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, da qual o País é signatário –; constitucionais – artigos 215 e seu § 1º, 216, 231 e 232 –; e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos inerentes às populações tradicionais. 3. A ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima. 4. Nas informações prestadas pelo Juízo de origem constata-se que a ação civil pública encontra-se conclusa para decisão em razão do Estado do Amazonas ter pugnado, na fase de especificação de provas, pela produção de prova pericial complexa, para fins de realização de exame, vistoria por parte de engenheiros ambientais e antropólogos, com o fito de serem fixados quais seriam os impactos a serem sofridos pelas comunidades ribeirinhas supostamente afetadas pela implantação do Pólo Naval e ainda, se haveria comunidade diretamente afetada empreendimento. 5. Diante do quadro fático apresentado, afigura-se necessária a manutenção da decisão agravada. 6. Agravo de instrumento da União não provido. (AG 0031507-23.2014.4.01.0000 / AM, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.3172 de 12/06/2015)

Destaco ainda, que consoante entendimento da instância superior ao interpretar o disposto na Convenção OIT n. 169, deve a Administração adotar as seguintes medidas no curso do procedimento de consulta livre, prévia e informada:

As exigências fundamentais que a consulta instalada pelo Estado deve observar: 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-fé; 5) o resultado da participação, opinião, sugestões quanto às medidas, ações mitigadoras e reparadoras dos danos causados com o empreendimento será refletida na decisão do Estado. **(Voto proferido pela Desembargadora Federal SELENE ALMEIDA na EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903 / PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.316 de 27/08/2012**

De fato, o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) adotou **"artifícios ilegais e sem embasamento técnico para reduzir artificialmente as áreas de influência"** do empreendimento, resultando na exclusão de diversos povos e comunidades do direito à consulta e avaliação dos impactos sobre a atividade pesqueira.

A definição dessas áreas exclui comunidades com base na localização de suas áreas de habitação, ignorando o uso tradicional do rio para pesca e navegação. O critério lógico é considerar o uso tradicional do rio, independentemente da localização das áreas de habitação.

Tal delimitação, sem lastro técnico nos autos, retirou do universo de consulta e de compensação às comunidades já mencionadas e identificadas no Levantamento populacional das comunidades do Pedral do Lourenço (IDID 2239153478) e confirmadas pelos depoimentos colhidos na inspeção judicial de 23 e 30 de setembro de 2025, conforme detalhamento nas seções posteriores.

O mapeamento do número de pescadores, famílias, áreas de pesca e renda é vital para estimar os impactos e definir medidas mitigadoras, mas a ausência dessas informações no diagnóstico da produção pesqueira impede o entendimento da extensão e magnitude dos impactos.

A exclusão da operação da hidrovia do escopo do licenciamento impede a avaliação

dos impactos do tráfego permanente de grandes embarcações sobre a atividade pesqueira e o modo de vida das comunidades ribeirinhas.

Essa exclusão configura uma **"dispensa indevida do licenciamento ambiental"**. A operação da hidrovía pode afetar os locais de pesca, violando os princípios da prevenção, precaução e do poluidor-pagador. Ao excluir a fase de operação, o DNIT se exime da responsabilidade pelos impactos, impedindo a implementação de medidas de mitigação e compensação adequadas. A dispensa do monitoramento do desembarque pesqueiro durante o ciclo hidrológico completo, sem justificativa técnica ou jurídica, desconsidera os pareceres técnicos do IBAMA e impede a avaliação precisa dos impactos. A avaliação de viabilidade socioambiental deve considerar a amplitude dos impactos gerados pela implantação e operação do sistema de navegação pretendido.

A decisão do juiz *a quo*, ao não considerar as comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, contradiz a necessidade de consulta prévia e a avaliação dos impactos da Hidrovía Araguaia-Tocantins sobre esses povos, conforme já indicado na petição inicial.

De ver-se, porém, que, em se tratando de consulta **prévia**, a sua realização haverá de preceder o próprio ato de autorização do empreendimento, hipótese não ocorrida, na espécie, não se podendo admitir a sua inclusão como mera condicionante a ser cumprida durante o respectivo licenciamento ambiental, por se tratar de condição *sine qua non* para a sua realização, conforme, inclusive, já decidiu este egrégio Tribunal, em caso similar, nestes termos:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUALCIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE, NO ESTADO DO PARÁ. AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (DECRETO LEGISLATIVO Nº. 788/2005) DESPROVIDA DE AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS. VIOLAÇÃO À NORMA DO § 3º DO ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C/C OS ARTS. 3º, ITEM 1, 4º, ITENS 1 E 2, 6º, ITEM 1,

ALÍNEAS A, B, E C, E 2; 7º, ITENS 1, 2 E 4; 13, ITEM 1; 14, ITEM 1; E 15, ITENS 1 E 2, DA CONVENÇÃO Nº. 169/OIT. NULIDADE. OMISSÃO DO JULGADO. OCORRÊNCIA. EFEITOS MODIFICATIVOS. POSSIBILIDADE. I - Deixando o acórdão embargado de se pronunciar acerca de questão relevante ao deslinde da demanda, como no caso, em que a Turma julgadora não se manifestou acerca da violação da norma dos arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2 da Convenção nº. 169/OIT, impõe-se o acolhimento dos embargos de declaração, veiculados com a finalidade de suprir-se a omissão apontada. II - A discussão que se travou nestes autos gira em torno de direitos difusos, de natureza sócio-ambiental, por se tratar da instalação de empreendimento hidrelétrico, encravado no seio da Amazônia Legal, com reflexos diretos não só em todos os ecossistemas ali existentes, mas, também, primordialmente, em terras e comunidades indígenas, com influência impactante sobre suas crenças, tradições e culturas, conforme assim noticiam os elementos carreados para os presentes autos, a revelar o caráter 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, 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. III - Nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei". IV - 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: "Artigo. 3º 1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta

Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos. 2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente convenção; Artigo 4º 1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados. 2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados; Art. 6º 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; Artigo 7º 1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam. Artigo 13 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com

as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação; 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; 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 nas 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 prospecção 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". V - Afigura-se equivocado e omissivo o Acórdão embargado, ao considerar que o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do Decreto Legislativo 788/2005, apenas sinalizando a decisão monocrática da Presidência da Suprema Corte, nos autos da Suspensão de Liminar nº. 125-6/PARÁ, arquivados em 12/11/2007, sem considerar o que dispõem o Regimento Interno da referida Corte Suprema (art. 21, incisos IV e V) e a Lei 9.868, de 10/11/99 (arts. 10, 11 e 12 e respectivos parágrafos), a exigir decisão colegiada da maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, na matéria, o que não ocorreu, na espécie. Ademais, não há que se cogitar, na espécie, de invasão da esfera de discricionariedade administrativa, na formulação e implementação da política energética nacional, pela atuação diligente do Poder Judiciário, no controle dessas políticas públicas ambientais (CF, art. 5º, XXXV), em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, caput), como assim já orienta a sólida jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal (ADPF 45 MC/DF - Rel. Ministro Celso de Mello - julgado em 29/04/2004 e RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celso de Mello, inter plures). VI - Na hipótese dos autos, a localização da Usina Hidrelétrica Belo Monte, no Estado do Pará, encontra-se inserida na Amazônia Legal e sua instalação causará interferência direta no mínimo existencial-ecológico de comunidades indígenas, com reflexos negativos e irreversíveis para a sua sadia qualidade de vida e patrimônio cultural em suas terras imemoriais e tradicionalmente ocupadas, impondo-se, assim, a autorização do Congresso Nacional, com a audiência prévia dessas comunidades, nos termos dos referidos dispositivos normativos, sob pena de nulidade da autorização concedida nesse contexto de irregularidade procedimental (CF, art. 231, § 6º), como no caso. VII - No caso em exame, a autorização do Congresso Nacional, a que alude o referido dispositivo constitucional em tela (CF, art. 231, § 3º), afigura-se manifestamente viciada, em termos materiais, à mingua de audiência prévia das comunidades indígenas afetadas, que deveria ocorrer à luz dos elementos colhidos previamente pelo estudo de impacto ambiental, que não pode, em hipótese alguma, como determinou o Decreto Legislativo 788/2005, ser um estudo póstumo às consultas necessárias à participação das comunidades indígenas. A Constituição do Brasil não consagrou um estudo póstumo de impacto ambiental; ela consagrou um estudo prévio de impacto ambiental (CF, art. 225, § 1º, IV), e o governo federal quer implantar um estudo póstumo de impacto ambiental, na espécie, assim, anulando os direitos fundamentais dessas comunidades indígenas. VIII - Na ótica vigilante da Suprema Corte, "a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...). O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito

entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações" (ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello -DJU de 03/02/2006). Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, com abrangência dos direitos fundamentais à dignidade e cultura dos povos indígenas, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a Carta Ambiental da França (02.03.2005), estabelecendo que "o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável. IX - Nesse contexto de desafios das metas de desenvolvimento para todos os seres vivos, neste novo milênio, na perspectiva da Conferência das Nações Unidas - Rio+20, a tutela jurisdicional-inibitória do risco ambiental, que deve ser praticada pelo Poder Judiciário Republicano, como instrumento de eficácia dos princípios da precaução, da prevenção e da proibição do retrocesso ecológico, como no caso em exame, no controle judicial de políticas públicas do meio ambiente, a garantir, inclusive, o mínimo existencial-ecológico dos povos indígenas atingidos diretamente e indiretamente em seu patrimônio de natureza material e imaterial (CF, art. 216, caput, incisos I e II) pelo Programa de Aceleração Econômica do Poder Executivo Federal, há de resultar, assim, dos comandos normativos dos arts. 3º, incisos I a IV e 5º, caput e incisos XXXV e LXXVIII e respectivo parágrafo 2º, c/c os arts. 170, incisos I a IX e 225, caput, e 231, § 3º, da Constituição da República Federativa Do Brasil, em decorrência dos tratados e convenções internacionais, neste sentido, visando garantir a inviolabilidade do direito fundamental à sadia qualidade de vida, bem assim a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em busca

do desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações. X - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a conseqüente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada). No caso concreto, impõe-se com maior rigor a observância desses princípios, por se tratar de tutela jurisdicional em que se busca, também, salvaguardar a proteção da tutela jurisdicional em que se busca, também, salvaguardar a proteção da posse e do uso de terras indígenas, com suas crenças e tradições culturais, aos quais o Texto Constitucional confere especial proteção (CF, art. 231 e §§), na linha determinante de que os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses das populações e comunidades indígenas, bem como habilitá-las a participar da promoção do desenvolvimento sustentável (Princípio 22 da ECO-92, reafirmado na Rio + 20). XI- Embargos de declaração parcialmente providos, com modificação do resultado do julgamento. XII - Apelação provida, em parte. Sentença reformada. Ação procedente, para coibir o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA de praticar qualquer ato administrativo, e tornar insubsistentes aqueles já praticados, referentes ao licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, em decorrência da invalidade material do Decreto Legislativo nº. 788/2005, por violação à norma do art. 231, § 3º, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, item 1, 4º, itens 1 e 2, 6º, item 1, alíneas a, b, e c, e 2; 7º, itens 1, 2 e 4; 13, item 1; 14, item 1; e 15, itens 1 e 2 da Convenção nº. 169/OIT, ordenando às empresas executoras do empreendimento hidrelétrico Belo Monte, em referência, a imediata paralisação das atividades de sua implementação, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5º). (EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903 / PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.316 de

27/08/2012)

Primeiramente, porque a Convenção n.º 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) garante o direito à consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetá-las diretamente. A decisão judicial questiona a aplicabilidade da Convenção n.º 169 às comunidades ribeirinhas, mesmo o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) descrevendo-as como "comunidades tradicionais ribeirinhas".

Sobre o assunto a Convenção 169 da OIT tem como sujeitos os povos indígenas e tribais, conforme se extrai do artigo 1º do referido texto legal. Neste sentido, OLIVEIRA et al (2016, p. 17) explicam que *"a categoria povos tribais não se refere a uma única experiência social e histórica"*, sendo que podem ser consideradas como tribais as que **(1) possuem condições sociais, culturais e econômicas que 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; (2) tenham consciência de sua identidade tribal.**

No âmbito legislativo nacional, o artigo 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040/2007 conceitua Povos e Comunidades Tradicionais como *"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"*

Segundo, a decisão agravada não aborda a questão da redução artificial das áreas de influência do empreendimento, que exclui comunidades impactadas do direito à consulta e da avaliação dos impactos sobre a atividade pesqueira. A análise do EIA não corresponde à totalidade das comunidades ribeirinhas inseridas na Área de Influência Direta (AID) do empreendimento.

Aliás, o próprio juízo determinou na decisão a inclusão do Trecho 2, nas obrigações

justificadas pela necessidade de monitoramento e fiscalização, mesmo sob alegação de que o impacto fosse considerado menor, e pela impossibilidade de isolar completamente os impactos de cada trecho, considerando a dinâmica do ecossistema fluvial.

As medidas determinadas nos **itens "a, a.1, a.2, a.3, a.4, b e b.1"** da decisão agravada podem ser entendidas como obrigações indissociáveis e complementares, visando garantir uma avaliação ambiental abrangente e a proteção dos interesses das comunidades potencialmente afetadas em toda a área de influência do empreendimento. A exclusão do Trecho 2 poderia comprometer a efetividade das medidas, permitindo que impactos indiretos e cumulativos não fossem devidamente considerados.

Ainda que fôssemos considerar que o impacto ambiental no Trecho 2 seja considerado baixo e temporário, o princípio da precaução exige a adoção de medidas preventivas para evitar danos ambientais, especialmente em se tratando de um empreendimento de grande porte como a hidrovia. A incerteza científica quanto aos reais impactos do empreendimento justifica a imposição de obrigações mais rigorosas, incluindo o Trecho 2, para garantir a proteção do meio ambiente.

Desta forma, a decisão agravada deve ser interpretada de forma sistemática, considerando o contexto fático e jurídico do caso, bem como os princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente e aos direitos dos povos tradicionais. A interpretação restritiva proposta pelo IBAMA fragiliza a proteção ambiental e impede o cumprimento da finalidade da decisão agravada.

A decisão não questiona a validade dos critérios técnicos adotados pelo DNIT para restringir artificialmente as **"áreas de influência"** do empreendimento. Essa restrição tem como consequência a exclusão de diversas comunidades do direito à consulta e do monitoramento dos impactos, tornando seus sofrimentos e perdas invisíveis aos olhos da lei.

Isso porque serão diretamente afetadas todas as comunidades ribeirinhas que utilizam a calha principal do rio Tocantins para a pesca e para a navegação, ao longo da extensão da Hidrovia, desde Marabá até a Vila do Conde, em Barcarena/PA, onde termina o

canal de navegação e estão concentrados os portos.

Nesse sentido, devem ser contempladas tanto pela consulta prévia quanto pelo monitoramento de impactos do empreendimento sobre a atividade pesqueira, as comunidades tradicionais localizadas nos seguintes municípios: Marabá, Nova Ipixuna, Itupiranga, Novo Repartimento, Jacundá, Goianésia, Breu Branco e Tucuruí à montante.

A jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos tem reconhecido reiteradamente que os atributos relativos ao direito de propriedade são totalmente extensíveis aos povos indígenas e afrodescendentes tribais sobre seus territórios ancestrais, e o dever de proteção que emana do artigo 21 da Convenção Americana. A esse respeito, tanto a CIDH como a Corte tem afirmado que esses povos têm um direito de propriedade comunal sobre as terras que usam e ocupam tradicionalmente, e que a natureza deste direito está em função das modalidades de uso da terra e da sua posse consuetudinária⁵. Segundo a doutrina de José Afonso da Silva:

"As considerações feitas supra sobre cultura popular aplicam-se às culturas afro-brasileiras e indígenas, que receberam igual proteção da Constituição. Sítios e locais onde afloram as culturas afro-brasileiras, os quilombos, tiveram proteção direta da Constituição, cujo art. 216, § 5º, declara que "ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos". (...) O zoneamento é também uma forma de reconhecimento do valor cultural de bens imóveis urbanos ou conjuntos urbanos (CF, art. 216, V), por meio da delimitação de zona ou sítio de valor histórico, artístico e paisagístico (...)". (José Afonso da Silva, *Cometário Contextual à Constituição*, 6ª ed., p. 807 e 815)

A *ratio* mencionada no dispositivo constitucional visa assegurar o respeito às comunidades tradicionais, para poderem continuar vivendo segundo suas próprias tradições culturais, assegurando, igualmente, a efetiva participação em uma sociedade pluralista.

⁵ CIDH. Relatório No. 44/15. Caso 12.728. Mérito. Povo Indígena Xucuru. Brasil. 28 de julho de 2015, § 66; e Relatório No. 40/04. Caso 12.053. Mérito. Comunidades Indígenas Mayas do Distrito de Toledo. Belize. 12 de outubro de 2004, § 151. Corte IDH. Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C No. 305, § 100.

Trata-se de norma que tem como escopo a promoção da igualdade substantiva e da justiça social, enquanto confere direitos territoriais aos integrantes de um grupos subamternizados, que são vítimas de estigma e discriminação. Igualmente, a medida é reparatória, porquanto visa a resguardar uma dívida histórica da Nação, uma dívida histórica com comunidades compostas predominantemente por descendentes de pessoas escravizadas, que sofrem ainda hoje com o preconceito e violação dos seus direitos.

As questões postas no caso são extremamente complexas, sendo necessário que os nobres julgadores reconheçam a omissão indicada e considerem as comunidades tradicionais na totalidade, e não de forma isolada, como indicado na decisão singular..

III.3.2 PONTOS ESPECÍFICOS DA DECISÃO ACERCA DO INCRA E DA FUNAI - OMISSÃO E ERRO MATERIAL.

A decisão agravada limitou-se a registrar que a FUNAI o órgão sustentou a desnecessidade de consulta aos indígenas da Terra Indígena Mãe Maria com fundamento exclusivo na distância cerca de 21 km do epicentro das detonações, além do raio de 10 km previsto na Portaria Interministerial nº 60/2015. O erro material reside em tratar esse parâmetro cartográfico como critério determinante da exigibilidade da consulta, quando o art. 6º, 1, "a", da Convenção nº 169 da OIT toma por critério o impacto real sobre o modo de vida das comunidades. A premissa é tecnicamente insustentável: rio amazônico de dinâmica lótica transporta plumas de sedimento, detritos da fragmentação geológica e ondas de choque por dezenas de quilômetros, atingindo as águas da TI Trocará e os territórios de pesca indígena a jusante.

Esse raciocínio aplica de forma rígida e analógica um critério concebido para presumir impactos administrativamente, sem considerar a natureza ecológica do ecossistema afetado: o rio Tocantins é sistema lótico de águas correntes, no qual ondas de choque, sedimentos e resíduos das detonações viajam dezenas de quilômetros a jusante, atingindo territórios indígenas (como a TI Trocará) e quilombolas muito além de qualquer distância linear traçada em mapa.

A própria Portaria Interministerial nº 60/2015 estabelece, no seu art. 3º, § 3º, que a distância nela prevista constitui mera presunção de impacto, e não seu limite máximo, de modo que a avaliação técnica deve, em cada caso concreto, verificar se a área de influência real é superior ao raio presumido, sob pena de **“inconstitucionalidade de um ato infralegal restringir o alcance de um tratado internacional de direitos humanos, norma supralegal”**. O critério para o direito à consulta é a possibilidade de afetação real do modo de vida das comunidades pelo uso tradicional do rio, e não a localização de suas residências (art. 6º, Convenção nº 169 da OIT; art. 3º, I, Decreto nº 6.040/2007).

Atestar que as obras de derrocamento podem avançar sem a oitiva dessas populações porque seus territórios são, em sua maioria, rios e margens de terras devolutas, consubstancia grave omissão e violação ao direito à existência física e cultural dos ribeirinhos. A relação orgânica que possuem com o Rio Tocantins, seu meio de subsistência, transporte e reprodução social atrai a incidência inafastável da Convenção 169 da OIT.

No que concerne ao INCRA, o órgão admitiu expressamente nos autos (contrarrazões de ID 2184553605) que o mapeamento de comunidades tradicionais da região encontra-se em processo corretivo ainda inconclusivo, sem delimitação espacial definitiva. A omissão da decisão agravada consiste em desconsiderar que a conclusão desse mapeamento é pressuposto do próprio licenciamento: não se pode autorizar intervenção física irreversível sobre territórios cuja identificação socioeconômica está, por confissão do órgão competente, incompleta.

Mais grave e contraditória é a constatação do próprio Juízo de que o INCRA admitiu estar **"em curso processo de atualização corretivo de modo a mapear comunidades tradicionais na área objeto de influência". Enquanto o INCRA não concluir a identificação das comunidades tradicionais da área de influência e não se realizar a Consulta Prévia, Livre e Informada correspondente, a licença ambiental carece do requisito mínimo de completude do diagnóstico que a Constituição exige (art. 225, § 1º, IV, CF).**

Essa invisibilização atinge, com particular gravidade, os ribeirinhos amazônicos, povos e comunidades tradicionais não indígenas, cuja identidade cultural própria, fruto do

encontro secular entre populações indígenas e não indígenas na ocupação do interior amazônico, é protegida pelos arts. 215 e 216 da Constituição Federal e pelo art. 3º, I, do Decreto nº 6.040/2007, que define Povos e Comunidades Tradicionais como “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”.

A ausência de titulação fundiária formal sobre terras devolutas ou áreas de várzea não retira essa condição, tampouco autoriza a exclusão do direito à consulta prévia.

Os povos tradicionais dedicados à extração de recursos pesqueiros na Amazônia não dispõem da mesma visibilidade econômica ou simbólica de outros grupos, e frequentemente esbarram na ausência de uma legislação que reconheça as peculiaridades do espaço natural no qual sobrevivem. No discurso socioambientalista estatal, não ocupam um lugar privilegiado; são, via de regra, os esquecidos. Contudo, os interesses das centenas de famílias que compõem esse segmento exigem um tratamento jurídico especial, que não se resolve com a lógica civilista da expulsão da terra mediante o pagamento de indenizações aviltantes.

Há uma incongruência ontológica nesta premissa: o Poder Judiciário revoga a suspensão das licenças e autoriza a implantação de um canteiro de obras e detonações mesmo com o reconhecimento de que o próprio Estado brasileiro (via INCRA) ainda está "corrigindo" o mapa para descobrir quem mora nas margens e vive das águas do rio.

A realização de mapeamento de comunidades é etapa constitutiva da Licença Prévia. Autorizar a obra enquanto se faz o mapeamento transforma o licenciamento em uma mera ficção homologatória de danos.

O que se discute nestes autos não é apenas o direito da sociedade nacional ao desenvolvimento, mas o direito fundamental de povos tradicionais marginais de não terem sua identidade destruída pelo desligamento forçado de seu espaço cultural. Os ribeirinhos possuem direito à identidade cultural e territorial, devendo o Estado oferecer meios para a manutenção de seu modo de vida e de produção, conhecimentos estes que são repassados de geração em

geração, em estrita sincronia com os ciclos da natureza em períodos de cheia e seca.

Excluir comunidades tradicionais do processo de consulta e da matriz de impactos com base em uma linha reta traçada em um mapa, ignorando que o rio é a artéria de sua reprodução física e cultural, corrompe o conceito material de "afetação" instituído pelo art. 6º da Convenção 169 da OIT. O critério para o direito à consulta é o uso tradicional do rio, e não um distanciamento arbitrário.

Aliás, a r. decisão embargada padece de grave omissão e obscuridade ao tangenciar a natureza jurídica e antropológica das populações atingidas pela Hidrovia Araguaia-Tocantins ao focar estritamente na questão econômica, discutindo o valor do salário-mínimo indenizatório, ou em distâncias quilométricas, o raio de 10 km, o d. Juízo omitiu-se sobre a tese central de que os pescadores e ribeirinhos do Pedral do Lourenço não são meros "ocupantes" do território, mas sim Comunidades Tradicionais, sujeitos de direito internacional abarcados pela Convenção nº 169 da OIT.

A decisão **AGRAVADA** reproduz, no âmbito jurisdicional, a invisibilidade social e política que o Estado brasileiro historicamente impõe aos ribeirinhos, ignorando a vasta fundamentação histórica e doutrinária carreada aos autos.

Mais grave e contraditória é a circunstância de que, se o Judiciário tem ciência, por confissão do próprio Estado (INCRA), de que o mapeamento fundiário e populacional das comunidades ainda está sendo corrigido, é logicamente impossível atestar a viabilidade ambiental do empreendimento representada pela Licença Prévia.

Logo, enquanto o INCRA não concluir a identificação das comunidades tradicionais da área de influência e não se realizar a Consulta Prévia, Livre e Informada correspondente, a licença ambiental carece do requisito mínimo de completude do diagnóstico que a Constituição exige (art. 225, § 1º, IV, CF), impondo-se a suspensão da execução material até que essa etapa constitutiva do próprio licenciamento se complete.

O Brasil abriga uma grande diversidade cultural decorrente da forma como se operou nossa colonização. À medida que o colonizador avançava rumo ao interior, com interesses específicos em ciclos econômicos, como a extração na Amazônia, núcleos

habitacionais foram se espalhando e, com a decadência desses ciclos, remanesceram isolados, voltados para uma economia de subsistência e profunda simbiose com a natureza.

Ademais, como demonstrado na seção VII.4, a auditoria operacional do TCU conforma que os procedimentos da Portaria Interministerial nº 60/2015 não substituem a consulta da Convenção 169/OIT circunstância igualmente omitida pela decisão agravada.

A correlação entre essa informação superveniente e o restante da instrução dos autos revela, ademais, uma assimetria que a decisão agravada também não enfrentou. A mesma Nota Técnica DNIT nº 51/2026 (ID 2284279095), de 29/06/2026, que impugna com riqueza de detalhes técnicos a metodologia indenizatória do Ministério Público Federal, reconhece, em seu próprio quadro-resumo dos pontos controvertidos, que a petição inicial e o aditamento apontam **“falta de consulta prévia ao povo Asuriní (TI Trocará) e exclusão das comunidades quilombolas Bailique, Santa Fé, Igarapé Preto e Baixinha”**, sem oferecer, quanto às quatro comunidades quilombolas nominalmente identificadas, qualquer impugnação técnica equivalente àquela dedicada, no mesmo documento e na mesma data, à distância das Terras Indígenas. **Ou seja: quanto aos povos indígenas, o DNIT e a FUNAI dispõem de resposta técnica fundamentada (as distâncias de 38 km e de mais de 100 km); quanto às comunidades quilombolas, os autos seguem, até a presente data, sem qualquer contestação técnica equivalente, apenas o silêncio documentado do processo corretivo do INCRA, já examinado no item VII destas razões.**

A própria Resolução CNJ nº 599/2024, que institui a Política Judiciária de Atenção às Comunidades Quilombolas e determina, em seu art. 14, a notificação e a oitiva dessas comunidades e a consulta ao INCRA e à Fundação Cultural Palmares antes de qualquer decisão que possa afetá-las: **se, passados mais de oito meses da decisão agravada, o processo corretivo do INCRA quanto às comunidades quilombolas do Trecho 2 permanece sem conclusão e sem qualquer nota técnica ou parecer que o atualize com a mesma precisão dedicada à questão indígena, a omissão apontada nestes embargos não apenas subsiste, como se agrava com o decurso do tempo, em contrariedade direta à diretriz de proteção reforçada que a própria Resolução CNJ nº 599/2024 impõe ao Poder Judiciário.**

Questiona-se a distância entre as Terras Indígenas e o Trecho 2, ainda que reiterada por informação técnica superveniente, não afasta o impacto hidrológico a jusante já demonstrado; se o próprio DNIT, na mesma nota técnica em que refuta a proposta indenizatória do Ministério Público Federal, silencia quanto à situação das quatro comunidades quilombolas nominalmente identificadas nos autos; e se o processo corretivo do INCRA quanto a essas comunidades segue, passados meses, sem informação de conclusão, a consequência jurídica é a de que a omissão apontada neste tópico não foi sanada pelos fatos supervenientes à decisão agravada ao contrário, foi por eles confirmada, impondo-se a suspensão da execução material até que essa etapa constitutiva do próprio licenciamento se complete quanto à totalidade das comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas identificadas nos autos.

III.3.3) DO FATIAMENTO ILÍCITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, DA DISPENSA INDEVIDA DA FASE DE OPERAÇÃO E DA INTERCONEXÃO DO RIO TOCANTINS COM OS IMPACTOS A JUSANTE

A decisão agravada não enfrentou a alegação central, deduzida desde a petição inicial e reiterada em ambos os embargos de declaração, de que o licenciamento ambiental da Hidrovia Araguaia-Tocantins foi ilicitamente fracionado. O processo administrativo nº 02001.000809/2013-80 tem por objeto a “*Hidrovia Araguaia-Tocantins*” como um todo; ao licenciar isoladamente o “Trecho 2” (derrocamento do Pedral do Lourenço), descolado dos Trechos 1 e 3 e da fase de operação (o tráfego contínuo de comboios de balsas), o IBAMA e o DNIT ofenderam a exigência de avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos do art. 6º, II, da Resolução CONAMA nº 01/1986 e do art. 2º, § 2º, da Resolução CONAMA nº 237/1997 vejamos:

Resolução nº 01/86

“Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; (grifo nosso)

Resolução nº 237/1997 do CONAMA

“Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. (...) § 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”.

Outro ponto omissos é a não apreciação da ilegalidade contida na exclusão da fase de operação do canal de navegação do escopo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O DNIT e o IBAMA reduziram o objeto do licenciamento apenas às "obras físicas" (dragagem e derrocamento), alegando que a navegação não seria passível de licenciamento.

Ocorre que a decisão agravada não enfrentou a ofensa direta dessa exclusão à Resolução CONAMA nº 01/1986. O art. 6º, inciso II, da referida norma exige obrigatoriamente a análise das propriedades cumulativas e sinérgicas dos impactos ambientais. É cientificamente incontroverso, e atestado pelo próprio EIA e pelo Estudo do Componente Indígena (ECI) presentes nos autos, que o tráfego contínuo de comboios de barcas (fase de operação) gerará impactos diretos e severos: alteração da qualidade da água, erosão de margens, perturbação comportamental da ictiofauna (peixes) e alteração das rotas de pesca e navegação das comunidades ribeirinhas.

A gravidade do faturamento ilícito do licenciamento e a exclusão da fase de operação (trânsito de barcas) deixaram de ser meras teses jurídicas para se confirmarem como fatos incontroversos, confessados e denunciados durante a Inspeção Judicial e as Audiências Públicas ocorridas em 29 e 30 de setembro de 2025.

A própria coordenadora do estudo de impacto pelo consórcio contratado pelo DNIT

confessou, em audiência pública, a fragmentação deliberada do licenciamento:

Os trechos para o licenciamento, eles foram divididos em três trechos. Trecho 1, Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna (...) Trecho 2, Itupiranga, Nova Ipixuna, Ilha do Bogéa que é o Pedral (...) E no Trecho 3... (...) a gente para a fase de LI [Licença de Instalação] a gente acabou separando esses trechos. (Ana Cláudia Abreu, coordenadora do EIA, Audiência Pública, Vila Tauiry, 29/09/2025).

Ao relatar a audiência de conciliação, o Juízo limitou-se a registrar a justificativa do DNIT de que a divisão em etapas (licenciando-se a instalação apenas do Trecho 2) seria uma mera **"estratégia de racionalização de recursos e atualização dos dados"**, e que a obra se destinava apenas à "segurança da navegação em período de estiagem, em uma via já existente, e não da criação de nova hidrovia". Contudo, a decisão omitiu-se por completo de realizar o controle de legalidade dessa "estratégia" frente ao ordenamento jurídico e aos fatos já judicializados.

Ao separar os trechos e emitir uma licença exclusivamente para “explodir pedras”, o órgão licenciador virou as costas para o impacto sinérgico de todo o complexo. O Ministério Público Federal, na mesma audiência, argumentou ao juízo, fatiar a obra significa esconder a sua finalidade poluidora (o tráfego hidroviário):

"...o licenciamento ambiental tá sendo feito de forma fragmentada, dividindo o rio em trechos e estão fazendo o licenciamento da derrocagem e da dragagem sem considerar que ela tem um objetivo final que é a construção de uma hidrovia. (...) essa hidrovia não é uma hidrovia per se, ela tem uma finalidade. E essa finalidade impactará quando a hidrovia funcionar... Ao se fazer esse fatiamento, nós temos uma outra situação que foi a exclusão de comunidades." (Falas do Procurador da República Rafael Martins, Audiência na Vila Tauiry, 29/09/2025)

A falácia estatal de avaliar o Trecho 2 de forma isolada foi rechaçada pelas próprias vítimas. A ribeirinha Odenira, da comunidade Mapiraí de Baixo (Cametá), situada a jusante do empreendimento, atestou:

o rio é um sistema único e a exclusão de municípios abaixo do Pedral é uma

fraude metodológica. "Esse projeto ele não deve iniciar de forma alguma sem que seja entendido o impacto desse projeto de forma completa, de todos os trechos... É inadmissível que esse projeto ele inicie sem toda essa dimensão desses impactos. Porque a gente entende que o rio ele é um só. A destruição que vai acontecer aqui no Pedral e na dragagem vai afetar os nossos municípios a jusante da barragem de Tucuruí: o município de Cametá, Mocajuba, Igarapé-Miri... Nós estamos sofrendo com processo de erosão. Imagine com a dragagem, com a navegabilidade das barcas, os comboios com nove barcas passando cerca de duas vezes por dia nos nossos rios. Como o nosso município de Cametá, as nossas populações que vivem nas margens dos rios não vão ser impactados?" (Falas de Odenira, Inspeção Judicial, 30/09/2025)

Ademais, r. decisão agravada omitiu-se sobre o perigo real e imediato da Fase de Operação da hidrovia. O DNIT sustenta que a licença é apenas para as obras físicas, ignorando que as barcas já transitam e causam danos letais à pesca. A senhora Maria Eunice, da Comunidade Pimenteira, relatou ao d. Juízo o impacto material que o fluxo logístico causa às artes de pesca tradicionais ("linha boiada"), atestando que a omissão do licenciamento sobre a navegação custará a sobrevivência das famílias:

"A nossa pescaria que a gente pesca, gente, é na caceia, a gente pesca com a nossa linha boiada. Se as balsa passar, elas levam... agora o ano passado, passou só uma balsa e levou a pescaria de um pescador, né? O pescador ficou mesmo com a mão na cabeça, porque não pode fazer nada, né? (...) Uma das balsa ela desgovernou, quebrou um cabo de aço (...) e o banzeiro foi tão forte que arrastou ela lá para minha ilha. (...) O meu esposo estava lá com duas

Esse fatiamento não é apenas metodologicamente questionável: é **juridicamente ilícito**, porque permite ao empreendedor licenciar as “obras físicas” (dragagem e derrocamento) e excluir do escopo do Estudo de Impacto Ambiental a própria finalidade poluidora do empreendimento, o tráfego hidroviário resultante. O Ministério Público

Federal já havia alertado, na mesma audiência: **“o licenciamento ambiental está sendo feito de forma fragmentada, dividindo o rio em trechos e estão fazendo o licenciamento da derrocagem e da dragagem sem considerar que ela tem um objetivo final que é a construção de uma hidrovia. (...) essa hidrovia não é uma hidrovia *per se*, ela tem uma finalidade. E essa finalidade impactará quando a hidrovia funcionar”** (Procurador da República Rafael Martins, Audiência Pública, Vila Tauiry, 29/09/2025).

A tese estatal de que a atividade de navegação, por si só, não demandaria licenciamento ambiental fundada na premissa de que hidrovia seria “sinônimo de curso d’água” e de que apenas as obras físicas (dragagem e derrocamento) alterariam “condições naturais”, não resiste ao próprio conteúdo do EIA/RIMA produzido pelo empreendedor, que reconhece expressamente o aumento projetado do fluxo de embarcações como fator gerador de impactos sobre a biota aquática e a pesca.

Não há ato normativo que dispense o licenciamento ambiental do funcionamento de hidrovias: ao contrário, os arts. 9º, III e IV, e 10 da Lei nº 6.938/1981 exigem licenciamento para toda atividade efetiva ou potencialmente poluidora, incluindo expressamente o **“funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais”** (art. 10).

Excluir a fase de operação do objeto do licenciamento configura dispensa tácita e ilegal, sem amparo em qualquer ato normativo que a autorize, e viola diretamente o princípio do poluidor-pagador (art. 4º, VII, Lei nº 6.938/1981), na medida em que exime o DNIT da responsabilidade por internalizar os custos dos impactos decorrentes do tráfego contínuo de comboios.

Fatos supervenientes e notórios, amplamente documentados pela imprensa regional e nacional no início de 2026, confirmam que o simples trânsito logístico das barcas, antes mesmo do início das detonações no Trecho 2, já prejudica a pesca tradicional:

• Folha de S.Paulo (Janeiro/2026) -Fluxo de soja atrapalha pesca no rio Tocantins,
no Pará, acesso em
Link:<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2026/01/transporte-de-soja-aumenta>

[-antes-de-explosao-de-pedral-no-rio-tocantins-e-impacta-pesca.shtml;](#)

• Gazeta Carajás (2026)- Antes de Pedral do Lourenço ser derrocado, fluxo de balsas com soja já aumenta no Rio Tocantins, acesso em Link <https://www.gazetacarajas.com/noticia/antes-de-pedral-do-lourenco-ser-derrocado-fluxo-de-balsas-com-soja-ja-aumenta-no-rio-tocantins;>

• Jornal Opção (2026)-: Tráfego de barcaças de soja cresce no rio Tocantins antes de obra no pedral do Lourenço; acesso em link: <https://tocantins.jornalopcao.com.br/noticias/trafego-de-baracasde-soja-cresce-no-rio-tocantins-antes-de-obra-no-pedral-do-lourenco-579589/>

A imprensa atesta que, antes mesmo do início das detonações no Trecho 2, o simples fluxo logístico de barcaças do agronegócio já está inviabilizando a pesca tradicional. Isso corrobora os laudos técnicos do MPF que alertavam que o fluxo de embarcações de grande calado afeta a qualidade da água, altera as rotas de pesca e afugenta a ictiofauna.

A dispensa da fase de operação agrava-se, ainda, pela circunstância de que o rio Tocantins é um sistema hidrológico único e interconectado: os impactos do derrocamento no Trecho 2 não se limitam ao seu perímetro físico, projetando-se a jusante sobre comunidades ribeirinhas e quilombolas dos Municípios de Baião, Mocajuba, Cametá e Limoeiro do Ajuru, cujos principais pontos de pesca serão interceptados pelo canal de navegação, conforme reconhecido pelo próprio Estudo de Impacto Ambiental quanto às Áreas de Influência Direta e Indireta do ambiente aquático.

Como resumiu, perante o próprio Juízo, a ribeirinha da comunidade Mapiraí de Baixo (Cametá), situada a jusante do empreendimento: ***“o rio ele é um só. A destruição que vai acontecer aqui no Pedral e na dragagem vai afetar os nossos municípios a jusante (...) Como o nosso município de Cametá, as nossas populações que vivem nas margens dos rios não vão ser impactados?” (Odenira, Inspeção Judicial, 30/09/2025).***

A redução artificial da Área de Influência Direta (AID) do ambiente terrestre de 20 km, adotados em estudos pretéritos do próprio empreendimento, para apenas 3 km a partir dos trechos de intervenção física constitui, nesse contexto, grave erro técnico e metodológico, desprovido de fundamentação científica robusta, cujo efeito prático é excluir do direito à

consulta prévia e à compensação exatamente as comunidades situadas fora desse buffer arbitrário, ainda que dependam do mesmo sistema fluvial para sua subsistência.

O critério normativo correto, à luz do art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, é o uso tradicional do rio para pesca e navegação, e não a distância entre a residência da comunidade e o canteiro de obras.

Questiona-se o objeto do licenciamento é a Hidrovia Araguaia-Tocantins como um todo; se a Resolução CONAMA nº 01/1986 exige a avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos; se o próprio EIA reconhece impactos da fase de operação sobre a biota aquática e a pesca; e se o rio Tocantins é sistema hidrológico único, cujos impactos do derrocamento se projetam a jusante, a fragmentação do licenciamento em “trechos” isolados, com exclusão da fase de operação e das comunidades situadas além de um buffer arbitrário de 3 km, é ilícita, e a consequência jurídica é o reconhecimento dessa ilegalidade como fundamento adicional e autônomo para a nulidade, ou, subsidiariamente, a suspensão das licenças ora impugnadas.

III.3.4.1 DA PESCA ARTESANAL, DOS IMPACTOS ECOLÓGICOS SOBRE A ICTIOFAUNA E DAS CONDICIONANTES DE MONITORAMENTO NÃO CUMPRIDAS

A decisão agravada reconheceu, com base na Inspeção Judicial, que a relação das comunidades ribeirinhas com o rio Tocantins **“ultrapassa o mero proveito econômico”**, consubstanciando seu próprio modo de vida, mas omitiu-se quanto às consequências jurídicas imediatas dessa constatação.

Os “Pedrais” funcionam como habitat de reprodução e abrigo de espécies reofílicas e litofílicas, e o próprio IBAMA, ao analisar o EIA, reclassificou o impacto sobre a atividade pesqueira de magnitude “Média” para “Alta”. A dispensa do monitoramento do desembarque pesqueiro por um ciclo hidrológico completo, exigência que os próprios técnicos do IBAMA reputaram imprescindível para constituir o **“marco-zero”** do licenciamento, foi arbitrariamente tolerada pela decisão agravada.

Levantamento técnico produzido por pesquisadores da Universidade Federal do Sul

e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), anexado aos autos, comprovou que uma amostragem de apenas 4.977 pescarias locais resultou na captura de aproximadamente 200 toneladas de pescado, gerando receita direta de R\$ 670.077,00 (seiscentos e setenta mil e setenta e sete reais) aos pescadores artesanais da região, magnitude econômica e alimentar que a decisão agravada não confrontou ao autorizar a continuidade das obras diante de lacunas reconhecidas no diagnóstico da ictiofauna.

Foi demonstrado nos autos, com base em laudos de pesquisadores e depoimentos das comunidades, que os "Pedrais" funcionam como habitats de reprodução e abrigo (cavernas de pedra) de diversas espécies de peixes (ictiofauna reofilica e litofilica)(IDs 2143365738 e 2239153477;ID 2187478081). Pesquisadores alertaram expressamente para o risco de prejuízos aos berçários de tartarugas (Praia do Meio) e para a impossibilidade de descartar o risco de extinção de espécies. O próprio IBAMA (ID 2143372035 / ID 2143372772/ID 2143371870), ao analisar o EIA, alterou a magnitude do impacto sobre a redução de pesca de "Média para Alta".

Enquanto engenheiros do consórcio alegaram que utilizam *"espuletas de som"*, *"tiros de aviso"* e *"cortinas de bolhas"* para afugentar peixes antes do fogo , o pescador Ronaldo esclareceu a dinâmica real do Pedral(ID 2187478081):

“Os peixes do pedral são peixes territorialistas (jaú, pirarara, surubim, cari). Quando eles ouvem qualquer barulho de perfuração ou espuleta, eles não fogem para longe; eles vão para dentro da loca (caverna de pedra subaquática) se esconder. Vocês vão detonar a rocha com o peixe entocado lá dentro.”

No mesmo Áudio 3, o próprio representante do consórcio admitiu que a licença veio com "um ano de fogo piloto" para *"testar medidas mitigadoras... e se não for efetivo o que a gente tem planejado, a gente vai buscar alternativas em literatura"*. Esse depoimento é a confissão de que o empreendedor pretende usar a fauna e o rio como campo de testes durante a própria execução das explosões .

A decisão omitiu-se sobre o fato de que a Parecer Técnico do próprio órgão licenciador exigia o monitoramento do desembarque pesqueiro por, no mínimo, um ciclo

hidrológico completo para formar o "marco-zero" antes da concessão das licenças, o que foi arbitrariamente ignorado. Aceitar as medidas mitigadoras propostas pelo DNIT, como "espantar os peixes" com ruídos antes das explosões) sem que se tenha o real dimensionamento da riqueza biótica que será destruída viola o Princípio da Prevenção.

Os réus confessaram a dispensa de licenciamento para a fase de operação da Hidrovia (o trânsito contínuo de comboios de balsas), avaliando apenas o impacto temporário das máquinas quebrando as pedras. Ocorre que o trânsito frequente de embarcações de grande calado intensifica processos erosivos, altera a qualidade da água, provoca o afugentamento da ictiofauna e altera rotas de pesca e navegação. Ficou provado nos autos que as obras de instalação, desmatamento, dragagem e detonação de pedrais, causarão grave alteração da qualidade biótica do ecossistema aquático, gerando estresse, fuga da fauna e interferência letal em nichos ecológicos essenciais para a reprodução de espécies.

Diante disso, o próprio IBAMA reclassificou o impacto de **"diminuição da atividade pesqueira"** para impacto de magnitude e relevância altas.

Mesmo com esse cenário crítico, a decisão embargada silenciou sobre a dispensa irregular do monitoramento do desembarque pesqueiro durante um ciclo hidrológico completo, exigência que havia sido estabelecida pelos técnicos do IBAMA como imprescindível para constituir o marco-zero, ou seja, cenário pré-impacto da região.

III.3.5) DOS ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS DSAP E PMAP: METODOLOGIA VICIADA E A INVISIBILIZAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS

A decisão agravada reconhece, ela própria, controvérsia relevante quanto à suficiência do Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSAP) e do Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP), registrando deficiências na inclusão das comunidades pesqueiras, defasagem temporal e falta de informações sobre rotas e locais de pesca. Essa deficiência foi confirmada, em detalhe técnico, pela Professora Cristiane Cunha (UNIFESSPA), especialista em monitoramento pesqueiro, durante a Inspeção Judicial:

Para sanar essa questão, a empresa propôs um diagnóstico socioambiental participativo chamado de DSAP com uma metodologia não adequada... As

comunidades não foram ouvidas no seu local de pesquisa, elas foram convidadas a estar no município de Nova Ipixuna e de Itupiranga. E isso trouxe então um viés em relação a essa pesquisa. Por quê? Dos 651 entrevistados, 69% eram da zona urbana de Itupiranga. Ou seja, as comunidades e pescadores que realmente estavam no território não foram entrevistados por essa metodologia (...) eles mapearam e colocaram números aqui que são 2000 pescadores, não é o quantitativo de pescadores da região, porque eles estão considerando os cadastros das colônias de pesca (...) o RGP não pode ser utilizado como medida de contagem do número de pessoas que vivem nesse território. (Profa. Cristiane Cunha, UNIFESSPA, Inspeção Judicial, 29-30/09/2025).

O próprio DNIT confessou, em audiência, que o número de 2.026 pescadores considerados atingidos deriva exclusivamente de cadastros em colônias e sindicatos das áreas urbanas de Itupiranga e Nova Ipixuna, admitindo que **“será realizada busca ativa complementar, com atualização cadastral, a fim de garantir maior precisão”**; confissão de que a própria base de cálculo do Programa de Indenização e Compensação Social (PICS) é falha e excludente.

Em contraponto à omissão estatal, as comunidades tradicionais produziram e trouxeram aos autos o Levantamento Populacional das Comunidades do Território do Pedral do Lourenço, documento que comprova a existência de centenas de famílias e pescadores informais não sindicalizados que o DSAP oficial invisibiliza.

Aliás, a nulidade metodológica do Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSAP) foi atestada em juízo pela comunidade científica. A Professora Cristiane Cunha, da UNIFESSPA, denunciou durante a inspeção que as entrevistas sequer ocorreram nas comunidades afetadas, gerando um viés inaceitável para o licenciamento, vejamos:

"Para sanar essa questão, a empresa propôs um diagnóstico socioambiental participativo chamado de DSAP com uma metodologia não adequada... As comunidades não foram ouvidas no seu local de pesquisa, elas foram convidadas a estar no município de Nova Ipixuna e de Itupiranga. E isso trouxe então um viés em relação

a essa pesquisa. Por quê? Dos 651 entrevistados, 69% eram da zona urbana de Itupiranga. Ou seja, as comunidades e pescadores que realmente estavam no território não foram entrevistados por essa metodologia..."

Em contrapartida à omissão do Estado, as comunidades tradicionais produziram e trouxeram aos autos o Levantamento Populacional das Comunidades do Território do Pedral do Lourenção (documento anexo). Esse levantamento rechaça a premissa demográfica do DNIT, pois comprova a existência de centenas de famílias e pescadores informais, parceiros de pesca não sindicalizados, ao longo do rio que utilizam o Pedral como território vital de reprodução física.

O ápice da contradição da decisão reside em seu comando final. O d. Juízo afirma categoricamente que a indenização proposta pelo DNIT com base nesses estudos falhos (de 1 salário-mínimo) é inconstitucional, pois se enquadra na "vedação à proteção deficiente" e "não reflete os danos materiais e existenciais".

Entrudo, em vez de aplicar a legislação ambiental e paralisar a obra por insuficiência de estudos, a decisão de ID 2226109118 determinou **"a suspensão do feito pelo prazo de 45 dias para que o MPE, com auxílio da DPU e das lideranças (...), tragam aos autos proposta de compensação indenizatória"**, mantendo as obras autorizadas.

Trata-se de uma transferência indevida de responsabilidades e inaceitável inversão do ônus da prova. À luz do Princípio do Poluidor-Pagador e da Lei nº 6.938/1981 e Resoluções CONAMA, é dever inafastável do empreendedor (DNIT) diagnosticar com precisão a magnitude dos danos e precificá-los de forma justa. Não cabe ao Ministério Público, à Defensoria ou às próprias vítimas impactadas produzir as respostas que faltaram no EIA/RIMA ou no DSAP do órgão governamental e econômica, mas foram invisibilizados pelo DSAP oficial.

Permitir que a Licença de Instalação nº 1518/2025 surta efeitos enquanto o próprio empreendedor admite que precisa realizar "busca ativa" para descobrir quem de fato pesca na região é subverter a lógica do licenciamento ambiental. A viabilidade socioambiental exige a

prévia e exata compreensão do universo de atingidos (art. 225, §1º, IV, da CF). Chancelar o início de detonações em um cenário de incerteza científica e omissão cadastral configura violação frontal ao Princípio da Precaução e obscuridade inaceitável no julgado.

Quanto ao PMAP, a promessa do DNIT de realizar o monitoramento pesqueiro ,o “marco-zero” do licenciamento, em apenas quatro meses antes do início da obra foi tecnicamente refutada por duas pesquisadoras ouvidas na Inspeção Judicial:

E aí me preocupa (...) o próprio programa de monitoramento da pesca que diz que o marco zero vai ser um monitoramento de 4 meses. Metodologicamente, doutor, e eu trabalho com monitoramento de pesca há mais de 10 anos. Metodologicamente, a gente não consegue ter um marco zero com 4 meses de monitoramento (...) Eu consigo provar isso tecnicamente. (Profa. Cristiane Cunha, UNIFESSPA, Inspeção Judicial).

Realmente em 4 meses não se faz monitoramento porque a pesca tem a safra, tem a migração dos peixes e nada é pontual. Nem o peixe, nem o pescador (...) tem um mapa com 222 pesqueiros mapeados (...) não vai impactar somente lá em cima. Todos os pescadores que fazem uso desse local vai ser impactados. (Profa. Rosália, UFRA, Inspeção Judicial).

A gravidade dessa insuficiência metodológica foi resumida pelo próprio pescador Josias Pereira de Sousa: **“O monitoramento da pesca, segundo o que eles falam no DNIT, é que vão fazer um estudo de agora em diante, quando eles começar a obra. Como eles vão saber como era o nosso modo de vida antes? Como é que eles vão saber o que que nós produzimos?”.**

Essa omissão jurisdicional viola frontal e diretamente o comando do art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal. A exigência constitucional para atividades potencialmente poluidoras determina que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) seja prévio e completo, consistindo em condição sine qua non para atestar a viabilidade do projeto.

Tolerar a implantação de intervenções físicas irreversíveis no leito do rio amparadas em um diagnóstico censitário e faunístico declaradamente deficitário subverte a lógica do Princípio da Prevenção. Na prática, a decisão agravada esvazia o rigor do texto constitucional,

transmutando o licenciamento ambiental em um mero simulacro procedimental voltado a cancelar danos que as comunidades tradicionais terão de suportar sozinhas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento de recentes das **ADIs nº 4.529 e 5.312**, assentou de forma pacífica que a dispensa ou flexibilização de estudos e de licenciamento para atividades com potencial de degradação afronta diretamente a Constituição Federal.

A jurisprudência da Suprema Corte não admite **"cheque em branco"** ao empreendedor, consagrando que a ausência de avaliação prévia viola frontalmente os Princípios da Proibição do Retrocesso, da Prevenção e da Precaução. Ao declarar a inconstitucionalidade de normas que tentavam flexibilizar ou afastar o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, o STF, **no julgamento da ADI 4.529 (Rel. Min. Rosa Weber)**, destacou o seguinte entendimento vinculante:

"O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa [...] flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução."

Na mesma toada, **ao julgar a ADI 5.312 (Rel. Min. Alexandre de Moraes)**, a **Corte Suprema** rechaçou a tentativa estatal de dispensar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), afirmando categoricamente que tal omissão configura verdadeira proteção deficiente ao meio ambiente:

"A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

(art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.”

A Licença de Instalação nº 1518/2025, nesse contexto, padece de vício de origem insanável, por ter sido emitida à revelia do cumprimento integral das condicionantes da fase prévia, notadamente em razão da insuficiência do DSAP e da não conclusão do PMAP.

Ademais, no que tange à supressão do meio de vida das comunidades, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou tese pacífica de que "o pescador artesanal que exerce atividade em rio que sofreu regular instalação de usina hidrelétrica tem direito de ser indenizado (...) em razão dos prejuízos materiais decorrentes da diminuição ou desaparecimento de peixes"⁶. **Se a jurisprudência garante a indenização para obras já concluídas, com muito mais razão o Princípio da Prevenção impede o início de uma obra (derrocamento) cujo programa indenizatório (PICS) baseia-se em um diagnóstico populacional assumidamente subnotificado pelo poluidor.**

Tolerar a emissão de licenças autorizativas de obras sob a promessa de condicionantes futuras pendentes e postergar a oitiva das populações para momento posterior à autorização do empreendimento esvazia o núcleo essencial do art. 6º da Convenção nº 169 da OIT e do art. 231 da Constituição Federal, convertendo o direito à consulta prévia em mera comunicação de danos consumados.

Assim, deve-se determinar, por conseguinte, que o próprio DNIT (e não o Ministério Público, a Defensoria Pública ou as comunidades hipossuficientes) refaça o diagnóstico populacional (DSAP), incluindo os dados do Levantamento Populacional produzido pelas comunidades, como condição para a manutenção de qualquer licença.

Destarte, o saneamento dessa nítida contradição é medida que se impõe para o fim de suspender a continuidade da execução material do licenciamento (LI nº 1518/2025) até que o próprio DNIT (e não o MPF ou as comunidades) refaça o diagnóstico (DSAP) para incluir os

⁶ Tese 6 da Edição nº 215 de Jurisprudência em Teses do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

dados do Levantamento Populacional das Comunidades, apresentando uma proposta de compensação (PICS) que afaste o vício de "proteção deficiente" já reconhecido pelo Juízo *a quo*.

III.3.5.1 COMPENSAÇÕES E INDENIZAÇÕES - PICS - CONTRADIÇÃO E PROTEÇÃO DEFICIENTE

Neste tópico reside um vício formal e material intransponível. A r. decisão agravada reconhece, com acerto e sensibilidade, que "a fixação de um salário-mínimo não reflete os danos materiais e existenciais que a obra trará às comunidades afetadas" e que tal valor, em abstrato, "não recompõe os custos que famílias ribeirinhas e pesqueiras obtenham com sua atividade". A decisão reconhece que a relação dessas comunidades com o rio ultrapassa o proveito econômico e atinge seu modo de vida. O d. Juízo consignou textualmente:

"Entendo, de um lado, que a fixação de um salário-mínimo não reflete os danos materiais e existenciais que a obra trará às comunidades afetadas. (...) entendo que o valor de um salário-mínimo em abstrato não recompõe os custos que famílias ribeirinhas e pesqueiras obtenham com sua atividade."

Trata-se do correto reconhecimento da inconstitucionalidade por proteção deficiente. Contudo, a contradição ontológica revela-se de forma no dispositivo do *decisum*: ao invés de suspender a licença até que o poluidor corrija o vício e apresente uma contrapartida digna, o Juízo, de forma paradoxal, autorizou a continuidade das intervenções físicas no rio e concedeu o exíguo prazo de 45 dias para que o MPF e a DPU tragam "proposta de compensação indenizatória".

O Poder Judiciário atestou que o Programa de Indenização e Compensação Social (PICS) desenhado pelo DNIT e aprovado pelo IBAMA é inconstitucional por configurar proteção deficiente.

A contradição reside no dispositivo da decisão. Após declarar que a compensação de 1 (um) salário-mínimo não recompõe os danos materiais e existenciais, o Juízo, alegando "falta de expertise para fixar de antemão os valores corretos", tomou duas atitudes inconciliáveis com o Direito Ambiental:

1. Autorizou a "continuidade do prosseguimento da execução material do licenciamento" (ou seja, as obras de derrocamento).

2. Determinou a suspensão do feito por 45 dias para que o MPF, a DPU e as lideranças "tragam aos autos proposta de compensação indenizatória".

Se a medida compensatória, condicionante da licença, é declarada insuficiente e incapaz de mitigar a perda do modo de vida, a licença ambiental não atesta a viabilidade da obra e deve ser imediatamente suspensa. Permitir o avanço das intervenções, que causarão a redução abrupta da pesca, sabendo que as famílias receberão um valor insuficiente para sobreviver é cancelar a socialização dos prejuízos e a concentração dos lucros.

O juízo ainda determinou: ***"No mesmo sentido, intime-se o MPF para que traga aos autos, os protocolos de escuta das comunidades tradicionais (indígenas e remanescentes de quilombolas), se houver, do trecho 2 eventualmente não ouvidas, e/ou identificação das comunidades ribeirinhas impactadas pelo trecho 2 e não incluídas nos estudos."***

Há neste comando uma grave subversão da lógica processual e do Direito Ambiental. Ao reconhecer a falha estatal nos estudos, a existência de comunidades **"não incluídas"** e impor ao Ministério Público Federal, autor da ação, o dever de realizar buscas de campo para mapear o território, encontrar protocolos de consulta e formular cálculos financeiros complexos de impacto, o d. Juízo *a quo* decreta uma verdadeira e ilegal inversão do ônus da prova em desfavor do meio ambiente e das vítimas, impondo ao MPF obrigação que, administrativamente, é do empreendedor e do licenciador.

Ademais, a Suprema Corte já assentou que a reparação de danos socioambientais ostenta caráter fundamental e contínuo, não comportando flexibilização ou mitigação dos deveres do Estado e do poluidor em desfavor das vítimas. Ao julgar o Tema 999 da Repercussão Geral (RE 654.833), o Supremo Tribunal Federal (STF) cravou a necessidade de proteção integral, rechaçando que o ônus da degradação recaia sobre a coletividade:

TEMA 999 DO STF- É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. (Trecho do Acórdão - RE 654.833): O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia

de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.

Portanto, Excelência, transferir às vítimas o fardo de quantificar os danos aos seus próprios modos de vida, sob o pretexto de **"falta de expertise do juízo"** ou necessidade de negociação, configura flagrante proteção deficiente e afronta direta às teses consolidadas pelas Cortes Superiores, conforme Súmula 618/STJ e Tema 999/STF. **Cabe ao empreendedor o dever primário de provar a adequação da compensação ou a ausência de danos, e não o inverso.**

Como corolário do princípio in dubio pro natura, ***"Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução"*** (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.9.2009), técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar **"que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva"** (REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009)

A decisão embargada subverte essa lógica legal ao impor ao MPF e às comunidades hipossuficientes o fardo de formular um projeto técnico-financeiro de compensação. Como demonstrado nos autos, a hipossuficiência dos ribeirinhos e a falta de estrutura para produzir tais dados complexos em 45 dias não podem servir de pretexto para que o Estado inicie as detonações.

Impõe-se o saneamento da r. decisão agravada, para que seja restabelecida a suspensão da Licença de Instalação nº 1518/2025 até que o próprio DNIT/IBAMA apresente um Programa de Indenização e Compensação Social (PICS) digno, calcado em dados primários reais de rendimento, sob pena de ofensa direta ao art. 225 da Constituição Federal e ao

Princípio do Poluidor-Pagador.

IV. DA PRECAUÇÃO AMBIENTAL E DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA: A INCERTEZA SOBRE A EXTENSÃO DO DANO SUBSOME-SE À SUSPENSÃO DA ATIVIDADE, NÃO À SUA AUTORIZAÇÃO

A r. decisão agravada (ID 2262401117 / ID 2226109118) incorre em insanável paradoxo lógico-jurídico. Ao mesmo tempo em que reconheceu expressamente a subsistência de incertezas e omissões estruturais no licenciamento ambiental do Trecho 2 registrando a "falta de compreensão da magnitude do impacto global e imediato da extensão do dano", a "existência de comunidades não consideradas nos estudos iniciais" e a "inadequação e desproporcionalidade da proposta compensatória de 1 salário-mínimo", resolveu esse quadro de dúvida em favor do prosseguimento da execução material do empreendimento, autorizando o início de intervenções físicas e perfurações com explosivos subaquáticos no Pedral do Lourenço.

O que se impugna, especificamente, é que a decisão agravada fez de premissas fáticas que ela própria assentou, ou seja, a inadequação da compensação proposta, o desconhecimento da extensão do dano, a pendência da consulta às comunidades ribeirinhas e quilombolas, à consequência jurídica de autorizar, ainda assim, a execução material da obra.

A dogmática do Direito Ambiental estabelece uma distinção conceitual indispensável entre os princípios da prevenção e da precaução. Enquanto o princípio da prevenção atua sobre riscos certos, concretos e cientificamente mensuráveis, exigindo a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para direcionar medidas de mitigação o princípio da precaução opera exatamente no campo da incerteza científica e da dúvida sobre a gravidade ou extensão do dano

A essência do Princípio da Precaução (Princípio 15 da Declaração do Rio de 1992 c/c o art. 225, caput e § 1º, IV, da Constituição Federal). Na ordem jurídica ambiental, **a ausência de certeza científica absoluta ou a verificação de dúvidas fundadas acerca da**

extensão e reversibilidade dos danos de um empreendimento de grande porte exigem a suspensão cautelar da atividade (in dubio pro natura), constituindo erro de hermenêutica converter a incerteza probatória em justificativa para liberar intervenções físicas irreversíveis.

Como ensina **Paulo Affonso Leme Machado (Direito Ambiental Brasileiro)** e **José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (Direito Ambiental na Sociedade de Risco)**, ocorrendo dúvida razoável ou ausência de certeza científica conclusiva quanto à inocuidade de uma intervenção, a dúvida deve militar obrigatoriamente em favor da preservação do ecossistema, sob o vetor do dogma *in dubio pro natura*.

A solução proferida pela decisão de origem contraria a linha jurisprudencial do Egrégio TRF1, que atrela a incerteza quanto aos estudos à paralisação preventiva do ato autorizativo:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. DÚVIDA SOBRE O POTENCIAL DELETÉRIO. DECISÃO CONSERVADORA. 1. *Em matéria ambiental, vige o princípio da precaução, segundo o qual, ocorrendo dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação.* 2. *Havendo incerteza acerca do cumprimento das condicionantes e da extensão dos impactos sobre as populações locais, impõe-se a manutenção da decisão que determinou a suspensão das licenças autorizativas.* (TRF1, 5ª Turma, AG 0076857-68.2013.4.01.0000/MT, Rel. Des. Federal Souza Prudente, e-DJF1 13/06/2014).

O Supremo Tribunal Federal, no **julgamento das ADIs nº 4.529/DF (Rel. Min. Rosa Weber)** e **5.312/TO (Rel. Min. Alexandre de Moraes)**, pacificou que a flexibilização ou postergação de estudos socioambientais para momento posterior à concessão de autorizações operacionais representa proteção deficiente do meio ambiente (*Untermassverbot*):

A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de

degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. (STF, Pleno, ADI 5312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 25/10/2019).

Permitir o avanço material da obra enquanto se tenta mapear retrospectivamente quem são os atingidos e qual a dimensão da degradação reduz o licenciamento ambiental a um mero simulacro procedimental.

Ou seja, a solução adotada no 1º grau diverge frontalmente da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 999 da Repercussão Geral (RE 654.833/AC), onde se assentou a imprescritibilidade da reparação ambiental e a obrigatoriedade da proteção integral, impedindo que o risco ou o ônus da degradação seja transferido à coletividade ou ao autor da ação coletiva

Do mesmo modo, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a **ADI 3.540 MC/DF (Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 01/09/2005)**, assentou que a preservação ambiental constitui responsabilidade irrenunciável do Poder Público e que a atividade econômica não pode ser exercida em descompasso com os princípios que asseguram a integridade do meio ambiente, impondo-se um justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia de modo que a autorização de obras em contexto de incerteza sobre a extensão dos danos rompe, já de início, esse equilíbrio.

No plano infraconstitucional, a **Súmula 618 do Superior Tribunal de Justiça** dispõe que **“a inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental”**, de modo que compete a quem controla a atividade potencialmente lesiva, o empreendedor, demonstrar, previamente, que a atividade é segura, e não à parte vulnerável arcar com o risco da incerteza que a atividade gera.

Nesse sentido, se a Constituição exige que o impacto seja avaliado previamente, se

o princípio da precaução impõe que a dúvida acautele, e se a Súmula 618 do STJ atribui ao empreendedor o ônus de demonstrar previamente a segurança de sua atividade, a consequência lógica de reconhecer que a extensão do dano é desconhecida não pode ser autorizar o ato que o produz, sob pena de inverter a estrutura da precaução, transformando-a em seu contrário: a incerteza, em vez de suspender a atividade, passa a justificá-la.

No âmbito deste Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a jurisprudência é mansa e pacífica no sentido de impor a manutenção da ordem de paralisação quando verificada incerteza sobre os estudos socioambientais:

"PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. DÚVIDA SOBRE O POTENCIAL DELETÉRIO. DECISÃO CONSERVADORA. 1. Em matéria ambiental, vige o princípio da precaução, segundo o qual, ocorrendo dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação. 2. Havendo incerteza acerca do cumprimento das condicionantes e da extensão dos impactos sobre as populações locais, impõe-se a manutenção da decisão que determinou a suspensão das licenças autorizativas." (TRF1, 5ª Turma, AG 0076857-68.2013.4.01.0000/MT, Rel. Des. Federal Souza Prudente)

No mesmo sentido, o TRF1 assentou recentemente no **Agravo de Instrumento nº 1017374-07.2024.4.01.0000 e AI nº 1030161-68.2024.4.01.0000 (6ª Turma)** que a ausência de estudos conclusivos e de consulta prévia adequada impõe a invalidação e suspensão cautelar do licenciamento, por força da responsabilidade objetiva pelo risco integral (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81).

No plano normativo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou resoluções vinculantes que encerram qualquer margem de discricionariedade quanto à paralisação

preventiva como: **a) Resolução CNJ nº 433/2021** (art. 15) *que “Institui a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente, exigindo a tutela inibitória ostensiva diante do risco ambiental”*; **b) Resolução CNJ nº 454/2022** que *“determina o respeito estrito aos Protocolos Comunitários Autônomos de Consulta e proíbe o avanço de empreendimentos sem o devido diálogo intercultural e a oitiva qualificada das populações tradicionais”*; a **Resolução CNJ nº 599/2024** que *“estabelece a Política Judiciária para Comunidades Quilombolas e Tradicionais, visando expressamente o combate ao racismo ambiental e rechaçando decisões que naturalizem a destruição dos territórios de vida dessas populações sob pretexto de utilidade pública econômica”* e a **Resolução CNJ nº 611/2024 (art. 16-A)** *que institui a Política Judiciária para o Clima e o Observatório do Meio Ambiente, impondo a preservação dos direitos intergeracionais*

O julgamento da causa deve obrigatoriamente submeter-se ao controle de convencionalidade. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) fixou standards internacionais rígidos e vinculantes ao Estado brasileiro quanto à obrigatoriedade da avaliação prévia e da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé (CPLI)

No emblemático **Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (Sentença de 27/06/2012)**⁷, a Corte IDH assentou que a consulta e os estudos ambientais abrangentes devem ocorrer desde as primeiras fases de planejamento do projeto, constituindo **violação aos artigos 21 (Propriedade Comunal), 4 (Vida) e 5 (Integridade) da Convenção Americana** a liberação de detonações de explosivos ou intervenções materiais em territórios tradicionais sem a conclusão rigorosa e prévia desses procedimentos

Igualmente, nos **casos Saramaka vs. Suriname (2007), Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai (2010)**⁸ e **Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil (2024)**⁹, a Corte IDH proibiu que o dever de consulta e o diagnóstico ambiental sejam esvaziados ou convertidos em mero trâmite formal de quantificação pecuniária posterior de

⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador: Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C nº 245.

⁸ Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.18542/hendu.v5i2.2253>

⁹ Disponível em: <https://dplf.org/en/2025/04/08/comentario-a-sentenca-da-corte-interamericana-sobre-o-caso-comunidades-quilombolas-de-alcantara-contra-brasil/>

danos. A realização de obras com incerteza sobre os impactos agride o "projeto de vida coletivo" das comunidades ribeirinhas e pescadores artesanais, impondo a abstenção do ato degradador

A decisão agravada fixou com exatidão a premissa fática ao reconhecer a subsistência de severa incerteza sobre a magnitude dos impactos, a extensão do universo de atingidos e a impossibilidade de arbitramento prévio de valores compensatórios. Todavia, incorreu em manifesto equívoco ao não extrair dessa premissa descritiva a única consequência normativa compatível com o sistema constitucional ambiental: em estrito cumprimento ao Princípio da Precaução e ao dogma *in dubio pro natura*, a existência de incerteza impositivamente subsume-se à suspensão imediata da execução material da atividade degradadora, e jamais à sua autorização.

Ademais, durante a Inspeção Judicial realizada no Pedral do Lourenço, especialistas em recursos hídricos e pesca atestaram a impossibilidade técnica e metodológica da proposta do DNIT de fixar o **"marco zero"** do Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP) com apenas 4 meses de amostragem antes da obra. Exemplo do referido, é a Profa. Dra. Cristiane Cunha (UNIFESSPA) (ID 2239153477-Mídia Áudio 5 / Transcrição áudio 5 – Prova em áudio da Inspeção Judicial realizada em 30/09/2025.) sustentou categoricamente ser impossível estabelecer uma linha de base fidedigna em 4 meses. Essa conclusão foi corroborada pela Profa. Rosália (UFRA), convocada pela reunião pelos próprios réus, que ressaltou que a atividade pesqueira depende de ciclos sazonais de safra e migração que não ocorrem de forma pontual e exigem amostragem do ano hidrológico completo (ID 2143371597 – Parecer Técnico IBAMA nº 73/2020 (exigência normativa do ciclo hidrológico de 12 meses).

Na própria diligência de campo em Praia Alta, o confronto entre o conhecimento técnico e a sabedoria tradicional expôs a falha das medidas mitigadoras propostas pelo empreendedor. Enquanto engenheiros do consórcio alegaram que usariam **"espuletas de ruído" e "cortinas de bolhas" (ID 2187478081)** para afugentar peixes antes das explosões, pescadores locais esclareceram que os peixes do Pedral do Lourenço são espécies territorialistas de fundo (como o jaú, o cari, a pirarara e o surubim) que vivem em locas, frestas e cavernas rochosas subaquáticas. Diante do estresse acústico, esses animais não se deslocam para fora do leito, mas

se escondem no interior das frestas do maciço que será detonado por dinamite, resultando em mortandade inevitável

IV.1) DA DISTINÇÃO ENTRE PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO, E DA INVERSÃO SUBSTANTIVA DO ÔNUS DA PROVA COMO COROLÁRIO DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*

A doutrina ambiental distingue os princípios da prevenção e da precaução: a prevenção opera sobre riscos concretos e cientificamente conhecidos, exigindo o estudo prévio de impacto ambiental antes da instalação da atividade; a precaução, por sua vez, opera justamente sobre a incerteza científica, impondo que a dúvida sobre a extensão ou gravidade do dano milite a favor do meio ambiente o corolário *in dubio pro natura* (Paulo Affonso Leme Machado, Direito Ambiental Brasileiro; José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, Direito Ambiental na Sociedade de Risco).

No caso concreto, a incerteza não é sequer de ordem científica estrita, mas de ordem fática básica o próprio universo de atingidos e a magnitude do impacto, o que torna a aplicação do princípio da precaução ainda mais evidente: se a incerteza sobre um risco técnico já desloca o ônus da prova para o empreendedor, com maior razão o faz a incerteza sobre um fato que o empreendedor tinha o dever de levantar antes de agir.

Essa é, precisamente, a orientação do Superior Tribunal de Justiça, já invocada pelo próprio Ministério Público Federal nos embargos de declaração (ID 2239153477, págs. 47-48): **“justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei nº 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei nº 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução” (STJ, REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, DJe 14/09/2009), técnica que sujeita quem supostamente gerou o dano a comprovar “que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva” (STJ, REsp 1.060.753/SP, mesma Relatora, 2ª Turma, DJe 14/12/2009).**

A inversão, nesse regime, é substantiva e “*ope legis*” decorre diretamente do

princípio da precaução, e não depende de juízo discricionário do julgador sobre hipossuficiência ou verossimilhança no caso concreto, ainda que também aqui a hipossuficiência das comunidades ribeirinhas e quilombolas reforce a conclusão.

IV.2) DA CONFISSÃO JUDICIAL EXPRESSA: A EXTENSÃO DO DANO É, POR RECONHECIMENTO DO PRÓPRIO JUÍZO, DESCONHECIDA

A premissa fática, no caso concreto, está assentada pela própria decisão agravada e pela decisão que ela manteve: a decisão de ID 2226109118 reconhece expressamente que “**não é possível arbitrar e mensurar um valor hipotético, justamente pela falta de compreensão da magnitude do impacto global e imediato da extensão do dano**”, e que a compensação de um salário-mínimo mensal proposta pelo DNIT é “**inadequada e desproporcional, sob a vertente da vedação à proteção deficiente**”. A extensão do dano ao meio ambiente e às comunidades ribeirinhas é, portanto, por admissão do próprio Juízo, desconhecida.

Essa confissão judicial não é acidente de redação, é a fiel descrição, pelo próprio Juízo, da inversão metodológica que vicia a decisão agravada. A literatura técnica especializada em valoração econômica do dano ambiental, referência consolidada nos próprios estudos do Ministério Público da União, é uníssona em afirmar que a mensuração pressupõe, como etapa lógica e cronologicamente anterior, a identificação do dano: “**é uma hipótese de trabalho deste estudo que a eficácia dos métodos de valoração ambiental depende de adequados procedimentos que devem anteceder a aplicação desses métodos [...] a ausência desses procedimentos pode limitar, ou mesmo inviabilizar, a estimativa do valor econômico do dano ambiental**” (ARAÚJO, Romana Coêlho de. *Valoração Econômica do Dano Ambiental em Inquérito Civil Público*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011, p. 51).

A própria metodologia de referência na literatura técnica internacional, adotada pelo *Department of Interior* dos Estados Unidos para a avaliação de danos a recursos naturais e expressamente examinada nesse mesmo estudo do MPU, estrutura o processo de avaliação em fases necessariamente sequenciais, pré-avaliação, plano de avaliação, avaliação, compreendendo identificação física, quantificação e somente então a determinação do valor do

dano, e pós-avaliação (ob. cit., p. 53-55), sequência que a decisão agravada inverteu ao autorizar a execução material antes mesmo de concluída a fase de identificação dos atingidos e da extensão do impacto.

No plano da responsabilidade civil ambiental, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme em que a incerteza sobre a extensão do dano não afasta o dever de reparação: a Segunda Turma daquela Corte assentou, em precedente recente, que **“a ausência de prova técnica pela parte autora não inviabiliza o reconhecimento do dever de reparação ambiental”**, bastando a comprovação da violação aos princípios da prevenção e da precaução para a condenação do poluidor, independentemente de perícia que quantifique com exatidão a extensão do dano causado (STJ, REsp 2.065.347/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, 2ª Turma, j. 15/03/2024). **Se a incerteza sobre a extensão do dano não impede a condenação do poluidor à reparação, com maior razão não pode servir de fundamento para autorizar, antecipadamente, o próprio ato que causa esse dano:** a mesma incerteza que o Superior Tribunal de Justiça considera irrelevante para afastar o dever de reparar é a que a decisão agravada invocou, contraditoriamente, para autorizar a execução material.

IV.2.1 DO DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONANTES (RESOLUÇÕES 01/86, 06/87 e 237/97 do CONAMA)

A Política Nacional do Meio Ambiente, prevista na Lei 6.938/81 e regulamentada pelo Decreto 99.274/90 e pelas Resoluções 01/86, 06/87 e 237/97 do CONAMA, dispõe sobre o processo de licenciamento ambiental. Delas se extrai que o descumprimento de condicionantes é motivo para suspensão ou cancelamento da licença:

Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;

II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

(g.n.)

Vários casos foram submetidos ao C. TRF-1 sobre o descumprimento de condicionantes. No AI 0025443-94.2014.4.01.0000, o voto condutor assim foi fundamentado:

A leitura dos dispositivos acima transcritos parece revelar que o legislador condiciona expressamente a emissão da Licença de Instalação ao cumprimento in totum das condicionantes eventualmente impostas na Licença Prévia que lhe antecede, não me parecendo possível o avanço de fases sem que estejam implementadas as condicionantes impostas em momento anterior.

A corroborar a conclusão acima exposta, o Parecer Técnico nº 61987/CAIA/SUIMIS/2012, que constitui parte integrante da Licença Prévia nº 301901/2012, de cujo teor consta expressamente a determinação de que a Licença de Instalação da UHE SINOP somente poderá ser emitida se forem cumpridas todas as condicionantes previstas na Licença Prévia (item 11 do Parecer), dentre elas aquelas relativas aos projetos de assentamento do INCRA (12 de outubro e Wesley Manoel dos Santos) (...)

Desta forma, pode-se considerar, em uma primeira análise, ter o Ministério Público Federal razão ao argumentar que o não cumprimento de todas as condicionantes contidas na Licença Prévia nº 301901/2012 invalida a Licença de Instalação posteriormente emitida pela SEMA/MT para o empreendimento UHE Sinop, sendo a manutenção da decisão agravada, por ora, medida que se impõe. (AI 0025443-94.2014.4.01.0000-MT) (g.n.)

A Cartilha de Licenciamento Ambiental do TCU assim declara:

Importante trazer à colação, ainda, excerto da Cartilha de Licenciamento Ambiental elaborada pelo Tribunal de Contas da União com colaboração do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, disponível em portal2.tcu.gov.br/portal;pis/portal/docs/2053156.pdf (acessado em 27/05/2014, às 15h20), que reforça a conclusão de que o não cumprimento das condicionantes impostas na Licença Prévia impede a emissão da Licença de Instalação:

(...)Licença de Instalação – LI

Após a obtenção da Licença Prévia inicia-se então o detalhamento do projeto de construção do empreendimento, incluindo nesse as medidas de controle ambiental determinadas. Antes do início das obras, deverá ser solicitada a licença de instalação junto ao órgão ambiental, que verificará se o projeto é compatível com o meio ambiente afetado. Esta licença dá validade à estratégia proposta para o trato das questões ambientais durante a fase de construção.

Ao conceder a licença de instalação o órgão gestor do meio ambiente terá: . autorizado o empreendedor a começar as obras;

Por fim, no caso da UHE Belo Monte em que houve o descumprimento de condicionantes, o TRF-1 assim decidiu, a saber:

VII - Na hipótese dos autos, afigura-se flagrante a nulidade da Licença Parcial de Instalação nº 770/2011 — sucedida pela Licença de Instalação nº 795/2011 — e da Autorização de Supressão de Vegetação nº 501/2011, relativas ao empreendimento hidrelétrico UHE Belo Monte, no Estado do Pará, eis que emitidas sem o integral cumprimento das condicionantes estipuladas na Licença Prévia nº 342/2010, a caracterizar o requisito do *fumus boni juris*, que, aliado à presença do *periculum in mora*, aqui revelado pela notícia de que os impactos decorrentes da execução das obras em referência já se refletem negativa e irreversivelmente nas comunidades atingidas, seja pela tensão social daí decorrente, no aumento do fluxo migratório e na diminuição da qualidade dos recursos naturais de que necessitam para a sua própria subsistência, impõe-se a concessão da tutela cautelar inibitória reclamada pelo Ministério Público Federal, nos termos dos arts. 273, § 7º, e 461, § 3º, do CPC e dos arts. 11 e 12 da Lei nº 7.347/85, notadamente por se afinar com a tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, incisos IV, V, e VII, e respectivo § 3º, da Constituição Federal, na linha auto- aplicável e de eficácia imediata de imposição ao poder público e à coletividade do dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações (CF, arts. 5º, § 1º, e 225, caput), tudo em harmonia com os princípios da precaução e da prevenção, a caracterizar, na espécie, o procedimento impugnado, uma manifesta agressão ao texto constitucional em vigor.

VIII - Apelação provida. Sentença anulada. Aplicação do art. 515, § 3º, do CPC, para julgar-se, de logo, procedente a demanda, para declarar a nulidade da Licença Parcial

de Instalação 770/2011, bem assim das demais que lhe sucederam, especialmente, a Licença de Instalação nº. 795/2011, e, também, a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) 501/2011, emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para o UHE BELO MONTE, devendo a referida autarquia se abster de emitir licenças outras, enquanto não integralmente cumpridas, pela promovida NORTE ENERGIA S/A, as condicionantes previstas na Licença Prévia 342/2010, abstendo-se, também, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES de repassar qualquer tipo de recurso (ou celebrar qualquer pacto nesse sentido), enquanto não supridas as aludidas omissões, sob pena de multa pecuniária, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), por dia de atraso no cumprimento deste julgado, a contar da data de sua intimação, nos termos do art. 461, §§ 4º e 5º, do CPC, sem prejuízo das sanções criminais, cabíveis na espécie (CPC, art. 14, inciso V e respectivo parágrafo único). (AC 0000968-19.2011.4.01.3900/PA. Rel. Des. Fed. Souza Prudente, 5ª Turma, eDJF1 p. 632 de 14.01.2014) (g.n.)

Nota-se, assim, que o descumprimento da condicionante da LP tem como consequência jurídica a impossibilidade de emissão da LI.

IV.3) DA SUBVERSÃO DO ÔNUS PELA DECISÃO AGRAVADA: TRANSFERIR AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ÀS COMUNIDADES HIPOSSUFICIENTES O ENCARGO DE PRODUZIR O DIAGNÓSTICO TÉCNICO-FINANCEIRO QUE COMPETIA AO EMPREENDEDOR

A decisão agravada, ao conceder o prazo de 45 dias para que o Ministério Público Federal apresente os protocolos de escuta e a identificação das comunidades ribeirinhas não incluídas nos estudos, padece de obscuridade insanável quanto ao próprio escopo territorial e demográfico que deve balizar esse levantamento: sem a fixação judicial expressa de quais comunidades são reconhecidas como sujeitos do direito à consulta e à compensação, o cumprimento do prazo é material e juridicamente inviável, pois o DNIT continuará a invocar a Área de Influência Direta artificialmente reduzida (buffer de 3 km) para rejeitar qualquer proposta apresentada.

Essa manipulação metodológica foi exposta, de modo contundente, durante a

Inspeção Judicial na Comunidade Pimenteira (30/09/2025), quando o representante do IBAMA admitiu excluir a comunidade da área de influência por critério puramente cartográfico — “ela realmente está fora da área de influência. Ela já está dentro do lago (...) A gente sempre afirmou isso e o estudo diz isso” — enquanto, na mesma visita, o pescador local Messias comprovou, em depoimento direto ao Magistrado, que seu território de trabalho e sustento diário está exatamente sobre o Pedral que será explodido:

Eu moro aqui na Pimenteira e eu já pesco há muito tempo aqui (...) quando vem e fala que [vai quebrar o] pedral fico triste, porque a metade do pedral pertence a nós. Pertence a nós e nós somos o canal do rio. Nós pesca no canal do rio diariamente, todo santo dia eu tô pescando. (Messias, pescador, Inspeção Judicial, Comunidade Pimenteira, 30/09/2025).

Consoante a prova documental produzida pelo Ministério Público Federal, em especial a Cartografia Social e o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento elaborado pelas próprias famílias, exige-se o reconhecimento judicial expresso, no mínimo, das seguintes 26 (vinte e seis) comunidades como impactadas pelo Trecho 2 e por sua área de influência primária, nos Municípios de Itupiranga, Nova Ipixuna, Jacundá, Novo Repartimento e Goianésia:

#	Comunidade	#	Comunidade	#	Comunidade
1	Vila Tauiry	10	Valentim	19	São Lucas
2	Cajazeiras	11	São José do Arapari	20	Piranheira
3	Santo Antonino	12	Jatobal	21	Limão
4	Ilha das Cobras	13	Santa Rosa	22	Volta Redonda
5	Vila Saúde	14	Altamira 7	23	Vila Belém
6	PA Água da Saúde	15	Santo Antônio do Urubu	24	Praia Alta
7	Pimenteira	16	Coqueiro	25	Deus é Fiel
8	Km 95	17	Jatobá Ferrado	26	Ilha do Meio
9	Km 100	18	São Jorge do Goga		

A omissão na identificação formal dessas populações pelo Poder Judiciário chancela a invisibilidade histórica já denunciada nas audiências públicas realizadas na Vila Tauiry, em Calango Assado e em Santo Antônio do Urubu. Somente com a fixação expressa

dessa premissa territorial e demográfica, afastando-se o limite artificial de 3 km imposto pelo fatiamento do DNIT, será materialmente possível formular proposta indenizatória justa, evitando-se o prolongamento indevido do litígio e a rejeição sistemática, pelo empreendedor, de qualquer proposta apresentada pelo Ministério Público Federal e pelas comunidades.

A decisão agravada incorre em equívoco ao invocar o princípio da separação de poderes como justificativa para se eximir da análise da legalidade dos atos administrativos de licenciamento.

O Poder Judiciário tem o dever constitucional de controlar a legalidade dos atos administrativos, verificando se foram observados os requisitos legais e constitucionais pertinentes, entre eles a adequada avaliação de impactos ambientais, a consulta prévia às comunidades tradicionais e o cumprimento do princípio da precaução; omitir-se desse controle, sob a alegação de discricionariedade administrativa, permite que o Poder Executivo atue à margem da lei, comprometendo a proteção do meio ambiente e os direitos das populações afetadas.

O Supremo Tribunal Federal já assentou, na **ADPF nº 45 MC/DF (Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004)**, que o controle jurisdicional de políticas públicas é legítimo sempre que a omissão ou a ação administrativa comprometa a eficácia e a integridade de direitos fundamentais, sem que isso configure violação à separação de poderes; e, na **ADI-MC nº 3.540/DF (Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/09/2005)**, que a preservação ambiental constitui responsabilidade irrenunciável do Poder Público, impondo-se um justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, equilíbrio que a decisão agravada rompe ao subordinar a proteção ambiental à mera conveniência da continuidade das obras.

O fracionamento do licenciamento em fases isoladas (dragagem, derrocamento, operação) e a redução artificial da Área de Influência Direta, de 20 km para 3 km a partir dos trechos de intervenção física, não são atos discricionários insindicáveis: são, antes, artifícios metodológicos sem lastro técnico-científico adequado, cuja finalidade declarada nos próprios autos é reduzir os custos do empreendimento mediante a exclusão de comunidades e territórios do alcance da consulta prévia e da compensação. Nesses termos, a revisão judicial desses

critérios não representa substituição do mérito administrativo pelo Judiciário, mas legítimo controle de legalidade dos pressupostos técnicos que sustentam o próprio ato autorizativo.

A decisão agravada não apenas deixou de aplicar a inversão do ônus da prova que a Súmula 618 do STJ e a jurisprudência acima referida determinam: ela a inverteu em sentido contrário.

Ao conceder o prazo de 45 dias para que o Ministério Público Federal, com o auxílio da Defensoria Pública da União e das lideranças comunitárias, trouxesse aos autos a proposta de compensação indenizatória, a decisão impôs exatamente ao autor da ação civil pública e às vítimas do dano o fardo de formular um projeto técnico-financeiro de compensação nas palavras dos embargos de declaração do Ministério Público Federal (ID 2239153477, pág. 48), a decisão embargada **“subverte essa lógica legal ao impor ao MPF e às comunidades hipossuficientes o fardo de formular um projeto técnico-financeiro de compensação”**, quando a hipossuficiência dos ribeirinhos e a falta de estrutura para produzir dados complexos em 45 dias não podem servir de pretexto para que o Estado dê início às detonações.

O art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981, ao consagrar o princípio do poluidor-pagador, atribui ao empreendedor e não ao órgão de fiscalização do cumprimento da lei, tampouco às vítimas o dever de internalizar os custos da prevenção e da reparação do dano ambiental; transferir esse encargo ao Ministério Público Federal inverte, também sob esse ângulo, a estrutura de responsabilidades que a própria legislação ambiental estabelece.

Essa subversão do ônus probatório e argumentativo ganha contornos ainda mais graves quando se atenta para a natureza do dano em jogo. O dano ambiental, na classificação consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça, manifesta-se em **três dimensões, difusa, coletiva e individual homogênea**, esta última correspondente ao **“dano ambiental particular ou dano por intermédio do meio ambiente ou dano por ricochete”** (STJ, REsp 1.641.167/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 13/03/2018).

No caso das comunidades ribeirinhas do Pedral do Lourenço, a lesão à atividade pesqueira e ao modo de vida tradicional configura, precisamente, essa modalidade de dano por ricochete: o dano ambiental direto ao ecossistema fluvial se propaga, por via reflexa, ao

patrimônio material e imaterial de cada família ribeirinha identificada, individualmente considerada, sem que a generalidade da lesão ambiental dispense a apuração de sua repercussão sobre cada núcleo familiar atingido, apuração que, como visto, compete ao empreendedor, e não às próprias vítimas.

A propósito, a responsabilidade do Estado e do empreendedor por dano ambiental funda-se na teoria do risco integral, que sequer admite a excludente de fato de terceiro: o Superior Tribunal de Justiça é expresso em que o eventual erro do próprio órgão ambiental na concessão da licença não interrompe o nexo causal entre a atividade e o dano (STJ, REsp 1.612.887/PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 28/04/2020, Tema 438 dos recursos repetitivos), entendimento consolidado na **Jurisprudência em Teses do STJ (Edição 218, tese 9)**, e que nem mesmo a culpa exclusiva de terceiro exclui a responsabilidade do empreendedor sob a mesma teoria do risco integral (STJ, **Jurisprudência em Teses, Edição 119, tese 4**). **Se nem o erro do próprio órgão licenciador exonera o empreendedor do dever de reparar, seria incoerente que a mera dificuldade prática de identificar, em 45 dias, o universo de atingidos pudesse ser transferida ao autor da ação civil pública e às próprias vítimas**, sob pena de o Judiciário exigir das comunidades hipossuficientes um padrão probatório mais rigoroso do que aquele que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige do próprio empreendedor causador do dano.

Não socorre a decisão agravada a recente Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, que, ao disciplinar os prazos e os efeitos do silêncio das **“autoridades envolvidas” no procedimento de licenciamento (arts. 42 a 44)**, inclusive quanto a impactos sobre terras indígenas e quilombolas (art. 3º, III), não contém uma única referência à consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais prevista na Convenção nº 169 da OIT, tratando apenas da consulta pública como modalidade de participação social no procedimento administrativo (art. 3º, VI, e art. 41).

A ausência de manifestação tempestiva de órgão como a FUNAI, o INCRA ou o IPHAN no procedimento de licenciamento, que a Lei nº 15.190/2025 trata, em certas hipóteses, como não obstativa do prosseguimento do licenciamento (art. 44, §§ 2º e 4º), é fenômeno inteiramente distinto do cumprimento, pelas próprias comunidades afetadas, do

direito de serem consultadas: aquele é requisito interno do procedimento administrativo de licenciamento perante órgãos públicos; este é direito convencional e constitucional das próprias comunidades, que nenhuma lei ordinária brasileira pode dispensar sem violar a Convenção nº 169 da OIT, tratado de direitos humanos internalizado com status supralegal, e o art. 231, § 3º, da Constituição Federal, aplicável por analogia às comunidades tradicionais não indígenas na esteira da **ADI 7.394/DF (item XI destas razões)**.

Essa distinção não é mero apego formal a rótulos processuais, decorre da própria hierarquia normativa que o Supremo Tribunal Federal fixou para os tratados internacionais de direitos humanos não submetidos **ao rito do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, aos quais atribuiu *status supralegal*, superior à legislação ordinária e infraconstitucional, precisamente para impedir que lei posterior e de hierarquia inferior esvazie, por omissão ou por equiparação indevida a formalidades administrativas internas, direitos e garantias já internalizados por tratado (STF, Pleno, RE 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, voto do Min. Gilmar Mendes, j. 03/12/2008)**.

A Convenção nº 169 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004, ocupa exatamente essa posição na pirâmide normativa brasileira., pois, paralisa a eficácia de qualquer norma infraconstitucional que a contrarie, ainda que superveniente, sem exigir, para tanto, revogação expressa, bastando a incompatibilidade material entre a lei ordinária e o núcleo de proteção convencional.

Nem se diga que a Lei nº 15.190/2025 teria, ainda que implicitamente, absorvido ou substituído esse núcleo de proteção pelo regime de silêncio positivo que disciplina para as “autoridades envolvidas”, a própria Lei Geral do Licenciamento Ambiental é expressa em preservar, e não em substituir, os demais regimes jurídicos aplicáveis ao licenciamento, ao dispor que a atividade ou o empreendimento sujeito a prévio licenciamento ambiental o é **“sem prejuízo das demais licenças, outorgas e autorizações cabíveis” (art. 4º, caput), cláusula de ressalva que, por identidade de razão e a fortiori, alcança obrigações convencionais e constitucionais de hierarquia superior à própria lei que as ressalva.**

Interpretação diversa, que tomasse o silêncio de um órgão consultivo interno da

Administração como equivalente ao exercício, pelas próprias comunidades, do seu direito de serem ouvidas, incorreria em manifesta proteção deficiente (*Untermassverbot*) do direito fundamental à consulta prévia, na mesma linha vedada pelo Supremo Tribunal Federal nos julgamentos das ADIs nº 4.529/DF e 5.312/TO, já referidos no item IV destas razões, e desserviria o próprio propósito declarado da nova lei de “evitar judicialização de conflitos” (art. 2º, IV), pois é exatamente a inobservância da consulta prévia às comunidades tradicionais, e não a inércia de órgãos públicos internos, que a Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União identificou como causa determinante da judicialização e do prolongamento por mais de uma década do licenciamento do Pedral do **Lourenço (item XIII, alínea “b”, destas razões).**

Se o silêncio das autoridades envolvidas no procedimento administrativo de licenciamento é fenômeno interno à Administração, regido por lei ordinária e sujeito às ressalvas que essa mesma lei estabelece; se a consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais é direito convencional e constitucional de hierarquia supralegal, que nenhuma lei ordinária pode dispensar por equiparação a formalidades administrativas distintas; e se a própria Lei nº 15.190/2025 ressalva expressamente a aplicação de outros regimes jurídicos cabíveis, então a conclusão normativa correta é que o silêncio de órgãos como a FUNAI, o INCRA ou o IPHAN, ainda que juridicamente relevante para o andamento do procedimento administrativo de licenciamento perante a autoridade licenciadora, não supre, **não convalida e não substitui a ausência de consulta prévia às próprias comunidades atingidas, permanecendo essa ausência, por si só, fundamento autônomo e suficiente para a suspensão ora requerida.**

V. DA CONSULTA PRÉVIA ÀS COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS: O DEVER CONVENCIONAL E CONSTITUCIONAL, TAL COMO DEFINIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, O CASO DAS COMUNIDADES DO PEDRAL DO LOURENÇO

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004 e hoje consolidada no

Anexo LXXII do Decreto nº 10.088/2019, determina, em seu art. 6º, 1, “a”, que os governos deverão **“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”**, devendo a consulta, nos termos do art. 6º, 2, ser realizada **“com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo”**.

O conceito de povos abrangidos pela Convenção, **definido no art. 1º, 1, “a”, não se limita a povos indígenas: alcança também povos “tribais”** cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional e que se regem, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições, descrição que corresponde, no direito interno, ao conceito de povos e comunidades tradicionais do art. 3º, I, do Decreto nº 6.040/2007, que a própria decisão de origem invoca para qualificar as comunidades ribeirinhas do Pedral do Lourenço.

O Supremo Tribunal Federal, por seu Plenário, fixou tese vinculante sobre a matéria no julgamento da ADI 7.008/SP (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 12 a 19/05/2023): **“é constitucional norma estadual que, sem afastar a aplicação da legislação nacional em matéria ambiental [...] e o dever de consulta prévia às comunidades indígenas e tradicionais, quando diretamente atingidas por ocuparem zonas contíguas, autoriza a concessão à iniciativa privada da exploração de serviços ou do uso de bens imóveis do Estado”**. A tese não distingue, para fins do dever de consulta, entre comunidades indígenas, quilombolas ou tradicionais em sentido amplo, bastando a afetação direta por ocupação de zona contígua.

O mesmo Plenário reafirmou essa orientação no julgamento da ADI 7.394/DF (Rel. Min. Dias Toffoli), no qual, ao examinar a Lei Federal nº 11.284/2006, estendeu expressamente a proteção do art. 14 da Convenção nº 169 da OIT que assegura aos povos interessados o reconhecimento de seus direitos de propriedade e posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam às **“demais comunidades tradicionais”**, reproduzindo, nesse ponto, o entendimento do Ministro Edson Fachin na ADI 4.269/PA quanto à aplicabilidade da Convenção nº 169 a comunidades que não sejam indígenas ou quilombolas tituladas.

No plano da jurisprudência regional, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao apreciar pedido de suspensão do licenciamento do terminal portuário de Santarém/PA em razão de ausência de consulta a comunidades ribeirinhas e quilombolas, assentou que a consulta **“haverá de preceder o próprio ato de autorização do empreendimento”**, não se podendo **“admitir a sua inclusão como mera condicionante a ser cumprida durante o respectivo licenciamento ambiental, por se tratar de condição sine qua non para a sua realização”** (AI 0027843-13.2016.4.01.0000/PA, Rel. Des. Federal Souza Prudente, decisão de 24/05/2016), e manteve a suspensão da transferência das terras até a conclusão da instrução.

No caso do Pólo Naval de Manaus, a Terceira Turma do mesmo Tribunal assentou que **“a ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima”** (AI 0031507-23.2014.4.01.0000/AM, Rel. Des. Federal Ney Bello, j. 09/06/2015), precedente, aliás, expressamente invocado pela própria decisão de origem para reconhecer a natureza supralegal da Convenção nº 169, sem que dele extraísse, contudo, a consequência de suspender a execução material até a instrução completa, tal como fez o Tribunal no precedente que cita.

A premissa fática, quanto à suficiência da consulta realizada, também está assentada pela própria decisão agravada. A decisão de ID 2226109118 registra, com base na inspeção judicial e na audiência pública realizadas em setembro de 2025, **“relatos reiterados de exclusão de algumas comunidades do processo de oitiva qualificada, especialmente aquelas situadas em áreas adjacentes ou tradicionalmente utilizadas para pesca e extrativismo”**, e que a consulta, **“quando realizada, não atendeu aos requisitos de informação clara, compreensão plena e possibilidade real de recusa”**.

A mesma decisão registra que a audiência pública realizada em Vila Tauiry foi expressamente qualificada como não substitutiva da consulta formal, e que subsiste **“dissenso” entre o DNIT, que alega ter cumprido a oitiva das comunidades do Trecho 2, e o que se extraiu da inspeção judicial, quanto a comunidades que alegam não ter sido ouvidas.**

Se a Convenção nº 169 da OIT exige consulta prévia, com boa-fé, por procedimento apropriado e com o objetivo de alcançar acordo, se essa exigência alcança comunidades

tradicionais ribeirinhas segundo a tese vinculante do Supremo Tribunal Federal, e se a própria decisão agravada reconhece que a consulta realizada “não atendeu aos requisitos de informação clara, compreensão plena e possibilidade real de recusa”, então a conclusão normativa correta é a suspensão da execução material até que a consulta se complete segundo o Protocolo Comunitário elaborado pelas próprias comunidades (ID 2198755422) documento que a decisão agravada determinou fosse trazido aos autos **“caso existente”, e cuja existência e conteúdo não foram impugnados por nenhum dos agravados nas manifestações supervenientes à decisão agravada.**

V.1) DA IMPOSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL SUBSTITUIR O ESTADO E AS COMUNIDADES NA REALIZAÇÃO DA CONSULTA PRÉVIA: VIOLAÇÃO À FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO *PARQUET* E AO DIREITO DE AUTODETERMINAÇÃO COMUNITÁRIA

Impõe-se destacar, ainda, uma irregularidade autônoma da condução do feito que, até o momento, não foi objeto de impugnação recursal específica: a decisão de ID 2226109118, mantida pela decisão agravada, ao determinar que o próprio Ministério Público Federal, com auxílio da Defensoria Pública da União e das “lideranças comunitárias mapeadas”, conduzissem a interlocução voltada à formulação da resposta das comunidades à proposta de compensação do DNIT, colocou o Parquet federal em posição que não lhe compete: a de intermediário material entre o empreendedor e as comunidades tradicionais, em substituição ao dever de consulta que a Convenção nº 169 da OIT atribui, com exclusividade, ao Estado licenciador e ao próprio empreendedor.

O art. 6º, 1, “a”, da Convenção nº 169 da OIT determina que **“os governos deverão consultar os povos interessados [...] através de suas instituições representativas”**, é dizer, a consulta é obrigação do Poder Público perante as instituições que os próprios povos escolhem para representá-los, e não uma tarefa que possa ser delegada, ainda que informalmente, ao órgão ministerial que atua na defesa processual desses mesmos interesses.

O Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento (ID 2198755422), elaborado autonomamente pelas vinte e cinco comunidades signatárias,

designa expressamente a ACREVITA, e não o Ministério Público Federal, como mediadora para o recebimento de documentos oficiais e como porta-voz do posicionamento das comunidades perante o Poder Público, exatamente o canal institucional que as próprias comunidades escolheram para expressar sua vontade.

Ao atribuir ao Ministério Público Federal, e não a esse canal comunitário autônomo, o encargo de intermediar a resposta das comunidades à proposta indenizatória do DNIT, a decisão agravada faz o Parquet federal agir, na prática, de modo tutelar, em substituição à vontade das próprias comunidades, o que constitui desvio da função institucional que a Constituição Federal lhe atribui.

O art. 127, *caput*, da Constituição Federal define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, função de fiscal e de autor processual da tutela desses interesses, não de gestor ou de formulador, em nome das comunidades, do conteúdo material de sua própria participação em um procedimento de consulta que a lei atribui a outrem.

A irregularidade é agravada pela circunstância, já destacada nos embargos de declaração do Ministério Público Federal (ID 2239153477, pág. 48), de que a decisão embargada **“subverte essa lógica legal ao impor ao MPF e às comunidades hipossuficientes o fardo de formular um projeto técnico-financeiro de compensação”**, ao transformar o Ministério Público em produtor material da manifestação das comunidades, a decisão não apenas inverte o ônus da prova quanto à extensão do dano, como também esvazia o próprio sentido do dever de consulta, que existe precisamente para assegurar que a resposta das comunidades seja formada de modo autônomo, informado e livre de intermediação institucional, e não produzida, por delegação judicial, pelo órgão que também atua como parte no processo.

A Resolução CNMP nº 230, de 8 de junho de 2021, que disciplina a atuação do Ministério Público junto aos povos e comunidades tradicionais, reforça essa distinção institucional ao orientar a atuação ministerial pela garantia da participação social e da

autonomia desses povos na condução de seus próprios processos de consulta e consentimento, e não pela substituição da vontade comunitária pela atuação do próprio órgão ministerial; a atuação do Ministério Público, nesse campo, deve ser de proteção e de facilitação do exercício desse direito pelas comunidades por meio de suas próprias instituições representativas, jamais de suplência da manifestação de vontade que a elas, e somente a elas, compete formar.

A doutrina especializada é uníssona quanto ao caráter vinculante dos protocolos comunitários de consulta autônomos, precisamente porque a forma da consulta não pode ser imposta por quem consulta: **“os Estados nacionais estão obrigados a aceitar os procedimentos estabelecidos pelos povos porque quem consulta é o Estado cujas medidas afetarão ou poderão afetar direitos não apenas materiais, mas intangíveis dos povos, que o Estado desconhece. Assim, quando o Estado impõe a sua forma de consulta, está, por este simples fato, violando o direito de consulta e, portanto, inutilizando-a para os fins da Convenção”** (MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico; LIMA DA SILVA, Liana Amin; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina. *Protocolos de Consulta Prévia e o Direito à Livre Determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019, p. 45).

A mesma razão que impede o Estado de substituir, pela sua própria forma, o procedimento de consulta autonomamente fixado pelas comunidades impede, com maior razão ainda, que o próprio Ministério Público Federal, órgão que atua no processo como autor e fiscal da ordem jurídica, venha a ocupar essa posição: **“o protocolo deve estabelecer a forma como todo o povo se considerará informado para a livre decisão”**, diz a mesma doutrina (ob. cit., p. 35), de modo que o documento elaborado pelas próprias comunidades do Pedral do Lourenço o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento, ID 2198755422 vincula o Poder Público licenciador quanto à forma da consulta, inclusive quanto à designação da ACREVITA como sua mediadora e porta-voz, não sendo dado a nenhum dos sujeitos processuais, tampouco ao Ministério Público Federal, substituir essa escolha institucional autônoma.

Requer-se, por isso, que a reforma da decisão agravada também contemple a determinação de que a interlocução relativa à consulta prévia e à eventual proposta de

compensação seja conduzida diretamente entre o Poder Público licenciador, o empreendedor e as comunidades tradicionais, por meio da entidade que estas autonomamente designaram, a ACREVITA, segundo o procedimento fixado no Protocolo Comunitário (ID 2198755422), sem prejuízo da atuação fiscalizadora do Ministério Público Federal e da atuação assistencial da Defensoria Pública da União, na condição que lhes é própria, e não de intermediários materiais da manifestação de vontade das comunidades.

V.1.1) DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA: DOS ASPECTOS FUNDAMENTAIS

A decisão agravada, ao tratar da consulta prévia como se fosse aspecto equivalente, ou mesmo substituível, pelas audiências públicas e pelas reuniões de elaboração dos Estudos do Componente Indígena e Quilombola (ECI/ECQ), incorre em confusão conceitual que os próprios embargos de declaração do Ministério Público Federal (ID 2174726669) já haviam apontado, sem que a decisão embargada a tenha corrigido: a Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) e a audiência pública são institutos absolutamente distintos, que não se confundem quanto aos sujeitos, ao fundamento jurídico, ao procedimento, ao momento e, sobretudo, à finalidade.

O direito à consulta prévia, livre e informada ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com a ratificação da Convenção nº 169/OIT. Na condição de tratado internacional de direitos humanos, possui status normativo supralegal¹⁰. Os principais dispositivos que regem a matéria de fundo são os arts. 6º, 7º, 14 e 15 da Convenção nº. 169/OIT¹¹

¹⁰ Decreto Legislativo nº. 143/2002, tendo entrado em vigor em 25 de julho de 2003 pelo Decreto Executivo nº. 5.051/2004, consolidado pelo Decreto nº 10.088/2019.

¹¹ **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; [...]

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

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o

Trata-se de um direito que possui relação e amparo no regime democrático (art. 1º da CF), na cidadania (art. 1º, II, da CF), na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), no objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º da CF), com o princípio da igualdade (art. 3º, IV, e art. 5º, caput e II, da CF) e, de forma ainda mais direta, com a proteção dos costumes e da auto-organização dos indígenas (art. 231 da CF).

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a consulta prévia é referenciada pelas Declarações Americana e das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas.

O direito à consulta prévia é corolário do princípio da autodeterminação. Promove o exercício do direito de escolha das próprias prioridades de povos e comunidades tradicionais no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, determinando que os governos adotem medidas em cooperação com os povos afetados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam. O eventual descumprimento pode gerar a responsabilidade internacional do Estado Brasileiro.

Se antes, no âmbito das funções administrativas e legislativas, os grupos hegemônicos estavam autorizados a tomar decisões que afetassem os grupos etnicamente

seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

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

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

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

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.

Artigo 15- Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente conservação dos recursos mencionados.

minoritários, sem que a estes fossem reconhecidas qualquer possibilidade de participação institucional; hoje, exige-se a consulta prévia como condição de validade dessas decisões, que antes eram tomadas de maneira autoritária.

O art. 6º, 1, “a”, da Convenção nº 169 da OIT determina que os governos deverão “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas”, ao passo que o art. 7º, 1, assegura a esses povos o “direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma”. Diferentemente da audiência pública, portanto, a consulta prévia é um procedimento culturalmente adequado, que respeita as leis, costumes, tradições e formas próprias de organização social e política dos povos consultados, tema retomado, com maior desenvolvimento, no item V.1.3 destas razões.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador* (Corte IDH, Mérito e Reparações, 27/06/2012, Série C nº 245), consolidou o direito à consulta prévia como direito autônomo, com estándares próprios, ao assentar que os Estados têm o dever de consultar ativa e informadamente os povos afetados por projetos de exploração de recursos naturais em seus territórios, segundo seus costumes e tradições, dentro de um processo de diálogo contínuo e de boa-fé voltado a alcançar um acordo, e não como mero rito formal a ser vencido em etapa isolada do procedimento administrativo.

No mesmo sentido, a Corte Interamericana, no caso *Povo Saramaka vs. Suriname* (Corte IDH, Mérito, Reparações e Custas, 28/11/2007, Série C nº 172), fixou que, tratando-se de planos de desenvolvimento ou investimento de grande impacto dentro do território de povos tribais, o dever do Estado não se limita a consultar, mas exige a obtenção do consentimento livre, prévio e informado, segundo os costumes e tradições do povo afetado — estándar que, no caso presente, sequer a consulta stricto sensu foi integralmente observada, quanto mais o patamar mais exigente do consentimento aplicável a empreendimentos do porte e da irreversibilidade do derrocamento por explosivos do leito do Rio Tocantins.

A conquista desse direito por povos e comunidades tradicionais parte do seguinte

pressuposto sintetizado pela doutrina em nossa região:

A região hoje denominada de América Latina, desde os primórdios da colonização, jamais assegurou aos povos originários quaisquer direitos que possibilitassem as suas participações nas políticas dos Estados, principalmente no que diz respeito aos direitos territoriais. Ao invés disso, foram reprimidos, excluídos, invisibilizados, escravizados e torturados, sequer eram sujeitos de direitos, nem eram considerados humanos, mas tratados e vistos como objetos ou coisas, animais e, portanto, sem alma¹².

Grabner reconhece a consulta prévia como o principal instrumento de diálogo intercultural com povos comunidades tradicionais:

Quer dizer, a observância do princípio da consulta e do consentimento livre, prévio e informado é, a nosso sentir, a maior garantia existente hoje, no plano jurídico, de realização de um diálogo intercultural entre os povos indígenas e outras comunidades tradicionais com outros segmentos das sociedades nacionais e internacional, e de que depende, em grande parte, a legitimidade e efetividade da proteção jurídica que lhes é conferida pelos Estados.” (g.n.) GRABNER, Maria Luiza. “O direito humano ao consentimento livre, prévio e informado como baluarte do sistema jurídico de proteção dos conhecimentos tradicionais”In: Boletim Científico ESMPU, Brasília: a. 14 – n. 45, pp. 11-65 – jul./dez. 2015, p. 14.

Oliveira, Lima da Silva e Shiraishi Neto ensinam trata-se de um direito fundamental e, em o sendo, surge o dever de proteção do Estado, aí incluído o Estado-Juiz:

Além de ser um princípio transversal da Convenção n.º 169, tido como “pedra angular”, a consulta e o consentimento prévio, livre e informado constituem um direito fundamental próprio, autônomo, de os povos indígenas e tribais serem consultados pelos Estados sempre que forem previstas medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente, tal como discutido nos capítulos desta obra. Embora se aplique a uma gama variada e não taxativa de medidas administrativas, o

¹²Entender para implementar: Caminhos para uma hermenêutica segura quanto à consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais. Bruno Walter Caporino; E wésh Yawalapiti Waurá; José Heder Benatti; Felício Pontes Júnior. In Tribunais Brasileiros e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. Coordenação: Liana Amin Lima; Biviany Rojas Garzón; Isabella Lunelli; Fernando Prioste; Rodrigo Oliveira. São Paulo: ISA – Instituto Socioambiental : Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS). 2023. p. 51.

direito à consulta prévia está no epicentro de disputas envolvendo projetos neoextrativos e de infraestrutura na América Latina, tais como mineração, petróleo, ferrovias, rodovias, estradas, hidrelétricas, dentre outros. Corolário do direito à autodeterminação, a consulta e o consentimento buscam reverter um longo histórico de genocídio, etnocídio, ecocídio e desterritorialização vividos, ao garantir que os povos indígenas e tribais participem do processo decisório sobre a implantação ou não de empreendimentos econômicos que possam afetar suas existências, territórios, modos de vida e futuros, baseados em saberes locais.¹³ (g.n.)

Com essas noções fundamentais, é possível traçar as diferenças com as audiências públicas. A obra Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais traz um quadro que delimita didaticamente as diferenças¹⁴:

¹³ Oliveira, Rodrigo Magalhães. Silva, Liana Amin Lima da. Shirashi Neto, Joaquim. A consulta prévia nos tribunais: um balanço crítico da jurisprudência brasileira. In Tribunais Brasileiros e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. Coordenação: Liana Amin Lima; Biviany Rojas Garzón; Isabella Lunelli; Fernando Prioste; Rodrigo Oliveira. São Paulo: ISA – Instituto Socioambiental : Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS). 2023. p. 248.

¹⁴ pp. 114/116. O quadro original inclui coluna sobre “oitiva constitucional

	Audiência Pública Ambiental	Consulta Prévia
Legislação	Constituição Federal, artigo 225, §1º, IV; Lei n. 9784/99;	Convenção 169/OIT, art. 6, e Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, art. 19.
Sujeitos	Sociedade civil de modo geral. Em se tratando de empreendimentos previstos para Terras Indígenas, é recomendável que sejam feitas também audiências exclusivas e culturalmente apropriadas aos povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais.	Todos os sujeitos da Convenção 169/OIT (povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais).
Condutor	Órgão de meio ambiente responsável pelo licenciamento ambiental (Resolução CONAMA 001/1986, art. 3º).	Órgão ou ente público responsável pela medida proposta e com poder de decisão. (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1).
Hipóteses	Toda atividade modificadora do meio ambiente (Resolução CONAMA 01/1986, art. 2º c/c art. 11, §2º).	Medidas administrativas (projetos de empreendimentos) suscetíveis de afetar diretamente determinado grupo (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1, a).
Critério de incidência	Sempre que o órgão licenciador julgar necessário e quando for solicitado por entidade civil ou pelo Ministério Público (Resolução CONAMA 01/1986, art. 2º).	Afetação direta a determinado grupo (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1, a).

Momento	Após o recebimento do RIMA pelo Órgão licenciador (Resolução CONAMA 01/1986, art. 2º, §1º).	Antes da autorização da medida e desde as primeiras etapas de planejamento da obra.
Metodologia	Será dirigida pelo representante do Órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes (Resolução CONAMA 01/1986, art. 3º).	Será definido um Plano de Consulta respeitando regras, protocolos e procedimentos apropriados, a serem definidos pela própria comunidade consultada (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1, a).
Finalidade	Expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito (Resolução CONAMA 01/1986, art. 1º).	Chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas (Convenção 169/OIT, art. 6º, 2).

Portanto, o fato de terem sido realizadas audiências públicas e reuniões com algumas comunidades não implica dizer que a consulta prévia foi realizada.

V.1.2). DO MOMENTO DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

Não há discussão aqui sobre a necessidade de consulta prévia. Porém, o momento de sua realização merece análise. Oliveira, Silva e Shiraishi Neto ensinam que:

Para não ficar no abstrato, vejamos a questão do momento em que a consulta deve ser realizada. A Convenção n.º 169 dispõe que os governos devem consultar os

povos indígenas e tribais sempre que forem “previstas” medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente (artigo 6.º), antes de “empreender ou autorizar” qualquer projeto (artigo 15). A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) ratifica que o Estado deve garantir a participação e a consulta “em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto” e “desde as primeiras etapas de elaboração e planejamento da medida proposta” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2007; 2012, § 167).

O governo não pode, portanto, autorizar ou conceder licença ao empreendimento antes de consultar, tampouco postergar a consulta para uma etapa posterior à tomada de decisões sobre aspectos essenciais da medida proposta, como tem acontecido no Brasil. O procedimento de planejamento, concessão e licenciamento varia conforme a natureza da medida proposta, havendo trâmites específicos para usinas hidrelétricas, rodovias e exploração minerária, por exemplo.

A adaptabilidade da exigência que a consulta seja “prévia” não autoriza sua postergação, devendo necessariamente ocorrer desde as primeiras etapas de planejamento e preceder qualquer licença e autorização, sobretudo considerando os momentos em que são tomadas decisões sobre aspectos essenciais da medida proposta, de acordo com cada rito específico de planejamento, concessão e licenciamento. Nesse sentido, o Poder Judiciário tem o papel essencial de zelar para que a incorporação do direito à consulta prévia às instituições e procedimentos domésticos observe os parâmetros do direito internacional dos direitos humanos¹⁵¹⁶. (g.n.)

Em recente publicação, Garzón, Nakane e Oliveira estabeleceram, de forma didática, a interface entre o licenciamento ambiental e o direito à consulta prévia¹⁷.

As linhas vermelha e azul enfocam as fases do empreendimento. Os asteriscos sobre as linhas indicam a necessidade de consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais atingidos:

¹⁵ No mesmo sentido, Duprat: “A consulta é prévia, de boa fé, bem informada e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, se chega à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. Aquilo que se apresenta como já decidido não enseja, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão. A Convenção 169 não deixa dúvidas quanto a esse ponto: a consulta antecede quaisquer medidas administrativas e legislativas com potencialidade de afetar diretamente povos indígenas e tribais.” (g.n.) in A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/2016/08/a-convencao-169-da-oit-e-o-direito-a-consulta-previa-livre-e-informada/>.

¹⁶ Oliveira, Rodrigo Magalhães. Silva, Liana Amin Lima da. Shirashi Neto, Joaquim. A consulta prévia nos tribunais: um balanço crítico da jurisprudência brasileira. In *Tribunais Brasileiros e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada*. Coordenação: Liana Amin Lima; Biviany Rojas Garzón; Isabella Lunelli; Fernando Prioste; Rodrigo Oliveira. São Paulo: ISA – Instituto Socioambiental: Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS). 2023. p. 252.

¹⁷ Garzón, Biviany Rojas. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura / Biviany Rojas Garzón, Mariel Nakane, Rodrigo Magalhães de Oliveira. -- Brasília DF : ISA - Instituto Socioambiental, 2023.p. 17.

estabeleceu várias diretrizes sobre o tema, entre elas o momento da consulta prévia:

63. Nos casos em que as empresas privadas obtenham o direito legal de desenvolver atividades (seja através de uma concessão comum, um contrato de partilha de produção ou um contrato de prestação de serviços), o Estado deve realizar consultas nas fases iniciais do projeto, idealmente durante a fase de inventário e certamente antes da licitação e da atribuição da concessão. A necessidade de consultas prévias é ainda mais evidente no caso das atividades desenvolvidas por empresas públicas. (A/HRC/15/37 - p. 63) (g.n.)
15. As obrigações dos Estados de consultar os povos indígenas devem consistir de processos qualitativos de diálogo e negociação, tendo como objetivo o consentimento (ver A/HRC/18/42, anexo, p. 9). A Declaração não antecipa apenas um único momento ou ação, mas um processo de diálogo e negociação ao longo do desenvolvimento de um projeto, desde o planejamento até a implementação e o monitoramento.
21. Qualquer processo de consentimento livre, prévio e informado deve ser anterior a quaisquer outras decisões que permitam o prosseguimento, quando detalhes cruciais já foram decididos (A/HRC/39/62, p.15, 21) (g.n.)
54. As consultas aos indígenas não devem ser entendidas como um evento pontual, mas como um processo contínuo que “requer do Estado tanto a aceitação quanto a divulgação de informações, e implica uma comunicação constante entre as partes”. Em relação a projetos extrativos, consulta e consentimento podem ser necessários em diferentes estágios – desde avaliações de impacto até exploração, produção e encerramento do projeto. (A/HRC/45/34 - p. 54 - tradução própria)¹⁹

Além das normas internacionais de direitos humanos, tem-se ainda a **Recomendação do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (“OECD”) sobre “Eficácia de Investimento Público em Todos os Níveis de Governo” (OECD/LEGAL/0402)**, a saber:

5. Engajamento das partes interessadas durante todo o ciclo de investimento
Engajar as partes interessadas do setor público, privado e da sociedade civil na concepção e implementação de estratégias de investimento público para aumentar o valor social e econômico e garantir a prestação de contas. Todos os níveis de

¹⁹ Ob. Cit. pp.08/09.

governo devem incluir partes interessadas na avaliação das necessidades e no desenho da estratégia de investimento no estágio inicial do ciclo de investimento e, em estágios posteriores, de feedback e avaliação dos resultados. (g.o.)¹⁷

Mesmo no plano interno, o governo federal determina no Guia de Engajamento e Participação Social do Ministério da Economia (SEPC/ME, 2022) que:

Contudo, com o intuito de nos alinharmos às diretrizes da OCDE (2020) e de nos aproximarmos das boas práticas mundiais, a recomendação deste Guia avança no sentido de incentivar maior aproximação e maior atendimento às demandas (ou “dores”) dos stakeholders, especialmente os afetados, desde o início do processo regulatório e, sempre que possível, por meio de processos deliberativos.

[...]

O Brasil, portanto, tem um longo caminho a trilhar, devendo buscar avançar rapidamente, mas com o rigor necessário, a fim de se aproximar das boas práticas e, assim, obter seus benefícios. (SEPC/ME, 2022) (g.n.)

Por fim, os caros Princípios do Equador, adotados por mais de 138 instituições financeiras, foram também desrespeitados:

Princípio 5: Engajamento de Partes Interessadas

Para todos os Projetos de Categoria A e Categoria B, as Instituições Financeiras dos Princípios do Equador (“EPFI”) exigirão que o cliente demonstre o engajamento eficaz de stakeholders por meio de um processo contínuo estruturado e culturalmente apropriado, com Comunidades Afetadas, Trabalhadores e, quando relevante, Outras Partes Interessadas. [...]

Onde o engajamento das partes interessadas, inclusive com os povos indígenas, é de responsabilidade do governo anfitrião, as EPFIs exigem que o cliente colabore com o órgão governamental responsável durante o planejamento, implementação e monitoramento das atividades, na medida permitida pelo órgão, para alcançar os resultados que são consistentes com o Padrão de Desempenho 7 da IFC. (g.n.)

Forçoso concluir que o momento da consulta prévia, livre e informada é na fase de planejamento, sob pena de se violar o caráter prévio da consulta.

V.1.3) DA CONSULTA CULTURALMENTE ADEQUADA

Junqueira define cultura como “os padrões de comportamento, as instituições, os valores materiais e espirituais de um povo”²⁰ (g.n.). Portanto, a imposição de um padrão de comportamento ou instituição de um grupo social hegemônico sobre outro, geralmente minoritário, replica uma das práticas colonialistas (assimilacionismo ou integracionismo), prevista no art. 1º, do Estatuto do Índio.

Sousa ensina que foi a Constituição de 1988 quem quebrou a era de séculos de colonialismo, ao trazer o “paradigma de respeito à cultura”, entendida esta como “[...] os usos, costumes e tradições indígenas, seus valores, línguas, crenças, suas formas de expressão artística e outras, assim como as suas instituições”²¹. Com efeito, o art. 231 da CF afirma que “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições [...]”.(g.n.)

A consulta prévia foi concebida como alternativa a instrumentos de participação que historicamente não garantiram participação direta, efetiva e culturalmente adequada aos povos indígenas e comunidades tradicionais, como reconhece a Comissão Interamericana de Direitos Humanos²².

É exatamente no caráter culturalmente adequado que reside a principal singularidade do direito à consulta prévia. O instituto busca superar formas participativas em que o Estado define como se realizar a consulta, violando a autonomia desses povos.

²⁰ Junqueira, Carmem. *Antropologia Indígena: uma nova introdução*. 2ª ed. São Paulo: EDUC, 2008, p. 14.

²¹ Sousa, Raffaella Cássia de. *O processo coletivo intercultural: o direito de acesso dos povos indígenas à justiça*. Londrina, PR: Thoth. 2024. p. 32

²² 299. La ausencia de directrices jurídicas claras para el procedimiento de consulta supone, en la práctica, un serio obstáculo para el cumplimiento del deber estatal de consulta. En ausencia de un marco jurídico sobre esta obligación, algunos Estados Miembros de la OEA han recurrido a la aplicación del derecho ambiental general, que frecuentemente incorpora requisitos de información y audiencias públicas para permitir la participación local en relación con los proyectos de inversión y desarrollo, generalmente en la fase de elaboración de los estudios de impacto social y ambiental. Sin embargo, a la luz de los estándares interamericanos de derechos humanos, los mecanismos de este tipo son usualmente insuficientes para acomodar los requisitos de la consulta a los pueblos indígenas, concebida como un mecanismo especial de garantía de sus derechos e intereses de conformidad con los criterios establecidos por los órganos del Sistema en aplicación de los estándares internacionales. (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).

A Convenção nº. 169/OIT esclarece que a consulta prévia deve ser levada a cabo “mediante procedimentos apropriados” e “segundo as instituições representativas do povo indígena ou tribal” (art. 6º).

Ser culturalmente apropriada significa que a consulta deve respeitar os métodos tradicionais de tomada de decisão do grupo consultado, sua temporalidade, sua organização política, dentre outros aspectos socioculturais, como já decidiu a Corte IDH:

165. Portanto, está claramente reconhecida, hoje, a obrigação dos Estados de realizar processos de consulta especiais e diferenciados quando determinados interesses das comunidades e povos indígenas corram o risco de ser afetados. Esses processos devem respeitar o sistema específico de consulta de cada povo, ou comunidade, para que possa haver um relacionamento adequado e efetivo com outras autoridades estatais, atores sociais, ou políticos, além de terceiros interessados.

177. [...] Além disso, as consultas devem-se realizar de boa-fé, por meio de procedimentos culturalmente adequados, e devem ter por finalidade chegar a um acordo. Também deve-se consultar o povo, ou a comunidade, em conformidade com suas próprias tradições, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso. O Estado também deve assegurar que os membros do povo, ou da comunidade, tenham conhecimento dos possíveis benefícios e riscos, para que possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento e investimento proposto. Por último, a consulta deve levar em conta os métodos tradicionais do povo, ou da comunidade, para a tomada de decisões²³.

Nesse sentido, cabe ao próprio grupo a decisão sobre como e em que tempo a realizarão, com base em “critérios sistemáticos e preestabelecidos, diferentes formas de organização indígena, sempre que respondam a processos internos desses povos”²⁴.

²³ CORTE IDH, 2012, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador.

²⁴ 202. Do mesmo modo, a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT salientou que a expressão “procedimentos apropriados” deve-se entender com referência à finalidade da consulta e que, portanto, não há um único modo de procedimento apropriado, o qual deveria “levar em conta as circunstâncias nacionais e as dos povos indígenas, bem como [contextualmente] a natureza das medidas consultadas”. Assim, tais processos devem incluir, segundo critérios sistemáticos e preestabelecidos, diferentes formas de organização indígena, 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. (CORTE IDH, 2012, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador)

Em atenção a essa necessidade, consagrou-se a imprescindibilidade de respeito aos protocolos de consulta. Por meio deles, os próprios interessados estabelecem os procedimentos pelos quais devem ser ouvidos, de acordo com sua organização sociocultural, como decidiu o TRF-127 e, mais recentemente, a 5ª Turma, *in verbis*:

III - A todo modo, ainda que fosse admissível, na espécie, a exploração mineral próxima ou em terras indígenas, haveria de se observar o necessário licenciamento ambiental, instruído, entre outros parâmetros, pelo indispensável procedimento de consulta prévia, livre e informada das comunidades indígenas e tradicionais ocupantes das áreas descritas nos autos, o qual haverá de se operar mediante a estipulação de um Plano de Consulta respeitando regras, protocolos e procedimentos apropriados, a serem definidos pela própria comunidade consultada, nos termos do art. 6º, itens 1 e 2, da Convenção OIT nº 169, o que não se verifica no caso. [...] (AC 1003698-81.2019.4.01.3907, DES. FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, PJe 16/12/2021) (g.n.)

O STF, no acórdão multicitado (RE nº 1.379.751/PA), descartou a chamada “escuta meramente simbólica”, confirmando acórdão do TRF-1:

No que se refere à prévia oitiva da população diretamente interessada, esta SUPREMA CORTE já teve a oportunidade de se manifestar acerca de sua imprescindibilidade, de forma que nem mesmo a mera ratificação legislativa posterior tem o condão de afastar o vício inicial da norma. Nesse sentido, cito a ADI 1825, de relatoria do Min. LUIZ FUX, julgada pelo Plenário desta CORTE, DJe. 20/05/2020, que, embora diga respeito à alteração de limites territoriais de municípios, é elucidativo quanto à necessidade de se observar os comandos constitucionais que determinam a consulta prévia à população diretamente interessada (...)

Destaque-se, também, que o dever de se ouvir previamente as comunidades indígenas afetadas não é, segundo a finalidade essencial da Constituição Federal, uma escuta meramente simbólica. Muito pelo contrário, essa oitiva deve ser efetiva e eficiente, de modo a possibilitar que os anseios e as necessidades dessa parte da população sejam atendidos com prioridade. Nesse sentido, são as lições de DALMO DALLARI, no Informe Jurídico da Comissão Pró-Índio (Ano II, nº 9 a 13, abril a agosto de 1990), oportunamente citado no voto da Des. SELENE MARIA DE ALMEIDA (Vol. 27, fl. 20):

“Não é pura e simplesmente ouvir para matar a curiosidade, ou para se ter uma

informação irrelevante. Não. É ouvir para condicionar a decisão. O legislador não pode tomar uma decisão sem conhecer, neste caso, os efeitos dessa decisão. Ele é obrigado a ouvir. Não é apenas uma recomendação, é na verdade, um condicionamento para o exercício de legislar. Se elas (comunidades indígenas) demonstrarem que será tão violento o impacto da mineração ou da construção de hidroelétrica, será tão agressivo que pode significar a morte de pessoas ou a morte da cultura, cria-se um obstáculo intransponível à concessão de autorização".” (g.n.)

No caso dos autos, o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento (ID 2198755422), elaborado autonomamente pelas comunidades do Pedral do Lourenço, é precisamente o instrumento por meio do qual essas comunidades definiram, segundo seus próprios critérios, quem as representa, ACREVITA, como devem ser informadas e como se dará sua manifestação de vontade, protocolo que, tal como já demonstrado no item V.1 destas razões, vincula o Poder Público licenciador quanto à forma da consulta, e cuja inobservância, por si só, já macula o padrão de adequação cultural que tanto a Convenção nº 169 da OIT quanto a jurisprudência interamericana exigem.

A substituição desse procedimento autônomo por audiências públicas genéricas, como a realizada em Vila Tauiry, já reconhecida pela própria decisão agravada como não substitutiva da consulta formal, evidencia a inadequação cultural do procedimento adotado: a audiência pública é, por definição normativa, dirigida à população em geral, e não estruturada segundo as instituições representativas, a língua e as formas de deliberação próprias das comunidades ribeirinhas, quilombolas e indígenas potencialmente atingidas pelo derrocamento do Pedral do Lourenço.

V.1.4) DA OBSCURIDADE QUANTO À DEFINIÇÃO DAS COMUNIDADES ATINGIDAS NO TRECHO 2 E A MANIPULAÇÃO DO FATIAMENTO: A REPERCUSSÃO SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DO ESTADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O que importa destacar, neste tópico, é a repercussão específica dessa obscuridade sobre a irregularidade examinada no caput do item V.1: a impossibilidade de o Ministério

Público Federal substituir o Estado na condução da consulta prévia.

Com efeito, a Portaria Interministerial nº 60/2015, ao fixar distâncias nas quais se presume o impacto de determinados empreendimentos sobre povos indígenas e quilombolas, estabelece um patamar mínimo de proteção, e não um limite máximo oponível às comunidades que, embora situadas além do raio presumido, sejam concretamente atingidas, não sendo dado a ato infralegal restringir o alcance de tratado internacional de direitos humanos, de estatura supralegal, como é a Convenção nº 169 da OIT.

Ainda assim, a decisão agravada e os órgãos licenciadores valeram-se exatamente desse critério distância/RTID para reduzir, a priori, o universo de comunidades consideradas “atingidas” no Trecho 2, tal como demonstrado, posteriormente.

Ocorre que essa mesma obscuridade quanto à definição do universo de comunidades atingidas foi, em seguida, transferida ao Ministério Público Federal pela decisão de ID 2226109118, mantida pela decisão agravada, que atribuiu ao Parquet e à Defensoria Pública da União e não ao Poder Público licenciador, a quem tecnicamente compete a definição da área de influência e do universo de atingidos, o encargo de, com auxílio das **“lideranças comunitárias mapeadas”**, formular a resposta das comunidades à proposta de compensação do DNIT. Se nem mesmo o órgão licenciador logrou definir, de forma técnica e não contraditória, quais comunidades são atingidas pelo Trecho 2, não é logicamente possível que o Ministério Público Federal, substituindo-se ao Estado nessa tarefa, supra essa indefinição primária, o que apenas evidencia, com maior gravidade, a violação à função institucional do Parquet já examinada no caput deste item V.1.

Logo, se o critério de definição das comunidades atingidas há de ser o impacto potencial, e não a distância ou a publicação do RTID; se essa definição compete ao Estado licenciador, e não ao Ministério Público Federal, cuja função constitucional é de fiscalização e não de gestão do procedimento de consulta, e se a própria obscuridade quanto à definição das comunidades atingidas no Trecho 2 foi reconhecida, a consequência jurídica é a de que a determinação de que o Ministério Público Federal conduza a interlocução com as comunidades os termos em que fixada pela decisão de ID 2226109118, deve ser reformada para que a

identificação técnica do universo de comunidades atingidas e a condução da consulta prévia sejam atribuídas ao próprio Poder Público licenciador e ao empreendedor, diretamente com as comunidades por meio da ACREVITA.

V.1.5) DA CONTRADIÇÃO ENTRE O RECONHECIMENTO DA FALTA DE CONSULTA PRÉVIA E DO MAPEAMENTO INCOMPLETO E A AUTORIZAÇÃO DA CONTINUIDADE DAS OBRAS

A decisão agravada incorre em contradição insuperável: reconhece, simultaneamente, que (i) há relatos consistentes de diversas comunidades impactadas pelo Trecho 2 que não foram ouvidas; e que (ii) o próprio INCRA admite conduzir um **“processo de atualização corretivo”** para mapear as comunidades tradicionais e aplicar os protocolos de consulta inclusive àquelas ainda não certificadas formalmente, confissão feita nos próprios autos após a transferência de competência da Fundação Cultural Palmares em 2020. Se o próprio Estado (INCRA) confessa estar em processo de correção do mapeamento, é logicamente incompatível permitir o avanço material da obra com a Licença de Instalação e início do derrocamento, antes que essa correção se conclua: fazê-lo fulmina o caráter *prévio* exigido pelo art. 6º, 1, “a”, e pelo art. 15 da Convenção nº 169 da OIT.

A ausência de Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) não é suposição do Ministério Público Federal, é fato confessado nos próprios autos, nos termos do art. 374, II, CPC. O DNIT admite ter substituído a CPLI por audiências públicas e pelo Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSAP) realizados “durante os serviços de campo para elaboração do EIA/RIMA”; o IBAMA, por sua vez, registrou nos autos que, **“embora siga integralmente a legislação ambiental aplicável, não possui competência institucional para conduzir processos de consulta nos moldes da Convenção nº 169 da OIT”**, ressalva que, longe de eximir o Estado brasileiro, evidencia a nulidade insanável da licença: a obrigação convencional recai sobre o Estado como um todo, e a alegada falta de regulamentação interna ou de competência de um órgão específico não exime o Brasil de cumprir tratado internacional de direitos humanos de status supralegal, dotado de aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, CF).

Essa confissão estatal foi corroborada, de modo insofismável, pela prova colhida na

Inspeção Judicial realizada em 29 e 30 de setembro de 2025 nas comunidades do Trecho 2. Colhem-se, entre outros, os seguintes depoimentos:

A gente participou de várias reuniões. (...) Geralmente, assim, geralmente eles contatam ou prefeitura ou colônia de pesca. (...) de princípio nunca contataram a gente, a comunidade em si, nossa comunidade, né? (...) Cheguei lá, não sabia o certo do horário (...) não sabia nada, só sabia que eles queriam um representante (...) (Erlan Moraes do Nascimento, Inspeção Judicial, Comunidade Praia Alta, 29/09/2025).

O DSAP que foi feito, ele não condiz com a nossa realidade. O DSAP que foi feito a devolutiva aqui na comunidade, nós não aceitamos essa devolutiva e eles vieram e fizeram o DSAP sem o nosso consentimento. (Ronaldo Barros Macena, Audiência Pública, Vila Tauiry, 29/09/2025).

O próprio Juízo, na decisão embargada, assentou premissas fáticas incontornáveis a partir dessa diligência: **“da perspectiva que se extrai pelo Juízo na audiência pública e no ato da inspeção, há relatos de diversas comunidades, integrantes ou não da área de influência do trecho 2, de que não teriam sido ouvidas”** e não contempladas pelos estudos ambientais prévios do empreendedor; e que o próprio INCRA admitiu estar **“em curso processo de atualização corretivo de modo a mapear comunidades tradicionais na área objeto de influência”**.

Se a Inspeção Judicial (art. 481, CPC) serviu exatamente para comprovar que existem comunidades tradicionais afetadas pelo Trecho 2 e que a CPLI está sendo omitida, é contraditório que a mesma decisão autorize a continuidade da execução material do licenciamento.

A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região é uniforme em reconhecer que a consulta prévia **“haverá de preceder o próprio ato de autorização do empreendimento”**, não podendo ser tratada como **“mera condicionante a ser cumprida durante o respectivo licenciamento ambiental, por se tratar de condição sine qua non para a sua realização”** (TRF1, EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903), entendimento reafirmado no

julgamento do **Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.017736-8/PA (caso Belo Monte)**²⁵ e, mais recentemente, no **Agravo de Instrumento nº 0030809-46.2016.4.01.0000/PA**²⁶, em que a **Quinta Turma daquele Tribunal, sob a relatoria do Desembargador Federal Souza Prudente**, manteve a suspensão de licença ambiental concedida sem consulta prévia adequada às comunidades tradicionais atingidas pelo empreendimento minerário Belo Sun, no rio Xingu.

A audiência pública ambiental, prevista no art. 3º da Resolução CONAMA nº 01/1986, não se confunde com a consulta prévia, livre e informada exigida pela Convenção nº 169 da OIT: a primeira é ato informativo dirigido à sociedade em geral; a segunda é processo deliberativo, culturalmente adequado, dirigido especificamente aos povos indígenas e tribais, com a finalidade de inseri-los no processo decisório das medidas que os afetem.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (Sentença de 2012)* e no *Caso Saramaka vs. Suriname (2007)*, fixou o standard de que a consulta deve ocorrer desde as primeiras etapas de planejamento do empreendimento, e não apenas quando surge a necessidade de aprovação da comunidade, sob pena de se tornar um trâmite meramente formal e desprovido de real capacidade de influência.

Se o próprio Estado (INCRA) confessa estar corrigindo o mapeamento das comunidades tradicionais; se a Inspeção Judicial comprovou empiricamente relatos reiterados de exclusão do processo de oitiva; e se a jurisprudência do TRF1 exige que a consulta preceda,

²⁵ TRF1, Quinta Turma, Agravo de Instrumento n.º 2006.01.00.017736-8/PA (Caso UHE Belo Monte), Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, e-DJF1. Ementado sob a seguinte tese balizadora: “CONSTITUCIONAL. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. DECRETO LEGISLATIVO 788/2005 QUE AUTORIZA A CONSTRUÇÃO DA UHE BELO MONTE NA VOLTA GRANDE DO RIO XINGU E DELEGA AO IBAMA A OITIVA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS POTENCIALMENTE ATINGIDAS... a consulta prévia haverá de preceder o próprio ato de autorização do empreendimento, não podendo ser tratada como mera condicionante a ser cumprida durante o respectivo licenciamento ambiental, sob pena de esvaziamento da finalidade do art. 6º da Convenção nº 169 da OIT e do art. 231 da Constituição Federal, convertendo o direito à consulta prévia em mera comunicação de danos consumados” (no mesmo sentido: TRF1, EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903/PA, Rel. Des. Federal Souza Prudente, Quinta Turma, DJ 27/08/2012).

²⁶ TRF1, Quinta Turma, Agravo de Instrumento n.º 0030809-46.2016.4.01.0000/PA, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, julgado em e-DJF1. Conforme assente assentamento da Quinta Turma, o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) possui caráter antecedente e imperativo, de modo que a emissão de licenças ambientais ou a autorização de início de obras físicas sem a prévia e hígida escuta das comunidades afetadas enseja a nulidade absoluta do ato administrativo, sendo vedada a conversão da CPLI em mera condicionante cumprida a posteriori durante a execução do empreendimento.

e não suceda, a autorização do empreendimento, a consequência jurídica inafastável é a nulidade, ou, subsidiariamente, a suspensão imediata da eficácia da Licença Prévia nº 676/2022 e da Licença de Instalação nº 1518/2025, nos termos já requeridos.

V.1.6) DA INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - RESOLUÇÃO Nº 599 DE 13/12/2024; RESOLUÇÃO Nº 454 DE 22/04/2022 E ART. 15. DA RESOLUÇÃO Nº 433 DE 27/10/2021 COM PERSPECTIVA DO PROTOCOLO RACIAL

A decisão de ID 2160708926 (05/02/2025), ao concluir que “no trecho 2, chamado Pedral do Lourenço, não há indígenas, quilombolas ou ribeirinhos” e que a área da obra se circunscreve a um pequeno trecho do Rio Tocantins, de impacto “baixo e temporário”, foi proferida sem qualquer menção às diretrizes vinculantes fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça em três atos normativos diretamente pertinentes à causa: a Resolução CNJ nº 599, de 13 de dezembro de 2024, que institui a Política Judiciária de Atenção às Comunidades Quilombolas e determina a aplicação, em todo o Poder Judiciário, do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial, especialmente em processos que envolvam comunidades quilombolas; a Resolução CNJ nº 454, de 22 de abril de 2022; e o art. 15 da Resolução CNJ nº 433, de 27 de outubro de 2021, que institui a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente e impõe a verificação, em processos judiciais que envolvam questões ambientais, da necessidade de avaliação de impacto ambiental.

A Resolução CNJ nº 599/2024 torna obrigatória, em todo o Poder Judiciário brasileiro, a aplicação das diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial, especialmente em julgamentos que envolvam pessoas ou comunidades quilombolas, com o objetivo de garantir que o Judiciário atue contra a reprodução do racismo em todas as suas dimensões, considerando suas intersecções com questões de gênero, idade, deficiência e origem.

A ausência de qualquer explicitação, na decisão agravada, sobre a aplicação dessas diretrizes normativas obrigatórias, diante da alegação expressa e reiterada de exclusão de comunidades quilombolas do processo de consulta prévia, compromete a transparência e a

previsibilidade do julgamento e configura omissão apta a ensejar a integração do julgado, nos termos do art. 1.022, I e II, do Código de Processo Civil.

Ou seja, são evidentes problemas na decisão por não observar as diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 599/2024 e Nº 454 de 2022 ambas do CNJ, uma vez que a própria inicial aponta a falta de consulta para comunidades tradicionais, incluindo quilombolas, ribeirinhos e indígenas. Ao não aplicar os procedimentos específicos estabelecidos para garantir o acesso à justiça por pessoas, comunidades quilombolas e indígenas, viola os princípios da legalidade e do devido processo legal.

Aliás, a decisão menciona a importância de respeitar os direitos das comunidades tradicionais e o meio ambiente, mas falha em não aplicar as indicadas resoluções do CNJ que diretamente garantem esses direitos, vejamos trecho:

id 2160708926, pág. 17

“...De tudo o quanto analisado, tem-se que no trecho 2, chamado Pedral do Lourenço, não há indígenas, quilombolas ou ribeirinhos, e que área da obra circunscreve-se a um pequeno trecho do Rio Tocantins, sendo o impacto ambiental baixo e temporário, não sendo o caso de invalidar-se a Licença Prévia concedida pelo IBAMA ou proibir-se a emissão de das licenças subsequentes, tanto mais que as poucas pendências e medidas complementares já foram apresentadas...”

ID do Documento: 2160708926, pág. 15

"No Trecho 3, a jusante de Tucuruí, além das comunidades ribeirinhas que ocorrem ao longo de toda área de estudo, ocorrem cinco comunidades quilombolas (Bailique, Santa Fé e Santo Antônio, Igarapé Preto, São José de Icatu e 2º Distrito) e duas Terras Indígenas (Trocará e Trocará-Doação), localizadas a menos de 10 km de distância do empreendimento, representando, portanto, localidades com características específicas e pontos de

atenção de medidas e programas ambientais."

Falha também quando deixou de observar o Artigo 15 da Resolução nº 433/2021 do CNJ, relacionado à Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente, pois, deixou de verificar a necessidade de uma avaliação de impacto ambiental, crucial para garantir a proteção ambiental em processos judiciais que envolvam questões ambientais, comprometendo a integridade e a sustentabilidade desta decisão judicial relacionada ao meio ambiente.

Ou seja, a decisão carece de fundamentação robusta que demonstre a aplicação correta das normas relevantes, o que é fundamental para assegurar a estabilidade processual.

Portanto, é imperativo que a decisão seja revista para incluir a aplicação adequada das normas do CNJ, garantindo assim a legalidade, a segurança jurídica e o devido processo legal. A correção dessas omissões é essencial para assegurar que os direitos das comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas e a proteção ambiental sejam devidamente respeitados e que a justiça seja efetivamente alcançada.

VI. DA RESPONSABILIDADE POR ATOS LÍCITOS: A CORRETA DA PREMISA É A APURAÇÃO PRÉVIA DO DANO, NÃO A SUA AUTORIZAÇÃO

A r. decisão agravada (ID 2262401117 / ID 2226109118) fundamentou a autorização para o início da execução material das obras de derrocamento do Pedral do Lourenço (LI nº 1518/2025) na tese de que o exercício lícito das atribuições do Estado no domínio econômico, ainda que cause danos ao modo de vida das comunidades, autoriza o prosseguimento do empreendimento, devendo os prejuízos ser reparados posteriormente por meio da internalização dos custos socioambientais.

Para tanto, o d. Juízo *a quo* invocou a teoria da responsabilidade civil do Estado por ato lícito (STF, ED no RE 571.969/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia — *Caso Varig*) e a responsabilidade solidária do ente público que fiscaliza obra executada por terceiro (STJ, RESP 2.207.108/RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJEN 08/05/2025).

Ocorre que a decisão incorre em manifesta subversão da lógica constitucional e do Direito Ambiental, primeiro que a responsabilidade por ato lícito exige a apuração prévia e a mensuração do sacrifício imposto ao direito fundamental, e não uma “autorização no escuro” para a prática de intervenções físicas irreversíveis enquanto se tenta descobrir, a posteriori, quem são os atingidos e qual o tamanho do prejuízo.

No precedente citado do STF (*Caso Varig*), o dano econômico decorrente do congelamento tarifário era perfeitamente identificável e passível de liquidação ordinária. No caso em tela, contudo, o próprio d. Juízo de origem **confessou expressamente a incapacidade de mensurar o impacto**, assentando na decisão de ID 2226109118 que *"não é possível arbitrar e mensurar um valor hipotético, justamente pela falta de compreensão da magnitude do impacto"*.

Transformar a teoria da responsabilidade por ato lícito em salvo-conduto para explodir maciços rochosos submersos sem o diagnóstico prévio dos atingidos desnatura o instituto e afronta o comando do art. 944 do Código Civil (*"a indenização mede-se pela extensão do dano"*), que pressupõe o conhecimento da extensão do prejuízo para sua adequada valoração e prevenção. Aplicável por analogia a atividades estatais ou concedidas de risco inerente, como a detonação de explosivos em leito de rio), pois em todos esses regimes a extensão do dano é pressuposto lógico de sua reparação, e não sua consequência.

Se a extensão do dano não é apurada antes ou, ao menos, contemporaneamente ao fato que o produz, a reparação deixa de ser mensuração de um dano conhecido para se tornar reconstrução probatória a posteriori de um fato já consumado — com todos os riscos de subavaliação, de perda de prova e de inversão do ônus que isso acarreta.

VI.1. A INCOMPATIBILIDADE ENTRE A "*LIABILITY RULE*" (REGRA DE RESPONSABILIDADE) E OS BENS SOCIOAMBIENTAIS INSUBSTITUÍVEIS

Ao autorizar as detonações no leito do Rio Tocantins e fixar o prazo de 45 dias para que o MPF, a DPU e as comunidades apresentem "proposta de compensação indenizatória", a decisão recorrida reduziu a proteção ambiental e cultural a uma mera **Regra de**

Responsabilidade (*Liability Rule*), segundo o referencial teórico da Análise Econômica do Direito (CALABRESI; MELAMED, 1972).

Essa abordagem é juridicamente inviável quando aplicada ao patrimônio socioambiental e cultural, pois, o Pedral do Lourenço abriga ecossistemas de corredeira únicos, espécies de peixes reofilicas e litofilicas, berçários de biodiversidade e sítios arqueológicos subaquáticos com cerâmicas antropomorfas milenares, hoje objeto de processo de **Tombamento Nacional perante o IPHAN (Protocolo nº 2026072648334 / Ofício ACREVITA nº 014/2026)** e protegido pela **Portaria IPHAN nº 76, de 10 de agosto de 2026**.

Ademais, sendo bens de uso comum do povo, indivisíveis e intergeracionais (art. 225, *caput*, CRFB/88) exigem proteção por **Regra de Propriedade** mediante **tutela inibitória e preventiva** que impeça a ocorrência do dano irreversível. A explosão por dinamite pulverizará a materialidade geológica e arqueológica, tornando impossível a reconstituição ao *status quo ante*. A indenização pecuniária *ex post* não tem o condão de "reconstruir" um ecossistema fluvial destruído.

Nos termos do art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, incumbe ao Poder Público exigir **estudo prévio de impacto ambiental** para a instalação de atividade potencialmente causadora de significativa degradação.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as **ADIs nº 4.529/DF (Rel. Min. Rosa Weber)** e **5.312/TO (Rel. Min. Alexandre de Moraes)**, assentou que a flexibilização, dispensa ou postergação de estudos socioambientais e do licenciamento constitui **proteção deficiente ao meio ambiente** (*Untermassverbot*) e "cheque em branco" incompatível com a Carta Magna:

O afastamento ou postergação do licenciamento e de seus estudos prévios caracterizam violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...] Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso socioambiental, da prevenção e da precaução. (STF,

**Pleno, ADI 4529/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe
20/02/2020)**

De igual modo, a jurisprudência pacífica do TRF da 1ª Região veda peremptoriamente o diferimento dos diagnósticos ambientais e populacionais para a fase de execução material da obra:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CARÁTER PRÉVIO. INVIABILIDADE DE ESTUDO PÓSTUMO. 1. Nos termos cogentes da Carta Política Federal (art. 225, § 1º, IV), o estudo de impacto ambiental há de ser PRÉVIO e não póstumo, ante a irreversibilidade dos danos ao meio ambiente. 2. A realização de diagnósticos ou cadastramentos após a autorização da instalação do empreendimento subverte a lógica da prevenção e gera nulidade insanável dos atos autorizativos. (TRF1, 6ª Turma, AC 0000162-61.2000.4.01.3902/PA, Rel. Des. Federal Souza Prudente, DJ 18/10/2007).

Ao cancelar a Licença de Instalação (LI nº 1518/2025) e autorizar a pré-mobilização de canteiros e depósitos de explosivos (**Contrato nº 321/2026 e Ordem de Serviço Específica nº 01/2026 - ID 2284279095**) enquanto determina "busca ativa" de 45 dias para descobrir o universo total de atingidos, a decisão agravada transforma o estudo prévio em estudo póstumo, violando frontalmente a Constituição Federal.

Além disso, a determinação judicial para que o Ministério Público Federal e as comunidades tradicionais apresentem a identificação das vilas omitidas e formulem proposta indenizatória impõe ao *Parquet* e às vítimas um ônus que, por imperativo legal e constitucional,

pertence exclusivamente ao poluidor/empreendedor (DNIT) e ao órgão licenciador (IBAMA).

A conduta descumpre frontalmente o enunciado da **Súmula nº 618 do Superior Tribunal de Justiça**: "*A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental.*". Conforme orientação estabelecida pelo STJ (*REsp 972.902/RS e REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon*), por força dos princípios da precaução e do poluidor-pagador, **cabe ao empreendedor o dever de demonstrar exaustivamente a segurança do projeto, a exata extensão dos danos e o universo completo de afetados**, e não ao MPF ou às comunidades ribeirinhas hipossuficientes. A gravidade dessa inversão resta evidenciada ao se confrontar os dados:

DADOS OFICIAIS DO DNIT vs. DADOS REALMENTE LEVANTADOS	
Proposta do DNIT (DSAP/PICS)	Levantamentos Empíricos do Território (MPF/UNIFESSPA)
restrito a 11 comunidades (zona urbana de itupiranga)	censo comunitário (id: 2284279138) centenas de famílias invizibilizadas
Oferta de 1 salário mínimo mensal por 8 meses/ano (Nota Técnica 25177455)	Automonitoramento da Pesca (ID 2198755421): real de 199.059,70 kg de peixe (receita de R\$ 670 mil) por 61 famílias monitoradas em apenas um ciclo.

A decisão agravada fundamenta-se formalmente nos Enunciados da I Jornada de Justiça Climática do E. TRF1, mas desrespeita o seu conteúdo substancial. O **Enunciado nº 14 da Jornada de Justiça Climática do TRF1** estabelece expressamente que:

*Enunciado nº 14: As compensações e reparações por danos socioambientais e climáticos que envolvam os interesses de povos e comunidades tradicionais deverão observar [...] (v) o pagamento de indenizações que abarquem danos materiais e imateriais; e (vi) a adoção de **MEDIDAS PREVENTIVAS CONTRA NOVOS DANOS**, com fortalecimento da*

governança territorial tradicional e dos sistemas de vigilância comunitária.

Como ensina a consagrada doutrina ambiental (MILARÉ, 2023; MACHADO, 2016; LEITE & AYALA, 2022), a tutela jurídica do meio ambiente é fundamentalmente **preventiva e inibitória**. A responsabilidade civil por atos lícitos do Estado atua como mecanismo de garantia patrimonial do administrado contra sacrifícios especiais impostos pelo interesse público, mas **jamais pode ser utilizada como instrumento de legitimação da destruição ecológica desinformada**.

Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*, 2021), "*o ato lícito que causa dano a direito alheio gera o dever de indenizar precisamente para restaurar o equilíbrio quebrado pela atuação estatal; todavia, quando o ato estatal atinge bens indisponíveis e de valor inestimável, a restauração é impossível, impondo-se a abstenção do ato (dever de prevenção)*".

A tese de que "*o ato é lícito e o dano será compensado depois*" não autoriza a continuidade das obras materiais. Pelo contrário: **a correta premissa da responsabilidade por atos lícitos exige a apuração integral e antecedente do dano como CONDIÇÃO DE VALIDADE da própria autorização estatal**.

VI.2 SEIS PARECERES TÉCNICOS SUCESSIVOS DO PRÓPRIO IBAMA DOCUMENTAM, ANO A ANO, A AUSÊNCIA DE DIAGNÓSTICO VALIDADO DA ATIVIDADE PESQUEIRA

A decisão agravada não enfrentou a robusta prova documental constituída por seis Pareceres Técnicos sucessivos, produzidos pela própria equipe de analistas ambientais do órgão licenciador (IBAMA — COHID/CGTEF/DILIC), que atestam, de forma inequívoca e ano a ano, a insuficiência e as lacunas dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) apresentados pelo DNIT:

Parecer Técnico	Conclusão do IBAMA
nº 160/2018	“O EIA não atende satisfatoriamente ao Termo de Referência em

	diversos quesitos”; inconsistências no levantamento da ictiofauna.
nº 76/2019	“O EIA apresenta muitas lacunas e erros nos diagnósticos de componentes ambientais importantes”; salvaguardas contra detonações “não garantem” ausência de dano à fauna reofilica/litofilica.
nº 73/2020	“As informações apresentadas não permitiam a avaliação da viabilidade ambiental do EIA”; dados “não contemplaram a produção pesqueira durante o ano hidrológico”.
nº 16/2021	“As complementações apresentadas não esclareceram as lacunas”; dados acadêmicos secundários não supriram a exigência de coleta primária.
nº 109/2021	Alerta que a ausência de campanhas adicionais “impossibilita que planos de mitigação específicos sejam definidos, o que fatalmente colocará em risco dezenas de espécies”.
nº 30/2022	Parecer final que subsidiou a Licença Prévia, com anexo próprio listando “as pendências identificadas pelo IBAMA e não atendidas”.

Esses seis documentos, produzidos pelo próprio órgão ambiental federal ao longo de todo o processo de licenciamento, demonstram que a insuficiência da linha de base pesqueira não é alegação unilateral do Ministério Público Federal, tampouco fato que a instrução ainda precise revelar: **é constatação técnica reiterada e documentada da própria autarquia licenciadora, nunca superada por estudo complementar que a decisão agravada ou a decisão que ela manteve tenham identificado como suficiente.**

A Nota Técnica DNIT nº 51/2026 (ID 2284279095, item 2.4.2), ao impugnar a fórmula indenizatória apresentada pelo Ministério Público Federal na manifestação de ID 2248365862, elenca oito razões pelas quais essa proposta careceria de validação metodológica: entre elas, a de que os dados “não demonstram a necessária aderência entre o universo genérico de ‘pessoas atingidas’ e o público diretamente relacionado às compensações previstas no PICS” (alínea “a”), a de que “não apresenta espacialização suficiente dos potenciais beneficiários em relação ao Trecho 2” (alínea “b”), e a de que os valores de mercado do pescado são utilizados “sem demonstrar que tais valores correspondem à renda mensal líquida individual de cada pessoa potencialmente atingida” (alíneas “c” e “d”).

A mesma Nota Técnica (item 2.4.5) reconhece que os estudos complementares de ictiofauna produzidos pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará e pelo Museu Paraense Emílio Goeldi base do levantamento de 4.977 pescarias e quase duzentas toneladas de pescado apresentado na manifestação do Ministério Público Federal (ID 2248365862, com base

na Petição Inicial de ID 2143365738) “não permitem, por si sós, a conversão direta e automática de dados agregados de produtividade pesqueira em valor indenizatório mensal individual”.

O próprio Levantamento Populacional das Comunidades do Território do Pedral do Lourenço, apresentado pelo Ministério Público Federal (ID 2239153478, também juntado como ID 2248365865), consolida 945 famílias e 3.857 pessoas, mas registra, na sua própria folha de rosto, a ressalva de que, “em razão de limitações logísticas e de acesso, não foi possível realizar o levantamento em todas as comunidades que compõem o território”.

Não se trata, portanto, de uma disputa em que uma das partes já dispõe de linha de base validada e a outra a impugna por conveniência processual: nenhuma das duas propostas indenizatórias hoje nos autos, nem a do DNIT, nem a do Ministério Público Federal, se apoia em diagnóstico que ambas as partes reconheçam como metodologicamente suficiente. É esse o retrato fático, e não uma inferência do MPF, que a subsunção normativa deste item toma como premissa.

A mesma Nota Técnica nº 51/2026 (ID 2284279095, item 2.11.3) descreve o Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira como instrumento que “**fornece dados sobre a atividade pesqueira, desembarques, esforço de pesca, preços, variáveis socioeconômicas e alterações eventualmente observadas ao longo da execução do empreendimento**”, ou seja, por definição do próprio empreendedor, um instrumento de monitoramento concomitante à obra, e não de diagnóstico antecedente a ela.

A Nota Técnica Complementar nº 71/2026 (mesmo ID 2284279095, item 2.3.4.3), produzida já após a decisão agravada, reitera que esse Programa “poderá subsidiar o acompanhamento das medidas e a compreensão das interferências sobre a pesca, sem substituir a análise individual de elegibilidade segundo os elementos próprios do PICS” confirmando, em documento posterior e mais detalhado, que a apuração da extensão do dano pesqueiro seguirá sendo construída depois de iniciadas as intervenções, e não antes delas.

Se a própria decisão agravada reconhece, em termos expressos, o desconhecimento da magnitude do impacto e da extensão dos danos: seis pareceres sucessivos do órgão

ambiental licenciador documentam, ano a ano, a insuficiência do diagnóstico pesqueiro, sem que qualquer deles tenha sido superado por estudo posterior reconhecido como suficiente; nem a proposta do DNIT, nem a do Ministério Público Federal se apoiam, hoje, em linha de base que a própria autarquia licenciadora ou a própria decisão judicial reconheçam como metodologicamente validada; e os instrumentos de monitoramento previstos no licenciamento são, por desenho próprio do empreendedor, concomitantes à execução da obra, e não antecedentes a ela então a responsabilidade por ato lícito ou pelo risco da atividade, que pressupõe a extensão do dano como dado cognoscível para fins de reparação proporcional, nos termos do art. 944 do Código Civil não pode ser satisfeita por reconstrução probatória posterior ao próprio fato gerador.

A suspensão da execução material até a formação de diagnóstico que as próprias partes, e não apenas o Ministério Público Federal, reconheçam como suficiente é, portanto, pressuposto lógico da efetividade da responsabilização que a própria decisão agravada corretamente professou, e não obstáculo a ela.

Assim, constatada a obscuridade cadastral, a omissão de comunidades ribeirinhas e a incerteza quanto ao impacto biótico e arqueológico, a consequência jurídica imperativa é a **imediata suspensão dos efeitos da Licença de Instalação nº 1518/2025**, até que o empreendedor (DNIT) produza os diagnósticos prévios exigidos pelo art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal. A gravidade dessa inversão resta evidenciada ao se confrontar os dados:

Proposta do DNIT (DSAP/PICS)	Levantamentos Empíricos do Território (MPF/UNIFESSPA)
Restrita a 11 comunidades (zona urbana de Itupiranga)	Censo comunitário (ID 2284279138): centenas de famílias invisibilizadas
Oferta de 1 salário-mínimo mensal por 8 meses/ano (Nota Técnica 25177455)	Automonitoramento da Pesca (ID 2198755421): receita real de R\$ 670.077,00 (199.059,70 kg de peixe) por 61 famílias monitoradas em apenas um ciclo

A decisão agravada fundamenta-se, quanto à compensação socioambiental, nos Enunciados da I Jornada de Justiça Climática do E. TRF1. O Enunciado nº 14 dessa Jornada, tal como já transcrito pelo próprio Ministério Público Federal em manifestação anterior nestes autos (ID 2248365862), **“fixa que as compensações por danos socioambientais a povos**

tradicionais devem contemplar a dimensão coletiva e intergeracional dos prejuízos, os impactos nos modos de vida, a restauração ecossistêmica e a indenização material e imaterial”, parâmetro que a proposta de 1 salário-mínimo mensal está longe de satisfazer.

Como ensina a doutrina ambiental (MILARÉ, 2023; MACHADO, 2016; LEITE & AYALA, 2022), a tutela jurídica do meio ambiente é fundamentalmente preventiva e inibitória. A responsabilidade civil por atos lícitos do Estado atua como mecanismo de garantia patrimonial do administrado contra sacrifícios especiais impostos pelo interesse público, mas jamais pode ser utilizada como instrumento de legitimação da destruição ecológica desinformada: quando o ato estatal atinge bens indisponíveis e de valor inestimável, a restauração é impossível, impondo-se a abstenção do ato, como corolário do próprio dever de prevenção.

A tese de que *“o ato é lícito e o dano será compensado depois”* não autoriza a continuidade das obras materiais. Pelo contrário: a correta premissa da responsabilidade por atos lícitos exige a **apuração integral e antecedente do dano como condição de validade da própria autorização estatal**.

Ignorar esses seis pareceres técnicos institucionais e autorizar a detonação dos pedrais viola diretamente o Princípio da Prevenção e a exigência constitucional de prévio estudo de impacto idôneo e completo (art. 225, § 1º, IV, CF), não cabendo ao Judiciário desconsiderar a confissão de incerteza científica exarada pelo próprio ente licenciador. A mesma decisão que reconheceu que a compensação de um salário-mínimo é “inadequada e desproporcional, sob a vertente da vedação à proteção deficiente” eximiu-se, contraditoriamente, de determinar a suspensão da obra, sob o fundamento de “falta de expertise” para arbitrar valores — quando o que se impunha, à luz da teoria da inconstitucionalidade por proteção insuficiente (*Untermassverbot*), era o controle de legalidade do próprio ato autorizativo, e não a omissão judicial.

VII. DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: A PRÓPRIA DECISÃO AGRAVADA RECONHECE A PENDÊNCIA DO PROCESSO DE CONSULTA CONDUZIDO PELO

INCRA

O acervo probatório demonstra a presença de 14 comunidades quilombolas especificamente afetadas na calha do Rio Tocantins (Bailique, Santa Fé e Santo Antônio, Igarapé Preto, Baixinha, Icatu, Porto Grande, Fugido Rio Tucunaré, Umarizal, Paritá Miri, Boa Vista, Umarizal Beira, São Bernardo da Beira, Pampelonia, Tapecuruçu e Araquenbaua), além de 91 comunidades quilombolas mapeadas nos 15 municípios abrangidos pela hidrovia.

O Decreto nº 4.887/2003, ao regulamentar o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, atribui ao INCRA a competência para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 3º), definindo-as, no art. 2º, pelo critério da autoatribuição, “segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

A constitucionalidade desse critério, e a inexistência de marco temporal de 05/10/1988 para o reconhecimento das terras quilombolas, foram definitivamente assentadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.239/DF (Pleno, sessão de 08/02/2018, Rel. para o acórdão Min. Rosa Weber, por maioria de 8 votos a 2), que rejeitou expressamente a tese de marco temporal então defendida pelos Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes.

A Convenção nº 169 da OIT, por sua vez, conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal na ADI 4.269/PA (Rel. Min. Edson Fachin) e reafirmou na ADI 7.394/DF, aplica-se a essas comunidades com a mesma extensão que aos povos indígenas quanto ao dever de consulta prévia.

O D. Juízo de origem afastou a proteção das comunidades quilombolas sob o argumento de que apenas aquelas com RTID concluído estariam no raio de proteção do Trecho 2. Essa tese afronta diretamente o julgamento da ADI 3.239/DF pelo Supremo Tribunal Federal, que consagrou o critério da autoatribuição (autodefinição) nos termos do Decreto nº 4.887/2003 e do Art. 1, 2, da Convenção 169/OIT. A garantia da CPLI independe da conclusão do processo administrativo de titulação territorial pelo INCRA.

Abaixo descreve-se as irregularidades ocorridas nos procedimentos que levam à necessidade de suspensão da licença.

VII.1) O HISTÓRICO DOCUMENTADO NOS PRÓPRIOS AUTOS: MAIS DE DOIS ANOS DE VÁCUO DE COMPETÊNCIA, SEGUIDOS DE PROCESSO CORRETIVO INCONCLUSIVO

A decisão de ID 2226109118, no relatório que antecede seu dispositivo, registra que, “à época da emissão da Licença Prévia, a responsabilidade pela realização das consultas às comunidades quilombolas era da Fundação Cultural Palmares, que chegou a realizar algumas oitivas.

Em 2020, com a transferência de competência, o INCRA iniciou um processo corretivo, visando à identificação de novas comunidades e à aplicação dos protocolos de consulta, inclusive àquelas ainda não certificadas formalmente”. Como a Licença Prévia nº 676/2022 foi emitida em 11/10/2022, é a própria decisão de origem que evidencia, portanto, que a competência para consultar as comunidades quilombolas nem sequer estava com o órgão hoje incumbido de exercê-la nos dois anos anteriores à emissão do primeiro ato autorizativo do empreendimento.

Também consta do relatório da decisão de ID 2226109118 que o INCRA, em petição anterior à decisão (ID 2205515822), informou estar **“realizando análise de sobreposição do empreendimento com territórios quilombolas para subsidiar o procedimento de consulta às comunidades”**, ou seja, a própria autarquia, meses antes da decisão hoje agravada, já reconhecia que essa análise de sobreposição territorial, pressuposto lógico de qualquer consulta, ainda estava em curso.

A decisão agravada (ID 2262401117, pág. 5), ao rejeitar os embargos de declaração quanto a esse ponto, reconhece que “não há omissão quanto ao INCRA”, precisamente porque “a decisão expressamente registrou a existência de processo corretivo em curso e determinou que a autarquia atualizasse os dados correspondentes”, afastando a pretensão do Ministério Público Federal de suspensão do licenciamento “até a conclusão

definitiva do mapeamento”.

A decisão, portanto, não nega a existência do processo corretivo inconcluso: apenas entende que ele pode prosseguir paralelamente à execução material da obra precisamente a inversão de ordem que este agravo impugna.

VII.2 A IDENTIFICAÇÃO NOMINAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS EXCLUÍDAS DOS ESTUDOS

O Ministério Público Federal, na manifestação de ID 2248365862, não se limitou a alegar em abstrato a existência de comunidades quilombolas não consultadas: identificou-as nominalmente, com base em dois documentos processuais específicos.

A manifestação aponta “exclusão das comunidades quilombolas Bailique, Santa Fé, Igarapé Preto e Baixinha”, com remissão expressa ao Aditamento à Inicial (ID 2179673840) e à decisão judicial anterior de ID 2160708926. A Nota Técnica DNIT nº 51/2026 (ID 2284279095), ao elaborar o quadro-resumo dos documentos processuais citados pelo Ministério Público Federal, reconhece que essas mesmas comunidades constam apontadas como “Comunidades Quilombolas e Povos Indígenas: Falta de consulta prévia ao povo Asuriní (TI Trocará) e exclusão das comunidades quilombolas Bailique, Santa Fé, Igarapé Preto e Baixinha”, sem oferecer, quanto a esse ponto específico, impugnação técnica de mérito equivalente à que dedica, no mesmo documento, à metodologia indenizatória do Ministério Público Federal. Ou seja: quanto às comunidades indígenas, o DNIT e a FUNAI apresentam contestação técnica fundamentada (distância de 38 km e mais de 100 km), quanto às quatro comunidades quilombolas nominalmente identificadas, os autos não registram, até o momento, nenhuma contestação técnica equivalente apenas o silêncio documentado do processo corretivo do INCRA.

VII.3 O CRITÉRIO DE AUTOATRIBUIÇÃO DA ADI 3.239/DF AFASTA A EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO FORMAL COMO CONDIÇÃO DE PROTEÇÃO

A própria decisão de ID 2226109118 registra que o processo corretivo do INCRA

busca a aplicação dos protocolos de consulta “inclusive àquelas ainda não certificadas formalmente”, reconhecendo, portanto, que ao menos parte das comunidades potencialmente afetadas pode não constar do Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares.

Essa circunstância, contudo, em nada afeta o dever de consulta: é exatamente essa a tese que o Supremo Tribunal Federal fixou, por maioria absoluta, na ADI 3.239/DF, ao validar o critério de autoatribuição do art. 2º do Decreto nº 4.887/2003 e ao rejeitar a exigência de marco temporal ou de certificação formal prévia como condição do reconhecimento da condição quilombola. Se a ausência de certificação formal não afasta o direito à titulação da terra, menos ainda pode afastar o dever, lógica e cronologicamente anterior à titulação, de consulta prévia à comunidade cuja existência e localização já constam identificadas nos próprios autos desta ação civil pública.

VII.4) A AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO CONFORMA, PELA MANIFESTAÇÃO DO PRÓPRIO IBAMA, QUE OS PROCEDIMENTOS DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 60/2015 PARA TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NÃO SUBSTITUEM A CONSULTA DA CONVENÇÃO 169/OIT

O Relatório de Auditoria que fundamenta o Acórdão nº 1497/2026-Plenário do Tribunal de Contas da União (TC 011.152/2025-7), examinado de forma exauriente no item IV.8 destas razões, registra que o próprio IBAMA, em manifestação formal perante aquela Corte de Contas, esclareceu que, “**embora no curso do licenciamento realize audiências e reuniões públicas com as comunidades potencialmente afetadas e observe as diretrizes da Portaria Interministerial 60/2015 nos casos de possível impacto sobre terras indígenas ou territórios quilombolas, tais procedimentos não substituem as consultas previstas na Convenção OIT 169**” (parágrafo 328 do Relatório).

O mesmo Relatório registra que o IBAMA recomendou, como medida preventiva de judicialização, “que essas consultas sejam planejadas e realizadas de forma antecipada, em conformidade com a Convenção 169 da OIT e com os protocolos comunitários” (parágrafo

326). Trata-se, uma vez mais, de manifestação do próprio órgão ambiental licenciador, e não de tese unilateral do Ministério Público Federal —, que confirma, para o componente quilombola tanto quanto para o componente ribeirinho, a distinção entre o procedimento de licenciamento ambiental e a consulta prévia convencionalmente exigida.

O conjunto desses elementos à norma: **se (i) a competência para consultar as comunidades quilombolas do Trecho 2 esteve, por mais de dois anos, atribuída a órgão que realizou apenas “algumas oitivas”**; (ii) o processo corretivo hoje conduzido pelo INCRA permanece, por expresse reconhecimento da decisão agravada, em curso e sem conclusão; (iii) quatro comunidades quilombolas foram nominalmente identificadas nos autos (Bailique, Santa Fé, Igarapé Preto e Baixinha), sem que exista, até o momento, impugnação técnica que afaste essa identificação; (iv) o critério de autoatribuição fixado pelo Decreto nº 4.887/2003 e validado pela ADI 3.239/DF torna irrelevante a ausência de certificação formal para fins do dever de consulta; e (v) o próprio IBAMA, perante o Tribunal de Contas da União, reconhece que os procedimentos da Portaria Interministerial nº 60/2015 não substituem a consulta da Convenção nº 169, então a execução material da obra que pode afetar essas comunidades deve permanecer suspensa até a conclusão do processo corretivo, pois inexistente, quanto a esse componente específico, sequer a alegação de que a consulta tenha sido tentada e resultado insuficiente: há, aqui, ausência integral de consulta, e não mera controvérsia sobre sua suficiência.

A Resolução CNJ nº 599, de 13 de dezembro de 2024, que institui política judiciária de atenção às pessoas, povos e comunidades quilombolas, reforça esse dever de proteção reforçada ao assegurar, em seu art. 14, que as associações quilombolas podem intervir nos processos judiciais que afetem seus interesses **“a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição”**, e ao determinar, para ações possessórias ou territoriais que as envolvam, a notificação e a oitiva das comunidades e a consulta ao INCRA e à Fundação Cultural Palmares antes de qualquer decisão que possa afetá-las — diretriz que reforça, no plano da política judiciária nacional, a necessidade de que a participação das comunidades quilombolas do Pedral do Lourenço, hoje mediada apenas pelo processo corretivo inconcluso do INCRA, seja efetivamente assegurada

antes da consumação da execução material.

VIII. DA HABILITAÇÃO DA ACREVITA: A DECISÃO QUE A INDEFERIU PARTIU DE PREMISSA FÁTICA HOJE SUPERADA PELOS PRÓPRIOS AUTOS

O art. 119 do Código de Processo Civil autoriza a intervenção, como assistente, de quem tenha interesse jurídico em que a sentença seja favorável a uma das partes, e o art. 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/1985 admite a habilitação de associações legitimadas em ação civil pública.

A decisão de ID 2226109118 indeferiu o pedido de habilitação da ACREVITA como assistente litisconsorcial ou simples, sob o fundamento de que *“o interesse invocado é de natureza institucional, comunitária e socioambiental [...] mas insuficiente para justificar sua inclusão formal no feito, sobretudo diante da atuação do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União como custos vulnerabilis e das lideranças comunitárias já chamadas a participar da construção das medidas compensatórias”*, ressaltando, contudo, a possibilidade de sua participação **“pelos meios próprios de escuta e governança processual”**, ressalva que a decisão agravada manteve inalterada.

A premissa fática dessa conclusão é a de que a atuação do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e das lideranças comunitárias já ouvidas nos autos absorve adequadamente o interesse da ACREVITA é diretamente contrariada por fatos supervenientes à decisão que a assentou: o de que o Ministério Público Federal poderia substituir, para fins de participação processual, a própria entidade comunitária que as comunidades autonomamente escolheram para representá-las.

O Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento, elaborado autonomamente pelas vinte e cinco comunidades ribeirinhas do entorno do Pedral do Lourenço, entre as quais a própria Vila Tauiry, designa expressamente a ACREVITA como a entidade que **“pode ser a mediadora entre o Governo e as comunidades para receber os documentos oficiais”** e **“a porta voz do posicionamento das comunidades ribeirinhas extrativistas do entorno do Pedral do Lourenço até a Ilha do Bógea”** não se trata,

portanto, de interesse institucional genérico, mas de representação formalmente atribuída pelas próprias comunidades atingidas no Trecho 2, em documento que a decisão agravada determinou fosse trazido aos autos.

A necessidade de a ACREVITA atuar por canais externos ao processo e não apenas pelos **“meios próprios de escuta e governança processual”** que a decisão lhe reservou, materializou-se nos requerimentos que a associação protocolou perante o IPHAN em 26/08/2026, pedindo a reconsideração da manifestação favorável à licença de instalação do paiol e do canteiro de obras e o tombamento do próprio Pedral do Lourenço, precisamente porque o órgão de patrimônio cultural, segundo a própria ACREVITA, deliberou sobre o salvamento de sítio arqueológico situado no território da Vila Tauiry sem observar o Protocolo Comunitário de Consulta que rege exatamente essa hipóteses.

Se o interesse jurídico do assistente se afere pela repercussão que o resultado do processo pode ter sobre sua esfera jurídica, e se a ACREVITA já exerce, por atribuição das próprias comunidades signatárias do Protocolo Comunitário, a representação e a mediação institucional dos interesses do Trecho 2 perante órgãos públicos, a ponto de ter sido necessário buscar, fora dos autos, a proteção que a decisão agravada presumiu estar sendo adequadamente provida dentro deles, a premissa fática que sustentou o indeferimento da habilitação não mais corresponde à realidade processual.

A Resolução CNMP nº 230, de 8 de junho de 2021, que disciplina a atuação do Ministério Público junto aos povos e comunidades tradicionais, reconhece expressamente, em seus fundamentos e diretrizes, a legitimidade das organizações e associações representativas desses povos para atuarem na defesa de seus próprios interesses perante o Poder Público e o Poder Judiciário, orientando a atuação ministerial no sentido de fortalecer, e não substituir, essa representação autônoma, diretriz institucional que milita diretamente a favor da habilitação da ACREVITA como assistente no polo ativo, e não apenas como interlocutora informal por “meios próprios de escuta”, cuja insuficiência os próprios fatos supervenientes demonstraram.

Além disso, o indeferimento de participação quando do pedido impediu a parte de

interferir diretamente na decisão recorrida: por não ter sido admitida nos autos no momento em que a decisão agravada foi proferida, a ACREVITA não teve oportunidade de apresentar, antes do julgamento, os elementos técnicos e comunitários que hoje instruem seus requerimentos perante o IPHAN e que são diretamente relevantes ao objeto desta ação, com que se configura, para além do equívoco quanto ao interesse jurídico do assistente, vício de nulidade processual por cerceamento do direito de participação de quem detinha, desde a formação do Protocolo Comunitário, interesse jurídico apto a justificar sua intervenção, nulidade esta que se soma, sem se confundir, aos fundamentos de mérito expostos nos itens anteriores.

Requer-se, por isso, a reforma também nesse ponto específico, para que se defira a habilitação da ACREVITA como assistente simples do polo ativo, assegurando-lhe acesso formal aos autos e legitimidade para se manifestar sobre as medidas relativas ao Trecho 2, sem prejuízo da manutenção da direção da causa pelo Ministério Público Federal, e para que se reconheça a nulidade, por cerceamento de participação, dos atos decisórios praticados sem que a ACREVITA houvesse sido previamente ouvida.

IX. DA PROVA NOVA - PATRIMÔNIO CULTURAL, ARQUEOLÓGICO E PAISAGÍSTICO DO PEDRAL DO LOURENÇO: A PENDÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO IPHAN SOBRE O TOMBAMENTO CONSTITUI, ELA PRÓPRIA, FUNDAMENTO AUTÔNOMO DE SUSPENSÃO

O art. 216, *caput* e incisos I, II e V, da Constituição Federal inclui entre os bens que constituem o patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material portadores de referência à identidade e à memória dos grupos formadores da sociedade brasileira, os modos de criar, fazer e viver, e os sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico e científico, cabendo ao Poder Público, nos termos do § 1º do mesmo artigo, promover e proteger esse patrimônio, inclusive por meio do tombamento.

A Lei nº 3.924/1961 proíbe a destruição ou mutilação de sítios arqueológicos antes de devidamente pesquisados, e o art. 7º da Portaria IPHAN nº 11/1986, expressamente invocado pela ACREVITA em seu requerimento, autoriza a Coordenadoria de Proteção do órgão, em

caso de urgência decorrente de ameaça iminente à integridade do patrimônio cultural, a dispensar, excepcionalmente, a instrução técnica ordinária, exatamente para situações como a que aqui se descreve.

A premissa fática é dupla. De um lado, o próprio IPHAN, pelo Ofício nº 829/2026/CGLIC/DAEI-IPHAN, já se manifestou favoravelmente à emissão da licença de instalação do paiol e do canteiro de obras, indicando o salvamento do sítio arqueológico “Tauiri 2”, sem que, segundo a impugnação da ACREVITA, tenha sido previamente observado o Protocolo Comunitário de Consulta que abrange exatamente a Vila Tauiry, onde o sítio se localiza.

De outro, o próprio requerimento de tombamento documenta, ao longo de mais de noventa páginas, a existência de sítios arqueológicos já cadastrados no território de Tauiry e a possibilidade concreta, reconhecida pela literatura arqueológica ali citada, de que os registros individualizados correspondam a setores de contextos de ocupação mais amplos ainda não integralmente identificados, de modo que a ausência de cadastro arqueológico completo não pode ser tomada como prova da ausência de interesse arqueológico. Nenhum dos dois requerimentos, o de reconsideração da manifestação sobre a licença de instalação e o de tombamento propriamente dito, foi, até o momento, decidido pelo IPHAN.

Ora, se a Constituição impõe ao Poder Público o dever de proteger o patrimônio arqueológico, se a Lei nº 3.924/1961 veda a destruição de sítios não pesquisados, e se subsiste, sem decisão do órgão federal competente, controvérsia sobre a suficiência da consulta que precedeu a manifestação favorável à licença de instalação do paiol e do canteiro de obras estruturas cuja instalação a Condicionante 2.2 da Licença de Instalação nº 1518/2025 elenca, ao lado do próprio derrocamento, entre as intervenções que dependem das providências ali previstas, o correto não é presumir superada a controvérsia arqueológica pelo simples fato de o IPHAN já ter se manifestado uma vez, mas aguardar que o próprio órgão, agora provocado a reconsiderar sua manifestação à luz do Protocolo Comunitário, complete sua análise.

Trata-se de fundamento autônomo de suspensão, que se soma, sem se confundir, às demais teses deste recurso: ainda que superadas todas as demais questões relativas à consulta

das comunidades ribeirinhas e quilombolas, a pendência da manifestação do IPHAN sobre o patrimônio arqueológico do próprio sítio onde se instalará o canteiro de obras subsistiria como razão suficiente para a suspensão ora requerida.

X. DA NATUREZA ESTRUTURAL DO LITÍGIO E DA RECOMENDAÇÃO Nº 163/2025 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: A GRADUALIDADE PROCESSUAL PRESSUPÕE A ORDEM CORRETA DAS ETAPAS, NÃO A ANTECIPAÇÃO DA ETAPA IRREVERSÍVEL

O Conselho Nacional de Justiça, pela Recomendação nº 163, de 16/06/2025, fixou diretrizes para a identificação e a condução de processos estruturais, aplicáveis a todos os juízos e tribunais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal (art. 1º). O parágrafo único do art. 1º identifica o caráter estrutural do litígio por elementos como a multipolaridade, o impacto social, a prospectividade, a natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias e a complexidade, todos presentes no caso dos autos, como a própria decisão agravada reconhece ao qualificar a demanda como de “inequívoca natureza estrutural”.

O art. 5º da Recomendação sugere que o juízo avalie, entre outras medidas, a ampliação do contraditório para colher a maior quantidade de informações disponíveis (inciso I) e a elaboração de um plano de atuação estrutural, contendo o diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento, cronograma de implementação e matriz de responsabilidades (inciso VII).

A premissa fática é que esse plano de atuação estrutural, na espécie, ainda está em formação: a Nota Técnica Complementar nº 71/2026 do DNIT (ID 2284279095), produzida após a decisão agravada, revela que os marcos operacionais do Programa de Indenização e Compensação Social, a composição da Comissão de Acompanhamento e os critérios de elegibilidade dos beneficiários continuam “em análise” ou a serem “consolidados no planejamento da execução”, ao mesmo tempo em que a Ordem de Serviço Específica nº 01/2026 já autoriza atividades de pré-mobilização e pré-derrocamento. Subsume-se o fato à norma: a Recomendação nº 163/2025 não sugere que o diagnóstico do litígio e o plano de

atuação estrutural sejam elaborados depois de autorizada a intervenção física irreversível, mas como pressuposto da condução adequada do processo; a decisão agravada, ao autorizar a execução material antes da consolidação desse plano, inverteu a ordem das etapas que a própria natureza estrutural do litígio, por ela reconhecida, deveria determinar.

Essa mesma conclusão encontra corroboração externa e independente na auditoria operacional do Tribunal de Contas da União sobre o setor hidroviário nacional, examinada, a seguir, que identificou exatamente no caso do Pedral do Lourenço um exemplo dos efeitos da ausência de clareza procedimental sobre o momento da consulta prévia.

Ademais, a doutrina processual identifica o processo estrutural pela finalidade de superar um estado de desconformidade institucional prolongado, substituindo-o, ao longo do tempo e mediante gestão judicial continuada, por um estado de coisas compatível com a ordem jurídica, **“o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”** (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, p. 107).

Por isso mesmo, a decisão estrutural **“não exaure a função jurisdicional”** (idem, p. 117): ela inaugura um processo de implementação gradual, e não um ato único e definitivo. Só que essa mesma doutrina condiciona a legitimidade desse processo gradual a um elemento que a decisão agravada não observou: a consensualidade. **“A consensualidade tem especial importância nesse tipo de processo”** (idem, p. 115), precisamente porque a legitimidade da solução estrutural, que impõe sacrifícios recíprocos e se estende no tempo, depende de sua construção dialógica com os grupos afetados, e não de sua imposição unilateral pelo juízo (VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural, 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2023; noção que remonta, na doutrina fundante do instituto, a Owen Fiss e Abram Chayes).

A decisão agravada qualificou a demanda como de **“inequívoca natureza estrutural”**, mas não construiu, até o momento, nenhum mecanismo de diálogo efetivo com os grupos diretamente afetados.

Ao contrário: fixou, de forma unilateral, o prazo de 45 dias para que o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União apresentassem proposta de compensação indenizatória nas palavras dos próprios embargos de declaração do Ministério Público Federal (ID 2239153477, pág. 48), a decisão **“subverte essa lógica legal ao impor ao MPF e às comunidades hipossuficientes o fardo de formular um projeto técnico-financeiro de compensação”** e, no mesmo período, indeferiu a habilitação da ACREVITA como assistente do polo ativo (ID 2226109118, mantido pela decisão agravada, associação que o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia (ID 2198755422) identifica como porta-voz legítima das comunidades ribeirinhas do entorno do Pedral do Lourenço

Não há, portanto, construção dialógica da medida estrutural: há autorização da obra, fixação unilateral de prazo às vítimas e recusa de assento, no processo, à entidade que poderia representar seus interesses nessa construção.

Há uma distinção de natureza entre dois objetos que a decisão agravada trata como se fossem um só. De um lado, a governança de longo prazo do licenciamento da Hidrovia Araguaia-Tocantins que compreende a coordenação entre DNIT, IBAMA, FUNAI e INCRA nos três trechos do empreendimento, a maturação dos programas de monitoramento e compensação, e a definição de indicadores e cronogramas, é, de fato, matéria apta ao tratamento estrutural e gradual, na forma da Recomendação nº 163/2025 do CNJ. De outro lado, a consulta prévia, livre e informada às comunidades ribeirinhas e quilombolas diretamente atingidas pelo derrocamento do Trecho 2 é obrigação específica, antecedente e binária realizada, nos termos dos arts. 6º e 15 da Convenção nº 169 da OIT, antes da autorização da atividade, ou não realizada, e não uma etapa cujo cumprimento possa ser diluído ao longo do cronograma de um plano de atuação estrutural ainda em formação.

O próprio Tribunal de Contas da União, na auditoria examinada a seguir, corrobora essa distinção ao concluir que “não é adequado iniciar empreendimentos sem a escuta das comunidades afetadas” (parágrafo 349 do Relatório de Auditoria) e ao propor parâmetros para que a consulta prévia anteceda, e não acompanhe, a intervenção física (parágrafo 354).

Tratar o enquadramento estrutural do litígio como autorização para postergar a

consulta prévia até a consolidação do plano de atuação , em vez de tratá-la como pressuposto desse mesmo plano, inverte a relação de precedência entre as duas obrigações e desvia a finalidade do instituto processual, que serve para organizar o cumprimento de deveres já reconhecidos, não para suspender sua exigibilidade.

Ainda que se admitisse, por hipótese, que a governança de longo prazo do licenciamento comporta tratamento estrutural e gradual, essa gradualidade não se estende às condicionantes ambientais já fixadas pelo próprio órgão licenciador, que têm natureza vinculante e cujo cumprimento constitui pressuposto específico, objetivo e verificável para cada etapa da execução material não uma meta a ser perseguida ao longo do plano de atuação estrutural

É o que demonstra a prática do próprio processo de licenciamento: o Parecer nº 21/2026/Seprev/CPrev/Cenac/Dipro, do IBAMA, de 03/08/2026, reconheceu cumprida a condicionante relativa à contratação da gestão ambiental, mas apontou, como pendência remanescente e específica antes de qualquer intervenção no meio aquático, a implantação de uma Base de Atendimento Veterinário na área diretamente afetada , tratamento que o próprio IBAMA dá, portanto, a cada condicionante isoladamente, como requisito binário de cumprimento verificável, e não como etapa diluível em cronograma estrutural de longo prazo.

Se o próprio órgão licenciador não trata as condicionantes ambientais como matéria estrutural a ser gradualmente equacionada, não pode a decisão agravada, sob o rótulo do enquadramento estrutural do litígio, admitir que a execução material avance enquanto permanecem pendentes tanto essa condicionante técnica específica quanto a consulta prévia às comunidades tradicionais, que é, ela própria, condicionante convencional e constitucional de igual natureza vinculante, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, arts. 6º e 15; art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal.

Ou seja, o enquadramento estrutural, corretamente compreendido, reforça, não afasta, a exigência de suspensão até a consulta prévia, o cumprimento das condicionantes vinculantes e a construção dialógica da medida.

Se o processo estrutural pressupõe, por definição doutrinária, a construção

consensual e dialógica da medida entre os grupos afetados, e se essa construção, no caso concreto, foi substituída pela fixação unilateral de prazo às vítimas e pela recusa de habilitação de sua entidade representativa; se, além disso, a consulta prévia às comunidades ribeirinhas e quilombolas constitui obrigação específica e antecedente que não se confunde com a gradualidade admissível da governança da política pública hidroviária; e se, por fim, o próprio órgão licenciador trata as condicionantes ambientais da Licença de Instalação nº 1518/2025 como requisitos vinculantes de cumprimento binário e verificável, e não como etapas diluíveis em cronograma estrutural, então o correto enquadramento estrutural do litígio não autoriza a decisão agravada, mas a contrária: impõe a suspensão das intervenções físicas irreversíveis até que **(i) a consulta prévia seja efetivamente realizada, segundo os parâmetros da Convenção nº 169 da OIT e do Protocolo Comunitário; (ii) as condicionantes ambientais pendentes, incluindo a implantação da Base de Atendimento Veterinário apontada pelo Parecer nº 21/2026/Seprev/CPrev/Cenac/Dipro do IBAMA, sejam integralmente cumpridas; e (iii) o plano de atuação estrutural referido na Recomendação nº 163/2025 do CNJ seja construído de forma dialógica, com a efetiva participação da ACREVITA, da Defensoria Pública da União e das comunidades atingidas, e não apenas homologado, a posteriori, pelo Juízo de origem.**

XI. DA NULIDADE DAS LICENÇAS POR AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA: A NATUREZA ESTRATÉGICA DO EMPREENDIMENTO NÃO AFASTA A INVALIDADE DA AUTORIZAÇÃO CONCEDIDA SEM CONSULTA PRÉVIA ADEQUADA

A circunstância de a Hidrovia Araguaia-Tocantins integrar o Novo PAC e ostentar, no discurso oficial, caráter estratégico para o escoamento da produção agrícola da região Norte não afasta, por si só, a nulidade da autorização concedida sem a consulta prévia, livre e informada que a Convenção nº 169 da OIT exige. O próprio Tribunal Regional Federal da 1ª Região já enfrentou situação estruturalmente idêntica a propósito de outro empreendimento de inequívoco caráter estratégico, o complexo hidrelétrico de Belo Monte, no rio Xingu, também instituído por

decreto legislativo e destinado à integração do sistema elétrico nacional, e assentou que:

sendo a oitiva das comunidades indígenas afetadas um antecedente condicionante à autorização, é inválida a autorização para a construção da UHE Belo Monte outorgada no Decreto Legislativo 788/2005 do Congresso Nacional. (TRF1, Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.017736-8/PA)

No mesmo sentido, e a propósito da mesma exigência, o Tribunal já havia decidido, no precedente expressamente citado naquele julgado, que a consulta prévia **“haverá de preceder o próprio ato de autorização do empreendimento”**, não podendo ser tratada como **“mera condicionante a ser cumprida durante o respectivo licenciamento ambiental, por se tratar de condição sine qua non para a sua realização”** (TRF1, EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903).

Não se ignora que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar os embargos de declaração na Pet 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 23/10/2013), assentou que a consulta prévia não confere às comunidades atingidas um direito de veto sobre a decisão final do Estado. Esse entendimento, contudo, pressupõe que a consulta tenha, de fato, ocorrido, ainda que sem o resultado que as comunidades desejassem: **o que aquele precedente afasta é o poder de as comunidades impedirem, por sua sola discordância, a decisão estatal tomada após consulta séria e honesta, não a possibilidade de invalidação de licenciamento concedido sem qualquer consulta adequada**, hipótese em que nem sequer se chega a discutir o conteúdo do que foi consultado, por faltar o próprio antecedente convencional e constitucional da consulta. A “*consideração honesta e séria*” dos interesses das comunidades que aquele precedente exige pressupõe, como requisito lógico anterior, que a consulta prévia, livre e informada exigida pela Convenção nº 169 da OIT tenha sido efetivamente realizada, o que, no caso dos autos, a própria decisão agravada reconhece não ter ocorrido de forma suficiente (item V destas razões).

Logo, se a natureza estratégica de um empreendimento não afasta a invalidade da autorização concedida sem consulta prévia adequada às comunidades indígenas e tradicionais afetadas, ainda que se trate, como no precedente do TRF1 acima citado, de obra de integração do sistema elétrico nacional, com maior razão não pode afastá-la no caso do derrocamento do

Pedral do Lourenço, cujo próprio Tribunal de Contas da União reconheceu, em auditoria técnica independente, que a urgência estratégica indiferenciada não resiste ao exame dos indicadores oficiais da própria política hidroviária (item XIII, alínea “a”, destas razões).

XII. DA IRREVERSIBILIDADE DO DANO E DA REVERSIBILIDADE DA MEDIDA REQUERIDA: A PROPORCIONALIDADE DA TUTELA RECURSAL

O derrocamento do Pedral do Lourenço consiste, segundo a própria descrição do DNIT constante da decisão de origem, na perfuração, carregamento e detonação de explosivos em maciço rochoso submerso, por período estimado que varia, conforme as peças dos autos, entre trinta e cinco meses de intervenção.

O substrato físico alterado por essa técnica, os habitats de espécies aquáticas reofílicas por ela afetados e a linha de base do modo de vida das comunidades ribeirinhas anterior à obra não se recompõem por decisão judicial posterior: uma vez detonada a rocha, nenhuma sentença de procedência devolverá ao leito do rio sua configuração original.

A suspensão ora requerida, ao contrário, é integralmente reversível: cumpridas as condições de consulta, diagnóstico e plano de atuação estrutural, nada impede a continuidade da obra exatamente como planejada.

A essa assimetria de reversibilidade aplica-se a regra de ponderação do art. 300, § 3º, do Código de Processo Civil, que, embora comumente invocada para negar tutelas de urgência quando seus efeitos são irreversíveis, aqui atua em sentido inverso, pois a irreversibilidade recai sobre a autorização de execução material, e não sobre a suspensão pretendida, e à distinção doutrinária entre bens protegidos por regra de propriedade e bens protegidos por regra de responsabilidade (Guido Calabresi e A. Douglas Melamed, “Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral”, Harvard Law Review, v. 85, n. 6, 1972), bens insubstituíveis, como um sítio rochoso fluvial multissecular e o modo de vida de comunidades tradicionais, reclamam proteção inibitória prévia, e não mera indenização posterior.

A Súmula 613 do Superior Tribunal de Justiça, ao vedar a invocação da teoria do fato

consumado em matéria ambiental, é o corolário processual dessa mesma assimetria: o decurso do tempo e o avanço das etapas contratuais e administrativas do empreendimento não convalidam vícios do licenciamento, de modo que a suspensão da execução material, ainda que a mobilização contratual já tenha avançado como demonstram o Contrato nº 321/2026 e a Ordem de Serviço Específica nº 01/2026, permanece medida idônea a preservar a utilidade da instrução processual em curso.

XIII. DA AUDITORIA OPERACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE O SETOR HIDROVIÁRIO (TC 011.152/2025-7, ACÓRDÃO Nº 1497/2026-PLENÁRIO): CORROBORAÇÃO EXTERNA, INDEPENDENTE E PORMENORIZADA DAS TESES DESTE RECURSO

Dada a relevância do documento para a apreciação deste recurso, examina-se, neste item, a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre a efetividade da política pública de desenvolvimento do setor hidroviário brasileiro (TC 011.152/2025-7), autuada em cumprimento ao Acórdão nº 2.604/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), executada entre 23/06/2025 e 27/02/2026 pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária e julgada, por unanimidade, na sessão Plenária de 10/06/2026, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, resultando no Acórdão nº 1497/2026-Plenário (Ata nº 22/2026, código eletrônico AC-1497-22/26-P).

Não se trata de auditoria instaurada para examinar o processo de licenciamento do Trecho 2 em particular, tampouco de decisão que determine, ela própria, a suspensão de qualquer obra: cuida-se de auditoria operacional de caráter sistêmico sobre toda a política hidroviária nacional.

Precisamente por isso, contudo, suas conclusões têm valor probatório reforçado para este recurso: constituem diagnóstico técnico independente, produzido por órgão de controle externo alheio à lide, que examinou o caso concreto do Pedral do Lourenço como uma de suas evidências e chegou a conclusões que corroboram, sem qualquer indução ou parcialidade processual, as teses aqui sustentadas.

a) O achado relativo à fragilidade do desenho da política hidroviária e a posição do Pedral do Lourenço nos indicadores do PPA

O primeiro achado de auditoria (item 3.1 do Relatório) constatou que a política hidroviária federal ***“carece de formalização em ato normativo próprio, de modelo lógico estruturado e de indicadores de resultado e impacto”***, e que os três indicadores vigentes no PPA 2024-2027 ***“restringem-se a dimensões físicas”***. Entre os efeitos desse achado, o próprio Tribunal listou expressamente a ***“insegurança jurídica que afasta investimentos privados”*** e a ***“resistência social a intervenções hidroviárias decorrente de desinformação, com reflexos em judicializações e bloqueios” (Quadro 1 do Relatório).***

Mais adiante, ao examinar a desarticulação entre os instrumentos de planejamento estratégico (PPA) e tático (Plano Setorial Hidroviário), a unidade técnica registrou, no parágrafo 89, que ***“o investimento mais relevante do Novo PAC relativo à navegação interior [...], por exemplo, o derrocamento do Pedral do Lourenço, não contribui diretamente para a meta associada ao único objetivo específico relativo ao transporte hidroviário (objetivo específico 108 e indicador 8975)”***, uma vez que “o trecho Marabá-Tucuruí, onde se prevê a intervenção, já consta no cômputo da extensão das vias economicamente navegadas desde o relatório de Vias Economicamente Navegadas (VEN) de 2022”.

Se o próprio órgão de controle externo, em auditoria técnica independente, constatou que o trecho onde se pretende o derrocamento já era computado como via economicamente navegada antes mesmo da intervenção, e que o investimento não contribui para a meta oficialmente associada ao único indicador setorial de transporte hidroviário do Plano Plurianual, esvazia-se a premissa de urgência estratégica indiferenciada que costuma ser invocada, e que a decisão agravada, em alguma medida, também invoca ao mencionar “setores estratégicos e fundamentais para o interesse público”, para justificar a continuidade de obras independentemente do estágio da consulta e do diagnóstico socioambiental.

Não se sustenta, portanto, que a suspensão temporária e condicionada ora requerida cause, por si só, prejuízo desproporcional ao interesse público, quando o próprio órgão de

contas constata que a métrica oficial de contribuição do empreendimento para a política setorial já estava satisfeita antes da obra.

b) O achado específico sobre governança socioambiental e consulta prévia, e o exame direto do caso do Pedral do Lourenço

O quinto achado de auditoria (item 3.5 do Relatório, “Deficiências de planejamento e de governança socioambiental com impactos na celeridade do licenciamento ambiental hidroviário”) tratou especificamente da matéria em discussão neste recurso.

O Quadro 12 do Relatório sintetiza a situação encontrada: **“não há clareza procedimental sobre a realização da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) prevista na Convenção 169 da OIT, o que tem contribuído para judicializações e paralisações de projetos, conforme ilustrado pelos casos do Pedral do Lourenço (mais de uma década entre LP e LI), Lagoa Mirim, Hidrovia do Paraguai e episódio de Santarém (janeiro-fevereiro de 2026)”**.

Entre as evidências que sustentam esse achado, o Relatório cita expressamente **“ação judicial sobre o Pedral do Lourenço questionando ausência de CPLI”**, a própria ação civil pública em que se insere este agravo, ao lado de manifestações do IBAMA sobre a insuficiência dos diagnósticos iniciais, de manifestações do Ministério do Meio Ambiente e de manifestação do próprio Ministério Público Federal, por sua 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais).

No corpo do Relatório, ao relatar a manifestação do Ministério de Portos e Aeroportos, a unidade técnica registrou que, **“no caso do derrocamento do Pedral do Lourenço, no Rio Tocantins, à época da resposta do ofício 000.075/2025 (23/10/2025), tramitava ação proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) contra o DNIT, o Ibama, a Funai e o Incra, que questionava a Licença Prévia 676/2022 [...] sob alegação de ausência de consulta prévia às comunidades afetadas e falhas na avaliação dos impactos socioambientais” (parágrafo 330) — narrativa que corresponde, precisamente, ao objeto desta ação civil pública. Também consta do Relatório que a própria 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, ao se manifestar perante o Tribunal de Contas sobre a regulamentação da Convenção nº 169 da OIT, invocou o entendimento do**

Supremo Tribunal Federal na Pet 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol) segundo o qual a Convenção “**integra o ordenamento jurídico nacional e possui aplicabilidade direta, não dependendo de regulamentação infraconstitucional para produzir efeitos**” (parágrafo 332), e destacou “**a importância de observância dos protocolos de consulta elaborados pelas próprias comunidades**” como instrumentos que conferem “**transparência e previsibilidade ao processo decisório**” (parágrafo 334) posição institucional do próprio Ministério Público Federal que este recurso reitera e aplica ao Protocolo Comunitário do Pedral do Lourenço (ID 2198755422).

c) O episódio de Santarém/PA e a revogação do Decreto nº 12.600/2025 como precedente administrativo de precaução

O Relatório também documenta, como evidência do mesmo achado, o episódio ocorrido em Santarém/PA no final de janeiro de 2026, quando indígenas ocuparam instalações portuárias em protesto contra edital de dragagem no Rio Tapajós, por entenderem que a medida poderia viabilizar a concessão da hidrovia à iniciativa privada sem a prévia realização de consultas (parágrafos 335 e 336).

Após aproximadamente um mês de manifestações, o Governo Federal revogou, por meio do Decreto nº 12.856/2026, o Decreto nº 12.600/2025, que havia incluído as hidrovias dos rios Madeira, Tocantins e Tapajós, a mesma hidrovia do Pedral do Lourenço — no Programa Nacional de Desestatização, tendo a então Ministra dos Povos Indígenas atribuído a decisão ao “compromisso de que qualquer empreendimento relacionado à Hidrovia do Rio Tapajós deve ser precedido de consulta livre, prévia e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT” (parágrafo 338).

O próprio Tribunal de Contas, em sua análise conclusiva sobre o achado, consignou que “o caso de Santarém (PA) mostra a necessidade de definição clara sobre quando e como as consultas devem ocorrer, a fim de evitar conflitos, protestos e posterior revisão ou revogação de atos relevantes ao setor hidroviário” (parágrafo 351).

Se o próprio Poder Executivo, diante de circunstâncias em tudo assemelhadas às deste processo hidrovia amazônica, ausência alegada de consulta prévia, comunidades tradicionais

afetadas , optou por revogar ato que viabilizaria a continuidade do empreendimento até que a consulta fosse assegurada, não se pode reputar desproporcional ou excepcional que o Poder Judiciário, provocado especificamente para tanto, adote medida menos gravosa a suspensão condicionada e temporária da execução material, e não a revogação de qualquer ato administrativo para prevenir, no caso do Pedral do Lourenço, a repetição do mesmo padrão de conflito que já se consumou no Tapajós.

d) A conclusão do próprio Tribunal de Contas: não iniciar empreendimentos sem consulta prévia já é obrigação vigente, independentemente de regulamentação

Em resposta direta à posição do Ministério de Minas e Energia que sustentou não haver, no Brasil, regulamentação clara sobre a aplicação da Convenção nº 169 da OIT (parágrafos 343 a 346) , a unidade técnica do Tribunal de Contas consignou, em conclusão que este recurso adota como premissa normativa central, que “antes de se cogitar eventual regulamentação infralegal da Convenção 169 da OIT, é essencial assegurar o cumprimento do que já está previsto no ordenamento jurídico.

A consulta prévia, livre e informada já é obrigação do Estado brasileiro e deve ser realizada de boa-fé, não sendo adequado iniciar empreendimentos sem a escuta das comunidades afetadas” (parágrafo 349). Reconheceu, ainda, que “a indefinição quanto aos contornos da Consulta Livre, Prévia e Informada (CPLI) tem contribuído para judicializações recorrentes e paralisações de projetos estratégicos, muitas vezes deflagradas quando o empreendimento já se encontra na fase de solicitação de licença ambiental” (parágrafo 350) constatação que descreve, com exatidão, o padrão fático deste processo, em que a Licença de Instalação foi emitida em 27/05/2025 e a controvérsia sobre a suficiência da consulta permanece, até hoje, sem solução definitiva.

Como proposta de aprimoramento, e não como afirmação de que a consulta possa ser dispensada ou postergada, o Tribunal registrou ser pertinente avaliar parâmetros objetivos quanto “(i) ao momento adequado para realização da consulta; (ii) à extensão ou não da exigência de consentimento; (iii) à delimitação objetiva dos sujeitos de direito abrangidos; (iv) à previsão de exceções para situações emergenciais; e (v) à fixação de procedimentos e condições que assegurem efetividade e respeito aos protocolos comunitários” (parágrafo 354)

item “v” que reproduz, quase literalmente, o pedido central deste recurso quanto à observância do Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento das comunidades do Pedral do Lourenço.

e) O dispositivo do Acórdão nº 1497/2026-Plenário

Acolhendo o diagnóstico da unidade técnica, o Plenário do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, decidiu, entre outras providências: recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que avalie propor à Casa Civil da Presidência da República a instituição de instância colegiada permanente de coordenação do setor hidroviário, com a finalidade, entre outras, de **“articular, nas bacias hidrográficas onde houver significativa complexidade socioambiental, entidades públicas, privadas e comunidades locais de modo a ampliar a transparência e a participação social e reduzir a assimetria de informações entre os órgãos formuladores e as populações diretamente afetadas”** (item 9.1.1.2); prever, na concepção dessa instância, mecanismo que assegure a participação dos órgãos ambientais e intervenientes, “especialmente do Ibama e dos órgãos intervenientes (ICMBio, Iphan e Funai)” (item 9.1.2); e, de modo mais direto ao objeto deste recurso, recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que proponha à Casa Civil da Presidência da República a regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho para projetos hidroviários, **“para [...] estabelecer parâmetros claros e objetivos para a realização da consulta prévia, livre e informada, especialmente quanto ao momento de sua realização, à definição dos sujeitos abrangidos, aos procedimentos aplicáveis, às condições e prazos e às hipóteses excepcionais”** (item 9.2).

O Acórdão foi, por determinação de seu item 9.10, encaminhado em cópia ao próprio Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, agravados nesta ação, de modo que ambos têm ciência formal, por órgão de controle externo, do diagnóstico e das recomendações ora expostas.

A auditoria do Tribunal de Contas da União não determina, e este recurso não lhe pede que determine, a suspensão do derrocamento do Pedral do Lourenço.

O que a auditoria demonstra, com a autoridade de exame técnico independente e com base em evidência que inclui esta própria ação civil pública, é que (i) a justificativa de urgência estratégica indiferenciada não resiste ao exame dos indicadores oficiais da própria política hidroviária; (ii) a ausência de clareza sobre o momento da consulta prévia é causa documentada de judicialização e de posterior revisão de atos administrativos, e não um risco abstrato; (iii) o próprio Poder Executivo já revogou, em caso similar e recente, ato que autorizaria a continuidade de empreendimento hidroviário amazônico por falta de consulta prévia adequada; e (iv) a conclusão técnica do próprio órgão de controle é a de que “não é adequado iniciar empreendimentos sem a escuta das comunidades afetadas”, sendo essencial, desde logo, e não apenas após eventual regulamentação futura, o respeito aos protocolos comunitários de consulta. Cada um desses quatro pontos converge, portanto, para a mesma subsunção normativa desenvolvida nos itens IV.1, IV.2 e IV.7 deste recurso, com o valor acrescido de prover de fonte institucional absolutamente estranha à presente lide.

XIV. QUADRO-SÍNTESE DE ORGANIZAÇÃO PROCESSUAL

Considerando a elevada repercussão social e institucional da demanda, a sua natureza estrutural e a comunicação deste agravo ao Juízo de origem, nos termos do art. 1.018 do Código de Processo Civil, apresenta-se o quadro-síntese a seguir, que não substitui a fundamentação exposta no item IV, mas a organiza de forma objetiva quanto ao ponto controvertido tratado, à providência concreta requerida e ao documento técnico ou comunitário que a fundamenta, de modo a facilitar tanto o exame por este Tribunal quanto o acompanhamento da matéria pelo Juízo de origem.

Ato ou capítulo impugnado	ID correlato	Ponto controvertido	Providência requerida	Documento que fundamenta
Autorização de execução material do Trecho 2 (decisão que autoriza a continuidade da obra)	IDs 2226109118 e 2262401117	Se a incerteza sobre a extensão do dano autoriza, ou obsta, a execução material	Suspensão das intervenções físicas irreversíveis (itens IV.1 e IV.3)	Trechos da própria decisão ID 2226109118 que reconhecem a inadequação da compensação e a falta de dados sobre a magnitude do impacto

Ato ou capítulo impugnado	ID correlato	Ponto controvertido	Providência requerida	Documento que fundamenta
Rejeição dos embargos quanto à suficiência da consulta às comunidades ribeirinhas	IDs 2239153477 e 2262401117	Se a consulta realizada atendeu aos requisitos da Convenção nº 169 da OIT	Suspensão até a consulta segundo o Protocolo Comunitário (item IV.2)	Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento (ID 2198755422)
Determinação de atualização do processo corretivo do INCRA quanto às comunidades quilombolas	ID 2226109118	Se o processo de identificação e consulta das comunidades quilombolas está concluído	Suspensão até a conclusão do processo corretivo (item IV.4)	Manifestações do INCRA referidas na decisão de origem e Nota Técnica DNIT nº 51/2026
Indeferimento da habilitação da ACREVITA como assistente	ID 2226109118, mantido pelo ID 2262401117	Se a ACREVITA detém interesse jurídico próprio para intervir no feito	Deferimento da habilitação como assistente simples (item IV.5)	Protocolo Comunitário (ID 2198755422) e Ofícios ACREVITA nº 014, 015 e 016/2026 ao IPHAN e ao MPF
Determinação ao DNIT para tratar de ações socioambientais mitigatórias e comitê técnico de acompanhamento	ID 2262401117	Se o plano de atuação estrutural e o componente cultural do licenciamento estão consolidados	Suspensão até a formalização do plano de atuação estrutural e a manifestação do IPHAN (itens IV.6 e IV.7)	Nota Técnica Complementar DNIT nº 71/2026 (ID 2284279095), requerimento de tombamento e Ofício ACREVITA nº 015/2026 ao IPHAN, e Recomendação nº 163/2025 do CNJ
Qualificação da demanda como processo estrutural e fixação unilateral de prazo de 45 dias para proposta indenizatória, com indeferimento simultâneo da habilitação da ACREVITA	IDs 2226109118 e 2262401117	Se o processo estrutural, sem construção dialógica e sem participação da entidade representativa das comunidades, autoriza a antecipação da execução material e a postergação da consulta prévia	Suspensão até a construção dialógica do plano de atuação estrutural, com participação da ACREVITA e das comunidades, até a realização da consulta prévia e até o cumprimento integral das condicionantes ambientais vinculantes da LI nº 1518/2025 (item IV.8)	Embargos de declaração do MPF (ID 2239153477, pág. 48); Protocolo Comunitário (ID 2198755422); Recomendação nº 163/2025 do CNJ; doutrina sobre consensualidade em processos estruturais

Ato ou capítulo impugnado	ID correlato	Ponto controvertido	Providência requerida	Documento que fundamenta
Ponderação sobre risco fiscal, interesse estratégico e continuidade da obra	Fundamentação da decisão ID 2226109118 (equilíbrio orçamentário e escolhas políticas)	Se a natureza estratégica do empreendimento afasta a suspensão condicionada	Demonstração de que a própria auditoria federal relativiza a urgência estratégica e recomenda clareza sobre o momento da CPLI (item IV.9)	Acórdão nº 1497/2026-Plenário do TCU (TC 011.152/2025-7), parágrafos 89, 330, 349-351 e 354, e itens 9.1 a 9.10 do Acórdão

XV. DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA RECURSAL

O art. 1.019, I, do Código de Processo Civil autoriza o relator a atribuir efeito suspensivo ao recurso ou a antecipar, total ou parcialmente, a pretensão recursal, quando presentes os requisitos do art. 300 do mesmo diploma, aplicável à ação civil pública por força do art. 12 da Lei nº 7.347/1985.

A probabilidade do direito, no caso, não depende de reexame de prova a ser produzida por este recurso: decorre da subsunção, já desenvolvida no item IV, das próprias premissas fáticas que a decisão agravada e a decisão que ela manteve assentaram, a incerteza sobre a extensão do dano, a insuficiência da consulta às comunidades ribeirinhas, a pendência do processo de consulta às comunidades quilombolas e a formação ainda incompleta do plano de atuação estrutural, às normas constitucionais, convencionais e legais que regem a matéria, conforme exposto.

O perigo de dano, por sua vez, deixou de ser hipotético: a Nota Técnica Complementar nº 71/2026 do DNIT revela que o Contrato nº 321/2026 já foi celebrado e está em execução desde 13/07/2026, que a Ordem de Serviço Específica nº 01/2026 já autorizou os serviços de pré-mobilização e pré-derrocamento, e que o próprio IBAMA, no Parecer nº 21/2026/Seprev/CPrev/Ceneac/Dipro, apontou como única pendência textual para a liberação de intervenções no meio aquático a implantação de uma Base de Atendimento Veterinário, providência que pode ser cumprida em prazo curto.

A partir de então, nada na decisão agravada impede o início imediato da detonação de explosivos no leito do Pedral do Lourenço, e a suspensão requerida é a única medida capaz de assegurar que a instrução processual em curso inclusive quanto à conclusão do processo corretivo do INCRA e à consulta segundo o Protocolo Comunitário , não se torne inútil por consumação do próprio fato que se busca ainda avaliar.

XVI. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o Ministério Público Federal requer:

- 1) **o recebimento e o processamento do presente agravo de instrumento**, com a distribuição por prevenção ao relator dos Agravos de Instrumento nº 1017600-75.2025.4.01.0000 e nº 1030495-68.2025.4.01.0000, interpostos no mesmo processo, nos termos do art. 930, parágrafo único, do Código de Processo Civil, e a comunicação do recurso ao Juízo de origem, na forma do art. 1.018 do mesmo diploma;
- 2) **A concessão *liminar* de tutela provisória de urgência recursal (art. 1.019, I, c/c art. 300 do CPC e art. 12 da LACP)** para determinar ao DNIT e ao IBAMA a imediata suspensão dos efeitos da Licença de Instalação LI nº 1518/2025 (Trecho 2) e da Licença Prévia LP nº 676/2022, ordenando a paralisação de todas e quaisquer intervenções físicas e obras materiais no leito do Rio Tocantins, incluindo a mobilização de canteiros, instalação de paiol de explosivos, perfurações, carregamento e detonações de rochas no Pedral do Lourenço, bem como a suspensão da execução do Contrato nº 321/2026 e da Ordem de Serviço Específica nº 01/2026, até o julgamento definitivo deste recurso ou até que sejam integralmente cumpridas as seguintes obrigações preliminares:

- 2.1. Realização da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) a todas as comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas/extrativistas afetadas pelo Trecho 2 e Bacia do Tocantins, em observância estrita ao Protocolo

Comunitário Autônomo de Consulta (ID 2198755422) e com a mediação formal da ACREVITA;

2.2. Conclusão do processo corretivo e atualização do censo fundiário para mapear nominalmente todas as 14 comunidades quilombolas da calha (e 91 da Bacia) e as T.I. Parakanã e Trocará/Asurini, afastando-se os critérios geométricos arbitrários de 3 km e 10 km;

2.3. Elaboração de Novo DSAP e PICS pelo Empreendedor: Determinação ao DNIT para que apresente novo Diagnóstico Socioambiental Participativo e Plano de Indenização e Compensação Social baseados em censo primário real da pesca artesanal (alinhado aos dados da UNIFESSPA/MPF), revogando-se formalmente a decisão que impôs ao MPF e à DPU o ônus de apresentar proposta em 45 dias.

- (i) conclusão do processo corretivo do INCRA quanto à identificação e à consulta das comunidades quilombolas potencialmente atingidas, observado o padrão de proteção reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil (2024);
- (ii) realização efetiva da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé às comunidades ribeirinhas e quilombolas diretamente atingidas, segundo os parâmetros da Convenção nº 169 da OIT e do Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada e de Consentimento (ID 2198755422), como obrigação específica e antecedente, não subordinada ao cronograma do plano de atuação estrutural referido no item seguinte, e conduzida diretamente entre o Poder Público licenciador, o empreendedor e as comunidades, por meio da ACREVITA e das demais entidades comunitárias que estas

autonomamente designarem, sem que o Ministério Público Federal ou a Defensoria Pública da União atuem como intermediários materiais dessa manifestação de vontade;

(iii) construção dialógica e consensuada, e não unilateral, do plano de atuação estrutural previsto na Recomendação nº 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça, com diagnóstico do litígio, cronograma, indicadores e matriz de responsabilidades, e com a efetiva participação da ACREVITA, da Defensoria Pública da União e das comunidades atingidas em sua elaboração;

(iv) apresentação de linha de base da atividade pesqueira e do modo de vida das comunidades diretamente afetadas, com validação técnica do IBAMA;

(v) cumprimento integral das condicionantes da Licença de Instalação nº 1518/2025 indicadas pelo próprio IBAMA como pendentes, incluindo a implantação da Base de Atendimento Veterinário; e

(vi) manifestação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional sobre os requerimentos de reconsideração e de tombamento formulados pela ACREVITA quanto ao Pedral do Lourenço e ao sítio arqueológico Tauiri 2;

3) **subsidiariamente**, caso não acolhido o pedido em sua integralidade, a imposição de aviso prévio de trinta dias ao Tribunal, ao Juízo de origem, ao Ministério Público Federal, à Defensoria Pública da União, ao IBAMA e ao INCRA antes de qualquer mobilização física com potencial irreversível, acompanhado da comprovação do cumprimento das condicionantes ambientais aplicáveis e do estágio de conclusão do plano de atuação estrutural;

4) a intimação dos agravados para, querendo, apresentarem contrarrazões, nos termos

do art. 1.019, II, do Código de Processo Civil;

5) No mérito, a confirmação da tutela de urgência e o **PROVIMENTO INTEGRAL** do Agravo de Instrumento para reformar em definitivo as decisões de IDs 2226109118 e 2262401117, determinando:

5.1) Restaurar expressamente a eficácia da suspensão deferida na decisão ID 2193921514 até o julgamento final da causa.

5.2) Declarar Nulidade/Cassação das Licenças LP nº 676/2022 e LI nº 1518/2025: Ante a ausência de CPLI prévia (Art. 6º da Convenção 169 da OIT e precedentes do TRF1 nos AGIA 0030809-46.2016 e 2006.01.00.017736-8), a afronta à jurisprudência vinculante da Corte IDH (*Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil - Sentença de 2024*), a violação ao projeto de vida coletivo e a ocorrência de racismo ambiental;

5.3) Determinar a unificação compulsória do licenciamento ambiental para abranger a totalidade dos 300 km do Rio Tocantins (Trechos 1, 2 e 3) e a inclusão obrigatória do diagnóstico da Fase de Operação da Hidrovia (tráfego de comboios de barcaças, efeito marola e erosão de margens);

5.4) Determinar a imediata aplicação prática dos protocolos de julgamento com perspectiva racial emanados da Resolução CNJ nº 599/2024 e dos parâmetros normativos da Resolução CNJ nº 454/2022 no trato dos interesses territoriais das populações tradicionais e da atuação preventiva do Judiciário (Art. 15 da Resolução CNJ nº 433/2021);

5.5) Reconhecer expressamente as 26 (vinte e seis) comunidades tradicionais ribeirinhas e as 14 (quatorze) comunidades quilombolas especificadas e mapeadas nos autos como legítimas sujeitas de direito e titulares do direito material à Consulta Prévia, Livre e Informada, bem como beneficiárias obrigatórias dos futuros programas compensatórios e mitigatórios;

- 5.6) ainda no mérito, a reforma da decisão de ID 2226109118, mantida pela decisão agravada, na parte em que indeferiu o pedido de habilitação da Associação da Comunidade Ribeirinha Extrativista da Vila Tauiry – ACREVITA, deferindo-se sua intervenção como assistente simples do polo ativo, nos termos do art. 119 do Código de Processo Civil e do art. 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/1985, e reconhecendo-se a nulidade, por cerceamento do direito de participação, dos atos decisórios praticados sem que a ACREVITA houvesse sido previamente ouvida, nos termos do item VIII destas razões;
- 5.7) que se determine ao Juízo de origem a adoção, no que ainda não tenha sido feito, das medidas do art. 5º da Recomendação nº 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça compatíveis com o estágio do processo, notadamente a elaboração dialógica e consensuada, com a efetiva participação da ACREVITA, da Defensoria Pública da União e das comunidades atingidas, e conduzida diretamente entre estas e o Poder Público licenciador, sem intermediação material do Ministério Público Federal, do plano de atuação estrutural referido na alínea “b”, item “iii”;
- 5.8) o prequestionamento expresso dos seguintes dispositivos e precedentes, para eventual interposição de recursos aos Tribunais Superiores: arts. 5º, XXXV, 68 do ADCT, 127, 129, III, 215, 216, 225, *caput* e § 1º, IV, da Constituição Federal; arts. 6º, 7º, 13, 14 e 15 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (Decreto nº 10.088/2019, Anexo LXXII); Decreto nº 6.040/2007; Decreto nº 4.887/2003; arts. 2º, 4º, 9º, 10 e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981; art. 12 da Lei nº 7.347/1985; arts. 219, 224, 300, 435, parágrafo único, 489, § 1º, 493, 1.013 e 1.019, I, do Código de Processo Civil; arts. 927, parágrafo único, e 944 do Código Civil; Resoluções CONAMA nº 1/1986 e nº 237/1997; Portaria Interministerial nº 60/2015; Recomendação nº 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça; Resolução CNMP nº 230/2021; Resolução CNJ nº 599/2024; Súmulas 613 e 618 do Superior Tribunal de Justiça; STF, ADI 7.394/DF; STF, ADI 3.239/DF; STF,

ADI 4.529/MT; STF, ADI 5.312/TO; STF, ADI 3.540 MC/DF; STF, RE 571.969/DF; art. 119 do Código de Processo Civil; art. 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/1985; Lei nº 3.924/1961; art. 7º da Portaria IPHAN nº 11/1986; art. 1.014 do Código de Processo Civil; TRF1, AI 0027843-13.2016.4.01.0000/PA; TRF1, AG 0076857-68.2013.4.01.0000/MT; TRF1, AI 2006.01.00.017736-8/PA; TRF1, EDAC 0000709-88.2006.4.01.3903; STJ, REsp 2.065.347/PE; STJ, REsp 1.641.167/RS; STJ, REsp 1.612.887/PR; art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981; art. 2º, IV, e art. 4º, caput, da Lei nº 15.190/2025; STF, RE 466.343/SP; TCU, Acórdão nº 1497/2026-Plenário (TC 011.152/2025-7); STF, ADPF 45 MC/DF; Resolução CNJ nº 454/2022; art. 15 da Resolução CNJ nº 433/2021; arts. 374, II, e 481 do Código de Processo Civil; art. 1.022, I e II, do Código de Processo Civil; art. 6º, 1, “a”, e art. 7º, 1, da Convenção nº 169 da OIT; Corte IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (Série C nº 245); Corte IDH, Caso Povo Saramaka vs. Suriname (Série C nº 172); Corte IDH, Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil (Série C nº 548, 2024); CIDH, Relatório sobre Acesso à Justiça e Inclusão Social na Bolívia (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28/06/2007); arts. 1.1, 8º, 21, 24 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992);

5.9) a intimação pessoal do Ministério Público Federal de todos os atos processuais, com prazo em dobro, nos termos do art. 180 do Código de Processo Civil e do art. 18, II, “h”, da Lei Complementar nº 75/1993;

5.10) a admissão, nos termos do art. 435, parágrafo único, e do art. 493 do Código de Processo Civil, dos documentos supervenientes à decisão agravada e aos embargos de declaração que instruem este agravo — notadamente o Acórdão nº 1497/2026-Plenário do Tribunal de Contas da União, a Nota Técnica DNIT nº 51/2026, a Nota Técnica Complementar nº 71/2026, o Parecer IBAMA nº 21/2026/Seprev/CPrev/Cenac/Dipro, o Ofício DIGAT/FUNAI nº 2246/2026 e os documentos do requerimento de

tombamento perante o IPHAN, cujo conteúdo reforça, sem alterar, a causa de pedir já deduzida na inicial, no aditamento e nos embargos de declaração.

Belém, 24 de setembro de 2026.

RAFAEL MARTINS DA SILVA
PROCURADOR DA REPÚBLICA