



Número: **1035924-87.2024.4.01.3900**

Classe: **TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE**

Órgão julgador: **9^a Vara Federal Ambiental e Agrária da SJPA**

Última distribuição : **16/08/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.412,00**

Assuntos: **Revogação/Concessão de Licença Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (REQUERENTE)	
DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES (REQUERIDO)	
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (REQUERIDO)	
FUNDACAO NACIONAL DOS POVOS INDIGENAS - FUNAI (REQUERIDO)	
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (REQUERIDO)	
FUNDACAO NACIONAL DOS POVOS INDIGENAS - FUNAI (REQUERIDO)	
ESTADO DO PARÁ (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2193075653	18/06/2025 14:37	Manifestação	Manifestação	Polo ativo

PR-PA-MANIFESTAÇÃO-14020/2025



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - PARA/CASTANHAL

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Juiz Federal da 9ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJPA

TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE 1035924-87.2024.4.01.3900/

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉUS: FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS - FUNAI E OUTROS.

Do Rio Tocantins, veia ancestral que pulsa, chega a sombra que chamam "desenvolvimento".

Pedral ferido, água que se cala.. Num projeto que anuncia o fim, o quebranto.

Vozes da margem, sementes não ouvidas... Clamam do fundo, por terra, por céu, por sorte. Menina Yasmin Sousa clama por um futuro em cada palavra dita e desafia o "projeto de morte", pois este rio, que é vida e pertença.

Nosso é, e não objeto que se venda¹

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelos procuradores da República signatários, no regular exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem, a Vossa Excelência, com fundamento no art. 300, do CPC, requerer o

¹ Adaptado do vídeo de Yasmin Souza. Quilombo do clube São José de Catu que no vídeo fala que: hoje eu vim falar sobre a hidrovia. A hidrovia é um projeto de morte, pois isso vai destruir a vida do nosso rio, afetando a nossa cultura, a nossa identidade. Isso não faz bem para nós. Parem com esse projeto de morte, porque isso não vai nos beneficiar de nenhuma forma. com isso, porque vocês vão acabar com o nosso peixe, vocês vão acabar com o nosso camarão. Esse rio é nosso, não é de vocês. Então eu falo porque a hidrovia vai trazer vários impactos, o nosso rio vai secar, o nosso peixe vai acabar, a natureza não vai aguentar, os nossos animais vão morrer, os riberinhos vão perder o modo de locomoção deles de um lugar para o outro, porque quando eles estão doentes, a gente pode pegar o barco deles na cidade a horas que eles quiser. Era isso que eu tinha para falar, porque isso é por mim, por nós e pelas crianças que vem no futuro que vão viver esse sofrimento que a hidrovia vai trazer.



CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA,

diante dos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

I. DOS FATOS

1. BREVE SÍNTESE

Trata-se de Ação Civil Pública, formulada inicialmente como tutela provisória de urgência, movida pelo Ministério Público Federal, em 16/08/2024, por meio da qual se busca a declaração de nulidade da Licença Prévia nº 676/2022, de 11 de outubro de 2022, concedida pelo IBAMA ao DNIT para a realização de obras de dragagem e derrocamento na Via Navegável do Rio Tocantins. O objetivo principal é garantir a observância dos direitos de povos e comunidades tradicionais e a correção das falhas no processo de licenciamento.

A inicial apresenta como causa de pedir a **ausência de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, quilombolas e pescadores artesanais** afetados pelo empreendimento, em violação ao artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT; a **dispensa indevida de licenciamento ambiental para a fase de operação da Hidrovía**; o desvio de finalidade, resultante da **não demonstração da viabilidade socioambiental do empreendimento**.

Após o ajuizamento da Ação, a **FUNAI**, o **IBAMA** e o **INCRA** solicitaram prazo para manifestação preliminar. O Juízo, em razão da complexidade da matéria, concedeu a oitiva prévia dos réus.

O **DNIT**, em resposta, argumentou que não houve falhas no licenciamento e que a Licença Prévia (LP) nº 676/2022 contemplou condicionantes que permitiam informações complementares após sua emissão e antes da Licença de Instalação (LI). Afirmou ter realizado estudos robustos e consultas às comunidades tradicionais (incluindo entrevistas em 2018 com base na Convenção 169 da OIT) e audiências públicas. Também apresentou um Plano de Trabalho do Diagnóstico Socioambiental

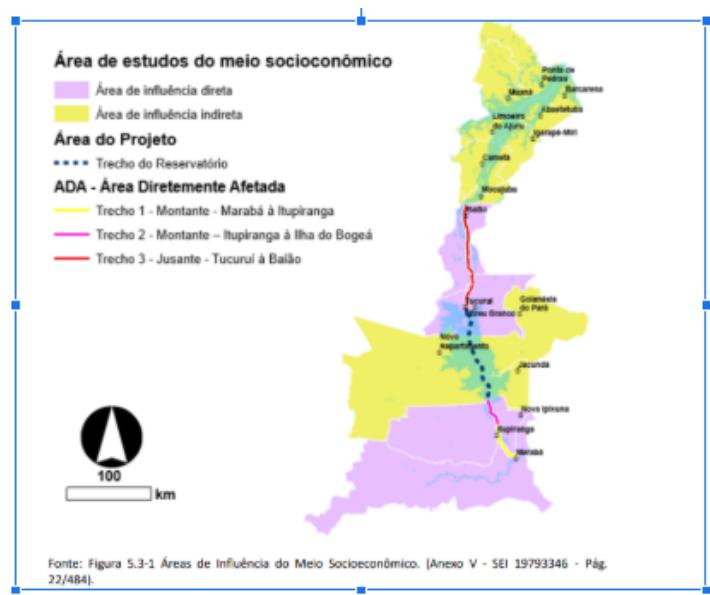


Participativo (DSAP).

O INCRA, por seu turno, esclareceu que sua atuação segue o Decreto 10.252/2020 e que o EIA incluiu análise de comunidades quilombolas com entrevistas em 2018. Considerou o EIA/RIMA e as medidas adotadas suficientes, não apresentando óbices ao prosseguimento do licenciamento ambiental.

A FUNAI requereu o indeferimento da tutela provisória e que o pedido possuía caráter satisfatório, vedado pelo art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/1992. Afirmou ter cumprido suas funções institucionais e respeitado os procedimentos de consulta prévia.

Consta ainda a informação de que o DNIT solicitou a **emissão de LI apenas para o Trecho 2** (Santa Teresinha do Tauiri a Ilha do Bogéa): com 35 km de extensão, conhecido como **Pedral do Lourenço**, conforme mapa abaixo:



O d. Juízo **deferiu parcialmente o pedido de tutela provisória**, determinando aos réus:

Monitoramento do desembarque pesqueiro durante o ciclo hidrológico completo, com apresentação de projeto, estimativa de esforço pesqueiro, levantamento de dados em colônias de pesca, e estimativa de movimentação financeira e renda dos pescadores;



Avaliação de viabilidade socioambiental e inclusão de populações que dependem da pesca nos programas de monitoramento, indenização e compensação social, e comunicação social;

OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA: Não emitir licenças ambientais para os trechos 1 e 3 da via navegável do Rio Tocantins enquanto não for realizada avaliação de impactos sobre a atividade pesqueira;

OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER à FUNAI: Abster-se de proferir anuênci a qualquer licença ambiental para os trechos 1 e 3 enquanto não for elaborado o Estudo do Componente Indígena (ECI) das Terras Indígenas Trocará/Trocará-Doação a partir de dados primários, conforme a Portaria Intermínisterial nº 60/2015;

OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA: Não emitir licenças ambientais para os trechos 1 e 3 enquanto não for realizada **consulta prévia, livre e informada** ao povo indígena Asuriní, das Terras Indígenas Trocará e Trocará-Doação;

OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao INCRA: Abster-se de proferir anuênci a qualquer licença ambiental para os trechos 1 e 3 enquanto não for elaborado o Estudo do Componente Quilombola (ECQ) para as comunidades quilombolas especificadas, a partir de dados primários.

OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA: Não emitir licenças ambientais para os trechos 1 e 3 enquanto não for realizada **consulta prévia, livre e informada** às comunidades ribeirinhas localizadas em diversas unidades de conservação e assentamentos.

O MPF deveria apresentar, em 60 dias, um cronograma para oitiva dessas comunidades, especificando-as;

Foi fixada **multa diária de R\$ 10.000,00** para o caso de descumprimento das medidas.

O IBAMA opôs embargos de declaração para esclarecer contradição entre a fundamentação (que indicava baixo impacto e ausência de comunidades tradicionais no Trecho 2 - Pedral do Lourenço) e a parte dispositiva (que impunha obrigações genéricas).

O Juízo acolheu parcialmente os aclaratórios, apenas para esclarecer que as obrigações impostas não repercutem no Trecho 2, **exceto quanto às medidas de compensação determinadas em desfavor do DNIT às populações que exploram a pesca.**

O MPF também apresentou **Embargos de Declaração** alegando omissão e requerendo a



atribuição de efeito suspensivo. O MPF buscou o reconhecimento da necessidade de consulta prévia das comunidades tradicionais no Trecho 2; questionou a dispensa de licenciamento para a fase de operação da hidrovia e a necessidade de avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos; e a **revisão da delimitação da Área de Influência Direta (AID)** para incluir todas as comunidades ribeirinhas dependentes do rio Tocantins.

Os aclaratórios do MPF não foram julgados.

O MPF aditou a inicial, ratificando os pedidos anteriores e acrescentando novos, como a **suspensão da eficácia da LP nº 676/2022 até o cumprimento das condicionantes; a impossibilidade de licenciamento individualizado de trechos, e o estabelecimento de edital de habilitação de comunidades tradicionais não contempladas.**

O MPF também requereu a **inversão do ônus da prova** para os réus, quanto à identificação das comunidades afetadas.

Foi requerida, ainda, pelo MPF, a realização de **inspeção judicial** e, caso necessária, **perícia antropológica**.

O **DNIT**, em manifestação de 07/05/2025, informou que atendeu à decisão judicial e já apresentou ao IBAMA o "Projeto Piloto da Derrocagem do Pedral do Lourenço", que inclui mapas de locais de pesca, interferência com obras e rotas alternativas. Também mencionou que **há impactos sobre a pesca que não podem ser mitigados**, para os quais prevê indenização financeira de **01 salário mínimo por pescador** durante os meses de obra no rio Tocantins.

Foi marcada uma audiência de conciliação virtual para 10/06/2025, a qual restou infrutífera. Todavia, naquele momento, o MPF reiterou o pedido de julgamento dos embargos e da realização de inspeção judicial, como meio de prova.

2. DA TUTELA PROVISÓRIA JÁ CONCEDIDA

A decisão de ID 2160708926, proferida em 05/02/2025, concedeu parcialmente a tutela provisória pleiteada. Na decisão, o Juízo distinguiu o objeto da lide, que passou a ser a "viabilização da



chamada via navegável por uma intervenção de derrocagem de pedras em um trecho e dragagem em dois trechos do Rio Tocantins", e não a "implantação da hidrovia Araguaia-Tocantins" em sua totalidade. Fixou-se que a licença concedida (LP 676/2022) se referia apenas ao Trecho 2 (derrocamento no Pedral do Lourenço). Para os Trechos 1 e 3 (dragagem), ainda não havia licença.

O Juízo também considerou que, em relação ao Trecho 2 (Pedral do Lourenço), as alegações de ausência de consulta prévia de comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, não são pertinentes porque que **no Trecho 2 não há indígenas, quilombolas ou ribeirinhos; o impacto ambiental é baixo e temporário; e, as poucas pendências e medidas complementares já foram apresentadas.**

Embora a decisão especifique que as obrigações de não fazer impostas às autarquias federais estejam relacionadas exclusivamente aos trechos 1 e 3 das obras de intervenção para viabilização da navegabilidade do rio Tocantins, é imprescindível destacar que **a Licença Prévia 676/2022 tem como objeto a “Dragagem e Derrocamento da Via Navegável do Rio Tocantins/PA**", ou seja, trata-se de uma **outorga para dos trechos 1, 2 e 3**, não havendo **fatiamento do licenciamento** de qualquer dos trechos, ou possibilidade de cisão do objeto da licença outorgada pelo IBAMA.

A própria LP estabelece que **“A validade desta licença está condicionada ao fiel cumprimento das condicionantes constantes e demais documentos que, embora aqui não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento”**. Logo, em caso de **não observância** de qualquer das 9 (nove) condições gerais ou das 26 (vinte e seis) condições específicas, **ou qualquer de seus subitens, a ausência de eficácia da LP, intrinsecamente, impossibilita a possível outorga das LI e LO.**

Entre as **condicionantes** estabelecidas pela própria Licença Prévia 676/2022, destaca-se o item: 2.22, **Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP)**, o qual foi taxado pelo IBAMA como **não realizado e necessário à continuidade do empreendimento**, pela própria tutela jurisdicional.

Destarte, a **LP 676/2022 possuía condicionantes que não foram cumpridas**. Desde modo, não seria possível a concessão da LI, enquanto não cumpridas as condicionantes da LP.

Ocorre que, em 27 de maio de 2025, o **IBAMA emitiu a Licença de Instalação nº 1518/2025**.



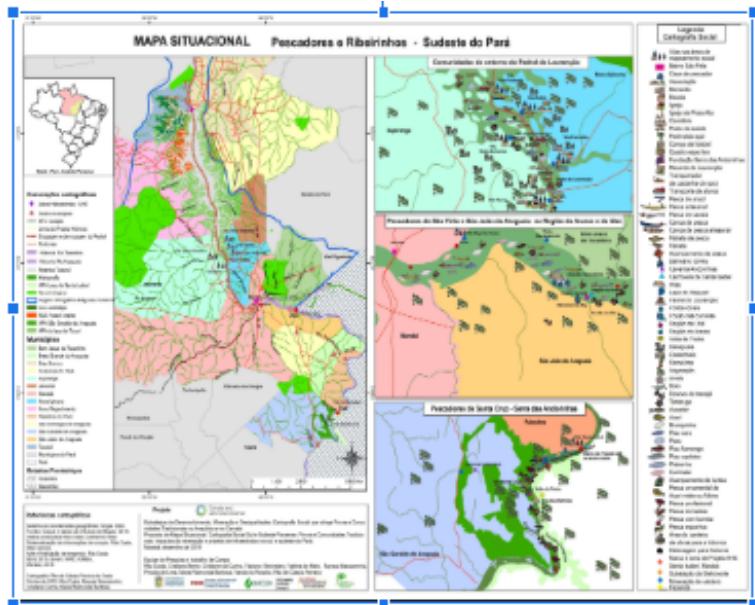
3. ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS

A Hidrovia Tocantins-Araguaia é um megaprojeto de infraestrutura que prevê a adequação do rio Tocantins para permitir a navegação de grandes embarcações ao longo de mais de mil quilômetros, desde o município de Marabá (PA) até o porto de Vila do Conde, em Barcarena (PA). O projeto envolve a dragagem do leito do rio, a destruição de formações rochosas com uso de explosivos e a construção de eclusas, visando facilitar o escoamento de grãos, minérios e gado produzidos na região Centro-Oeste para exportação. Para isso, está prevista a **remoção do Pedral do Lourenço**.

O Pedral do Lourenço é uma seção do Rio Tocantins batizada pelo DNIT como Trecho 2. Localiza-se entre Santa Teresinha do Tauiri e a Ilha do Bogéa, abrangendo uma extensão de 35 km. Este trecho é caracterizado pela presença de formações rochosas que impõem restrições à navegação durante os períodos de estiagem.

A afirmação inicial do Juízo de que neste trecho "não há indígenas, quilombolas ou ribeirinhos" e que a área da obra se restringe a um pequeno trecho com baixo impacto é contestada pelos documentos do próprio empreendedor, que reconhecem a Vila Santa Terezinha do Tauiri como local de apoio às obras em razão da proximidade com o Pedral, além de identificar a importância da atividade pesqueira e a existência de comunidades ribeirinhas diretamente impactadas pelo processo de derrocagem, conforme os mapas abaixo (doc. em anexo):





A hidrovia ameaça profundamente a vida das populações ribeirinhas, especialmente das mulheres, que têm suas rotinas de trabalho, acesso à água, cultivo de alimentos e vínculos com o território colocados em risco. Elas denunciam que, assim como ocorreu com outras grandes obras, não foram consultadas, nem consideradas nos estudos de impacto. Além disso, a remoção do Pedral afetará habitats de espécies ameaçadas, como o boto-do-Araguaia e a tartaruga-da-Amazônia².

Etimologicamente, uma hidrovia é uma via modal aquática para transporte de pessoas e mercadorias. As denominações "hidrovia interior" ou "via navegável interior" são comuns para rios, lagos ou lagoas navegáveis. A legislação define "via navegável" como o espaço físico, natural ou não, nas águas de rios, lagos e lagoas, utilizado para navegação interior, e "via potencialmente navegável" como um espaço que pode se tornar via navegável mediante a implantação de barragens ou outras obras.

² Já no ambiente aquático, a fauna caracterizada é típica de ambientes amazônicos, contando com a presença de espécies de peixes, além do boto do Araguaia e de quelônios. Três espécies de ambientes aquáticos são consideradas ameaçadas de extinção, a arraia Paratrygon aiereba (vulnerável), o quelônio Podocnemis unifilis (vulnerável), e o peixe Mylesinus paucisquamatus (Criticamente em perigo e Vulnerável). O boto do Araguaia e o peixe Mylesinus paucisquamatus (pacu) são considerados endêmicos da bacia Tocantins-Araguaia. Nestas circunstâncias, tem-se IB corresponde a 3, conforme estabelecido na Norma de Execução nº1/2017, onde consta que: <havendo no estudo ambiental a identificação ou citação de ocorrência de espécie ameaçada de extinção e/ou espécie endêmica, listada em listas oficiais, o IB receberá a valoração 3=.. Documento id 2143372772 - Documentos Diversos (Plano de Ação da Atividade Pesqueira_compressed).pg 42



Tecnicamente, uma **hidrovia envolve a criação de infraestruturas e serviços de manutenção, como canais, eclusas, portos fluviais, dragagens, derrocamento, sinalização, obras de proteção de margem** e regulamentações específicas para facilitar o transporte fluvial e garantir o fluxo seguro e ordenado. O Rio Tocantins, em particular, é considerado uma via potencialmente navegável que necessita de intervenções (como dragagem e derrocagem) para se transformar em uma via inteiramente navegável. Acredita-se que o conjunto dessas operações constitui o conceito de hidrovia, nos termos estabelecidos pelo TCU.

Existe um debate sobre a delimitação do objeto de licenciamento no caso em questão. Embora a LP se refira explicitamente à "Dragagem e Derrocamento da Via Navegável do Rio Tocantins/PA", o objetivo final do empreendimento é a implantação da Hidrovia Araguaia-Tocantins, que ligaria o porto de Belém-PA à região do Alto Araguaia-MT.

O Dnit tem utilizado o termo "hidrovia" desde o primeiro projeto em 1990, associando-o ao conceito de desenvolvimento regional. Após o cancelamento de uma LP emitida no século passado para a Hidrovia Araguaia-Tocantins, o **Dnit alterou a descrição do empreendimento** para "trechos de intervenção na via navegável". **Essa "dualidade conceitual"** permite criar a expectativa de um grande projeto (hidrovia) com a responsabilidade socioambiental de uma **pequena intervenção**. O IBAMA argumenta que o licenciamento ambiental se aplica apenas às obras de engenharia (dragagem, derrocamento) e não à atividade de navegação em si.

No caso em tela, a **discussão sobre os efeitos de cada uma das intervenções isoladas**, a serem realizadas no rio Tocantins, importa em um conjunto de **bens jurídicos e de interesses individuais e coletivos** que exigem uma análise complexa e aprofundada, a qual, por vezes, não consegue ser exaurida mesmo diante de um processo de licenciamento complexo.

Contudo, em uma **análise holística dos efeitos sinérgicos** do empreendimento, o conjunto dessas complexidades ultrapassa a mera soma das análises individuais. Sob essa perspectiva, o derrocamento apresenta maior dificuldade na previsão da completude de seus efeitos (individuais e sinérgicos), haja vista que essa intervenção depende da **utilização de explosivos em áreas de reprodução de peixes**, com impacto ambiental em uma **escala substancialmente maior** que a dragagem prevista para os trechos 1 e 3.



Logo, não é jurídico nem lógico outorgar LI de um trecho isolado de maior complexidade, como o trecho 2, enquanto os demais trechos continuam condicionados a estudos mais aprofundados e consulta prévia mais eficiente.

Vale dizer, os arranjos jurídicos estabelecidos na decisão da tutela antecedente, que fracionou o objeto do licenciamento, destoam do pedido administrativo para o empreendimento e contraria expressamente a Licença Prévia nº 676/2022, que contempla a dragagem e derrocagem da via navegável do rio Tocantins como um todo.

Nesse sentido, a estratégia de utilizar o termo "**intervenções na via navegável**" em detrimento de "**hidrovia**" serve ao propósito de **minimizar as compensações sinérgicas** por toda a sua extensão.

4. DO PROJETO

O projeto em questão, embora licenciado como "Dragagem e Derrocamento da Via Navegável do Rio Tocantins/PA", tem como intenção a implantação da Hidrovia Araguaia-Tocantins, visando ligar o porto de Belém-PA à região do Alto Araguaia-MT, totalizando mais de 2 mil quilômetros. Para atingir este objetivo, o projeto prevê intervenções físicas no leito do Rio Tocantins.

O projeto é dividido em três trechos: Trecho 1 (Marabá a Itupiranga), Trecho 2 (Pedral do Lourenço, de Itupiranga à Ilha do Bogéa) e Trecho 3 (Tucuruí à Baião). As intervenções consistem em dragagem (remoção de bancos de areia) nos Trechos 1 e 3 e derrocamento (remoção de afloramentos rochosos) no Trecho 2. O DNIT solicitou LI primeiramente para o Trecho 2 (Pedral do Lourenço), pois a navegação neste trecho é restrita em períodos de estiagem. As obras de dragagem nos Trechos 1 e 3 estão previstas para ocorrer após a conclusão das obras de derrocamento no Trecho 2.

As intenções declaradas do DNIT para o empreendimento incluem a viabilização do tráfego contínuo de embarcações de grande porte e comboios de barcaças. O objetivo é melhorar o escoamento da produção agrícola, pecuária e mineral do Pará e do país, facilitando a exportação a partir do Porto da Vila do Conde em Barcarena/PA.

O DNIT afirma ter realizado os estudos ambientais necessários (EIA/RIMA, DSAP, ECI, ECQ),



promovido audiências e reuniões públicas com comunidades, e obtido a LP nº 676/2022, que atesta a viabilidade ambiental do empreendimento.

Argumenta que as condicionantes da LP, como estudos sobre o componente indígena, quilombola e monitoramento pesqueiro, foram realizados **ou serão complementados nas fases subsequentes de licenciamento**. O DNIT afirma que a **consulta prévia foi realizada**, e que as comunidades indígenas e quilombolas das TIs Trocará/Trocará-Doação e comunidades quilombolas estão localizadas fora do Trecho 2. Alega que exigir novos estudos e consultas para os Trechos 1 e 3 seria um retrocesso processual injustificado.³

Assim, o **DNIT**, a um só tempo, **exclui da contextualização os povos e comunidades tradicionais** para dar lugar ao interesse exploratório do rio, atrelando-o apenas como “via fundamental de escoamento para os mercados consumidores da produção de grãos” e, também, explicita o desconhecimento - ou a má-fé - do órgão sobre a região ao concluir que “a via fluvial torna-se indispensável em função da quase inexistência de outros meios de transporte”.

5. DA PESCA

O DNIT e o IBAMA, ao solicitarem a revogação de um dos itens da decisão judicial (item "a" referente ao monitoramento pesqueiro) para o Trecho 2, indicam que as medidas foram adotadas por "metodologia distinta" da exigida pelos pareceres técnicos do IBAMA citados na decisão (Pareceres Técnicos nº 160/2018, 76/2019, 73/2020, 109/2021 e 30/2022).

A dispensa do monitoramento do desembarque pesqueiro sem justificativa técnica desconsidera pareceres e impede avaliação precisa. A Nota Técnica do DNIT (ID 2179333008) alega que o monitoramento não foi dispensado, mas sim que a equipe técnica do IBAMA solicitou dados de

³ Documento id 2179673840 - Auditamento à inicial de EIA, foram atendidos ou tiveram sua pertinência justificada para a próxima fase do licenciamento ambiental. As análises que embasaram a decisão da DILIC constam no Despacho nº 9345768/2021-DILIC, em consonância com o Parecer Técnico nº 109/2021-COHID (SEI10114349); A participação do IDEFLOR-Bio no processo de licenciamento de diversas formas, incluindo a análise do EIA e a apresentação de recomendações. Tais recomendações do IDEFLOR-Bio foram incorporadas na Condicionante 2.25.7 da Licença Prévia nº. 676/2022; Há informações que o DNIT solicitou licença de instalação apenas para o Trecho 2 (Santa Teresinha do Tauiri a Ilha do Bogéa): com 35 km de extensão, conhecido como Pedral do Lourenço, onde se observam as formações rochosas que determinam restrições à navegação em períodos de estiagem, conforme descrito na imagem abaixo:



desembarque que não estavam no Termo de Referência e que o monitoramento iniciará antes das obras. No entanto, a base diagnóstica inicial para a LP/LI do Trecho 2 é considerada insuficiente.

Os estudos e avaliações que embasam o licenciamento, particularmente o Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSAP) e os estudos sobre a atividade pesqueira, apresentam sérios problemas e inconsistências.

O Parecer nº 7/2024-Cohid/CGTef/Dilic do IBAMA, analisando o Plano de Trabalho do DSAP, já apontava a necessidade de rever a meta de atingir 100% dos pescadores cadastrados em entidades representativas, considerando que a pesquisa seria amostral. Recomendava a inclusão de todas as comunidades inseridas no *buffer* de 3 km na amostra quantitativa.

No entanto, a manifestação técnica em anexo aponta que o DSAP realizado pela empresa teve um "viés" por realizar as entrevistas no modelo de "Plantão", limitando a participação de pessoas diretamente afetadas e resultando em dados distorcidos. Relata que a maioria dos entrevistados era da **área urbana**, e comunidades diretamente afetadas ficaram fora do levantamento.

Essa intervenção altera a prática da pesca e o acesso à água potável, rompe o equilíbrio ecológico dos rios, facilita a chegada de espécies invasoras e carrega alto risco de acidentes ambientais.

A precariedade do diagnóstico da pesca impede entender a extensão e a magnitude dos impactos, o que inclui a sazonalidade. O Parecer Técnico (ID 2143369727) referente ao DSAP, menciona que as **amostragens de ictiofauna devem considerar períodos adequados** (água baixas), e que a **influência da sazonalidade na fauna seria avaliada em dois períodos** (chuvisco e seco), embora isso fosse questionável em apenas um ano de estudo. Isso sugere que, mesmo nos estudos complementares, a **abordagem da sazonalidade é insuficiente**.

Ou seja, **não há a demonstração da viabilidade socioambiental devido a falhas no diagnóstico da pesca**, o que impede a avaliação adequada dos impactos. Especificamente, **não constam informações básicas como a localização dos locais e rotas de pesca dos quilombolas**. Considerando o **Termo de Referência** (SEI 13723619), era necessário:

Mapear e caracterizar as comunidades pesqueiras da AID (Área de Influência



Direta), considerando:

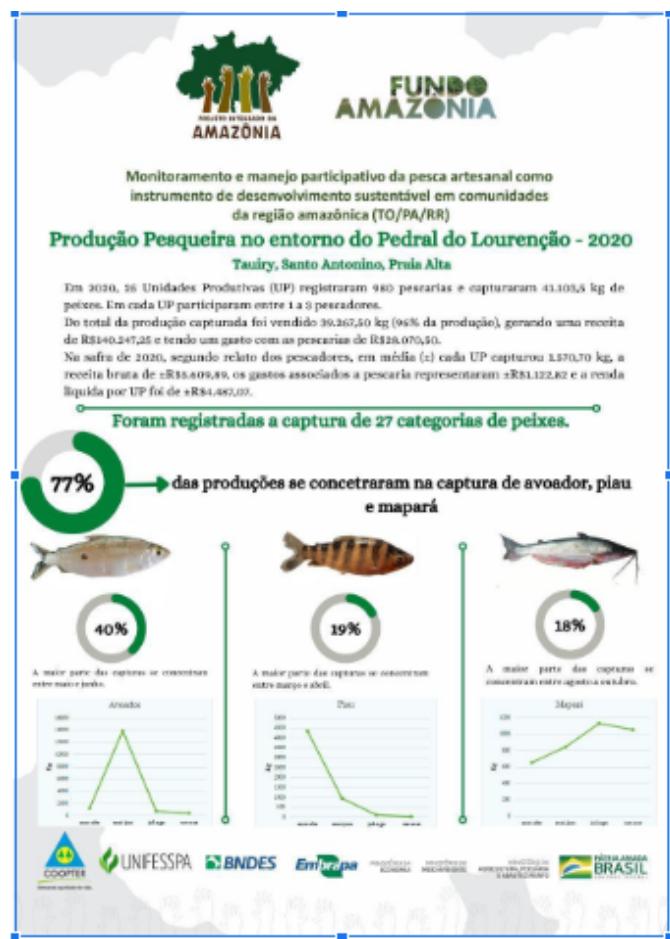
- (a) o número de pescadores de cada grupo;
- (b) o número total de pescadores, identificando quantos possuem regularização no Registro Geral da Pesca e número de beneficiados por seguro defeso;
- (c) a existência de pesqueiros importantes que possam vir a ser afetados, permanente ou temporariamente, pelo empreendimento;
- (d) as rotas de pesca;
- (e) a quantidade e qualidade das embarcações utilizadas;
- (f) os métodos empregados;
- (g) as espécies-alvo;
- (h) desembarque médio (kg);
- (i) quantos vivem exclusivamente da pesca;
- (j) outras formas de renda.

Estes itens, impostos no próprio Termo de Referência da obra **não foram cumpridos**, nem durante o Estudo de Impacto Ambiental e nem mesmo após as complementações solicitadas.

O Dnit reporta que **não há lugares ou rotas específicas para a pesca artesanal/profissional/esportiva** nos trechos de dragagem e derrocamento, sendo toda a extensão do rio Tocantins considerada potencial para a pesca. Isso corrobora que os **pontos de pesca considerados são genéricos ou não mapeados de forma detalhada**, o que dificulta a avaliação específica dos impactos das obras nas áreas de pesca tradicionalmente utilizadas.

Em estudo realizado no projeto integrado da Amazônia no monitoramento e manejo participativo da pesca artesanal como instrumento de desenvolvimento sustentável em comunidades da região amazônica (TO/PA/RR) revelou o registro de **27 categorias de peixes**, vejamos:





Nesse sentido, a pesquisa demonstra que a riqueza da biodiversidade pesqueira e a dispensa do licenciamento da fase de operação e a falta de análise dos impactos na pesca transfere os custos do empreendimento para as comunidades, que terão sua fonte de renda e alimentação comprometida. A emissão da LI para o Trecho 2 com base nesse diagnóstico incompleto é preocupante.

Em consulta realizada no sitio:
<https://mapadeconflictos.ensp.fiocruz.br/conflicto/hidrovia-araguaia-tocantinsameacasubsistencia-de-comunidades-ribeirinhas-pesqueiras-quilombolas-e-indigenas/>, identificou-se que a caso se realize a obra, esta desencadeará **alteração no ciclo reprodutivo da fauna; alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território; assoreamento de recurso hídrico; contaminação**



ou intoxicação por substâncias nocivas; erosão do solo; inundações e enchentes; invasão/dano a área protegida ou unidade de conservação; poluição atmosférica; poluição de recurso hídrico; poluição do solo; precarização/riscos no ambiente de trabalho; entre outros.

No parecer técnico sobre o processo de derrocamento por explosivos (Processo nº 02001.000809/2013-80.), o pesquisador Alberto Akama, questiona o monitoramento dos impactos sobre a fauna aquática, no tocante ao estudo inicial proposto pelo DNIT, haja vista que:

Os pedrais do Rio Tocantins abrigam uma rica fauna de peixes, composta por 95 espécies reofílicas associadas a pedrais; destas cerca de 20 encontram-se ameaçadas de extinção, como Aguarunichthys tocantinenses (em perigo) e Paratrygon aiereba (criticamente ameaçada), além de espécies da família Loricariidae como Baryancistrus longipinnis e Lamontichthys parakaná.

O conhecimento sobre aspectos básicos do comportamento dessas espécies é extremamente limitado, restringindo severamente o estabelecimento de medidas efetivas para a conservação e manejo, especialmente em um cenário de alterações antrópicas profundas, a exemplo das obras de derrocamento dos pedrais para obras da via navegável no Rio Tocantins.

A ausência de informações sobre área de vida e movimentos de espécies associadas a pedrais traz enormes incertezas sobre a magnitude do impacto das obras nos pedrais sobre a manutenção de populações viáveis e sobre a eficácia de medidas mitigadoras como a translocação de indivíduos e utilização de cortinas de bolhas durante as detonações. **Diante do exposto é imperativo a obtenção de informações robustas e a curto prazo dos movimentos dessas espécies na área de influência do empreendimento através de técnicas de biotelemetria.**

Até o início dos anos 2000, o conhecimento sobre os movimentos de peixes no Brasil baseava-se majoritariamente em informações obtidas através da pesca e em projetos de marcação e recaptura com marcas hidrostáticas. A partir de 2001 técnicas de biotelemetria - que permitem a coleta de dados remotos de animais marcados com transmissores – começaram a ser aplicadas em larga escala no país. O volume e precisão das informações coletadas, assim como o número de espécies-alvo destes estudos aumentou drasticamente. Técnicas de biotelemetria vem sendo utilizadas para investigar os movimentos de peixes, inferir o grau de impacto e a eficácia de medidas mitigadoras em grandes obras de infraestrutura no Brasil há mais de 15 anos em rios como Xingu, Madeira, Teles Pires, Paraná, Uruguai e São Francisco. A marcação e rastreamento de



peixes por telemetria no Rio Tocantins poderá responder a questões como:

- 1) Qual a área de vida das espécies-alvo no trecho do Rio Tocantins afetado pela obra antes do início das intervenções?
- 2) Os peixes serão afugentados pelas cortinas de bolhas durante a detonação das rochas?
- 3) Se afugentados os peixes serão capazes de encontrar e se adaptar a viver em pedrais a montante ou a jusante?
- 4) Peixes transpostos manualmente para trechos a montante ou a jusante das obras permanecerão nestes locais?

Sugere-se a marcação e rastreamento de ao menos cinco espécies associadas aos pedrais, i.e. *Pseudacanthicus spp.*, *Aguarunichthys tocantinensis*, *Baryancistrus spp.* (*B. niveatus* ou *B. longipinnis*), *Crenicichla cametana* e/ou *Crenicichla jegui* antes, durante e após as obras no Rio Tocantins, compreendendo um período de pelo menos 2 anos. Por esse motivo é necessário que seja contratada uma empresa para realizar o monitoramento com telemetria, que possa realmente avaliar os impactos e principalmente trazer resultados mensuráveis e comparativos.

Aliás, é evidente a precariedade e o viés nos estudos socioeconômicos e da atividade pesqueira (DSAP), que **não identificaram adequadamente as comunidades e pescadores afetados, nem mapearam seus locais e rotas de pesca ou captaram dados precisos sobre esforço pesqueiro e renda**. O DSAP, por exemplo, **considerou apenas indígenas e quilombolas como comunidades tradicionais** e teve viés por focar entrevistas em **área urbana** e com associados a colônias de pesca, excluindo pescadores não filiados e parceiros de pesca.

A falta de dados concretos sobre pescadores e renda torna a discussão sobre **compensações absurda**, como apontado pelos relatórios indicados acima.

A falta de dados confiáveis resulta em **subavaliação e omissão dos impactos reais sobre a atividade pesqueira**, sendo esta a principal atividade econômica para muitos ribeirinhos e quilombolas, afetando sua **fonte de renda e segurança alimentar**.

6. DO FATO SUPERVENIENTE: A LICENÇA DE INSTALAÇÃO N° 1518/2025 PARA O TRECHO 2



Apesar das pendências judiciais e administrativas relativas à viabilidade ambiental da obra e a falta de consulta prévia, o **IBAMA**, em 27 de maio de 2025, **emitiu a Licença de Instalação nº 1518/2025**, autorizando as obras de derrocamento no Rio Tocantins (Trecho 2).

A emissão da LI ocorreu com base na análise de pareceres técnicos que concluíram que as pendências apontadas não constituíam impedimento para a emissão da LI, embora ressalte que o empreendedor atendeu à maioria das condicionantes, ficando algumas ainda "**em atendimento**", "**parcialmente atendida**" ou "**não atendidas**".

Este fato superveniente é de extrema gravidade, pois incide diretamente sobre o objeto principal da ação e representa um claro descumprimento dos princípios e requisitos legais e convencionais que fundamentaram a ação e a própria tutela parcialmente concedida.

A LI 1518/2025 para o Trecho 2, baseada em estudos cuja insuficiência ou viés têm sido apontados, representa um **risco concreto de dano socioambiental**, pois permite o **início de obras com potencial impacto significativo sobre a atividade pesqueira e as comunidades** que dela dependem. **O derrocamento no Pedral do Lourenço (Trecho 2) é a intervenção mais importante e drástica do projeto**, e sua execução sem um diagnóstico socioambiental viola os princípios que fundamentaram a concessão da tutela antecipada.

Ainda que a decisão anterior tenha direcionado as proibições de licenciamento especificamente para os trechos 1 e 3, ela **impôs obrigações gerais** de monitoramento e inclusão para a "viabilização da via navegável do Rio Tocantins", empreendimento do qual o Trecho 2 é parte integrante. A **emissão da LI para o Trecho 2 esvazia o sentido das medidas protetivas** determinadas para garantir a viabilidade socioambiental do projeto na totalidade.

Ademais, a sociedade civil organizada, por meio do GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental, buscou obter informações sobre o projeto e os estudos, inclusive o EVTEA, mas encontrou dificuldades, recebendo do Dnit apenas a informação sobre a conclusão do contrato do EVTEA e sua rescisão unilateral anterior (em anexo).

Embora o Juízo tenha delimitado a lide às intervenções pontuais (dragagem/derrocamento) e



não à hidrovia Araguaia-Tocantins, as obras licenciadas são partes integrantes e essenciais da implantação e operação da hidrovia. Vale dizer, houve **duplo fatiamento** do projeto. Primeiro em relação à hidrovia Araguaia-Tocantins como um todo. Depois, novo fatiamento em três partes do trecho de Marabá até a Foz do Rio Tocantins. Fragmentar o licenciamento impede uma avaliação completa dos impactos sinérgicos e cumulativos.

Conforme informação nos autos, o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da Hidrovia Tocantins-Araguaia teve o contrato para sua elaboração (instrumento nº 34 005565/2015) rescindido unilateralmente em 15/03/2022. No entanto, a resposta do DNIT indica que o "Relatório sobre a Elaboração de Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica e Ambiental EVTEA e os Projetos Básicos e Executivos de Engenharia de Sinalização de Margem, Balizamento, de Dragagem e de Derrocamento da Hidrovia do Tocantins Araguaia" foi concluído, conforme consta no Termo de Recebimento Definitivo, sem qualquer atualização. Ou seja, foi descumprida a decisão judicial.

Portanto, conforme o DNIT, o EVTEA foi formalmente concluído apesar da rescisão do contrato da empresa consultora. Contudo, é fundamental notar que o MPF (ID 2174726669) já acusou a incompletude dos estudos utilizados para o licenciamento (EIA/RIMA e complementações), o que sugere que, mesmo que um "Relatório EVTEA" tenha sido formalmente entregue/concluído pelo DNIT após a rescisão, a base técnica e diagnóstica utilizada no processo de licenciamento para avaliar a viabilidade socioambiental do empreendimento nos termos legais e convencionais é considerada insuficiente e precária e não houve qualquer atualização sobre o estudo. Ou seja, a **licença foi baseada em estudos antigos**.

Como dito, a LI foi baseada em pareceres que consideraram as pendências não impeditivas, mesmo que algumas recomendações não tivessem sido totalmente atendida, conforme as respostas ao Parecer Técnico nº 76/2019 – COMAR/CGMAC/DILIC (ID 2143372772) que aponta dados que contrastam com a premissa de baixo impacto e ausência de comunidades diretamente afetadas no Trecho 2.

7. DAS CONDICIONANTES NÃO CUMPRIDAS

Embora o Juízo tenha delimitado a lide às intervenções pontuais, as obras licenciadas (em especial o derrocamento no Trecho 2) são partes integrantes e essenciais da implantação e operação da



hidrovia. A emissão da LI para o Trecho 2, com base em dados escassos, esvazia o sentido das medidas protetivas determinadas para garantir a viabilidade socioambiental do projeto. Várias **condicionantes da LP foram transferidas para a LI.**

A necessidade de diversos Planos, Programas e Subprogramas ambientais, sociais e de comunicação, listados na LP (LP 2.3), é consolidada na LI (2.1) como uma exigência de implementar estes planos e programas, conforme conteúdo e cronograma aprovados pelo Ibama. A lista de programas na LI é abrangente e inclui áreas como gestão ambiental, controle das obras, monitoramento da biota (ictiofauna, quelônios, plânctons, benthos, aves, morcegos, cetáceos, anurofauna), qualidade da água e sedimento, recuperação de áreas degradadas, educação ambiental, atividade pesqueira, comunicação social, indenização e compensação social, e gerenciamento de risco.

A realização dos projetos-piloto de derrocamento subaquático com **explosivos industriais** e de avaliação da efetividade da cortina de bolhas ou barreira pneumática, mencionados na LP (LP 2.4, 2.5), são mantidos como condicionantes de execução na LI (LI 2.6, 2.7).

O atendimento às orientações e determinações de outros órgãos intervenientes (como Iphan, IDEFLOR-Bio, Ministério da Saúde/SVSA) é mantido como requisito da LI (2.12).

Itens relacionados ao diagnóstico e monitoramento da biota aquática (Ictiofauna, Quelônios, Plânctons e Benthos), através de dados primários atualizados, à readequação das técnicas de amostragem e dos programas de monitoramento foram classificados como "**Não atendido**" ou "**Parcialmente atendido**" no contexto dos estudos apresentados para a LP.

Assim, conceder a LP quando a própria área técnica atesta que **não possui informações suficientes** para avaliar essa **viabilidade ambiental subverte a lógica do processo de licenciamento**, transformando uma etapa de decisão sobre a pertinência ambiental em uma autorização condicionada à apresentação futura de dados essenciais que deveriam fundamentar a decisão inicial.

Por exemplo, a necessidade de **amostragens adicionais de peixes de pedrais e quelônios**, a readequação do **monitoramento da ictiofauna** com técnicas adequadas e o levantamento de **sítios reprodutivos de quelônios** foram apontados como "**Não atendido**". Similarmente, a avaliação de impacto sobre a biota aquática foi considerada comprometida por graves falhas de diagnóstico. A



exigência de apresentar medidas adicionais para **minimizar impactos sobre peixes reofílicos/líticos** foi listada como uma pendência "**Não atendido**". No que diz respeito ao meio socioeconômico, a indicação da **localização georreferenciada das atividades pesqueiras fixas** foi classificada como "**Parcialmente atendido**".

Adiar a resolução dessas "**inconsistências e insuficiências**" – que a própria equipe técnica considerou **impeditivas para a avaliação da viabilidade ambiental** – para a fase da LI representa um risco significativo e desnecessário à proteção do meio ambiente.

A LI autoriza o início das obras, mas a base legal para a aprovação da concepção do projeto (validade pela LP) **carence dos elementos técnicos** que, segundo os próprios pareceres, eram **indispensáveis para a avaliação da viabilidade ambiental**.

A expedição da LP, diante das **ressalvas técnicas internas sobre a insuficiência dos estudos** apresentados para avaliar a viabilidade ambiental, representa um ato precário que não se alinha com os rigores exigidos pela legislação ambiental para empreendimentos de significativo impacto. As **condicionantes da LP**, ao invés de complementarem um estudo já considerado viável, foram **utilizadas para suprir lacunas fundamentais** que deveriam ter sido preenchidas na **fase anterior**, comprometendo a robustez do processo de tomada de decisão.

O **EIA/RIMA** foi objeto de diversos pareceres técnicos internos do Ibama. Estes pareceres, nomeadamente o Parecer Técnico nº 76/2019, o Parecer Técnico nº 73/2020, e o Parecer Técnico nº 16/2021, concluíram que **as informações e complementações apresentadas eram inadequadas** e que **não seria possível atestar a viabilidade ou inviabilidade ambiental do projeto** sem o atendimento das pendências. Mais adiante, o **Parecer Técnico nº 30/2022** reiterou a existência de **pendências relacionadas ao Diagnóstico Ambiental** que impossibilitam a avaliação conclusiva da viabilidade ambiental do empreendimento, **recomendando a não expedição da LP**.

A emissão da LI sem essas informações adequadas, e sem a participação das comunidades ribeirinhas afetadas, impede uma compensação justa. A LI é incoerente com o que foi solicitado pelo órgão em seu Termo de Referência e em condicionantes da LP.

O IBAMA avaliou dados dos **relatórios** apresentados pela empresa que **podem não ter**



validade. Logo, a emissão da LI sem essas informações, e sem a participação das comunidades ribeirinhas afetadas, **não permite uma compensação justa e adequada** para os que realmente terão sua atividade pesqueira afetada, e abre margem para cooptação e corrupção sobre esses recursos de indenização.

O fato tem semelhança ao acontecido com o licenciamento da UHE Belo Monte. A falta de dados quantitativos e diagnóstico adequado sobre a pesca (antes do empreendimento) e a tardia ação de reparação da pesca, levou a multiplicação de pedidos de indenização, enquanto pescadores de regiões (como os que habitam a jusante) seguem sem reparação. O caso, hoje, abarrotá o Judiciário de ações indenizatórias.

A emissão da LP com base na premissa de que pendências fundamentais seriam resolvidas antes da LI, e a posterior emissão da LI que, por sua vez, ainda impõe a realização de estudos e avaliações essenciais durante a fase de instalação – demonstra que a base diagnóstica e prognóstica do empreendimento não estava consolidada no momento da concessão da LP e, mais ainda quando da emissão da LI.

Conceder a LI sob estas circunstâncias, onde a própria efetividade das medidas mitigadoras e o completo conhecimento dos impactos só será avaliado após o início das obras, indica que a **LI foi baseada em estudos e diagnósticos** que, do ponto de vista técnico e conforme a lógica do licenciamento, são **precários e insuficientes** para subsidiar uma decisão plena sobre a viabilidade e a forma de instalação do empreendimento.

8. DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS AFETADAS NO TRECHO 2

A conclusão judicial de ausência de comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhas) no Trecho 2 é inverossímil e negada por documentos do próprio empreendedor. Uma lista de pelo menos **dez comunidades ribeirinhas diretamente impactadas pela derrocagem do Trecho 2 foi apresentada pelo DNIT**, como o "Plano de Trabalho Diagnóstico Socioambiental Participativo" (Documento id 2143372772).

E mais. O DNIT reconhece a **Vila Santa Terezinha do Tauiri como local de apoio às obras devido sua proximidade com o Pedral**.



O impacto sobre a locomoção das comunidades ribeirinhas, sobre a atividade pesqueira e também sobre a atividade turística são cristalinos quando o mesmo documento informa a delimitação de “21 áreas de bota-fora ao longo de todo o trecho da obra de derrocagem (Trecho 2) do Rio Tocantins (PA), sendo que 53% das áreas de bota-fora estão dentro dos limites do canal de navegação e 47% estão fora dos limites do traçado geométrico do canal de navegação”.

O documento é ainda mais explícito sobre os impactos que as obras do Trecho 2 ocasionam sobre a atividade pesqueira. O empreendedor estima a existência de pelo menos 445 pescadores cadastrados na Colônia de Pescadores de Itupiranga e 450 na Colônia de Pescadores de Nova Ipixuna, estabelecendo-se que, em ambos os casos, o desembarque de pescado é realizado no Porto de Itupiranga, ou “comercializam em pesqueiros particulares ao longo do trecho”. (Item 5 “CONTEXTO TERRITORIAIS E DA ATIVIDADE PESQUEIRA”, p.16)

Por fim, o Plano de Trabalho Diagnóstico Socioambiental Participativo reconhece o impacto direto sobre pelo menos dez comunidades ribeirinhas pelo processo de derrocagem do Trecho 2, quais sejam:

Itupiranga	Nova Ipixuna
Água da Saúde	Volta Redonda
Lago da Saúde	Belém
Vila Santo Antonino	Praia Alta
Banho do Cupu	Boca da Praia
Santa Terezinha do Tauri	Vila Santo Antoninho

O reconhecimento do impacto sobre essas comunidades ribeirinhas também baseou a continuidade do Plano de Trabalho Diagnóstico Socioambiental Participativo, cujos resultados deveriam ter sido apresentados às comunidades, conforme estabelece o expediente OFÍCIO Nº 29164/2024/COMAQ/CGOB/DAQ/DNIT SEDE, assinado em 22 de fevereiro de 2024 (SEI/DNIT - 17005038 - Anexo II) e OFÍCIO Nº 202987/2024/COMAQ/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (SEI/DNIT - 19260873 - Anexo III).

Em resposta, a ASSOCIAÇÃO DA COMUNIDADE RIBEIRINHA EXTRATIVISTA DA



VILA TAUIRY - ACREVITA, que representa 26 comunidades ribeirinhas extrativistas, impactadas pelo empreendimento, localizadas no entorno do Pedral do Lourenço – as quais estão localizadas nos municípios de Itupiranga, Novo Repartimento, Jacundá e Nova Ipixuna – encaminhou o expediente OFÍCIO Nº 09/2024 (Anexo IV), de 29 de outubro de 2024, informando “*Não entendemos a razão de uma devolutiva, se o DSAP (Diagnóstico Socioambiental Participativo) não foi concluído, pois não foi realizado nas demais comunidade do território do Pedral do Lourenção*” (OFÍCIO Nº 202987/2024/COMAQ/CGOB/DAQ/DNIT SEDE (SEI/DNIT - 19260873).

Em 06 de dezembro do mesmo ano, a ACREVITA informou ao Ministério Público Federal, por meio do OFÍCIO Nº 012/2024 (anexo V) que se recusaram a participar da reunião para “receber a devolutiva do DSAP (Diagnóstico Socioambiental Participativo), uma vez que tal estudo foi realizado de maneira incorreta, não atendendo assim as comunidades no território do Pedral do Lourenção”. Mesmo após as solicitações, não houve modificação da metodologia ou discussão de inclusão de outras comunidades ribeirinhas no estudo do DSAP, mesmo estas comunidades tendo protocolo de consulta prévia estabelecido anteriormente (anexo VI).

Ressalte-se que essas comunidades possuem protocolo de consulta aprovado e disponível para uso.

Portanto, há dezenas de comunidades tradicionais impactadas com as obras do Trecho 2, conforme atesta o próprio empreendedor.

E mais. Este *Parquet* já identificou e informou que **todas as comunidades que dependem do Rio Tocantins para pesca, subsistência e navegação serão afetadas**, incluindo as comunidades ribeirinhas na calha principal do Rio Tocantins, abrangendo os municípios de Marabá, Nova Ipixuna, Itupiranga, Novo Repartimento, Jacundá, Goianésia, Breu Branco, Tucuruí, Baião, Mocajuba, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Abaetetuba e Barcarena:

comunidades do Mosaico Lago de Tucuruí: comunidades no Trecho 2 (Derrocamento), há pelo menos 10 comunidades ribeirinhas nos municípios de Itupiranga e Nova Ipixuna;

26 comunidades ribeirinhas extrativistas representadas pela associação ACREVITA; comunidades em Unidades de Conservação: Dezenas de comunidades que vivem em Reservas Extrativistas (RESEX), Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE) e outras unidades, como a RESEX Ipaú-Anilzinho, o PAE Praialta



Piranheira e os PAEs Ilha do Carmo, Ilha Tauaré, Ilha Santana de Cametá, entre outros;

14 comunidades quilombolas específicas: Bailique, Santa Fé e Santo Antônio, Igarapé Preto e Baixinha, Icatu e Porto Grande, Fugido Rio Tucunaré, Umarizal, Paritá Miri, Boa Vista e Umarizal Beira, São Bernardo da Beira, Pampelonia, Tapecuruçu e Araquenbaua;

91 comunidades quilombolas nos 15 municípios ao longo da extensão da hidrovia, indicando uma subnotificação dos impactos;

diversas terras indígenas (TIs) foram indevidamente excluídas da análise de impacto nas Terras Indígenas Trocará e Trocará-Doação, Mãe Maria, Parakanã; Nova Jacundá; Anambé.

II. DO DIREITO

1. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO

A concessão da LI para o Trecho 2 representa **risco concreto de dano ambiental e social**. Este momento configura a **derradeira oportunidade** para a implementação dos **princípios da precaução e prevenção**.

O EIA-RIMA é **instrumento central da Política Nacional de Meio Ambiente**. Sua finalidade é subsidiar a análise da licença ambiental requerida para uma atividade ou empreendimento, avaliando a sua **viabilidade ambiental**.

A importância desse estudo reside no fato de que estabelece métricas e condições para o **planejamento, a execução e a operação de atividades econômicas que podem gerar impactos socioambientais e afetar o equilíbrio ecológico** do País.

O EIA deve incluir obrigatoriamente um **diagnóstico ambiental completo da área de influência do projeto**. Este diagnóstico consiste na descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações tal como existem antes da implantação do projeto, abrangendo o meio físico, **biológico e socioeconômico**, incluindo uso e ocupação do solo e usos da água, nos termos da **Resolução CONAMA 1/1986**.



A falta de informações precisas **compromete a integridade dos processos de licenciamento ambiental**, podendo resultar graves falhas no licenciamento.

No processo de licenciamento, o órgão ambiental competente pode solicitar esclarecimentos e complementações com base na análise dos estudos ambientais apresentados.

Em suma, o EIA-RIMA é requisito legal fundamental para o licenciamento de atividades com potencial de significativa degradação, visando **garantir a avaliação abrangente dos impactos**, a consideração de alternativas e a transparência do processo, elementos essenciais para a proteção do meio ambiente e a sustentabilidade.

Não foi o que se deu na prática. O processo de licenciamento ambiental está viciado, notadamente pela **subestimação da abrangência dos impactos**, exigida pelo art. 6º, II da Resolução CONAMA nº 01/86, a saber:

Art. 6º. O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

Patente, portanto, a insuficiência do estudo. Esta falha configura *conduta ilícita*. Como a responsabilidade civil ambiental é **objetiva** no ordenamento jurídico brasileiro (art. 225, § 3º, CF; art. 14, § 1º, Lei nº 6.938/81), a insuficiência do licenciamento conduzirá ao dever de reparar o prejuízo coletivo.

O TRF-1 já teve oportunidade de enfrentar o tema quando do julgamento da UHE Teles Pires, no paradigmático acórdão assim ementado, *verbis*:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. UHE TELES PIRES. ACEITAÇÃO DO EIA/RIMA E EMISSÃO DAS LICENÇAS PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DO ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA. AGRESSÃO AOS PRINCÍPIOS DE ORDEM PÚBLICA DA IMPRESCOALIDADE E DA MORALIDADE AMBIENTAL (CF, ART. 37, CAPUT). ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO RECURSAL E PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO. [...]



III - De outra banda, a proliferação abusiva dos incidentes procedimentais de suspensão de segurança, como instrumento fóssil dos tempos do regime de exceção, a cassar, reiteradamente, as oportunas e precautivas decisões tomadas em favor do meio ambiente equilibrado, neste país, atenta contra os princípios regentes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), sob o comando dirigente do princípio da proibição do retrocesso ecológico, no que fora sempre prestigiado internacionalmente pelo Projeto REDD PLUS (Protocolo de Kyoto, COPs 15 e 16 - Copenhague e Cancún) com as garantias fundamentais do progresso ecológico e do desenvolvimento sustentável, consagradas nas convenções internacionais de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (ECO-92 e Rio + 20), agredindo, ainda, tais decisões abusivas, os acordos internacionais, de que o Brasil é signatário, num esforço mundialmente concentrado, para o combate às causas determinantes do desequilíbrio climático e do processo crescente e ameaçador da vida planetária pelo fenômeno trágico do aquecimento global e do aumento incontrolável da pobreza e da miséria em dimensão mundial.

VI - Nessa mesma linha de entendimento, **em se tratando de medida asseguratória de direitos indígenas e difusos-ambientais, como na hipótese em comento, a sua concessão liminar não caracteriza violação à regra do art. 63 da Lei nº. 6.001/73 (Estatuto do Índio), por autorização expressa dos arts. 11 e 12, caput, da Lei nº. 7.347/85 c/c o comando normativo do art. 5º, inciso XXXV, do Texto Magnó.** Rejeição, também, dessa preliminar.

VII - 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.

VIII - 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 consequente 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 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). [...] (AGRAC 0005891-81.2012.4.01.3600, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 29/10/2013 PAG 1111) (g.n.)

Mesmo após a expedição da licença, a Corte Regional determina que, em havendo falhas no diagnóstico socioambiental seja realizado novo EIA, assim ementado no ponto:

IV – De outra banda, afigura-se juridicamente possível a realização de novo Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, com a participação do órgão competente, ainda que após a instalação e operação da Usina Hidrelétrica de UHE Serra da Mesa (**EPIA – Estudo Póstumo de Impacto Ambiental por imperativo do princípio da prevenção**), posto que independentemente de ser válida ou não a licença já expedida, há de ser realizado, na espécie, um licenciamento ambiental válido, sob o controle administrativo do órgão de fiscalização competente (IBAMA), visando evitar e remediar os impactos negativos ao meio ambiente e, quando possível, a total remoção dos ilícitos ambientais, para apuração das responsabilidades civil, penal e administrativa de quem se omitiu em implementá-lo ou exigí-lo validamente em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento sustentável, no interesse público e difuso de todos, na linha de eficácia do indispensável princípio da prevenção.

V – Agravo de instrumento desprovido. Decisão confirmada, na dimensão eficacial do artigo 512 do CPC vigente.(AG 0020317-44.2006.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 28/08/2015 PAG 1286.) (g.n.)

Portanto, a incidência dos **princípios da prevenção e da precaução** e, por corolário, o **princípio in dubio pro natura** (REsp 1.198.727, rel. min. Herman Benjamin, DJe 9.5.2013), é inaceitável a emissão da LI para o Trecho 2, permitindo o **início das obras sem que os réus tenham comprovado a abrangência dos impactos** sobre o modo de vida dos **povos indígenas e povos e comunidades tradicionais**, conforme a citada jurisprudência pacífica do TRF-1.

2. 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;



- . concordado com as especificações constantes dos planos, programas e projetos ambientais, seus detalhamentos e respectivos cronogramas de implementação;
- . verificado o atendimento das condicionantes determinadas na licença prévia;

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.

3. DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

O DNIT alega ter realizado consultas e entrevistas com comunidades tradicionais durante a elaboração do EIA/RIMA e do Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSAP). O IBAMA sustentou que não é responsável por conduzir a consulta prévia, cabendo o papel a órgãos como o Comitê Gestor



Quilombola e à FUNAI. O INCRA, por sua vez, alegou atuar apenas no contexto de comunidades quilombolas.

A decisão judicial concluiu, especificamente para o Trecho 2 (derrocamento do Pedral do Lourenço), que as terras indígenas e comunidades quilombolas estão localizadas fora do raio de 10 km estabelecido para o Trecho 2, e que o impacto das obras no Trecho 2 foi considerado baixo e temporário. Entretanto, a decisão ressaltou que, para os demais trechos (1 e 3), há necessidade de consulta prévia às populações afetadas (indígenas, quilombolas, ribeirinhos e pescadores artesanais).

Com a devida vênia, trata-se de uma **tentativa de reduzir artificialmente as áreas de influência** do empreendimento ou de **fatiar o licenciamento por trechos** (Trecho 2 isolado dos demais) para afastar a incidência da consulta prévia. A decisão ignora que a Convenção nº 169/OIT que se aplica a medidas suscetíveis de afetar os povos e comunidades tradicionais, não se limitando a critérios geográficos ou distâncias arbitrárias. Além disso, como já demonstrado acima, documentos do próprio empreendedor reconhecem a existência de comunidades ribeirinhas diretamente impactadas no Trecho 2.

A omissão do Estado em realizar a consulta prévia significa submeter as comunidades a um projeto que **impactará de forma permanente suas vidas e seu território sem que lhes seja dado o poder de participar da decisão sobre seu próprio futuro**. Esta privação do poder de decidir sobre aspectos fundamentais de sua vida e território constitui a experiência de humilhação pela negação da autodeterminação no âmbito institucional, além de **violar o controle de convencionalidade**.

3.1. Dos ASPECTOS FUNDAMENTAIS

O direito à consulta prévia, livre e informada ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com a ratificação da Convenção nº 169/OIT.⁴ Na condição de tratado internacional de direitos humanos, possui *status* normativo suprallegal.⁵ Os principais dispositivos que regem a matéria de fundo são os **arts. 6º, 7º,**

⁴ 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.

⁵ STF, RE 349703, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 03/12/2008



14 e 15 da Convenção nº. 169/OIT⁶⁷

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 Indígenas⁸.

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

⁶ A 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 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.

1. Os Artigo 19. Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem. (g.n.) direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente conservação

⁷ Artigo 19. Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem. (g.n.)

⁸



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 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.

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 alma⁹.

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.

3.2. DA DIFERENÇA ENTRE AUDIÊNCIA PÚBLICA E CONSULTA PRÉVIA

Não raras vezes, a depara-se com a troca de termos entre as locuções “audiência prévia”, “consulta pública” e “reunião pública”, que evidencia a imprecisão com que se empregam os institutos, a despeito de possuírem características e efeitos jurídicos bem distintos.

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:

⁹ Entender para implementar: Caminhos para uma hermenêutica segura quanto à consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais. Bruno Walter Caporrino; Ewesh 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.



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 direito à consulta prévia está no epicentro de disputas envolvendo projetos neoextrativistas 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.¹⁰ (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 diferenças¹¹:

	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).

¹⁰ 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.

¹¹ pp. 114/116. O quadro original inclui coluna sobre “oitiva constitucional”



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.

3.3. 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, ferrovias, rodovias e exploração mineral, por exemplo.

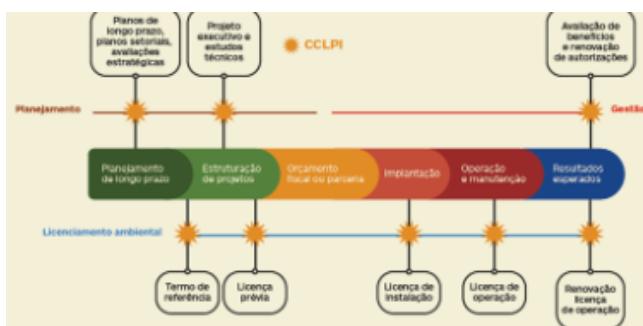
A adaptabilidade da exigência que a consulta seja “prévia” não autoriza sua postergação, devendo necessariamente ocorrer desde as primeiras etapas de planejamento e preceder qualquer licença e autorização, sobretudo considerando os momentos em que são tomadas decisões sobre aspectos essenciais da medida 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 humanos¹²¹³. (g.n.)

Em recente publicação, Garzón, Nakane e Oliveira estabeleceram, de forma didática, a interface entre o licenciamento ambiental e o direito à consulta prévia¹⁴.

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:



O quadro abaixo ainda é mais específico quanto à necessidade de consulta prévia na primeira etapa do planejamento¹⁵.

¹² 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.

¹³ 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/>.

¹⁴ 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.

¹⁵ Ob. Cit. p.19. O quadro chama o instituto da consulta prévia de “CCLPI”.



Papel da Unidade	Brasil/União e impactos à ICULPI	Unidades da ICULPI	Brasil/União da ICULPI	Outras responsabilidades para ICULPI
Planejamento e Monitoreio das Ações Indígenas	Identificar e aprovar os decretos de Aprovação de Projetos, Planos, Estudos e Assentamentos Indígenas - Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Áreas de Reserva Ecológica do Brasil	Participar da elaboração do PROCT no planejamento estratégico, analisando as alternativas e impactos ambientais potenciais em diferentes etapas	PROCT informado sobre diretrizes nacionais e internacionais que impõem certos compromissos de maneira progressiva	Orgão responsável pela aprovação das políticas e instrumentos de planejamento e desenvolvimento territorial. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MCTI
Monitoreio das Ações Indígenas I	Monitorear o Aprovador do Projeto (Estado ou Município) quanto ao Projeto Tese - EPTA, Atividade de Corte Biom Boca, Atividade de Impacto Ecológico, entre outras	Participar da avaliação das viabilidades econômicas, sociais e ambientais ecológicas do projeto	PROCT pode encaminhar observações sobre projeto ao Instituto desenvolvendo suas discussões e PROCT pode encaminhar suas observações e recomendações ao projeto	Orgão responsável pela aprovação e monitoria de projetos de infraestrutura, Mineração, Secretaria de Estado, Agência Reguladora, Poder Executivo, Poder Judiciário, MCTI
Monitoreio das Ações Indígenas II	Monitorear as ações operacionais para a realização das atividades Ambientais e de Monitoramento da Licença Ambiental dada	Participar da elaboração da documentação destinada aos órgãos de monitoramento ambiental (Ex: DMI) e participar da elaboração das ações e monitoramento sustentável, assessorando sobre estratégias de monitoramento e inteligência de projeto	PROCT deve fornecer informações sobre o projeto de monitoramento e impacto ambiental do monitoramento ambiental	Orgão responsável - MCTI, Desenv Sustentabilidade, MCTI, MCTI, MCTI e Secretaria de Estado do Meio Ambiente - o órgão é responsável por licenciar a atividade ambiental. Poder Executivo, Poder Judiciário, MCTI
Implementação	Implementar a Licença Ambiental (Ex: MCTI)	Particularize as modalidades das medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos e impactos no Projeto Tese, Atividade de Corte Biom Boca, Atividade de Impacto Ecológico	PROCT deve fornecer informações sobre o projeto de monitoramento e impacto ambiental do monitoramento ambiental	Orgão responsável - MCTI, Desenv Sustentabilidade, MCTI, MCTI, MCTI e Secretaria de Estado do Meio Ambiente - o órgão é responsável por licenciar a atividade ambiental. Poder Executivo, Poder Judiciário, MCTI
Atu. e Monitoreio das Ações Indígenas	Brindar a Licença Ambiental (Ex: MCTI)	Participar da elaboração das ações e monitoramento sustentável, assessorando sobre estratégias de monitoramento e inteligência de projeto	PROCT deve fornecer informações sobre o projeto de monitoramento e impacto ambiental do monitoramento ambiental	Orgão responsável - MCTI, Desenv Sustentabilidade, MCTI, MCTI, MCTI e Secretaria de Estado do Meio Ambiente - o órgão é responsável por licenciar a atividade ambiental. Poder Executivo, Poder Judiciário, MCTI

Nota-se que, bem antes das audiências públicas, deveria ter se dado o procedimento de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas afetados.

E mais. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (HRC) 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 extractivos, 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)¹⁶

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 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.

[...]

¹⁶ Ob. Cit. pp.08/09.

¹⁷ Ob. Cit. p. 12



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.)

Força 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 – o que já se deu aqui.

3.4. DA JURISPRUDÊNCIA

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) se pronunciou sobre o direito à consulta prévia de modo específico em cinco casos, estabelecendo importantes padrões de direitos humanos para sua aplicação: Comunidade Saramaka vs. Suriname (2007)¹⁸, Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), Comunidade Garífuna de Punta Pedra e seus membros vs. Honduras (2015), Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname (2015) e, mais recentemente, Pueblo Indígena U'wa y sus Miembros vs. Colombia (2024)¹⁹.

Especificamente, no caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), a Corte

¹⁸ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname. Sentença Serie C Nº 172, de 28 de novembro de 2007 (Exceções preliminares, mérito, reparação e custas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf>. Acesso em: 22 abril 2024.

Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname. Sentença Serie C Nº 185, de 12 de agosto de 2008 (Interpretação da Sentença de Exceções preliminares, mérito, reparação e custas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_esp.pdf>. Acesso em: 22 abril 2024.

¹⁹ Corte IDH. Caso de los pueblos Kaliña y Lokono vs. Suriname. Sentença Serie C nº. 309 de 15 de novembro de 2015 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf>. Acesso em: 22 abril 2024.



IDH deliberou que os Estados devem garantir o direito à consulta prévia em todas as fases de planejamento e desde as primeiras etapas de planejamento da medida proposta. Trata-se de única forma que os povos afetados possam participar verdadeiramente e influenciar a tomada de decisão.²⁰

O STF, na ADPF 709, reconheceu ser imprescindível a participação dos povos indígenas nas deliberações que possam afetá-los:

20. Finalmente, tratado de direito internacional ratificado e internalizado pelo Brasil determina que **decisões acerca da proteção da vida, da saúde e do meio ambiente que envolvam povos indígenas devem necessariamente ser tomadas com a sua participação** (Convenção OIT 169, artigos 2º, 1; 4º, 2; 5º, “c”; 6º, 1, “a” e “b”; art. 7º, 1). Como já observado, cada comunidade tem suas particularidades, circunstâncias e cultura próprias. **É imprescindível que tais povos possam expressar suas necessidades e auxiliar o Estado na busca de soluções. Por essa razão, toda e qualquer decisão que envolva povos indígenas deve assegurar também um diálogo intercultural.** (05.08.20) (g.n.)

O TRF-1, por seu turno, é pródigo em decisões sobre o direito à consulta prévia. Desde décadas atrás até nossos dias, os acórdãos determinam o cumprimento efetivo da Convenção 169/OIT, sob pena de violar as características da consulta²¹.

Por dever de lealdade, há que se declarar que o posicionamento da C. 6ª Turma diverge parcialmente do defendido nesta peça. No julgamento do paradigmático caso Belo Sun Mineração, na Volta Grande do Xingu/PA, por unanimidade, ficou decidido que a consulta prévia se realiza não “desde as primeiras etapas de elaboração e planejamento da medida proposta” (Corte IDH, 2007; 2012, § 167), mas sim antes da emissão da LI, a saber:

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERAÇÃO. PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU DE MINERAÇÃO. IMPACTO EM TERRA INDÍGENA. EXISTÊNCIA. RECONHECIMENTO PELO ÓRGÃO LICENCIADOR ESTADUAL. ESTUDO DO

²⁰ 167. Posto que o Estado deve garantir esses direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos indígenas possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes. (g.n)

²¹ 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. ACRÉSCIMO FEITO NO TEXTO PELO SENADO SEM REEXAME PELA CÂMARA. ART. 65 PARÁGRAFO ÚNICO DA CF. VÍCIO FORMAL QUE NÃO CAUSOU PREJUÍZO. ALEGAÇÃO DA NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR PARA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. § 6º. DO ART. 231 DA CF/88. DELEGAÇÃO DE ATO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL AO PODER EXECUTIVO (IBAMA) PARA A OITIVA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS. MOMENTO DA CONSULTA AOS ÍNDIOS, § 3º DO ART. 231 DA CF/88.

[...]



COMPONENTE INDÍGENA - ECI. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO (...) EMISSÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO SEM O ECI. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDO DE COMPONENTE INDÍGENA REALIZADO A PARTIR DE DADOS SECUNDÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. CONSULTA LIVRE E MOTIVADA DOS INDÍGENAS AFETADOS. NECESSIDADE. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA CONVENÇÃO n. 169 DA OIT. (...)

XII - Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, **restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção n. 169 da OIT.** Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos.[...] (ACORDÃO 00025057020134013903, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 DATA:19/12/2017) (g.n.)

Na parte referente ao momento da consulta prévia, o julgado acima contrasta com o recente julgado do STF (2024) no caso da UHE Belo Monte, no qual a Corte Maior confirmou acórdão da Corte Regional, para determinar que a consulta prévia – naquele caso pelo Congresso Nacional por se tratar de aproveitamento energético em terras indígenas (CF art. 231, §3º) – deveria se dar antes mesmo de iniciado o licenciamento ambiental, como preceitua a doutrina acima mencionada e o voto condutor do Min. Alexandre de Moraes, verbis:

A despeito de as normas retomencionadas determinarem prévia consulta às comunidades indígenas afetadas para que se procedesse à autorização de exploração de recursos em seu território, o Decreto Legislativo 778, de 13 de julho de 2005, autorizou o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, antes da necessária ouitiva às comunidades afetadas. (RE 1379751/PA) (g.n.)

De qualquer forma, **nenhum dos julgados permite a emissão de LI sem consulta prévia, livre e informada dos atingidos.**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, notadamente na sentença do caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil ("Alcântara Sentença") condenou o Estado brasileiro por violações semelhantes àquelas identificadas neste caso da Hidrovia Araguaia-Tocantins. A Corte Interamericana considerou o Brasil responsável por:

Violação do direito à consulta prévia, livre e informada (derivado dos Art. 13, 23, 26 CADH e ILO 169), por não consultar as comunidades sobre medidas suscetíveis de afetá-las, incluindo acordos sobre o uso do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

Violação dos direitos à vida digna, integridade pessoal, liberdade pessoal, garantias judiciais, proteção da honra e dignidade, igualdade perante a lei e acesso à justiça (Art. 4, 5, 7, 8, 11, 24, 25 CADH) pelo dano ao projeto de vida coletivo das comunidades. Este "projeto de vida coletivo"



abrange as expectativas de desenvolvimento pessoal, familiar e profissional, e o sentido da própria existência, estando intimamente ligado à relação com o território e a cultura. A falha do Estado em garantir direitos e dar resposta judicial gerou sentimentos de injustiça, impotência e insegurança, afetando o projeto de vida coletivo.

Violão dos direitos à proteção da família, alimentação adequada, moradia adequada, participação na vida cultural e educação (Art. 17, 26 CADH, Art. 13 Protocolo de San Salvador), demonstrando que as ações estatais impactaram diretamente as condições materiais e culturais de existência das comunidades.

Violão do direito à igualdade perante a lei e proibição de discriminação (Art. 24, 1.1 CADH) baseada em raça e condição socioeconômica, concluindo que a omissão do Estado em titular as terras, garantir direitos básicos e tomar medidas progressivas constituiu atos de discriminação em um contexto de desigualdades históricas e estruturais. A IACtHR reconheceu que as Comunidades Quilombolas constituem um grupo de proteção especial

No caso Alcântara e no caso da Hidrovia, comunidades tradicionais com forte vínculo com o território e forma de vida específica são afetadas por um projeto estatal, com falhas no licenciamento; impactos diretos na subsistência e cultura; e, a ação estatal perpétua uma situação de vulnerabilidade.

A Corte IDH indica no caso de Alcantra que as ações configuram violações que atingem o "projeto de vida coletivo", negam a autodeterminação (via falta de consulta e violação de propriedade coletiva) e resultam de discriminação estrutural. A situação dialoga diretamente com o princípio da dignidade humana, como direito a não ser humilhado, pela supressão da autodeterminação e degradação da forma de vida. A humilhação descrita na doutrina é a face subjetiva e existencial do dano ao projeto de vida coletivo e da negação da autodeterminação, judicialmente reconhecidos no caso Alcântara. O "sentimento de humilhação" experimentado pelos membros das comunidades em Alcântara é, em essência, a percepção aguda da incapacidade de autodeterminação e da degradação de sua forma de vida imposta por terceiros.

3.5. DA CONSULTA CULTURALMENTE ADEQUADA

Junqueira define cultura como “os padrões de comportamento, as instituições, os valores materiais e espirituais de um povo”²² (g.n.). Portanto, a imposição de um padrão de comportamento ou instituição de um grupo social – normalmente hegemônico – sobre outro – normalmente minoria –, replica uma das práticas colonialistas (assimilação ou integração), prevista no art. 1º, do

²² Junqueira, Carmem. Antropologia Indígena: uma nova introdução. 2ª ed. São Paulo: EDUC, 2008, p. 14.



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.”²³ 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 Humanos²⁴.

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.

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

²³ Sousa, Raffaela Cássia de. O processo coletivo intercultural: o direito de acesso dos povos indígenas à justiça. Londrina, PR: Thoth, 2024. p. 32.

²⁴ 299. 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*).



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 decisões.²⁵

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”²⁶.

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.)

²⁵ CORTE IDH, 2012, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador.

²⁶ 202. 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)

²⁷ XII – Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT. Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos. (ACORDÃO 00025057020134013903, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 DATA:19/12/2017) (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.)

Em suma:

- a consulta prévia é instrumento jurídico autônomo e não é suprida por audiências públicas, consultas públicas ou deliberações em conselhos gestores consultivos, deliberativos, nem apresentações de ECI;
- a consulta deve se realizar pelos protocolos autônomos existentes e, na sua ausência, pelo plano de consulta, em conjunto com a comunidade tradicional;
- a consulta deve ser realizada pelo órgão licenciador, não por órgão/empresa interessada, nem pela FUNAI;
- a consulta deve abranger todos os povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados;
- o direito de consulta independe da demarcação oficial dos territórios indígenas, quilombolas ou tradicionais;



- a consulta deve ser culturalmente adequada, respeitando-se as práticas sociais, culturais, cronológicas e cosmológicas de cada povo envolvida, assim como sua estrutura organizativa e de representação;
- a consulta deve ser realizada sem ingerência do órgão público para outros fins que não a consulta ou de atores externos.

Esses princípios não foram observados. Portanto, a emissão da LI merece ser suspensa por ausência de consulta prévia, livre e informada.

III. DOS PEDIDOS

A emissão da Licença de Instalação nº 1518/2025 pelo IBAMA para o Trecho 2, permitindo o início das obras de derrocamento, constitui **afronta às normas jurídicas e jurisprudência sobre o licenciamento ambiental (*fumus boni juris*) e configura um perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*)**.

Com efeito, a iminência do inicio das obras, com potencial de causar impactos diretos sobre o meio ambiente e povos e comunidades tradicionais, antes que a adequação dos estudos e a realização da consulta prévia sejam efetivamente garantidas, justifica a concessão de nova tutela provisória.

A LI do Pedral do Lourenço reconhece que ainda há medidas "não atendidas" ou "parcialmente atendidas" pelo empreendedor. A emissão da licença condicionada a atendimento futuro de recomendações técnicas é insuficiente para garantir a prevenção de danos.

Diante do exposto, o MPF requer a **concessão de nova tutela provisória de urgência**, a fim de garantir a efetividade da proteção dos direitos fundamentais das comunidades e do meio ambiente, e em respeito à congruência processual que exige o saneamento dos vícios desde a sua origem, mesmo que a decisão anterior tenha sido omissa ou contrária ao pedido de nulidade da LP para o Trecho 2, requer-se a Vossa Excelência, em caráter de tutela provisória de urgência, com efeitos modificativos e infringentes

1) a DECLARAÇÃO DE NULIDADE ou, ALTERNATIVAMENTE, a IMEDIATA SUSPENSÃO da eficácia da Licença Prévia nº 676/2022, em sua totalidade (abrangendo os



Trechos 1, 2 e 3), impedindo o início ou a continuidade de quaisquer obras ou atividades licenciadas para a Via Navegável do Rio Tocantins/PA, incluindo a mobilização de canteiros de apoio e paol de explosivos.

Esta suspensão deve perdurar até que:

- a) seja demonstrada a viabilidade socioambiental integral do empreendimento, considerando os impactos diretos, indiretos, sinérgicos e cumulativos de todas as intervenções (dragagem e derrocamento) e da fase de operação da via navegável, conforme os princípios da prevenção, precaução e poluidor-pagador;
- b) seja realizada consulta prévia, livre, informada e de boa-fé em todas as comunidades tradicionais que possam ser impactadas pelo empreendimento da futura via navegável (hidrovia), conforme os protocolos de consulta das comunidades tradicionais, e não apenas por meio de audiências públicas;

A presente medida é fundamental para que o processo de licenciamento e a implementação do projeto respeitem a dignidade, a autodeterminação e a forma de vida das comunidades afetadas, conforme estabelecido na Constituição Federal e no Direito Internacional dos Direitos Humanos

2) a SUSPENSÃO da Licença de Instalação nº 1518/2025 para as atividades de Derrocamento no Rio Tocantins (Trecho 2), até que:

2.1) seja demonstrada a **viabilidade socioambiental integral** do empreendimento, considerando os impactos diretos, indiretos, sinérgicos e cumulativos de todas as intervenções e da fase de operação da via navegável;

2.2) seja **realizada consulta prévia, livre, informada e de boa-fé** em todas os povos e as comunidades tradicionais impactados pelo empreendimento da futura via navegável (hidrovia), conforme os protocolos de consulta existentes ou plano de consulta elaborado pelas comunidades e o empreendedor; e,

2.3) seja realizado com dados primários o **Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental (CI-EIA) das Terras Indígenas afetadas pelos três trechos da obra.**



Belém/PA.

PROCURADORES DA REPÚBLICA

Belém, 16 de junho de 2025.

RAFAEL MARTINS DA SILVA
PROCURADOR DA REPÚBLICA

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 17/06/2025 14:06. Para verificar a assinatura acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave e093388f.8617cb14.4f15055d.8b081e9a



Assinado eletronicamente por: RAFAEL MARTINS DA SILVA - 17/06/2025 14:51:19, GABRIELA PUGGI AGUIAR - 17/06/2025 14:51:19
<https://pje1g.trf1.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25061814370798400000034963447>

Num. 2193075653 Pag. 17

Número do documento: 25061814370798400000034963447