

**EXCELENTÍSSIMO(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 9ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA
DO ESTADO DO PARÁ**

Referência: Inquéritos Cíveis nº. 1.23.007.000237/2019-99

1.23.001.000482/2016-11

1.23.001.000567/2018-53

1.23.001.000467/2017-46

1.23.000.000584/2022-87

1.23.000.001132/2019-17

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República signatários, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais e com fundamento no art. 5º, LXXVIII, art. 20, XI; art. 127, caput, art. 129, III e V, e art. 231, caput e § 1º, todos da Constituição Federal de 1988; art. 2º; art. 5º, III, alínea e; art. 6º, VII, alíneas c e d, todos da Lei Complementar nº 75/93; art. 1º, IV, art. 2º, art. 3º, art. 5º, caput e inciso I, art. 12, caput e art. 19 da Lei nº 7.347/85, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, na forma dos artigos 305 e seguintes do Código de Processo Civil, postular a presente

**TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA
EM CARÁTER ANTECEDENTE**

em face de:

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, autarquia federal, que poderá ser citada na pessoa de um dos seus representantes legais lotados na Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao IBAMA, com sede no Ibama - SCEN Trecho 2, Edifício Sede, Brasília/DF - CEP 70818-900;

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, que poderá ser citado no Setor de Autarquias Norte, Quadra 03, Lote A, Ed. Núcleo dos Transportes, Brasília/DF, CEP 70040-902;

FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas, pessoa jurídica de direito público interno, com endereço no Parque Cidade Corporate, Setor Comercial Sul - SCS, Quadra 9, Torre B, Asa Sul, CEP 70308-200;

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, pessoa jurídica de direito público interno, autarquia, representada pela Advocacia-Geral da União, na unidade da Procuradoria Federal Especializada, situada na Avenida Assis de Vasconcelos, 625 - Campina, Belém - PA, CEP 66017-070;

pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

SUMÁRIO

I. DO OBJETO.....	3
II. DOS FATOS.....	3
1. Do histórico dos licenciamentos.....	3
2. Da concepção atual do empreendimento.....	7
3. Da definição das “áreas de influência”.....	11
4. Da ausência de consulta prévia, livre e informada.....	16
4.1. Das comunidades tradicionais ribeirinhas.....	16
4.2. Dos povos indígenas.....	25
4.3. Das comunidades quilombolas.....	33
5. Dos impactos previstos sobre a pesca e a navegação.....	36
6. Da ausência de demonstração da viabilidade socioambiental e das falhas de diagnóstico da atividade pesqueira.....	39
7. Da ausência de motivação para dispensa do monitoramento do desembarque pesqueiro durante um ciclo hidrológico.....	68
8. Da responsabilidade pelos impactos do funcionamento da Hidrovia sobre a atividade pesqueira.....	71
9. Da negação da condição de atingido e da precarização da vida dos povos e comunidades.....	78
10. Da síntese dos fatos e da delimitação das controvérsias jurídicas.....	84
III. DO DIREITO.....	91
1. Da legitimidade do Ministério Público Federal e da competência da Justiça Federal... 91	91
2. Da competência da Seção Judiciária do Estado do Pará.....	91
3. Da adequação da via eleita.....	92
4. Da probabilidade do direito.....	93
4.1. Do direito à consulta prévia, livre e informada.....	93
4.2. Da aplicabilidade da consulta prévia no caso concreto.....	94
4.3. Dos sujeitos do processo de consulta prévia.....	100
4.4. Do caráter prévio da consulta e da nulidade da Licença Prévia nº. 676/2022.....	106
4.5. Da autonomia da consulta prévia face a outras modalidades de participação.....	111
4.6. Do caráter culturalmente adequado da consulta prévia.....	115
4.7. Da desobediência ao procedimento da Portaria Interministerial nº. 60/2015.....	116
4.8. Da dispensa indevida do licenciamento ambiental da Hidrovia e da violação aos princípios da prevenção e do poluidor-pagador.....	119
5. Do perigo de demora.....	124
IV. PEDIDOS.....	124

I. DO OBJETO

A presente *tutela provisória de urgência de caráter antecedente* tem por objeto tutela desconstitutiva consistente na **declaração de nulidade da Licença Prévia nº. 676/2022**, de 11 de outubro de 2022, concedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em favor do Departamento de Infraestrutura e Transporte (DNIT), para realização de obras de *Dragagem e de Derrocamento da Via Navegável do Rio Tocantins*, com base nas seguintes causas de pedir: (i) ausência de consulta prévia, livre e informada aos indígenas, quilombolas e pescadores artesanais potencialmente afetados pela empreendimento, nos termos do artigo 6º da Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho; (ii) dispensa indevida de licenciamento ambiental para a fase de operação da *Hidrovia* (iii) desvio de finalidade, em razão da não demonstração da viabilidade socioambiental do empreendimento pelo DNIT quanto aos *meios socioeconômico e biótico*, com destaque para a precariedade do diagnóstico da atividade pesqueira.

Nesse sentido, também se pretende reverter decisões de agentes políticos que, contrariando todos os pareceres técnicos existentes no licenciamento e sem fundamentação técnica e jurídica, implicaram graves falhas no diagnóstico da atividade pesqueira, tanto em termos metodológicos, quanto em termos de abrangência. Por fim, pleiteia-se tutela mandamental inibitória para que o IBAMA não emita novas licenças ambientais até que as ilegalidades demonstradas sejam corrigidas.

II. DOS FATOS

1. Do histórico dos licenciamentos

O empreendimento atualmente intitulado *Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins* é a mais recente tentativa de utilizar a capacidade navegável da bacia do rio Tocantins para o transporte multimodal de mercadorias, para o escoamento da produção nacional de *commodities* agrícolas e minerais.

A primeira tentativa de intervenção na bacia hidrográfica dos rios Araguaia e Tocantins remonta ao ano de 1995 e foi capitaneada pela Companhia Docas do Pará (CDP) e pela Administração das Hidrovia Araguaia/Tocantins, cujo licenciamento tramitou no IBAMA sob o nº. 02001.002048/1995-49.

Em março de 1998, a Fundação de Amparo ao Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), vinculada à Universidade Federal do Pará (UFPA), elaborou a avaliação de impactos (nº. N2D00011), a qual, embora não atendesse a todos os quesitos legais previstos nas Resoluções/CONAMA nº. 01/1986 e 237/1997, foi apresentada como Estudo de Impactos Ambiental (EIA) do empreendimento pela Companhia Docas do Pará. O estudo previa a implantação de hidrovias no rio Tocantins e nos seus afluentes, Araguaia e das Mortes.

A implantação da hidrovia interligaria distintos trechos de mobilidade fluvial espaçados, para convertê-los em um corredor navegável de aproximadamente 3.000 km de extensão: Rio das Mortes, entre Nova Xavantina/MT e a sua foz no Araguaia, com cerca 580 km; Rio Araguaia, de Aruanã/GO até Xambioá/TO, somando 1.230 km; o Rio Tocantins, de Peixe/TO a Estreito/MA, um trecho de 700 km; bem como de Estreito/MA à Marabá/PA, mais 321 km, e; de Marabá/PA até sua foz, 500 km. Nesse sentido, **o projeto da Hidrovia Araguaia-Tocantins foi fragmentado em trechos distintos**, apesar de constituírem um único empreendimento e de possuírem inegáveis impactos socioambientais sinérgicos.

O estudo preliminar, realizado há quase três décadas pela FADESP, delimitou a Área de Influência Direta para o meio socioeconômico considerando os municípios cujos núcleos urbanos estivessem às margens dos rios onde seriam implantadas as hidrovias, enquanto que para o uso do solo se considerou um raio de 20 km a partir de cada margem (Anexo I, item 2.4. do relatório):

Área de Influência Indireta: A área de influência indireta foi definida a partir das microrregiões homogêneas, correspondendo a aproximadamente a abrangência da bacia ao longo do eixo do empreendimento. Como a abordagem neste meio considerou dois eixos distintos (eixo Araguaia, eixo Tocantins), em algumas situações, uma e outra microrregião foi considerada em parte, uma vez que seus limites abrangem áreas das duas bacias, como foi o caso da microrregião Araguaína.

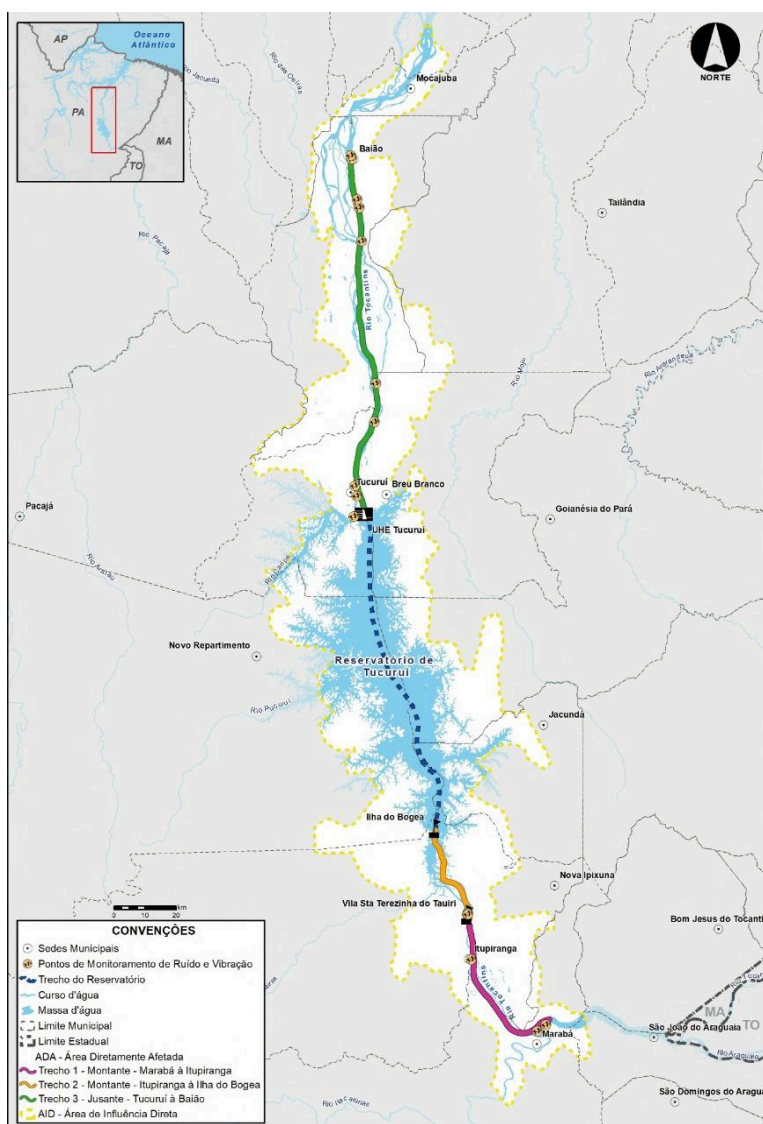
Área de Influência Direta: A área de influência direta foi definida a partir das sedes municipais localizadas ao longo do eixo do empreendimento, para diagnóstico socioeconômico, enquanto que para o uso do solo levantou-se uma área de 40 km, sendo 20 km em cada margem (Anexo I, p. 127).

O processo nº. 02001.002048/1995-49 foi arquivado em 2004.

O DNIT, após assumir a condução do projeto, requereu ao IBAMA a abertura de um novo licenciamento ambiental referente às intervenções físicas em apenas um dos quatro trechos mapeados para a implantação da *Hidrovia Araguaia-Tocantins*. O processo, de número 02001.003853 /2004-51, tinha por objeto o licenciamento das obras de derrocamento do Travessão de Santana e de desassoreamento do Passo da Ilha do Coco no rio Araguaia,

localizados entre os municípios de Santa Maria das Barreiras/PA e de Araguacema/TO, entre os km 598 e 649.

Paralelamente, o DNIT requereu a abertura de outro processo de licenciamento ambiental na Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA/PA), de número 2009/0000002047, para realizar o que foi denominado de “desobstrução de via hídrica” em trecho diverso do rio Tocantins. Nesse caso, o projeto licenciado compreendia duas intervenções para a implementação da *Hidrovia* a jusante de Marabá: (i) o derrocamento de afloramentos rochosos no leito do rio Tocantins, formação localmente identificada como *Pedral do Lourenço*, situado no trecho entre a Ilha do Bogéa e Santa Terezinha do Tauriry, no



Município de Itupiranga/PA; (ii) e a dragagem de bancos de areia nos trechos de Itupiranga à Marabá e de Tucuruí à Baião, todos no Estado do Pará:

Figura 3. Trecho objeto do processo de licenciamento nº. 2009/0000002047.

Portanto, o DNIT desencadeou a tramitação simultânea de dois processos distintos de licenciamento ambiental para a implantação da *Hidrovia Araguaia-Tocantins*: o primeiro no IBAMA, referente a um trecho do rio Araguaia, a jusante de Santa Maria das Barreiras (02001.003853/2004-51); o segundo na SEMA, relativo a um trecho do rio Tocantins, a jusante de Marabá (2009/0000002047). Tais intervenções possibilitariam o trânsito de comboios de balsas do Centro-Oeste até a cidade de Itupiranga/PA, a partir da qual seria possível acessar a foz do rio e o porto de Vila do Conde, no município de Barcarena/PA.

Diante do fracionamento ilegal do licenciamento ambiental, o **Ministério Público Federal** ajuizou a **Ação Civil Pública nº. 2005.39.01.001498-2 (0001483-61.2005.4.01.3901)**, julgada parcialmente procedente em sentença de 2 de abril de 2009, com o seguinte dispositivo:

[...] ACOLHO PARCIALMENTE O PEDIDO para determinar que a Companhia Docas do Pará apresente ao IBAMA, de forma concomitante, todos os estudos de impacto ambiental, acompanhados de seus respectivos relatórios, referentes a cada uma das intervenções que se pretende fazer ao longo da Hidrovia Tocantins-Araguaia. O IBAMA deverá abster-se de conceder, isoladamente, licença no processo número 2001.003853/2004-51, sob pena de multa de R\$ 500.000,00.

A sentença, que segue vigente, entendeu que a *Hidrovia Araguaia-Tocantins* até poderia ser licenciada em procedimentos administrativos distintos (o que diverge do entendimento deste órgão ministerial naquela ação), desde que os Estudos de Impacto Ambiental de cada uma das intervenções fossem analisados conjuntamente pelo IBAMA. A sentença também reconheceu que o IBAMA detém competência material exclusiva para conduzir os licenciamentos.

Contrariando o provimento judicial, o órgão licenciador estadual chegou a emitir a Licença Prévia nº. 800/2010, em 21 de junho de 2009. Em seguida, a licença foi anulada e o respectivo processo de licenciamento foi arquivado por vício de competência. O processo 02001.003853/2004-51, por sua vez, foi arquivado pelo IBAMA a pedido do DNIT.

Em 11 de março de 2013, o DNIT encaminhou ao IBAMA pedido de abertura de novo processo de licenciamento para *Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins*, compreendendo a mesma configuração técnica e os mesmos trechos objeto da Licença Prévia nº. 800/2010, que havia sido emitida e posteriormente anulada pela SEMA/PA¹. O processo

¹ Ofício nº. 325/DG.

foi registrado sob o número nº. 02001.000909/2013-80. Como resultado da sentença mencionada, o DNIT afirma que teria abdicado da utilização da capacidade operacional de transporte de rio Araguaia, sob o argumento de “não existir proposição para execução de serviços no Rio Araguaia na carteira de projetos do DNIT”².

Descrito brevemente o histórico dos licenciamentos pretéritos, passamos a analisar a concepção atual do empreendimento e o respectivo processo de licenciamento ambiental, em trâmite no IBAMA.

2. Da concepção atual do empreendimento

O empreendimento *Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins* possui o mesmo *layout* daquele que havia sido licenciado anos atrás pela SEMA/PA. Em linhas gerais, compreende um conjunto de intervenções físicas para a **retirada de bancos de areia (dragagem)** e de **afloramentos rochosos (derrocagem)** em um trecho do leito do Tocantins, de forma a criar um canal de navegação com capacidade para tráfego permanente de grandes embarcações e comboios de barcas, ao longo de aproximadamente 560 km, desde Marabá até a Vila do Conde, em Barcarena. O canal projetado teria de 70 a 160 m de largura, em um trecho do rio Tocantins que possui um pouco mais do que 1 km de largura em média³.

O principal objetivo do empreendimento seria reduzir os custos logísticos para o escoamento de *commodities* agrícolas e minerais do Centro-Oeste. Com base nas características geomorfológicas do leito e nas condições de navegabilidade do rio Tocantins, o empreendimento foi subdividido em três trechos:

- **Trecho 1, entre as cidades de Marabá e Itupiranga, com 52 km:** há bancos de areia que durante o período de estiagem dificultam a navegação em função da profundidade e movimentação dos bancos. Este trecho será abordado no item 2.4.1, referente ao Projeto de Dragagem.
- **Trecho 2, entre a Vila Santa Terezinha do Tauiri (subdistrito de Itupiranga) e 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. Esse trecho apresenta característica batimétrica peculiar, com um cânion subaquático estreito (10 a 20 m de largura) e muito profundo (mais de 40 m de profundidade), o que modifica a hidrodinâmica fluvial, criando turbilhões de grande escala e intensidade, mesmo em

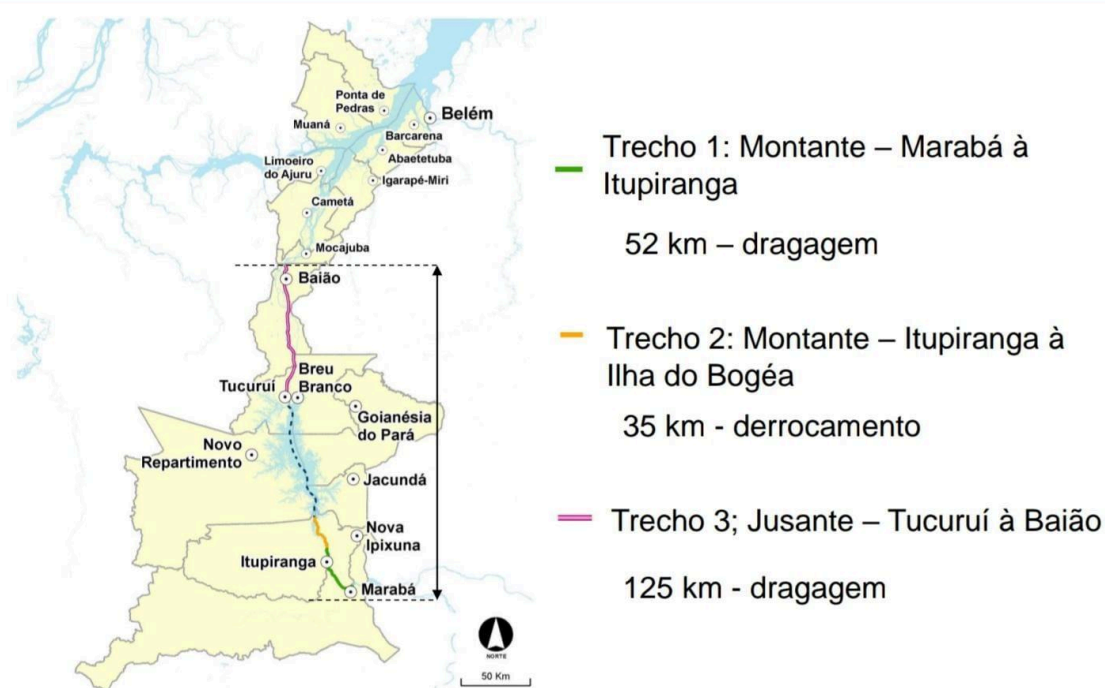
² Ofício nº. 1076/2012/CGMAB/DDP.

³ EIA, Volume III, p. 1333.

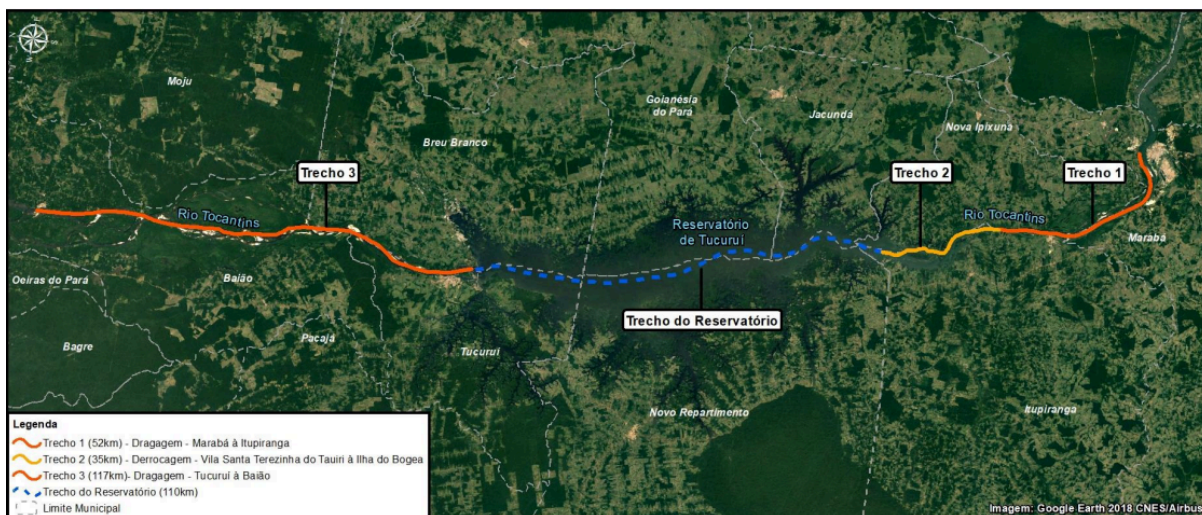
águas altas. Este trecho será abordado no item 2.4.2 referente ao Projeto de Derrocamento.

- **Trecho 3, entre as cidades de Tucuruí e Baião, perfazendo um total de 125 km:** há sete bancos de areia mapeados que, durante o período de estiagem, dificultam a navegação em função da profundidade e movimentação dos bancos. Este trecho será abordado no item 2.4.1 referente ao Projeto de Dragagem. Entre os trechos 1 e 2, numa extensão de 1,9 km, há um trecho navegável que atende ao comboio tipo, bem como ao longo do reservatório da barragem de Tucuruí, numa extensão de 110 km, onde, portanto, não haverá nenhum tipo de intervenção⁴.

Os mapas abaixo ilustram a concepção técnica do empreendimento:



⁴ EIA, Volume I, p. 50-51.



Figuras 2 e 3. Concepção do empreendimento atualmente licenciada pelo IBAMA.

Nos **Trechos 1 e 3**, seriam feitas intervenções de **dragagem do leito**, por meio de dragas de sucção e recalque; enquanto no **Trecho 2** seriam realizadas obras de **derrocagem dos afloramentos rochosos**. O material dragado e derrocado seria depositado no próprio rio (zonas de Bota-Fora). Estes afloramentos, localmente conhecidos como **Pedral do Lourenço**, estendem-se por aproximadamente 40 km ao longo do rio Tocantins, constituindo **ecossistemas que abrigam a maior riqueza de espécies de ictiofauna dentre os trechos estudados**⁵, com grande relevância econômica, sociocultural e ambiental:

O Pedral do Lourenço, localizado no Trecho 2 do rio Tocantins, próximo à localidade de Santa Terezinha do Tauiri, é a região de maior acúmulo de rocha, sendo necessário, portanto, a realização de obras de derrocamento. O Pedral corresponde a um afloramento que expõe ilhas rochosas durante as estiagens, compostas, na sua maioria, por rochas graníticas e basálticas⁶.

⁵ EIA, Volume III, p. 1426.

⁶ EIA, Volume I, p. 120.



Figura 4. Imagem aérea do Pedral do Lourenço.

O derrocamento seria realizado mediante o emprego de **explosivos industriais**, predominantemente abaixo da lâmina d'água:

Após a análise de tais alternativas e tendo em vista a qualidade e dureza das rochas observadas em campo e pelas sondagens, somado com a grande quantidade de rocha a ser derrocada, concluiu-se que a alternativa mais adequada, visando o atendimento dos requisitos de produtividade e prazo, é a derrocagem com utilização de explosivos industriais, associada ao uso de escavadeiras hidráulicas de grande porte para remoção e carregamento. [...]

O método consiste na detonação de cargas explosivas, carregadas em malhas de furos pré-determinadas tecnicamente. Perfuratrizes embarcadas em flutuantes executarão os furos no substratum do corpo submerso, abaixo da lâmina d'água, de modo controlado⁷.

No que interessa à presente ação, se concretizadas, tais intervenções afetarão diretamente a pesca artesanal e a navegação, dentre outros impactos, com **potencial de comprometer atividades produtivas e tradicionais de extrema relevância econômica, sociocultural e ambiental para comunidades tradicionais ribeirinhas, comunidades quilombolas e povos indígenas que fazem uso do rio Tocantins**.

No entanto, foi violado o direito à consulta prévia, livre e informada desses sujeitos coletivos, mesmo daqueles povos e comunidades cujos territórios foram classificados pelo

⁷ EIA, Volume I, p. 181-182.

próprio empreendedor (DNIT) como diretamente impactados, em contrariedade à Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Ademais, **o DNIT adotou uma série de artifícios ilegais e sem embasamento técnico para reduzir artificialmente as “áreas de influência” do empreendimento**, de forma a excluir diversos povos e comunidades potencialmente impactados tanto do direito à consulta, quanto da abrangência das avaliações e do monitoramento de impactos sobre a atividade pesqueira. O objetivo oculto é “facilitar” a instalação do empreendimento e limitar o comprometimento econômico com suas consequências negativas. Esses artifícios foram corroborados pelo ente licenciador, IBAMA, e pelos intervenientes, FUNAI e INCRA, diante da emissão da Licença Prévia nº. 676/2022.

3. Da definição das “áreas de influência”

O Estudo de Impacto Ambiental, contratado pelo DNIT, definiu a Área Diretamente Afetada (ADA) como correspondente aos locais onde seriam realizadas as intervenções físicas do empreendimento: canal de navegação, áreas de dragagem e derrocamento, áreas de descarte do material dragado e derrocado, canteiro de obras, paiol de explosivos e os acessos internos entre as estruturas que compõem o empreendimento⁸.

Foram definidas duas Áreas de Influência Direta (AID), entendidas como aquelas que estariam sujeitas aos impactos diretos do empreendimento: (i) a *AID do ambiente aquático*, que considerou as otobacias que abrangem as microbacias, as áreas de drenagem do rio Tocantins e o seu leito, e; (ii) a *AID do ambiente terrestre*, estabelecida mediante a aplicação de um *buffer* de 3 km no entorno da via navegável. Este último zoneamento corresponderia aos impactos diretos sobre os grupos humanos. O EIA não fornece explicação técnica consistente para o fato de a *AID do ambiente aquático* ser maior do que a do *ambiente terrestre*, como se o curso d’água (meios físico e biótico) pudesse ser afetado sem produzir impactos diretos também sobre os grupos humanos que fazem uso cotidianamente desse ecossistema.

Observa-se, em comparação com o estudo da FADESP, que o *buffer* para a definição da *AID do ambiente terrestre* foi reduzido de 20 km para 3 km, e que ele foi aplicado não mais a partir das margens do rio Tocantins, mas da *ADA*, isto é, dos trechos de intervenção física no canal de navegação, de feição linear. Além disso, o entorno do reservatório da UHE

⁸ EIA, Volume V, p. 453.

Tucuruí e a região a jusante dos trechos de intervenção foram excluídos da *AID do ambiente terrestre*.

A *Área de Influência Indireta (AII) do ambiente aquático*, por sua vez, utilizou a AID do ambiente aquático estendida cerca de 140 km a jusante de Baião⁹. O aumento do fluxo de embarcações foi classificado como impacto indireto com relação ao empreendimento licenciado. Com isso, toda a região a jusante de Baião até a Vila do Conde, em Barcarena/PA, foi considerada como *AII socioeconômica*, por supostamente estar exposta somente aos impactos classificados pelo DNIT como indiretos:

Ainda, tendo em vista que (i) o empreendimento se configura nas obras de dragagem e derrocamento para ampliação do canal navegável do rio Tocantins/PA, (ii) o aumento no fluxo da navegação hidroviária é considerado uma atividade indireta em relação ao empreendimento, (iii) o aumento no fluxo da navegação hidroviária se estenderia de Marabá à região do Terminal Portuário de Vila do Conde, em Barcarena, extensão consideravelmente maior que aquela abrangida pelas intervenções do empreendimento (Marabá à Baião), entendeu-se necessário o desenho de áreas de influência distintas, uma que contemplasse as interferências previstas pelo empreendimento propriamente dito AID e outra que contemplasse os efeitos indiretos associados à navegação até Vila do Conde (AII)¹⁰.

⁹ EIA, Volume I, p. 454-455.

¹⁰ EIA, Volume I, p. 453-454.

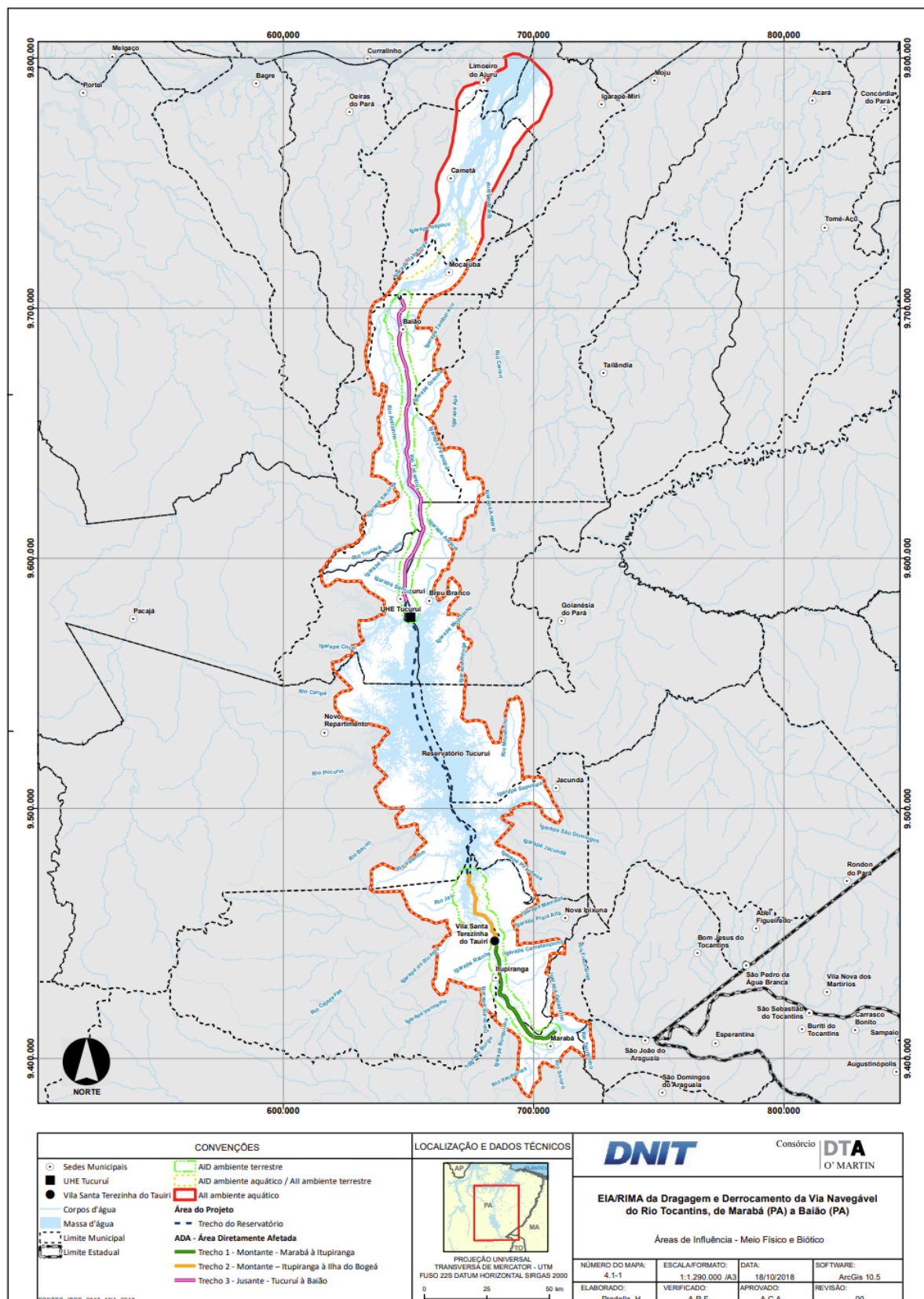


Figura 5. Áreas de influência do empreendimento definidas pelo DNIT.

O empreendimento licenciado era a *Hidrovia*. O funcionamento do canal de navegação era parte constitutiva da atividade licenciada. Ocorre que, conforme descrito no

Acórdão nº. 1.301/2004 do TCU, o DNIT e o Ministério dos Transportes mudaram de entendimento institucional e passaram a compreender que o licenciamento ambiental “deveria restringir-se apenas à avaliação ambiental dos impactos das obras propostas”.

Seria equivocada a definição da *Hidrovia* como objeto do licenciamento ambiental, uma vez que “em condições naturais, a hidrovia pode ser tomada como sinônimo de curso d’água, de rio, portanto um recurso natural que não demanda licenciamento”. Em vez da *Hidrovia* em si, o requerimento de abertura do licenciamento deveria se limitar às obras de dragagem e de derrocagem:

a) Reuniões com o grupo de trabalho formado por técnicos do Ministério dos Transportes, do DNIT e das administrações hidroviárias, buscando a padronização das ações referentes ao licenciamento ambiental das obras hidroviárias. Foi solicitada a participação de consultores externos que pudessem auxiliar tanto na avaliação dos aspectos técnicos (Dr. Wilfred Brandt) e dos aspectos jurídicos (Professor Edis Milaré), concluindo, com estes subsídios, que o licenciamento ambiental deveria restringir-se apenas a avaliação ambiental dos impactos das obras propostas; -b) Com relação ao primeiro processo de licenciamento ambiental da Hidrovia do Tocantins e Araguaia, iniciada em maio de 1995 e protocolado no IBAMA, a segunda versão do EIA/RIMA, em maio de 1999, e arquivado em 2003, constatou-se, na nova visão do processo estabelecida pelos técnicos do Ministério dos Transportes, que houve um engano na definição da hidrovia como objeto de licenciamento ambiental. Em condições naturais, a hidrovia pode ser tomada como sinônimo de curso d’água, de rio, portanto um recurso natural que não demanda licenciamento. Reformulado este aspecto, o Ministério dos Transportes adotou, nesta nova fase, como objeto do licenciamento, as obras de dragagem e derrocamento. Esta abordagem permite que seja delimitada de forma correta as áreas de influência direta e indireta destas ações [...].

A mudança pressupõe que o funcionamento do canal de navegação seja uma atividade não impactante e por isso dispensaria licenciamento ambiental. A atividade de navegação isoladamente considerada não deve ser submetida a licenciamento. Mas não é disso que se trata. **A implementação de um canal de navegação aumentará exponencialmente o trânsito de grandes embarcações.** O EIA faz projeções de significativo incremento no volume de carga transportada, a partir da implementação da hidrovia no trecho a jusante de Marabá¹¹. O EIA também aponta o aumento do fluxo de embarcações como ação geradora de impactos sobre a biota aquática e sobre a pesca, o que contradiz a definição das *AIDs* exclusivamente com base nos trechos de obras.

A depender do porte e da morfologia do rio, **o aumento do fluxo de embarcações de grande porte pode provocar afugentamento e perturbação comportamental da**

¹¹ EIA, Volume I, p. 38-39.

ictiofauna, erosão das margens, contaminação por efluentes, restrições a locais de pesca e a navegação tradicional, alteração de rotas de pesca e aumento do esforço pesqueiro, com redução da lucratividade da atividade em razão do aumento dos gastos com gelo, gasolina e rancho etc.

Com as restrições à pesca e à navegação nos trechos de obras, diversos pescadores tendem a se deslocar para pescar a jusante, em áreas que são locais tradicionais de pesca de outras comunidades, inclusive com acordos de pesca homologados pelo IBAMA ou pela SEMAS, gerando sobrepesca e conflitos. Por isso, **os impactos à pesca apresentam efeito cascata** e esse fator reforça a necessidade de se avaliar com o máximo rigor técnico os impactos que o empreendimento poderá produzir sobre a atividade. **O resultado prático de uma avaliação incompleta é a precarização da vida e o empobrecimento das comunidades ribeirinhas.** Portanto, a classificação como atividade não impactante jamais poderia ter sido adotada como premissa, pois carece de embasamento técnico e desconsidera a relação inextrincável entre a obra e o aumento do trânsito de embarcações.

Além disso, o EIA afirma que o DNIT não seria responsável pela implementação de medidas de controle e de mitigação dos impactos decorrentes da operação dos comboios, portanto do próprio funcionamento da *Hidrovia*¹², tampouco aponta de quem seria essa responsabilidade. O licenciamento da tipologia *terminais portuários* também não contempla o funcionamento do canal de navegação. Como resultado, **os impactos decorrentes da intensificação do fluxo de embarcações comerciais** não foram inseridos na matriz de impacto do EIA, e conseqüentemente **não serão monitorados e enfrentados com medidas de mitigação e de compensação** no licenciamento em questão.

O IBAMA cedeu à pressão do Ministério dos Transportes e acatou a Ficha Cadastral do Empreendimento apresentada pelo DNIT nesses novos moldes, dando origem ao processo de licenciamento atual, de nº. 02001.000909/2013-80. Conforme destacado no acórdão do TCU, a nova “abordagem permite que seja delimitada de forma correta as áreas de influência direta e indireta destas ações”.

¹² O EIA afirma que não cabe ao DNIT a responsabilidade “(...) pela operação dos comboios e tampouco se ter previsão clara dessa operação, não se atribuiu a responsabilidade pela implantação de medidas mitigadoras dos impactos decorrentes pois entende-se que essas medidas devam ser definidas no âmbito do licenciamento ambiental de cada projeto que inclua a operação hidroviária, viabilizados pela implantação da via navegável” (EIA, Vol. V, p. 2166).

A “nova visão” reduziu drasticamente a área reconhecida como diretamente impactada, por meio de uma alteração meramente formal do objeto licenciado, excluindo de seu escopo a própria operação da *Hidrovia* (comparar a *AID do ambiente terrestre* nas Figuras 3 e 5). As intervenções sobre o leito do rio Tocantins são concebidas, agora, como epicentros exclusivos de verificação referencial dos impactos ambientais, socioeconômicos e culturais sobre os grupos humanos da região. Foram retiradas da *AID do ambiente terrestre* as áreas a jusante de Baião e o entorno do reservatório da UHE Tucuruí, apesar de o canal de navegação perpassar por ambas as regiões. Com isso, **dezenas de comunidades ribeirinhas foram descartadas do licenciamento ambiental.**

A “nova visão” também implica a **exclusão de parte das comunidades quilombolas da abrangência do Estudo do Componente Quilombola**, uma vez que os raios de presunção de impacto previstos na Portaria Interministerial nº. 60/2015 foram aplicados a partir “dos limites do empreendimento”. Como o empreendimento licenciado deixou de ser a *Hidrovia* e passou a ser *Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins*, também **houve redução nas áreas de impactos reconhecidos sobre indígenas e quilombolas, com exclusão dos grupos que vivem na região a jusante de Baião até a Vila do Conde.**

Esses artifícios violam, por um lado, a Convenção nº. 169 e o direito à consulta prévia; por outro, afrontam princípios constitucionais e normas basilares do direito ambiental, como o princípio da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, conforme será analisado detalhadamente adiante.

4. Da ausência de consulta prévia, livre e informada

4.1. Das comunidades tradicionais ribeirinhas

A *AID do ambiente terrestre* foi delimitada mediante a aplicação de um *buffer* de 3 km no entorno da via navegável. O EIA aponta que a *AID* é composta por, ao menos, 78 comunidades ribeirinhas (cinco dessas comunidades são quilombolas e serão tratadas no próximo subitem), em diferentes situações de regularização fundiária.

Com relação a unidades de conservação, a *AID* se sobrepõe à *Reserva Extrativista Ipaú-Anilzinho*, unidade de conservação federal criada pelo Decreto s/n de 14 de junho de 2005, com 55.816 hectares. A área é “utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja

subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte”¹³.

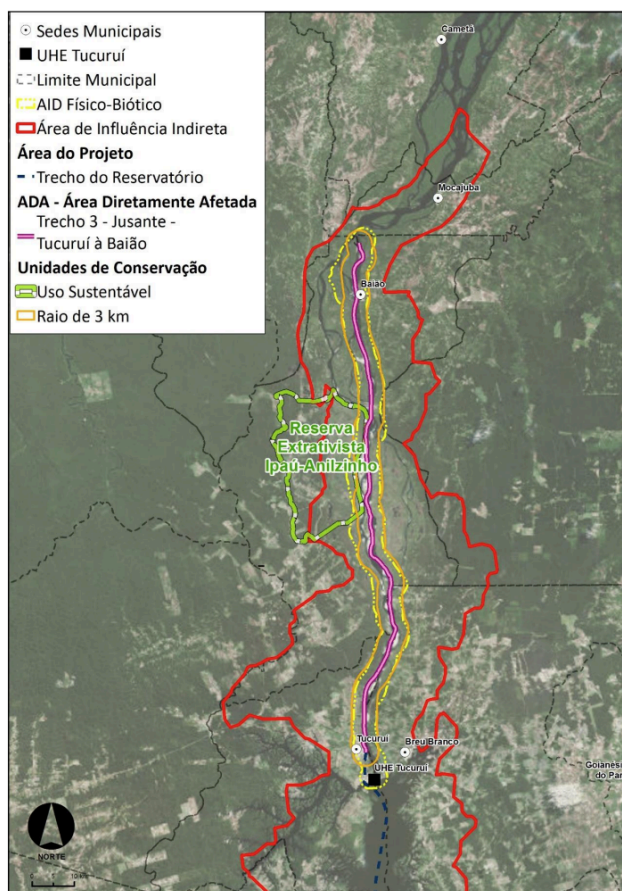


Figura 6. AID terrestre e a RESEX Ipaú-Anilzinho.

Estão inseridas na *AID do ambiente aquático* as unidades de conservação estaduais *Reserva do Desenvolvimento Sustentável Alcobaça*, com 36.128 hectares, e *Purucuí-Ararão*, com 29.049 hectares. Tanto a reserva extrativista¹⁴ quanto a reserva de desenvolvimento sustentável¹⁵ são modalidades de unidades de conservação destinadas a comunidades tradicionais, conforme a Lei nº. 9.685/2000. Ambas integram o *Mosaico Lago de Tucuruí*, juntamente com a *APA Lago de Tucuruí*, todos criados pela Lei Estadual nº. 6.451/2002.

¹³ EIA, Volume III, p. 1571.

¹⁴ Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

¹⁵ Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

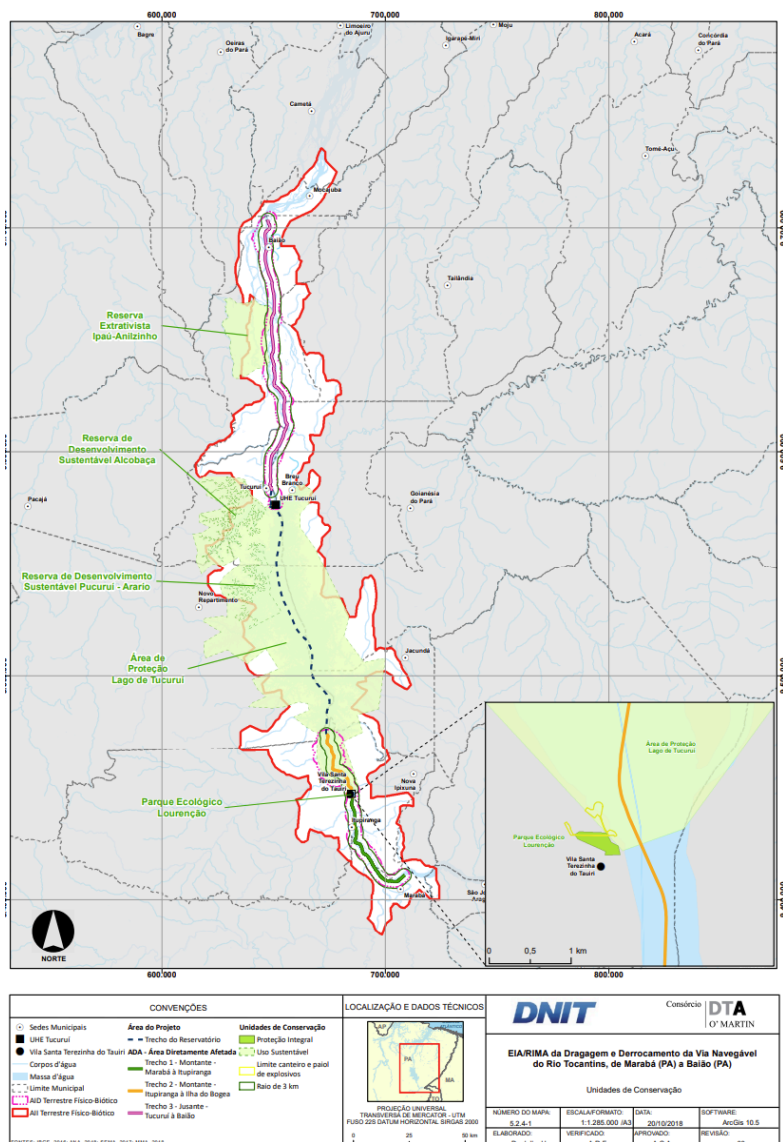


Figura 7. UCs localizadas na AII.

A retirada do *Mosaico Lago de Tucuruí* da área reconhecida como diretamente impactada - *AID do ambiente terrestre* - é justificada pelo EIA/DNIT em razão da ausência de intervenção física no reservatório, da exclusão da operação da *Hidrovia* como objeto do licenciamento ambiental, bem como da distância das áreas de habitação e da suposta mobilidade fluvial dos pescadores. Esses critérios foram refutados pelo órgão gestor estadual, **Ideflor-Bio**, que afirma categoricamente que **todas as comunidades ribeirinhas localizadas no *Mosaico* serão diretamente afetadas pelos impactos do empreendimento sobre a atividade pesqueira**:

Não estamos de acordo com a forma a ser adotada de mensurar os impactos sobre os pescadores e ribeirinhos por meio das variáveis: local de moradia e tipo de embarcação, onde os pescadores que estão distantes das áreas de derrocamento ou que tenham grande mobilidade devido ao tipo de

embarcação [...]. Considerando que na área do Mosaico Lago de Tucuruí existe a predominância de embarcações de pequeno porte (rabetas e canoas a remo), o local de moradia não é fator limitante para a atuação sobre a área de pesca, e que a identificação dos pescadores que se utilizam de dada área de pesca só é possível por meio de um monitoramento efetivo [...]. Uma vez que o impacto nas áreas delimitadas pelo empreendedor não condiz com a realidade da atividade pesqueira, que é realizada no ambiente aquático. Logo, em termos sugestivos, é importante que os pescadores em geral da área do Mosaico sejam incluídos no diagnóstico, sendo levado em consideração suas respectivas áreas de atuação. [...]

Resposta não aceita. Considerando que é de fácil comprovação que a realização das obras de derrocamento e dragagem irão ocasionar impactos significativos na atividade da pesca, que irão afetar toda a população do Mosaico Lago de Tucuruí que possui relação com tal atividade. Diante de tal resposta, não é aceito o argumento proposto, uma vez que não possui base técnica que sustente o argumento apresentado pelo empreendedor¹⁶.

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

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

¹⁶ Parecer Técnico IDEFLOR-Bio nº. 003/2020, de 10 de novembro de 2020 (Id. 8732714).

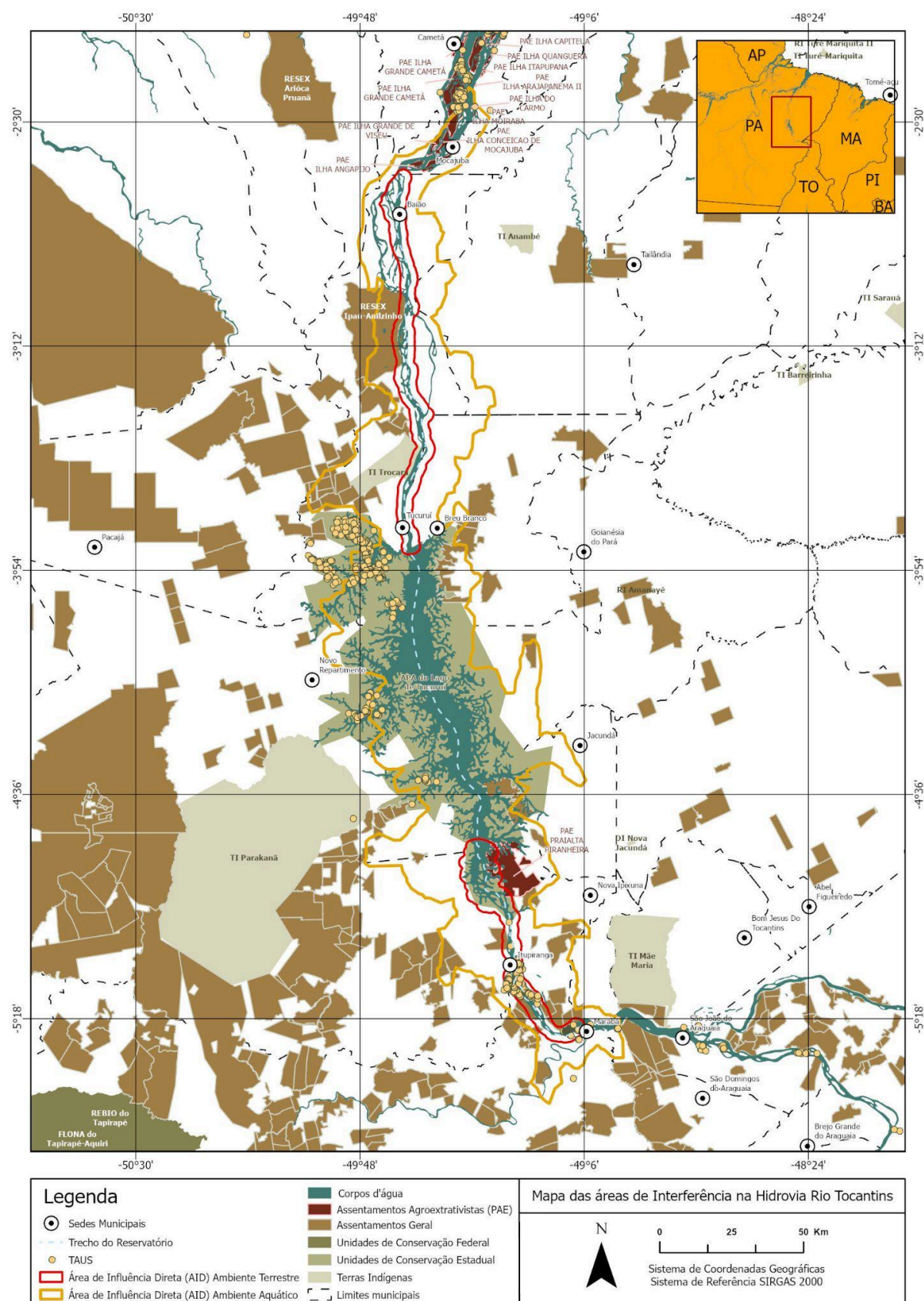


Figura 8. Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE) e Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) nas áreas de influência da *Hidrovia*.

O PAE¹⁷ e o TAUS¹⁸ constituem modalidades de regularização fundiária específicas para comunidades tradicionais. A *AID do ambiente terrestre* se sobrepõe ao *PAE Praia Alta Piranheira*; enquanto a *AID do ambiente aquático* também se superpõe aos *PAEs Ilha do Carmo, Ilha Tauaré, Ilha Santana de Cametá, Ilha Angapijó, Ilha Grande de Viseu, Ilha Conceição de Mocajuba, Ilha Grande Cametá e Ilha Moiraba*. Ambas as *AIDs* abrangem TAUS outorgados pelo SPU a centenas de famílias ribeirinhas, especialmente no trecho 2, no entorno do reservatório e a jusante do *trecho 3*. Esses territórios foram ignorados pelo EIA.

Há, ainda, comunidades ribeirinhas que não tiveram seus territórios regularizados. O quadro abaixo sistematiza informações do EIA quanto às comunidades ribeirinhas que estão localizadas na *AID do ambiente terrestre* do empreendimento, destacando suas principais atividades produtivas:

Tabela 1. Principais atividades produtivas das comunidades ribeirinhas localizadas na AID terrestre do empreendimento, por município, segundo o Estudo de Impacto Ambiental.

Município	Comunidades	Principal atividade produtiva
Marabá	Chácara Matará Lago do Macaco Tocantins Santa Rosa São Félix	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda (Volume IV, p. 1848).
Itupiranga	Santa Terezinha do Tauri Ilha da Praia do Alto Água da Saúde Vila Santo Antônio Boca da Rainha Banho do Cupu Vila Santo Antoninho	A pesca no rio Tocantins é a principal fonte de subsistência e de renda (Volume IV, p. 1856). O Pedral do Lourenço foi apontado como um dos mais importantes locais de pesca (Volume IV, p. 1862-1863).

¹⁷ “Projeto de Assentamento Agroextrativista - PAE: projeto ambientalmente diferenciado, destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, mediante atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem tradicionalmente a respectiva área” (Instrução Normativa/INCRA nº. 129/2022, Artigo 2º, II).

¹⁸ “O TAUS é conferido em caráter transitório e precário, para comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população. A autorização compreenderá áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais. A concessão de TAUS é regulamentada pela Portaria/SPU nº. 89, de 15 de abril de 2010”.

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

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

Constata-se que **a pesca é a principal atividade produtiva de todas as comunidades ribeirinhas visitadas pelo empreendedor**, correspondendo invariavelmente a mais de metade de suas rendas. O EIA afirma que essas comunidades mantêm “relação orgânica com o rio”:

Nesse contexto, se inserem as comunidades ribeirinhas organizadas com formas socioespaciais diferenciadas com grande significado na estruturação do espaço regional. [...] Especialmente, a maioria dessas comunidades se distribui nas proximidades dos rios, cujas famílias sobrevivem da pesca artesanal, da caça, do roçado e do extrativismo e são assim denominadas ribeirinhas, apresentando uma relação orgânica com o rio (EIA, Volume IV, p. 1845).

O quantitativo previsto no EIA não corresponde, segundo os pareceres técnicos do IBAMA, à totalidade das comunidades ribeirinhas inseridas na *AID* do empreendimento. **Muitas comunidades não chegaram nem mesmo a ser visitadas** pelas equipes responsáveis pela coleta de dados primários. De todo modo, foi demonstrada a existência de diversas comunidades reconhecidas como diretamente afetadas. Enquanto populações tradicionais, estas comunidades deveriam ter sido consultadas de forma prévia, livre e informada, desde o princípio do licenciamento ambiental, antes da emissão da Licença Prévia. Não o foram.

A Colônia de Pescadores Z-43, do município de Jacundá/PA, questiona a ausência de consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais impactadas pela *Hidrovia*. Esse foi apenas o prelúdio de uma série de questionamentos endereçados ao MPF sobre a falta de consulta. Em 09 de dezembro do mesmo ano, foi protocolada no MPF a “**Carta de Cametá**” documento coletivo derivado do Encontro dos Povos das Águas do baixo Rios Tocantins, que reuniu representantes dos municípios de Baião, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba e Oeiras do Pará, com a participação pescadores/as, agricultores familiares/as, extrativistas, quilombolas, dentre outros segmentos da população da região. A Carta critica, dentre outras questões, a violação do direito à consulta prévia. Entre os anos de 2018 e 2021, a Associação da Comunidade Ribeirinha Extrativista da Vila Tauiry (ACREVITA) apresentou mais uma série de documentos solicitando a intervenção deste órgão ministerial para garantir a consulta prévia da comunidade.

A negação do direito à consulta prévia das comunidades ribeirinhas ensejou a expedição de duas recomendações: a **Recomendação nº. 439/2019**, da Defensoria Pública do Estado do Pará, datada de 06 de setembro de 2019 e a **Recomendação nº. 02/2021**, expedida pelo MPF em 26 de junho de 2021, cujos objetivos principais dispunham sobre a necessidade de realização de **consulta prévia** às comunidades ribeirinhas.

Contudo, **as recomendações não foram cumpridas**. O IBAMA entendia, à época, que os povos e comunidades tradicionais não teriam direito à consulta prévia, em razão de supostamente não serem contemplados pela categoria “povos tribais”, utilizada pela Convenção nº. 169. Portanto, a controvérsia aqui não está relacionada à existência de impactos diretos sobre comunidades ribeirinhas, tampouco ao pertencimento etnicorracial dessas comunidades - que o próprio EIA descreve como “comunidades tradicionais ribeirinhas”. Trata-se de uma controvérsia jurídica: o IBAMA e o DNIT questionam, de maneira inconveniente, a aplicabilidade da Convenção nº. 169 às comunidades ribeirinhas.

Há, ainda, uma segunda controvérsia jurídica, que diz respeito ao critério utilizado para delimitação da abrangência da avaliação de impactos e da consulta prévia. Quanto à abrangência, o critério deve ser a extensão dos impactos potencialmente verificados, em conformidade com os princípios da prevenção e do poluidor-pagador. O critério para a incidência da consulta prévia, por sua vez, é o fato de o povo indígena ou tribal ser diretamente afetado pelo empreendimento, nos termos do artigo 6º da Convenção nº. 169. No entanto, **o DNIT substituiu o impacto** - critério jurídico adotado pelas normas - **pela**

localização como parâmetro para a definição da abrangência, restringindo a avaliação de impactos sobre a atividade pesqueira às comunidades cujas áreas de habitação estão inseridas na *AID do ambiente terrestre*, definida por ele próprio **sem fundamentação técnica**.

Nesse sentido, ao contrário do que sustenta o EIA, as comunidades ribeirinhas localizadas na *AID do ambiente aquático*, notadamente aquelas do *Mosaico Lago de Tucuruí*, também serão diretamente afetadas, conforme parecer técnico do Ideflor-Bio, considerando que sua principal atividade produtiva - a pesca - sofrerá impactos significativos do empreendimento, inclusive na fase de operação. Em **seminário técnico**¹⁹ promovido pelo MPF, a professora Dra. Cristiane Cunha²⁰, durante sua apresentação “*Impactos da hidrovia sobre áreas de pesca e praias de nidificação (formação de ninhos) de quelônios*”, apontou o **equívoco metodológico do DNIT** na definição das áreas diretamente impactadas.

Isso porque **serão diretamente afetadas todas as comunidades ribeirinhas que utilizam a calha principal do rio Tocantins para a pesca e para a navegação**, ao longo da extensão da *Hidrovia*, desde Marabá até a Vila do Conde, em Barcarena/PA, onde termina o canal de navegação e estão concentrados os portos. Nesse sentido, devem ser contempladas tanto pela consulta prévia quanto pelo monitoramento de impactos do empreendimento sobre a atividade pesqueira, as comunidades tradicionais localizadas nos seguintes municípios: Marabá, Nova Ipixuna, Itupiranga, Novo Repartimento, Jacundá, Goianésia, Breu Branco e Tucuruí à montante da UHE de Tucuruí; e Baião, Mocajuba, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Abaetetuba e Barcarena à jusante. Esse ponto será aprofundado adiante.

4.2. Dos povos indígenas

Em 17 de dezembro de 2013, o IBAMA notificou, pela primeira vez, a FUNAI, para intervir no licenciamento ambiental da *Hidrovia* mediante a apresentação de Termo de Referência Específico (TRE)²¹, conforme o rito previsto na Portaria nº. 419/2011 (posteriormente substituída pela Portaria nº. 60/2015). A FUNAI, então, instaurou o Processo nº. 08620.084066/2013-81, cuja tramitação ficou paralisada durante mais de três anos, até que o DNIT finalmente se manifestou, em 13 de março de 2017, para solicitar que o órgão

¹⁹ Seminário “Projetos de desenvolvimento em disputa nas Amazônias: de hidrovia e hidroelétricas a modos de vida de povos e comunidades tradicionais”, realizado na sede do Ministério Público Federal em Belém/PA, no dia 14 de novembro de 2023, reunindo representantes da academia, autoridades e representantes de comunidades tradicionais para debater os impactos e falhas nos estudos da *Hidrovia Araguaia-Tocantins*.

²⁰ Professora da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Doutora em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento. Coordena diversas pesquisas sobre o monitoramento da atividade pesqueira no rio Tocantins, tanto a montante quanto a jusante do reservatório da UHE Tucuruí.

²¹ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id.0156697, p. 35.

indigenista admitisse a aplicação do *buffer* de 10 km para a delimitação dos povos indígenas que serão impactados, em **analogia ao aplicado para a tipologia Ferrovia**²², tendo em vista que não há no Anexo I da Portaria Interministerial nº. 60/2015 prescrição específica para o raio de presunção de impactos para a tipologia Hidrovia. O EIA justifica a proposta “considerando-se que o transporte hidroviário guarda diversas semelhanças ao transporte ferroviário”. As semelhanças seriam as seguintes:

- A finalidade de transporte de cargas, em geral *commodities*, que tem o componente de custo transporte relevante no seu preço final, demandando investimento em modal mais eficiente do que o rodoviário para viabilizar o escoamento no sentido exportação/importação;
- A característica de via de transporte de longa distância, acessível somente por meio de terminais intermodais, concentrando, portanto, a influência e as transformações de uso/ocupação do solo, entre outros impactos indiretos, nos locais de instalação desses terminais;
- As intervenções restritas à calha do rio, ocupando pequena porção (via navegável com 70 a 100 metros) da largura do leito natural do rio Tocantins, que tem largura superior a 1 quilômetro na maior parte da sua extensão, não caracterizando, portanto, a criação de barreira antrópica na paisagem, como ocorre em rodovias e ferrovias²³.

A FUNAI assentiu com a aplicação sem produzir qualquer análise técnica a respeito²⁴. Com base nessa distância, a elaboração do **Estudo do Componente Indígena (ECI) foi restringida às Terras Indígenas (TI) Trocará e Trocará-Doação**, a primeira localizada a apenas 400 metros do centro do canal de navegação²⁵. A TI Trocará, homologada pelo Decreto nº. 87.845 de 1982, é ocupada tradicionalmente pelo povo indígena Asuriní, com uma população estimada em 546 pessoas. A TI Trocará está localizada na margem esquerda do rio Tocantins, nas proximidades do trecho 3, onde é prevista a obra de dragagem.

²² Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id.4797781, p. 757.

²³ EIA, Volume I, p. 23.

²⁴ Processo/FUNAI nº. 08620.084066/2013-81, Id. 0438280.

²⁵ Processo/FUNAI nº. 08620.084066/2013-81, Análise Cartográfica nº. 529/2019, Id. 1305444.

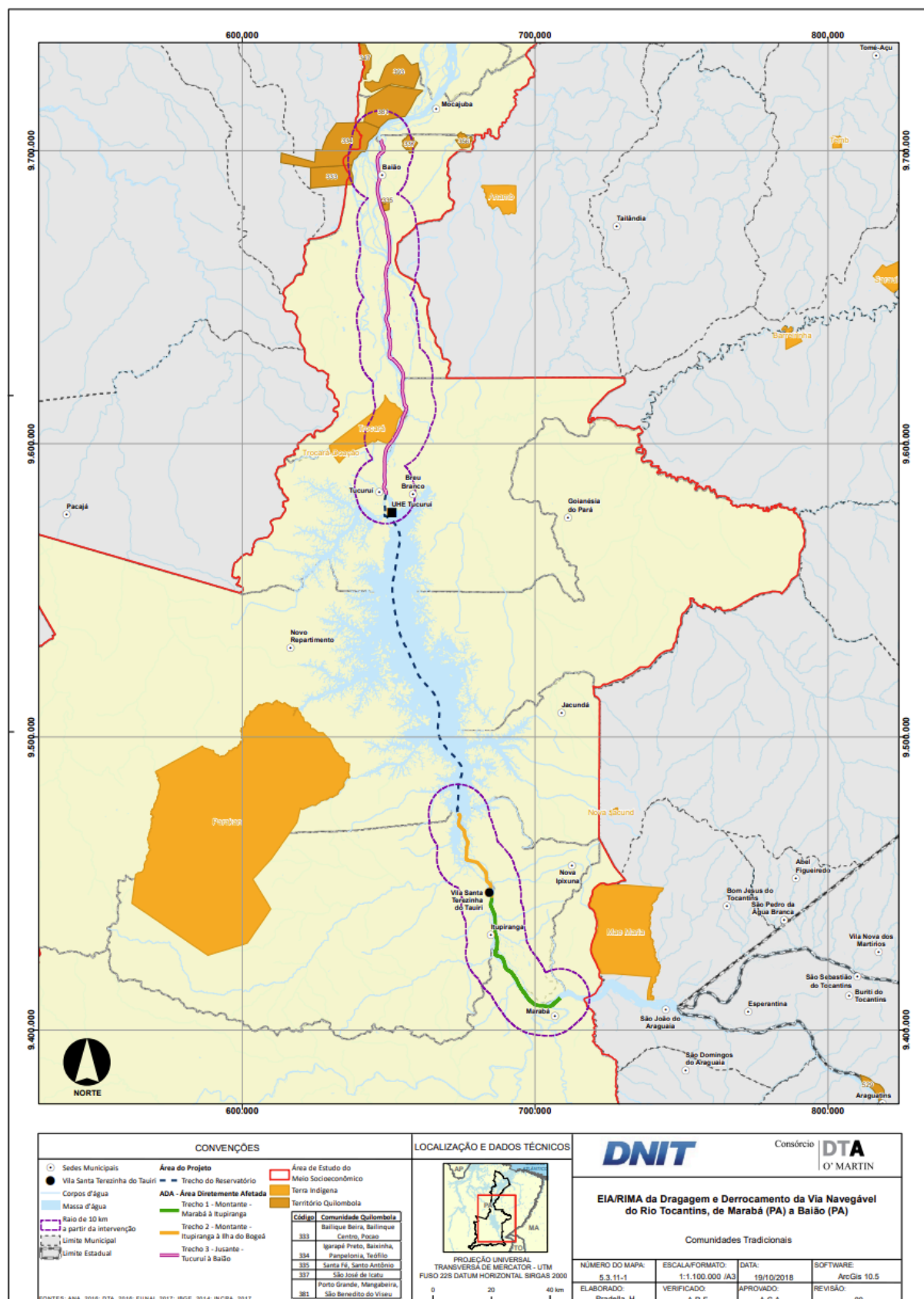


Figura 9. Terras Quilombolas e Indígenas delimitadas localizadas a 10 km da ADA do empreendimento.

Desta forma, **outras terras indígenas**, localizadas na mesma bacia hidrográfica e a jusante de Marabá, **foram excluídas** da abrangência do ECI:

- Terra Indígena Mãe Maria, localizada a 11 km do trecho 1;
- Terra Indígena Parakanã, localizada a 38 km do trecho 2;
- Terra Indígena Nova Jacundá, localizada a 48 km do trecho 2;
- Terra Indígena Anambé, localizada a 34,78 km do trecho 3;

O **Laudo Técnico nº. 1155/2023-ANPMA/CNP**, elaborado pela perícia do MPF, observa que, diante da omissão da Portaria nº. 60/2015 em relação à tipologia Hidrovia, a aplicação analógica da distância de outras tipologias deveria considerar, no mínimo, “as peculiaridades ambientais e socioculturais locais”, e não apenas as características do empreendimento, abstratamente consideradas. A **admissão da menor distância** pela FUNAI, sem considerar critérios contextuais essenciais (e de forma não fundamentada), poderá **produzir danos não prognosticados** aos povos que vivem nessas outras terras indígenas:

A escolha pela aplicação da menor distância por uma possível correlação entre hidrovias e ferrovias, certamente, pode produzir desigualdades de tratamento, em prejuízo das comunidades tradicionais, que já se encontram em situação desfavorável em termos sociais, políticos e econômicos, em comparação a outros segmentos da sociedade envolvente²⁶.

Em vez de excluir sumariamente essas terras indígenas com base na aplicação analógica de uma distância definida **sem parâmetros técnicos em ato administrativo não fundamentado**²⁷, o DNIT deveria ao menos ter verificado se os povos que as ocupam utilizam a calha principal do rio Tocantins em atividades tradicionais de pesca e de navegação. Não houve nem mesmo levantamento de dados secundários a respeito. Os raios de presunção de impacto socioambiental previstos na Portaria nº. 60 foram utilizados como régua de corte para excluir povos e comunidades da abrangência da avaliação de impactos e do direito à consulta prévia, independentemente da verificação de impactos *em concreto*, como se ato administrativo instituisse uma **presunção absoluta da inexistência de impactos além dos limites previstos**.

²⁶ Laudo Técnico nº. 1155/2023-ANPMA/CNP, p. 9.

²⁷ OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; SILVA, Liana Amin Lima da; SHIRAISHI NETO, Joaquim; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Violações ao direito à consulta e ao consentimento prévio de indígenas e ribeirinhos: o caso de um empreendimento minerário na Volta Grande do Xingu*. Curitiba: Letra da Lei, 2022.

O DNIT também informou que a licença prévia seria requerida abrangendo todos os trechos de dragagem e de derrocamento da *Hidrovia*; enquanto que o Plano Básico Ambiental (PBA) e o requerimento da licença de instalação contemplariam, em um primeiro momento, apenas o trecho de derrocamento, cujas obras já teriam sido contratadas²⁸; a dragagem seria realizada apenas em um segundo momento. Por isso, a licença de instalação para a etapa de dragagem do trecho 3, que afetaria diretamente os Asuriní, só seria requerida posteriormente.

O DNIT propôs que, para a etapa da licença prévia, o ECI da *Hidrovia* fosse lastreado somente em **dados secundários** extraídos do ECI **de um outro empreendimento**, a BR-230 (rodovia Transamazônica), que também afeta os Asuriní da TI Trocará. Os dados primários seriam produzidos somente na etapa de instalação do trecho 3 da *Hidrovia*, quando da confecção do PBA do Componente Indígena (PBA-CI), documento definidor do conjunto de planos, programas, projetos e medidas de controle ambiental.

A FUNAI autorizou a postergação, ao argumento de que os dados primários teriam que ser coletados em período mais próximo à fase de instalação da dragagem, porque os bancos de areia a serem dragados poderão se movimentar até lá, assim como para não gerar expectativas antecipadas nos indígenas. A autarquia enfatizou que **os Asuriní deveriam ser consultados** durante a elaboração do PBA-CI:

Considerando que o projeto para a execução das obras de dragagem dos bancos de areia presentes no leito do rio estão previstas para serem iniciadas em março de 2022 e que esses bancos são móveis, haverá necessidade de estudos futuros para sua localização.

Considerando ainda a interferência na rotina das comunidades indígenas causada pelo levantamento de dados primários, a geração de expectativas dessas comunidades em relação ao empreendimento e a existência de estudos pretéritos referentes à TI Trocará, esta Fundação não se opõe à realização do componente indígena do EIA a partir de dados secundários, com a condição de que estes sejam atualizados com dados primários e as comunidades indígenas sejam devidamente consultadas durante a elaboração do componente indígena do PBA²⁹.

No início de 2018, a FUNAI encaminhou o TRE ao IBAMA e ao DNIT³⁰, que protocolou a primeira versão assinada do ECI no início do ano seguinte, em 2019³¹. Com base na análise técnica da FUNAI³², extrai-se que a dragagem do trecho 3 provocará impactos

²⁸ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id. 0687028, p. 149.

²⁹ Processo/FUNAI nº. 08620.084066/2013-81, Id. 1963618, p. 41.

³⁰ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id. 1656092.

³¹ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id. 1120500.

³² Processo/FUNAI nº. 08620.084066/2013-81, Informação Técnica nº. 133/2019/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI, Id.1398564.

significativos sobre a pesca, atividade de grande relevância para os Asuriní, praticada prioritariamente no canal principal do rio Tocantins:

Em relação à pesca, aponta-se a importância da descrição da atividade no estudo para observar a relação dos indígenas com os rios da região, especialmente com o rio Tocantins, objeto do empreendimento. É dito que a importância da pesca como fonte alimentar é maior hoje do que no período anterior ao contato e as áreas de pesca "abrange trechos nas margens do rio Tocantins, a montante e a jusante do rio Trocará, igarapés e lagos".

O relatório indica que a pesca é praticada com técnicas tanto tradicionais quanto modernas (arco e flecha, zagaia, paneiro, malhadeira, tarrafa, rabetas, entre outros equipamentos), utilizando rabetas (motor) ou canoas; a pesca é para a subsistência da comunidade indígena, no entanto, parte também é comercializada na cidade de Tucuruí e até mesmo dentro da aldeia. São pescados peixes como pirarucu, pacu-manteiga, piau, piabanha e animais como tracajá, jabutis e peremas.

O estudo afirma que é necessário considerar a sinergia entre os empreendimentos e a intensificação dos impactos na região. A alteração na pesca se dá tanto na prática da pescaria, quanto na reprodução cultural das técnicas tradicionais e na escassez de determinadas espécies de peixe. Foi informado que, durante a elaboração do CI-PBA, serão coletados dados primários no que se refere à prática de pesca dos indígenas no período de defeso, pois tal informação não foi encontrada nas fontes consultadas. Recomenda-se que sejam coletados dados primários atualizados relativos à prática de pesca pelos indígenas de maneira geral.

O ECI propõe que os indígenas sejam contemplados no Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira, a ser delineado no PBA geral do empreendimento³³. No entanto, os dados primários que subsidiarão o diagnóstico da atividade pesqueira entre os Asuriní seriam produzidos posteriormente, quando da solicitação de licença de instalação para o trecho 3³⁴. O ECI afirma que haverá ao menos **duas áreas de bota-fora no entorno da TI Trocará**, para a deposição do material dragado³⁵.

³³ “Em relação ao Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira [geral do empreendimento], o estudo sugere que sejam incluídos pontos de monitoramento específicos para a avaliação da ictiofauna nas áreas de bota-fora 08 e 09, localizadas próximas à TI Trocará, e sugere a participação de representantes indígenas nas atividades de monitoramento e de levantamento das práticas pesqueiras existentes, de forma a contemplar as características da pesca indígena”.

³⁴ “No Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira, descrito no Capítulo 11, foram apresentadas as atividades gerais que serão realizadas, tais como a coleta de dados primários junto às comunidades indígenas, o acompanhamento das atividades de pesca, o detalhamento das atividades indígenas e a elaboração de diagnóstico sobre a pesca”.

³⁵ “O estudo informa que no Trecho 3 há previsão de nove locais para depósito do material dragado localizado no próprio leito do rio Tocantins (áreas de bota-fora - BF), somando um volume total de 2.470.000 m³. É informado que duas áreas de bota-fora (08 e 09) estão dentro da Área de Influência Direta (AID) da TI Trocará: o Passo Crítico Vila Moru, que gerará material que ocupará uma área de 602.799,00 m² e se localizará em frente à TI Trocará, e o Passo Crítico Tucuruí, que gerará material que ocupará uma área de 29.032,00 m² a aproximadamente 10 km da TI Trocará. 29. O estudo apresenta a Tabela 4.3-3, com a lista dos passos críticos, seus volumes estimados e as distâncias desses passos em relação às TIs; e a Tabela 4.3-4, com as coordenadas geográficas dos polígonos das áreas dos bota-fora 08 e 09. É dito, ainda, que será apresentado o Mapa 4.3.4-1, o

O ECI prevê que o empreendimento poderá alterar locais de pesca dos Asuriní, tanto na fase de instalação³⁶ quanto de operação^{37,38}, com o funcionamento do canal de navegação. O ECI identificou ao menos oito impactos relacionados à fase de operação da *Hidrovia*:

Segundo o estudo, foram identificados 11 impactos, sendo 4 relacionados ao meio físico, 1 ao meio biótico e 6 ao meio socioeconômico. Destes, 9 estariam relacionados à fase de instalação e 8 à fase de operação da hidrovia, tendo em vista que alguns impactos são observados nas duas fases, apresentando diferenças na classificação dos parâmetros e nos aspectos ambientais relacionados.

Ressalta-se que a fase de operação a qual o relatório faz referência diz respeito ao funcionamento da hidrovia após as obras de dragagem e derrocamento terem sido realizadas. O estudo informa que os impactos identificados nessa fase não são de responsabilidade do DNIT, mas recomenda a execução de alguns programas no âmbito do CI-PBA. Em consulta ao EIA do empreendimento, é informado que em relação à operação dos comboios na hidrovia: [...] não se atribuiu [ao DNIT] a responsabilidade pela implantação de medidas mitigadoras dos impactos decorrentes, pois entende-se que essas medidas devam ser definidas no âmbito do licenciamento ambiental de cada projeto que inclua a operação hidroviária, viabilizados pela implantação da via navegável. No entanto, foram previstos programas relacionados à fase de implantação que devem se estender por pelo menos um ano após o término das obras para verificação

qual identifica as áreas de despejo delimitadas para os Passos Críticos Vila Moru e Tucuruí, porém, o referido mapa não consta no estudo”.

³⁶ “Em relação ao meio socioeconômico, na fase de instalação, foi identificado o impacto "criação de incômodos à população indígena" devido aos ruídos de operação da draga, à movimentação que ocorrerá no rio durante as obras, como existência de estruturas de apoio, canteiro de obras flutuante, instalação de equipamentos e presença de mão-de-obra, além do incômodo no âmbito da atividade de pesca. O estudo ressalta que, apesar de ainda não terem sido coletados dados atualizados sobre os locais de pesca do Povo Asuriní do Tocantins, o impacto é identificado por conta do alcance que as obras terão sobre o rio Tocantins. Esse impacto é previsto também na fase de operação, dessa vez relacionado, principalmente, ao aumento do número de embarcações transitando no rio, especialmente em frente à TI”.

³⁷ “Em relação ao meio biótico, na fase de instalação, foi identificado o impacto de "perturbação comportamental, dispersão, injúria e perda de indivíduos da biota aquática" devido à movimentação de sedimento, ao aumento do fluxo de embarcações e à emissão de ruído provenientes das obras de dragagem. Para compensar o impacto, o estudo recomenda que sejam executados o Programa de Monitoramento da Biota Aquática e o de Monitoramento da Atividade Pesqueira, ambos do EIA, e o Subprograma de Segurança Alimentar do CI-EIA. Ressalta-se, em relação aos programas de monitoramento citados, que nesses programas são adotadas medidas de controle e não de compensação do impacto, como informa o estudo, devendo ser corrigido. Esse impacto é previsto ainda na fase de operação devido à intensificação no tráfego de embarcações que ampliará o nível de ruídos sonoros e subaquáticos, podendo afugentar a fauna aquática, e ao empuxo das hélices dos propulsores das embarcações que podem causar morte ou injúria à fauna, podendo afetar diretamente áreas de pesca em frente à TI”.

³⁸ “Foi identificado, na fase de instalação, o impacto de "alteração dos locais de pesca" devido às atividades dos equipamentos, a movimentação da água, o impacto nos peixes, a presença de trabalhadores no local e a localização das estruturas flutuantes. É apontado que a alteração dos locais de pesca afeta a rotina das comunidades, os recursos utilizados, o tempo disponibilizado e, dependendo do novo local, a quantidade de indígenas envolvidos na pescaria. Esse impacto é identificado, também, na fase de operação, considerando o aumento no fluxo de embarcações, maiores riscos de acidentes, maior movimento de pessoas pelo rio e mudanças que podem ocorrer na ecologia local. O estudo recomenda, para as duas fases, o Programa de Monitoramento da Biota Aquática do EIA, o Subprograma de Comunicação Social e Educação Ambiental do Componente Indígena e o de Segurança Alimentar do CI-EIA”.

dos impactos e eficácia das medidas mitigadoras da implantação, assim como do restabelecimento de nova condição de equilíbrio do meio aquático.

No entanto, conforme destacado anteriormente, o funcionamento da *Hidrovia* foi excluído do objeto do licenciamento ambiental e da matriz de impactos, sob o entendimento de que os impactos decorrentes da fase de operação não seriam de responsabilidade do DNIT, **inexistindo qualquer referência no processo de quem seria, afinal, a responsabilidade por tais impactos. A realidade é que esses impactos (danos) não serão enfrentados em qualquer outro processo de licenciamento, ou seja, deverão ser suportados pelos próprios indígenas e comunidades ribeirinhas e quilombolas.**

A questão se torna mais grave se considerarmos que os Asuriní ainda lutam pelo reconhecimento e pela mitigação de impactos de outros grandes empreendimentos, como a BR-230 e a UHE Tucuruí³⁹. Nesse sentido, a FUNAI chama atenção para a **possibilidade de sinergia e cumulatividade de impactos** da operação da *Hidrovia*:

Ressalta-se, em relação a esse empreendimento, que apesar de limitar-se à dragagem e ao derrocamento do rio Tocantins e não ser referente à operação da hidrovia, os impactos identificados durante e após o período das obras podem ser potencializados devido à sinergia e cumulatividade com os impactos gerados por outros empreendimentos da região. Conforme é dito no estudo por diversas vezes, ao longo do tempo, o Povo Asurini do Tocantins sofreu pressões antrópicas cada vez maiores decorrentes da instalação de diversos empreendimentos na região - tais como a BR422/PA e a UHE de Tucuruí -, os quais ainda não tiveram seus impactos mitigados e nem compensados.

A análise técnica da FUNAI sugeriu complementação do ECI⁴⁰. Em março de 2020, o DNIT envia a complementação solicitada⁴¹ e, após manifestação técnica favorável, a FUNAI⁴² deu anuência ao IBAMA para a emissão da licença prévia⁴³.

A controvérsia jurídica, nesse ponto, diz respeito à **postergação ilegal da consulta prévia e da elaboração de avaliação de impactos com dados primários** para depois da emissão de licença prévia, isto é, para a etapa de instalação do empreendimento.

³⁹ Ação Civil Pública nº. 0009149-40.2010.4.01.3901 e Cumprimento de Sentença Definitiva nº. 0000406-42.2018.4.01.3907.

⁴⁰ Processo/FUNAI nº. 08620.084066/2013-81, Id. 5943229.

⁴¹ Processo/FUNAI nº. 08620.084066/2013-81, Id. 1990562.

⁴² Processo/FUNAI nº. 08620.084066/2013-81, IT nº 65/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI.

⁴³ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id. 2122464.

4.3. Das comunidades quilombolas

Segundo o EIA, as comunidades quilombolas Igarapé Preto e Baixinha, Bailique, Santa Fé e Santo Antônio, Calados e São José do Icatu e Porto Grande estão localizadas no raio de presunção de impactos do empreendimento, fixado em 10 km, conforme descrito acima (Figura 9). O próprio EIA detalha a área, a localização e a distância relativa de cada comunidade em relação ao empreendimento:

Quadro 5.3.11-1 - Territórios Quilombolas situados a até 10 km do empreendimento

Território Quilombola	Município	Área (ha)	Distância da Área de Intervenção (km)	Relativamente à área de intervenção
Bailique	Oeiras do Pará e Baião	7.297,6910	8,5	Trecho 3 - Jusante
Santa Fé e Santo Antônio	Baião	830,8776	0,6	Trecho 3 - Jusante
Igarapé Preto e Baixinha	Oeiras do Pará, Baião, Mocajuba e Bagre	17.357,0206	2,6	Trecho 3 - Jusante
Icatu	Baião	1.636,6122	6,5	Trecho 3 - Jusante
2º Distrito de Porto Grande	Mocajuba	15.073,2371	4,2	Trecho 3 - Jusante

Fonte: ITERPA, 2018.

Essas cinco comunidades tiveram seus territórios titulados pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e, segundo dados de 2018, eram compostas por 1.185 famílias:

Quadro 5.3.11-2 – Situação Legal dos Territórios Quilombolas

Território Quilombola	Órgão Expedidor da Certificação	Órgão Expedidor da Titulação	Número do Processo (ITERPA)	Data
Bailique	Fundação Cultural Palmares	ITERPA	1999/178762	19/07/02
Santa Fé e Santo Antônio	Fundação Cultural Palmares	ITERPA	1999/65113	29/09/02
Igarapé Preto e Baixinha	Fundação Cultural Palmares	ITERPA	1999/178762	29/09/02
Icatu	Fundação Cultural Palmares	ITERPA	01420009023/2010-81	30/11/02
2º Distrito de Porto Grande	Fundação Cultural Palmares	ITERPA	1999/119303	02/12/08

Fonte: FCP, ITERPA, 2018.

O EIA destaca que a pesca artesanal é a principal atividade econômica e de subsistência dessas comunidades:

No geral, as atividades econômicas são baseadas principalmente na pesca artesanal, agricultura de subsistência e no extrativismo. [...] A pesca é a principal fonte de renda e de alimentação da população das comunidades. É realizada de forma artesanal, com o uso de pequenas embarcações (rabetas) e a utilização de redes, malhas, linhas e anzóis. As principais espécies pescadas são o tucunaré, o filhote e a pescada. A pesca do camarão também é realizada. Os moradores costumam utilizar o rio Tocantins para a atividade, sendo no sentido jusante como montante⁴⁴.

Além das comunidades tituladas, a Fundação Cultural Palmares apontou a existência de outras cinco comunidades quilombolas com processo de regularização fundiária em curso, também localizadas no *buffer* de presunção de impactos do empreendimento: Fugido Rio Tucunaré, Umarizal, Paritá Miri, Boa Vista e Umarizal Beira⁴⁵, todas no município de Baião/PA. O EIA tratou, na parte dedicada às comunidades ribeirinhas, de outras quatro comunidades quilombolas: São Bernardo da Beira, Pampelonia, Tapecuruçu e Araquenbaua, todas localizadas na *AID do ambiente terrestre* do empreendimento⁴⁶, portanto reconhecidas como diretamente afetadas.

O número total de comunidades quilombolas potencialmente impactadas pode ser ainda maior, pois a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará (Malungu) afirma que **há 91 comunidades quilombolas localizadas nos 15 municípios ao longo de toda a extensão da Hidrovia**, sendo 6 em Barcarena, 17 em Abaetetuba, 22 em Cametá, 10 em Mocajuba, 34 em Baião, uma em Breu Branco e uma em Tucuruí.

A existência de comunidades quilombolas diretamente afetadas pela *Hidrovia* deveria ter ao menos **duas repercussões jurídicas**: (i) a adoção do rito administrativo para a elaboração de **avaliação específica de impactos** sobre as comunidades quilombolas, o Estudo do Componente Quilombola (ECQ); (ii) o **dever de o Estado consultá-las de forma prévia, livre e informada**. As duas consequências jurídicas foram violadas.

Em atendimento ao rito da Portaria Interministerial nº. 419/2011 (sucedida pela Portaria nº. 60/2015), o IBAMA notificou a Fundação Cultural Palmares, em 17 de dezembro de 2013, para intervir no licenciamento ambiental da *Hidrovia* mediante a apresentação de

⁴⁴ Volume IV, p. 1974.

⁴⁵ Processo/FCP/INCRA nº. 01420.016469/2013-13, Id. 6658613.

⁴⁶ Volume IV, p. 1907.

TRE para nortear o empreendedor na elaboração do ECQ⁴⁷. Em vez de apresentar o TRE, como determina a Portaria, a Palmares apenas endossou o Termo de Referência geral elaborado pelo IBAMA⁴⁸. Não consta nos processos administrativos **nenhuma avaliação técnica que tenha fundamentado a dispensa de elaboração do ECQ**, tampouco analisado a suficiência do TR do IBAMA.

O IBAMA, então, solicitou manifestação da Palmares sobre a primeira versão do EIA, protocolada pelo DNIT⁴⁹, mais especificamente sobre o item 5.3.11.2 do Volume V, dedicado às comunidades quilombolas. Em que pese o Prognóstico Ambiental considerar como alto o nível de sensibilidade das comunidades quilombolas em relação ao empreendimento, chama atenção a enorme **precariedade da avaliação de impactos**:

Nos dias 31 de janeiro e 01 de fevereiro de 2018, foram realizadas entrevistas com representantes das Comunidades de Remanescentes de Quilombos, nos municípios de Baião e Mocajuba, localizadas na área de influência do empreendimento no trecho 3. O público-alvo foi os presidentes das Associações dos territórios. Assim, foram realizadas cinco entrevistas, contemplando todos os territórios quilombolas mapeados na área de influência. A finalidade foi obter informações sobre a população residente, exploração de atividades produtivas e disponibilidade/qualidade dos serviços públicos (transporte, saúde e educação) além das informações sobre a pesca na localidade⁵⁰.

A metodologia utilizada para a avaliação de impactos sobre os quilombolas se limitou a entrevistas com os presidentes das associações das cinco comunidades tituladas. Trata-se de uma avaliação bem mais limitada do que a exigida para um ECQ, conforme o TRE padrão da Fundação Cultural Palmares contido no Anexo III-C da Portaria Interministerial nº. 60/2015 (e, anteriormente, da 419/2011).

Em 28 de janeiro de 2020, a Fundação Cultural Palmares tentou corrigir o equívoco, para adequar o licenciamento ao rito previsto na Portaria nº. 60 e apresentou o TRE para a elaboração do ECQ⁵¹. Em 6 de abril de 2020, o IBAMA reiterou o pedido à Palmares para que se manifestasse sobre o EIA e questionou se o TRE teria sido atendido pelo DNIT⁵².

Ocorre que, nesse intervalo, o processo administrativo nº. 01420.016469/2013-13, referente à intervenção do ente encarregado de coordenar as atividades de licenciamento

⁴⁷ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id. 4797742, p. 310.

⁴⁸ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id. 4797742, p. 326-328, 2 de janeiro de 2014.

⁴⁹ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id. 4103459, 7 de janeiro de 2019.

⁵⁰ EIA, Volume V, p. 1966.

⁵¹ Processo/FCP/INCRA nº. 01420.016469/2013-13, Id. 6658613.

⁵² Processo/FCP/INCRA nº. 01420.016469/2013-13, Id. 6658662.

ambiental que afetem as comunidades quilombolas, foi declinado da Fundação Cultural Palmares para o INCRA, em razão de modificação de competência material por ato legislativo, o Decreto nº. 10.252, de 20 de fevereiro de 2020. Ao receber o processo, o **INCRA** ignorou o posicionamento mais recente da Palmares e **deu anuência à emissão de licença prévia** ao empreendimento⁵³, **sem qualquer análise técnica** de mérito do conteúdo da avaliação de **impactos sobre os quilombolas**.

Constata-se que não foi elaborado ECQ para a avaliação de impactos específicos sobre as comunidades quilombolas localizadas na área de presunção de impactos, tanto das que ocupam territórios titulados quanto daquelas que vivem em territórios em processo de regularização, violando o procedimento previsto na Portaria nº. 60. Tampouco foram avaliados os impactos sobre as comunidades quilombolas que praticam pesca artesanal a jusante dos trechos de intervenção e que serão diretamente afetadas pelo funcionamento do canal de navegação. Por fim, não consta no processo nenhuma menção sequer à realização de reuniões de consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas potencialmente afetadas pela *Hidrovia*.

5. Dos impactos previstos sobre a pesca e a navegação

A *Hidrovia* é prevista para ser instalada em uma região que sofre historicamente com impactos de empreendimentos sobre a atividade pesqueira. Cintra *et. al.*, em artigo científico publicado na revista especializada *Acta of Fisheries and Aquatic Resources*, identificaram significativa redução da pesca a jusante da UHE Tucuruí⁵⁴. No mesmo sentido, Prysthon, Cunha e Dias verificaram declínio do estoque pesqueiro a jusante nos anos seguintes à construção, bem como queda da produtividade pesqueira na área do reservatório, entre 2006 e 2015⁵⁵.

Na fase de implantação da *Hidrovia*, é esperado que haja interferência no tráfego das embarcações que utilizam o rio Tocantins, entre Marabá e Baião, inclusive com bloqueio temporário da navegação no trecho do Pedral do Lourenço. O EIA prevê que as obras

⁵³ Processo/FCP/INCRA nº. 01420.016469/2013-13, Id. 7831815.

⁵⁴ CINTRA, Israel Hidenburgo Aniceto; FLEXA, Cássio Eduardo; SILVA, Maurício Bastos da; ARAÚJO, Maria Vera Lúcia Ferreira de; SILVA, Kátia Cristina de Araújo. “A pesca no reservatório da usina hidrelétrica de Tucuruí, região Amazônica, Brasil: aspectos biológicos, sociais, econômicos e ambientais” In: *Acta of Fisheries and Aquatic Resources*, 2013, v. 1, p. 57-78.

⁵⁵ PRYSTHON, Adriano; DA CUNHA, Cristiane Vieira; DIAS, Caroline. “The fishing productivity assesment upstream and downstream of Tucuruí Hydroelectric Dam, Tocantins-Araguaia basin, Brazil” In: *International Journal of Advanced Engineering Research and Science*, v. 6, 2019, p. 85-92.

poderão restringir temporariamente a pesca artesanal e os deslocamentos das comunidades ribeirinhas:

O empreendimento contempla obras de dragagem nos Trechos 1 e 3, assim como derrocamento no Trecho 2 do rio Tocantins/PA. Nesse sentido, durante a execução dessas obras, é esperado que haja interferência no tráfego das embarcações que utilizam o rio Tocantins, entre Marabá e Baião, sobretudo no trecho em que as dragas de sucção e recalque estiverem operando, bem como nos trechos onde houver tráfego das barcas para o descarte das rochas nas áreas de bota-fora. Ainda, especificamente no Trecho 2, eventualmente será necessário realizar o bloqueio da navegação no trecho do rio, principalmente entre a Vila Santa Terezinha do Tauiri e a Ilha do Bogéa devido a utilização de explosivos industriais, durante a execução do desmonte submerso das rochas na área de ocorrência de detonações e seu entorno. Conforme exposto no diagnóstico, no entorno imediato do empreendimento estão estabelecidas comunidades ribeirinhas que vivem essencialmente da pesca artesanal e, além disso, utilizam embarcações como meio de locomoção. Desse modo, as obras podem restringir, temporariamente, esses deslocamentos⁵⁶.

A matriz do item avalia que o impacto secundário da restrição da livre circulação de embarcações seria a “criação de incômodos à população”, um eufemismo conveniente que desconsidera que este impacto poderá restringir a principal atividade econômica e de subsistência e a principal forma de deslocamento das comunidades ribeirinhas. A restrição da livre circulação de embarcações foi classificada como impacto negativo, direto, local, de curto prazo, temporário, reversível, de ocorrência certa e cumulativo. O impacto da redução da navegabilidade é concebido como de magnitude média nos trechos de dragagem e de magnitude alta no trecho de derrocamento⁵⁷.

O EIA também prenuncia a redução da atividade produtiva pesqueira em decorrência da perda e da alteração de habitats aquáticos:

Os impactos de perda e alteração de habitat aquático e decorrente perturbação comportamental, dispersão, injúria e perda de indivíduos da biota aquática foram tratados no meio biótico e tratam das alterações nos ambientes da ADA, afetando os grupos da ictiofauna, os cetáceos, a comunidade planctônica (fito, zoo e ictioplânctons), e as comunidades bentônicas de fundo inconsolidado e consolidado, além de outros organismos não exclusivamente aquáticos, mas que usem esses ambientes. As atividades de dragagem e derrocamento serão responsáveis pela supressão de áreas do leito habitadas, isso ocorre em função da perturbação do sedimento (dragagem), rochas removidas e as áreas que serão utilizadas para descarte, que resulta em desestruturação e realocação destes organismos para áreas vizinhas no leito do rio. [...]

⁵⁶ EIA, Volume V, p. 2123.

⁵⁷ EIA, Volume V, p. 2125.

É importante considerar ainda a abrangência dessas alterações, pois a dragagem e o derrocamento ocorrerão na faixa da via navegável do rio, que varia de 70 a 100 metros de largura, enquanto que a calha do rio tem de 700 a 1.000 metros de largura⁵⁸.

Argumenta, no entanto, que não seria possível afirmar que haverá redução significativa da pesca, mas que a pesca artesanal praticada pelas comunidades ribeirinhas sofreria apenas impactos de caráter temporário:

As alterações antevistas não permitem afirmar que haverá redução significativa da pesca, mas entende-se que poderão reduzir, temporariamente, a atividade pesqueira, com destaque aos impactos nas atividades dos pescadores artesanais existentes nas várias colônias identificadas nos municípios do entorno das obras e no reservatório⁵⁹.

Assim de maneira geral, no trecho 2 pode-se prever aumento na dificuldade da navegação no decorrer das obras, criando obstáculos à exploração das atividades ligadas à agricultura familiar, ao extrativismo e à pesca. Já nos trechos 1 e 3 onde ocorrerão as obras de dragagem de aprofundamento prevista de forma sequencial ao longo do rio irá também dificultar a atividade de pesca, à medida que provocar a ressuspensão e precipitação de sedimentos, além de geração de ruídos⁶⁰.

A redução da pesca foi classificada inicialmente como impacto negativo, direto, imediato, de abrangência regional, de probabilidade de ocorrência média, temporário e de caráter reversível. Porém, conforme se verá adiante, o IBAMA considerou “não condizente com a realidade” a premissa do EIA de que haverá baixo impacto à atividade pesqueira.

As obras previstas se estendem por aproximadamente **212 km ao longo do rio Tocantins**. Centenas de comunidades ribeirinhas serão diretamente afetadas em suas atividades tradicionais de pesca e de navegação. Ao contrário do que sustentam os réus, **as comunidades a jusante também serão impactadas**, sobretudo pela operação da *Hidrovia*. No Relatório de Vistoria nº. 6, o IBAMA chamou atenção para o fato de que **os pescadores usam com frequência o canal principal do rio**, o qual será significativamente impactado pela obra:

Do ponto de vista da atividade pesqueira, foi relatado por morador local que durante o período de seca os pescadores utilizam com frequência o canal principal do rio para a pesca, constituindo um dos momentos mais produtivos em termos financeiros. O Diagnóstico da Atividade Pesqueira (Diagnóstico do Desembarque Pesqueiro), em caso do empreendimento obter a licença prévia, deverá ter como um dos focos o monitoramento da pesca no canal principal do rio, uma vez que o derrocamento vai ocorrer

⁵⁸ EIA, Volume V, p. 2140-2141.

⁵⁹ EIA, Volume V, p. 2142.

⁶⁰ EIA, Volume V, p. 2143.

exatamente nessa área. Deve ser mencionado que uma possível operação do sistema hidroviário Tocantins no futuro poderá impactar significativamente o modo da pesca nessa região do rio e, consequentemente, a vida de muitos ribeirinhos⁶¹.

Nesse contexto, ao avaliarem o Estudo de Impacto Ambiental da *Hidrovia*, os analistas ambientais IBAMA constataram dezenas de omissões significativas, com destaque para a **precariedade do diagnóstico** da atividade pesqueira, o que **impede a constatação da viabilidade socioambiental** do empreendimento.

As omissões não foram sanadas pelo DNIT e, **contrariando os seis pareceres técnicos** existentes no processo, o então presidente do IBAMA, EDUARDO BIM, **emitiu a Licença Prévia nº. 676/2022**, em 11 de outubro de 2022.

6. Da ausência de demonstração da viabilidade socioambiental e das falhas de diagnóstico da atividade pesqueira

A linha do tempo a seguir sistematiza os principais atos praticados no licenciamento ambiental da *Hidrovia*, desde a instauração do processo administrativo até a emissão da Licença Prévia nº. 676/2022:

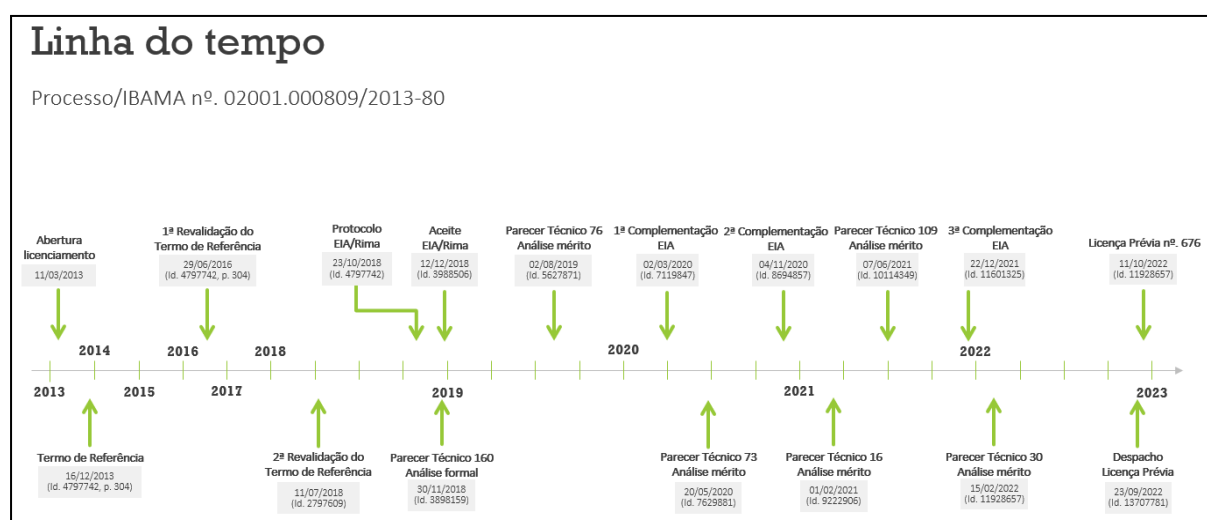


Figura 10. Linha do tempo do Processo/IBAMA nº. 02001.000809/2013-80.

Para melhor compreender, vale descrever o fluxo decisório do licenciamento ambiental conduzido pelo IBAMA. Em se tratando de obras hidroviárias, os pareceres técnicos dos analistas ambientais são submetidos, via de regra, à apreciação da Coordenação de Licenciamento Ambiental de Hidrelétricas, Obras e Estruturas Fluviais (COHID). Em seguida, a decisão administrativa cabe à Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de

⁶¹ Relatório de Vistoria nº 6/2021-COHID/CGTEF/DILIC, 13 de dezembro de 2021, Id. 11514738.

Empreendimentos Fluviais e Pontuais Terrestres (CGTEF). Por fim, manifesta-se a Diretoria de Licenciamento (DILIC) e, se for o caso, a Presidência do IBAMA. Esquemáticamente:

Parecer técnico ⇒ COHID ⇒ CGTEF ⇒ DILIC ⇒ Presidência

O quadro a seguir sistematiza os números de identificação no sistema SEI do IBAMA dos despachos proferidos por cada um desses órgãos a respeito das análises feitas nos pareceres técnicos que avaliaram o EIA e as suas complementações:

Despacho	PT 160/2018	PT 76/2019	PT 73/2020	PT 16/2021	PT 109/2021	PT 30/2022
COHID	3966849	5956879	7705814	9316966	10349821	12029629
CGTEF	3988506	-	7726813	9332637	-	12053193
DILIC	-	-	7927047	9345768	10666306	13705016
Presidência	-	-	-	9689091	-	13707781

Foram lavrados **seis pareceres técnicos** pelo **IBAMA**. Todos eles apontaram que o **DNIT não conseguiu demonstrar a viabilidade socioambiental** do empreendimento, diante da precariedade do EIA e de suas complementações quanto ao diagnóstico de impactos socioambientais. Considerando o recorte desta ação, daremos foco às discussões técnicas e administrativas relacionadas ao diagnóstico da atividade pesqueira.

As avaliações de impactos são organizadas em três componentes: *meio físico*, *meio biótico* e *meio socioeconômico*. Os estudos sobre a pesca estão predominantemente alocados no *meio socioeconômico*, que trata da avaliação de impactos sobre grupos humanos. Há, também, estudos relativos à pesca no *meio físico*, que compreende os impactos sobre o solo, a água, o ar e o clima. Embora a pesca em si não esteja expressamente contemplada no *meio biótico*, que aborda a flora e a fauna, não se pode pensar esses componentes isoladamente, pois **impactos sobre a ictiofauna atingem diretamente a atividade pesqueira**.

O Parecer Técnico nº. 160, primeiro a ser elaborado, procedeu à análise formal do EIA mediante *checklist* dos itens previstos no Termo de Referência. A equipe de analistas ambientais concluiu que “o estudo não atende satisfatoriamente” o Termo de Referência. Significa que o Estudo não dispunha nem mesmo de dados suficientes para uma análise inicial de mérito. A maior parte das omissões identificadas estavam diretamente relacionadas à avaliação de impactos sobre a pesca e as comunidades ribeirinhas:

III - Conclusão

A análise de verificação do EIA/RIMA em relação ao atendimento dos quesitos estabelecidos pelo Ibama no Termo de Referência, concluiu que o estudo não atende satisfatoriamente ao documento norteador nas seguintes temáticas e itens:

6. Mapeamento das áreas de pesca, todos os povoados, vilas da Área de Influência, principais atividades produtivas, áreas utilizadas para pesca (pesqueiros e principais rotas), área de uso recreacional;

7. Compatibilização do empreendimento com os usos de abastecimento de água, atividade produtivas, transporte fluvial e recreação relacionados a comunidade ribeirinha;

9. Análise dos aspectos sociais e econômicos passíveis de sofrerem interferências das atividades de dragagem, derrocamento e operação da hidrovia, focando nos municípios a serem beneficiados ou prejudicados;

13. Caracterização de todos os núcleos ribeirinhos (foram visitados e realizadas entrevistas em 5% das comunidades ribeirinhas identificadas na AID e 3 dos municípios da AII);

14. Identificação de todas as comunidades que utilizam o rio como meio de transporte, não foram apontadas alternativas de transporte, incluindo custos, para as comunidades que sejam impactadas pela interrupção temporária ou definitiva do transporte fluvial em função do empreendimento;

16. Sobre a atividade da pesca não foram apresentadas informações sobre o desembarque médio (kg) e quantos pescadores vivem exclusivamente da pesca;

17. Indicado no mapa as potenciais restrições à pesca a serem estabelecidas devido às obras e a existência de pesqueiros importantes que possam vir a ser afetados, permanentemente ou temporariamente pelo empreendimento;

18. Mapeadas e caracterizadas as áreas preferenciais utilizadas para a pesca profissional e esportiva, relacionando à presença de pescadores na área de influência e descrevendo as interferências decorrentes direta e indiretamente da atividade de dragagem e do derrocamento nas áreas preferenciais de pesca;

19. Descritas as frotas pesqueiras atuantes nas áreas de influência do empreendimento, caracterizando o número de embarcações que compõem a frota artesanal e industrial e os petrechos de pesca utilizados por cada frota;

20. Caracterização dos possíveis conflitos de uso (pesca, lazer, turismo etc) e suas inter-relações com o empreendimento⁶².

A COHID acatou o parecer técnico e destacou que foram “encontradas incoerências na delimitação das áreas de influência do empreendimento e na caracterização do público impactado, principalmente ribeirinhos e pescadores”⁶³. No entanto, contrariando o parecer

⁶² Parecer Técnico nº. 160/2018-COMAR/CGMAC/DILIC, Id. 3898159.

⁶³ Despacho Id. 3966849.

técnico e o referido despacho, a CGTEF se manifestou favoravelmente⁶⁴ e a DILIC proferiu o aceite⁶⁵. Os gestores entenderam que as exigências do Parecer Técnico nº. 160 corresponderiam a uma análise antecipada do mérito do EIA⁶⁶.

Com isso, mesmo sem ter atendido aos pontos exigidos no Termo de Referência, inclusive com diversas pendências relacionadas ao diagnóstico da atividade pesqueira, o EIA da *Hidrovia* foi submetido à sua primeira análise de mérito, através do Parecer Técnico nº. 76 (ver Figura 10). Os analistas ambientais apontaram uma série de **fragilidades impeditivas da avaliação de viabilidade do empreendimento**.

A produção de informações adicionais sobre o diagnóstico pesqueiro foi classificada como essencial à tomada de decisão e à constituição do “marco zero” do licenciamento ambiental, isto é, à caracterização do cenário anterior à implantação do empreendimento por meio de um aparato estatístico robusto, que deve servir de base comparativa para identificação, mitigação e compensação de futuros impactos, de forma a garantir a manutenção das condições socioeconômicas e do modo de vida das comunidades ribeirinhas⁶⁷.

O **diagnóstico** é uma espécie de fotografia da atividade no cenário anterior ao empreendimento, o chamado **marco zero do licenciamento ambiental** (ou cenário T-zero): quantos pescadores e famílias dependem da atividade pesqueira na região do empreendimento; qual o nível de dependência do rio em relação à renda e à alimentação; quais as principais técnicas e arreios utilizados na pesca; quais os locais de pesca mais utilizados e de maior produtividade; quais as principais rotas de pesca utilizadas; qual a variação da produção pesqueira ao longo do ano hidrológico (verão e inverno), por espécie, região e localidade.

⁶⁴ Id. 3988506.

⁶⁵ Id. 4122442.

⁶⁶ “Embora a CGTEF não rejeite a análise tecida no PT 160, no que diz respeito às falhas identificadas aos componentes biótico e socioeconômico, entende-se que fora realizada análise de mérito do EIA e que essa análise é extemporânea, considerando o momento atual do processo administrativo, qual seja o *check list*.

Neste contexto, avalia-se indevida a negativa de recebimento do EIA quando amparada em entendimento divergente ao de que itens solicitados pelo TR do Ibama não foram contemplados pelo Estudo. Nesta linha, registra-se o PT 160 não identifica ausência de abordagem aos itens do TR.

Nada obstante, o aceite do EIA não prejudica a análise de seu conteúdo, nem sequer gera direito subjetivo à emissão de Licença Prévia. A análise de mérito deverá ser realizada de forma criteriosa e, caso se confirme que as informações solicitadas foram apresentadas de forma insatisfatória, o empreendedor deverá complementar as informações, sob pena de indeferimento de emissão da LP e consequente arquivamento do processo.

Considerando o exposto, manifesto-me pelo aceite do EIA/RIMA. Oriente a COHID a prosseguir com a publicação de aceite e distribuição do EIA para análise”.

⁶⁷ Id. 7629881, p. 14; 19.

O **diagnóstico pesqueiro**, portanto, foi tido como **imprescindível** à formulação futura do Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP), caso a licença prévia viesse a ser emitida:

Por ora, a informação adicional que se vislumbra como essencial à tomada de decisão quanto à viabilidade socioambiental do empreendimento, é a que trata do diagnóstico do pesqueiro. Isto porque, sem um marco zero abrangente, fica fragilizado um futuro Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira, e as respectivas compensações dele decorrentes. Os tópicos adicionais de diagnóstico pesqueiro que serão solicitados estão listados conforme tabela a seguir, utilizando-se como parâmetro o Termo de Referência padrão para hidrelétricas⁶⁸.

Os analistas ambientais fizeram a checagem dos estudos de diagnóstico pesqueiro utilizando como parâmetro o Termo de Referência das Usinas Hidrelétricas, conforme sistematizado na *Tabela 7* do Parecer Técnico nº. 76. No item “Estimar o esforço pesqueiro por embarcação e por apetrecho”, consta a observação de que “Não foi feito o monitoramento de desembarque pesqueiro”.

Em sua conclusão, ao se reportar às pendências identificadas na *Tabela 7*, o Parecer Técnico nº. 76 reforçou que o monitoramento do desembarque pesqueiro e outros estudos relativos ao diagnóstico da pesca deveriam ser atendidos ainda na fase de requerimento de licença prévia, para embasar a análise de viabilidade do empreendimento quanto ao *meio socioeconômico*:

V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Da análise contida no presente Parecer, e considerando apenas os tópicos e os aspectos concernentes ao componente socioeconômico do empreendimento, tem-se ao longo desta peça uma série de recomendações a serem observadas numa fase futura do licenciamento, qual seja, a fase de propositura e aprovação do plano de obras e do Plano Básico Ambiental. Porém, por ora, para a emissão da Licença Prévia, considerando esse mesmo componente socioeconômico, faz-se necessária a complementação do Diagnóstico da Atividade Pesqueira, na forma da Tabela 07.

Além de subsidiar o diagnóstico do cenário pré-impacto, o monitoramento do desembarque pesqueiro deveria prosseguir ao longo de toda a fase de instalação do empreendimento e durante “os primeiros anos de operação da via navegável”, como uma das linhas de ação do Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira, componente do Plano Básico Ambiental:

⁶⁸ Id. 5956879.

Assim, por ora, os complementos necessários ao componente socioeconômico, no EIA/RIA, serão aqueles listados na Tabela 07 (item III.1.1.b deste Parecer).

Para subsidiar um futuro PBA de instalação, e sua construção de modo participativo com as comunidades da AID, sugere-se a seguinte condicionante em uma eventual LP do empreendimento:

"X.1. Quando da propositura do Plano Básico Ambiental, o empreendedor deverá contemplar os seguintes tópicos construídos de forma participativa com as comunidades da AID do empreendimento:

- O Programa de Monitoramento da Pesca deverá obrigatoriamente prever uma linha de ação de monitoramento do desembarque pesqueiro, pelo menos durante toda a fase de obras (derrocagem) e nos primeiros anos de operação da Via Navegável;

A COHID anuiu à manifestação da equipe técnica sobre a necessidade de complementação do diagnóstico pesqueiro, inclusive quanto à exigência de monitoramento do desembarque:

Informo que a equipe técnica concluiu que é necessária complementação ao estudo para avaliar a viabilidade ambiental das atividades.

Destaco os seguintes pontos como os mais sensíveis na análise e que denotam a necessidade de complementação:

e) Componente socioeconômico: as informações adicionais necessárias para a continuação da análise foram consolidadas na tabela 07 (coluna da direita) do Parecer e referem-se, principalmente, ao diagnóstico pesqueiro;⁶⁹

O DNIT, então, enviou a primeira complementação do EIA, em março de 2020, na qual justifica que “[...] o monitoramento de desembarque pesqueiro não é compatível com o tempo necessário para a elaboração de um estudo ambiental voltado para um EIA/RIMA”⁷⁰.

Na sequência, o IBAMA avaliou detidamente o EIA e sua primeira complementação. Através do Parecer Técnico nº. 73, uma equipe composta por cinco analistas ambientais apontou lacunas significativas na avaliação de impactos⁷¹. A primeira complementação foi considerada insatisfatória por não ter atendido ou atendido apenas parcialmente as recomendações da primeira análise de mérito, constantes no Parecer Técnico nº. 76.

Os analistas ambientais condicionaram a apreciação do requerimento de licença prévia e da viabilidade socioambiental do empreendimento à adoção de uma série de estudos que

⁶⁹ Despacho nº. 5956879/2019-COHID/CGTEF/DILIC.

⁷⁰ Id. 7119847, p. 65.

⁷¹ O parecer é assinado pelos analistas ambientais Felipe de Carvalho Cid, Luiz Fernando Suffiati, Rafael Melo dos Reis, Livia Helena Carrera Silveira e Daniel Vieira Crepaldi.

estavam pendentes⁷². Apontaram omissões graves e impeditivas à análise de viabilidade quanto aos impactos sobre a ictiofauna, quelônios e herpetofauna. Dado o recorte desta ação, serão descritas apenas as omissões relativas ao diagnóstico da atividade pesqueira - integrante do componente *meio socioeconômico* -, também reputadas como impeditivas da constatação da viabilidade da *Hidrovia*.

Os pareceristas afirmam que é **equivocada a premissa** adotada pelo DNIT de que “haverá **baixo impacto** referente à **atividade pesqueira**”⁷³. Recomendam que a “perda e alteração de habitat aquático” seja reclassificada para impacto de magnitude e relevância alta ou muito alta e a “diminuição da atividade pesqueira” para impacto de magnitude e de relevância altas⁷⁴. Outro ponto novamente frisado pelo parecer técnico é a precariedade do diagnóstico da atividade pesqueira, tanto em termos metodológicos quanto de abrangência.

A ausência de um aparato estatístico robusto do cenário pré-impacto suscitará **infindáveis disputas, inclusive judiciais**, sobre o reconhecimento de **impactos à atividade pesqueira**, com óbvios prejuízos às comunidades ribeirinhas. Os analistas ambientais chamam atenção para o fato de que avaliações insuficientes ou pouco representativas geram inúmeras injustiças, com implicações diretas na identificação dos impactos, na mensuração do valor e da extensão do prejuízo, na delimitação do quantitativo de pescadores e de famílias impactadas. Registram que **o empreendedor tem obrigação de garantir a manutenção da renda e da segurança alimentar dos atingidos**⁷⁵, o que **não é possível assegurar sem um diagnóstico** com abrangência e metodologia adequadas.

O Parecer Técnico nº. 73 rechaça a justificativa do DNIT para a não aplicação do monitoramento do desembarque pesqueiro, “uma vez que um ano hidrológico é perfeitamente adequado para pesquisar o desembarque pesqueiro” e que o IBAMA “não impôs o limite de um ano para a realização do EIA”:

2.4.1.2 Estimar o esforço pesqueiro por embarcação e por apetrecho.

PT 76/2019 - IBAMA: solicita o monitoramento do desembarque pesqueiro.

Item não atendido. Sobre o desembarque pesqueiro, o Estudo Complementar afirma que “(...) o monitoramento de desembarque pesqueiro não é compatível com o tempo necessário para a elaboração de um estudo ambiental voltado para um EIA/RIMA.” (Estudo Complementar, pág. 65).

⁷² Id. 7629881, p. 36.

⁷³ Id. 7629881, p. 4.

⁷⁴ Id. 7629881, p. 24; 27.

⁷⁵ Id. 7629881, p. 14; 19.

Este Parecer discorda do posicionamento do Estudo, uma vez que um ano hidrológico é perfeitamente adequado para pesquisar o desembarque pesqueiro, pois engloba tanto o período de inverno quanto o de verão. De qualquer forma, o Ibama não impôs o limite de um ano para realização do EIA⁷⁶.

Além da suposta impossibilidade de monitoramento do desembarque, a complementação do DNIT propunha que parte das omissões no diagnóstico dos impactos sobre a pesca fossem sanadas apenas após a obtenção licença prévia - ou seja, após a análise de viabilidade -, quando da elaboração do PBA para a solicitação de licença de instalação:

Os objetivos descritos para o Programa evidenciam uma falha que ocorreu no Diagnóstico da área da pesca, cuja complementação, solicitada pelo PT 76/2019, não atenderam na sua totalidade ao preconizado no Termo de Referência do EIA. Por exemplo, o Objetivo: “Caracterizar a atividade pesqueira na área estudada quanto aos principais locais de pesca utilizados (em comparação aos locais de dragagem), métodos de pesca, composição específica das capturas, e valor econômico do recurso pesqueiro utilizado pelos habitantes da região;”, é uma atividade prevista para o EIA e não para a elaboração do PBA. Faria mais sendo dizer: atualizar as informações sobre a atividade pesqueira. Como o Diagnóstico da atividade pesqueira teve lacunas, restaria dois caminhos: 1) refazer o EIA; 2) executar as complementações para a obtenção da LI. Esta 2ª opção é a proposição do empreendedor.

Independente do caminho a seguir, informações sobre o monitoramento da atividade pesqueira devem ser complementadas antes de qualquer início de obra.

Os analistas ambientais observaram que “independente do caminho a seguir” - ou seja, do entendimento do Diretor de Licenciamento quanto à possibilidade ou não de postergação dos estudos - as informações sobre o monitoramento da pesca deveriam ser complementadas.

A suposta “incompatibilidade temporal” para desenvolvimento do estudo é de responsabilidade única e exclusiva do DNIT, que se manteve inerte em diversos momentos ao longo do licenciamento ambiental. A primeira versão do EIA foi apresentada apenas *cinco anos* após a emissão do Termo de Referência, que precisou ser renovado duas vezes (ver Figura 6). Anos após a primeira análise formal do EIA⁷⁷, “o empreendedor não atendeu grande parte das solicitações, até aquelas de maior simplicidade”, nas palavras do próprio IBAMA.

O DNIT mostrou-se **refratário às exigências do licenciador**, apresentando réplicas “vagas, genéricas e sem embasamento técnico”, sem contemplar nem mesmo as informações

⁷⁶ Parecer Técnico nº 73/2020-COVID/CGTEF/DILIC, Id. 7629881, p. 15.

⁷⁷ Parecer Técnico nº. 160/2018.

básicas. Essa foi a constatação da equipe de analistas do IBAMA⁷⁸, que ainda observou que “justificar eventuais atrasos no cronograma do empreendimento às solicitações técnicas do IBAMA, não nos parece coerente nem razoável”. O trecho é longo, mas nos dá uma perfeita síntese da postura do empreendedor no licenciamento:

De 2018 até o presente momento, onze analistas ambientais do IBAMA participaram das análises do EIA das Obras de Dragagem e Derrocamento na Via Navegável do rio Tocantins (VNT). As manifestações foram pautadas exclusivamente em aspectos técnicos e estão expressas em quatro pareceres, além desse atual. De modo complementar, foram consultados diversos especialistas renomados a fim de garantir que os impactos socioambientais fossem dimensionados corretamente, assim como suas possíveis medidas mitigadoras. O IDEFLOR-Bio [...] também expôs diversas fragilidades dos estudos, corroborando o entendimento quanto à insuficiência de informações básicas no EIA.

O Termo de Referência para o estudo ambiental das obras da VNT foi emitido pelo IBAMA em janeiro de 2014 e, em junho de 2016, o IBAMA teve que revalidar esse documento porque o DNIT não apresentou o EIA em tempo hábil. Portanto, passaram-se mais de dois anos sem a apresentação dos estudos ambientais. Apenas em 23/10/2018, quase cinco anos após a emissão do TR, o empreendedor protocolou o EIA no IBAMA e o primeiro Parecer do Órgão ambiental (PT 160/2019), de dezembro de 2018, já indicava as graves falhas do estudo, principalmente, quanto aos diagnósticos socioambientais, apontando a necessidade de correções e complementações.

Ressalta-se que, até o presente momento, se passaram cerca de 30 meses desde a primeira manifestação da equipe técnica em relação às deficiências do EIA (PT 160/2018) e cerca de 20 meses desde que o DNIT foi oficiado formalmente sobre a necessidade de complementar o estudo apresentado (PT 76/2019). Mesmo assim, o empreendedor não atendeu grande parte das solicitações, até aquelas de maior simplicidade, descritas ao longo deste Parecer. Portanto, justificar eventuais atrasos no cronograma do empreendimento às solicitações técnicas do IBAMA, não nos parece coerente nem razoável.

Ao longo deste Parecer, a análise técnica da equipe concluiu que as solicitações contidas nos quatro Pareceres que avaliaram a viabilidade ambiental do projeto não foram atendidas satisfatoriamente pelo empreendedor, que optou por enviar respostas vagas, genéricas e sem embasamento técnico. Ainda assim, o Despacho 9345768/2021-DILIC acolheu várias de suas justificativas, desconsiderando os Pareceres técnicos do IBAMA, dos pesquisadores consultados e do IDEFLOR-Bio. Portanto, mantendo o entendimento já exaustivamente exposto, amparado pela literatura técnica consolidada de avaliação de impacto ambiental, esta equipe de analistas do IBAMA refuta parte das afirmações e encaminhamentos contidos no Despacho 9345768/2021-DILIC, especialmente aqueles sem fundamento técnico.

Por fim, reafirmamos não haver nenhuma informação nova que altere a conclusão já manifestada nos Pareceres Técnicos anteriores, sendo assim

⁷⁸ Daniel Vieira Crepaldi, Luiz Fernando Suffiati, Felipe de Carvalho Cid e Rafael Melo dos Reis.

não é possível atestar a viabilidade ambiental do empreendimento. Deste modo, recomenda-se ao DNIT que atenda às recomendações dos Pareceres emitidos pela equipe técnica do IBAMA para que seja avaliado a viabilidade ambiental do projeto⁷⁹.

É no mínimo desarrazoado o DNIT alegar incompatibilidade temporal para aplicação de um estudo essencial, cuja duração seria de um ano, em um licenciamento no qual tardou cinco anos apenas para apresentar a primeira versão do EIA. Os analistas ambientais também chamaram atenção para a tomada de **decisões pela DILIC sem considerar os pareceres técnicos** dos autos, postura que havia ocorrido com o **aceite do EIA incompleto** e que se tornaria uma marca no licenciamento da *Hidrovia*.

O Parecer Técnico nº. 73 propôs a elaboração de um Programa de Indenização e Compensação Social para a adoção de medidas de mitigação e de compensação dos impactos à atividade pesqueira que venham a ser identificados durante a execução do PMAP:

Considerando a possibilidade de impacto na atividade pesqueira, conforme observado ao longo do Estudo, recomenda-se a elaboração de um Programa de Indenização e Compensação Social pelas possíveis perdas. [...]

O Programa de Indenização e Compensação Social deverá explicitar a justificativa, os objetivos, as metas, os indicadores de monitoramento, enfim, as medidas que serão adotadas em caso de impacto, quando e como serão implementadas, quem será o responsável, quais os critérios a serem considerados em caso de impacto, quem serão os beneficiários.

Este Programa deverá contemplar também as propostas de indenização, compensação ou mitigação dos possíveis impactos causados pelas dragagens e derrocamento na atividade pesqueira, no transporte fluvial (navegação), nos imóveis localizados na ADA (explosões), nas áreas de lazer (praias), assim como, nos locais de captação de água para consumo humano. O Programa deverá apresentar também os locais disponíveis para a pesca local durante a atividade de derrocagem, de maneira a compatibilizar a atividade de derrocagem com a manutenção da atividade pesqueira⁸⁰.

No entanto, a identificação de impactos pelo monitoramento ambiental é feita a partir de comparação qualitativa e estatística com o cenário anterior à instalação do empreendimento, ou seja, **sem um retrato verossímil** da realidade atual, **pré-impacto, não será possível** identificar a **extensão dos danos** e definir as **medidas mitigatórias** ou **compensatórias** para os atingidos de maneira minimamente justa.

No EIA da *Hidrovia*, não há nem mesmo um censo das localidades que poderão ser atingidas. Os analistas ambientais destacaram que é fundamental ter conhecimento da cadeia

⁷⁹ Parecer Técnico nº. 109/2021-COHID/CGTEF/DILIC, Id. 10114349.

⁸⁰ Parecer Técnico nº. 73/2020-COHID/CGTEF/DILIC, Id. 7629881, p. 31-32.

produtiva da pesca e do universo de pessoas que poderão ter seu modo de vida impactado pela obra⁸¹. Por fim, condicionaram a análise da viabilidade socioambiental ao atendimento de diversas complementações, que vinham sendo exigidas desde a análise formal do EIA⁸²:

5 - Conclusão

Conforme indicado ao longo das análises deste Parecer, foi constatado que diversas complementações apresentadas pelo empreendedor não atenderam ou atenderam parcialmente às recomendações do Parecer Técnico nº 76/2019-COMAR/CGMAC/DILIC. E considerando essa lacuna de dados, em especial aquelas relacionadas ao diagnóstico socioambiental, o presente Parecer considera que para concluir as análises de viabilidade socioambiental do empreendimento em questão, é necessário que o empreendedor atenda às seguintes recomendações.

O quadro a seguir reúne as **pendências** relacionadas ao **diagnóstico da atividade pesqueira**. Nota-se que são pontos essenciais, cujo atendimento foi colocado como condição para avaliação da viabilidade socioambiental da *Hidrovia*:

Pesca	Atendimento
2.2.6 Apresentação de projeto e planejamento que evidencie os locais disponíveis para a pesca local durante a atividade de derrocagem, com objetivo de compatibilizar a atividade de derrocagem com a manutenção da atividade pesqueira.	Item não atendido ⁸³ .
2.2.10 Apontar, junto ao projeto da via navegável, os pontos das atividades pesqueiras fixas realizadas pelos ribeirinhos, como gaiolas de piscicultura, pontos favoráveis à colocação de redes de pesca, entre outros, interceptados ou não pela diretriz do canal de navegação.	Item parcialmente atendido ⁸⁴ .
2.4.1.1 Levantar o número de pescadores, os petrechos de pesca, caracterização das embarcações, a produção pesqueira por espécie, por	Item parcialmente atendido ⁸⁵ .

⁸¹ Id. 7629881, p. 17; 19.

⁸² Parecer Técnico nº. 160.

⁸³ “O levantamento dos pesqueiros na área da derrocagem, conforme pode ser visto na Tabela 2.2.6-1 do Estudo Complementar, trabalhou com uma amostra de 15 pescadores e identificou 20 locais de pesca utilizados por esses ribeirinhos. Mas a pesquisa não teve o objetivo de consolidar as informações em um projeto que venha a definir a “relocação” dos pesqueiros que ficarão temporariamente indisponíveis durante a realização das obras no Trecho 2.

O Anexo III do Estudo Complementar, Plano de Ação da Atividade Pesqueira, não se configura propriamente como um Plano, o que pode ser evidenciado pelo primeiro parágrafo do Anexo: “Apresenta-se aqui, resumidamente, a proposição de um Plano de Ação, com as próximas etapas de trabalho relativas à atividade pesqueira, após a possível emissão da Licença Prévia (LP).” (Estudo Complementar, Anexo III, pág. 2)” (Id. 7629881, p. 4).

⁸⁴ O Estudo contemplou apenas a área da derrocagem, estando ausente a área da dragagem (Id. 7629881, p. 5).

⁸⁵ “Para a Tabela acima [Tabela 2.4.1-1], cabe observar que o número Total de entidades é 14 e o número de pescadores é 4.835. Observa-se também que o número de 1.560 pescadores “Não informados” é significativo, representando cerca de 32% do total levantado. Esse número de “Não informados” não pertence a qualquer entidade representava? São ribeirinhos que têm na pesca apenas a satisfação de suas necessidades básicas de

localidade e na região, observando a sazonalidade e o ano hidrológico completo.	
2.4.1.2 Estimar o esforço pesqueiro por embarcação e por apetrecho.	Item não atendido ⁸⁶ .
2.4.1.3 Mapear os pontos de desembarque pesqueiro e as áreas de pesca.	Item parcialmente atendido ⁸⁷ .
2.4.1.5 Apresentar levantamento de dados junto às colônias de pesca, agremiações, entidades, ONGs, conselhos, sindicatos e/ou entidades	Item não atendido ⁸⁸ .

alimentação? São pescadores esportivos? A hipótese que podemos levantar, nestes casos, é de que há um número grande de pescadores que estão fora do sistema “oficial da pesca”. Pensando na Área Diretamente Afetada (ADA) pelo empreendimento, há que se fazer um censo de pescadores/ribeirinhos antes das obras se iniciarem, para que se caracterize os moradores em toda a sua extensão social e, especialmente, se identifique a renda e a dependência econômica do rio na vida dessas pessoas.

A ausência destas informações poderá gerar conflitos em caso da necessidade de indenização de pescadores por impactos advindos do empreendimento.

Considerando as informações complementares, avalia-se que o item foi parcialmente atendido, uma vez que os dados apresentados não contemplaram a produção pesqueira durante o ano hidrológico, por espécie, por localidade e região. As informações trazidas referem-se apenas à sazonalidade lunar para o melhor período para a pesca e o número de pescadores nos municípios da AID, este último, apresentando diferenças significativas entre as fontes citadas no Estudo.” (Id. 7629881, p. 14-15).

⁸⁶ “Sobre o desembarque pesqueiro, o Estudo Complementar afirma que “(...) o monitoramento de desembarque pesqueiro não é compatível com o tempo necessário para a elaboração de um estudo ambiental voltado para um EIA/RIMA.” (Estudo Complementar, pág. 65). Este Parecer discorda do posicionamento do Estudo, uma vez que um ano hidrológico é perfeitamente adequado para pesquisar o desembarque pesqueiro, pois engloba tanto o período de inverno quanto o de verão. De qualquer forma, o Ibama não impõe o limite de um ano para realização do EIA.

A Figura 2.4.1-5 apresenta o Comportamento da produção pesqueira por tipos de ambientes utilizados nas 262 pescarias registradas entre março de 2016 a outubro de 2017. O local de pesca com maior captura de peixes foi no “Meio do rio” (8.463,5 kg), seguido pela pesca nos “pedrais”, com 5.262 kg.

Esta informação em relação à pesca nos pedrais é importante, pois será uma das áreas afetadas pelo possível derrocamento. Portanto, o monitoramento da pesca nos pedrais deve ser aprofundado, uma vez que a mostra de 15 famílias é insuficiente para se conhecer a realidade no trecho de cerca de 35 km onde acontecerão as atividades de derrocamento.

Considerando as informações prestadas no Estudo Complementar, avalia-se que este item não foi atendido. Primeiramente cumpre ressaltar que as informações da Eletronorte citadas para a área do Lago Tucuruí são antigas e esta área, segundo o EIA, não será afetada pelo empreendimento. As informações coletadas pelo PROPESCA são importantes, embora o universo de 15 pescadores seja insuficiente para caracterizar a ADA como um todo. A pesquisa sobre o desembarque pesqueiro realizada pelo IDEFLOR traz dados mais atualizados e certamente são importantes para o conhecimento do ambiente em estudo, porém, a pesquisa não teve por objetivo investigar o esforço pesqueiro por embarcação e por apetrecho.

A bibliografia citada no Estudo, como apoio ao esclarecimento da dinâmica pesqueira na área diretamente afetada pelo empreendimento, não apresentou a estimativa do esforço pesqueiro, por embarcação e por apetrecho. Conforme dados do EIA, são pelo menos 9 comunidades localizadas no município de Itupiranga/PA, totalizando pelo menos cerca de 1.000 habitantes. (EIA, Vol. IV, pág. 1.855 - SEI 3619637).” (Id. 7629881, p. 15-16).

⁸⁷ “Este Parecer considera que a amostra de 15 famílias é insuficiente para identificar as áreas de pesca da área diretamente afetada pela hidrovia, uma vez que essas áreas podem ser bem maiores, se considerarmos que apenas duas localidades da ADA foram contempladas na pesquisa. Portanto, avalia-se que o item foi parcialmente atendido. A identificação e cruzamento das informações das áreas a serem afetadas com a forma de vida do ribeirinho é vital para a proposição de medidas de proteção e garantia da manutenção da qualidade de vida das pessoas que ali residem” (Id. 7629881, p. 16).

⁸⁸ “A falta de um diagnóstico neste momento não deixa transparente a quantidade de pessoas e atividades envolvidas na cadeia produtiva da pesca na área do empreendimento.

independentes eventualmente associadas à atividade pesqueira sobre os pescadores (responsáveis e auxiliares) que poderão ter seu modo de vida afetado pelo empreendimento.	
2.4.1.7 Apresentar estimativa da movimentação financeira relacionada ao exercício da atividade, considerando os empregos diretos e a representatividade da atividade para a economia local e finanças municipais. Esmar a renda bruta e líquida dos pescadores por ano e por mês, considerando a sazonalidade.	Item não atendido.

Sobre o universo de pescadores que teoricamente poderiam participar do DSAP, o Plano exclui aqueles pescadores “(...) que estão distantes das áreas de derrocamento ou que tenham grande mobilidade devido ao tipo de embarcação, (...)” (Estudo Complementar, Anexo III, pág. 2.). O critério a ser considerado para a participação dos pescadores no DSAP deve ter por base a extensão dos impactos do empreendimento. O critério da exclusão do público alvo deve ser posterior à delimitação dos impactos.

Por outro lado, sabe que as previsões de impactos podem ou não ocorrer e, em muitas situações, podem ser bem maiores que o previsto. A metodologia para a identificação do público alvo deve ser suficientemente aberta e dinâmica para incorporar situações de impactos não previstos. [...]

O Plano de Ação da Atividade Pesqueira, por sua vez, contempla apenas a área do derrocamento, estando ausente as atividades de dragagem.

A Segurança alimentar e a renda dos ribeirinhos da área diretamente afetada serão objetos de monitoramento com vistas à proposição de medidas de mitigação em caso de impactos. A proposta fala em monitoramento semanal e criação de um Plantão Social. Mas não há detalhamento destas propostas, a não ser que o monitoramento seria realizado em parceria com instituições que atuam na região como o IDEFLOR.

Essa questão merece atenção, pois diagnósticos sociais insuficientes ou pouco representativos geram inúmeras injustiças e, por conseguinte, reclamações da população e ajuizamentos judiciais de toda ordem. Via de regra, em caso de impacto na produção pesqueira, o empreendedor terá que adotar medidas indenizatórias, mitigatórias ou compensatórias para os atingidos. Um diagnóstico falho poderá comprometer a qualidade de vida de muitas famílias e/ou favorecer e fomentar pedidos indenizatórios oportunistas, cuja solução passa invariavelmente para o judiciário, trazendo prejuízos para todos os envolvidos. O monitoramento da renda e da alimentação familiar do ribeirinho obtidos com a pesca é fundamental, pois é uma obrigação do empreendedor, em caso de impacto, garantir a renda e a segurança alimentar no mínimo no mesmo nível que antes do empreendimento.

Considerando que esta informação é importante para a tomada de decisão e para a população da ADA e que, como proposto pelo estudo, se pretende realizar os DSAPs junto com a elaboração dos PBAs, avalia-se plausível tal proposta, apesar da defasagem temporal. No entanto, o Plano de Ação da Atividade Pesqueira deve integrar o Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP), sendo uma coisa só, além de contemplar a área de dragagem da Hidrovia Tocantins. Portanto, em caso de obtenção de LP, o PMAP tem que ser antecipado, devendo o empreendedor apresentar ao IBAMA, antes de ir à campo, o detalhamento das ações a serem trabalhadas junto às comunidades ribeirinhas” (Id. 7629881, p. 17).

2.4.3.1 Descrever a pesca de subsistência na ADA, envolvendo número de pescadores, de famílias e as áreas utilizadas.	Item parcialmente atendido ⁸⁹ .
2.4.3.2 Apresentar estimativa de consumo e a dependência do pescado na segurança alimentar das famílias.	Item parcialmente atendido ⁹⁰ .
2.4.4.5 Indicar a importância econômica de cada tipo de pesca no contexto local e regional, indicando o período de defeso na região e as legislações cabíveis.	Item parcialmente atendido ⁹¹ .

⁸⁹ “Como em muitas regiões do Brasil, o produto da pesca ribeirinha é fonte de alimentação familiar e fonte de renda, naquilo que pode ser vendido do excedente.

Portanto, mapear o número de pescadores, famílias, áreas utilizadas para a pesca e a renda é vital para a estimativa dos impactos e para a definição das medidas mitigadoras.

A demarcação do que se chama T0 (T-zero) ou estado pré-obras, onde algumas variáveis são investigadas, é a base sobre a qual o monitoramento vai gerir e apontar as medidas mitigadoras em casos de impacto do empreendimento. Portanto, é preciso construir um aparato estatístico robusto das atividades econômicas e sociais que possam vir a ser impactadas pelo empreendimento. Esse conhecimento, o diagnóstico, cuja construção passa necessariamente pela participação das comunidades localizadas na ADA, servirá de base para a recomposição do modo de vida de possíveis impactados. [...]

A única comunidade que o texto faz referência é a comunidade da Vila Santa Terezinha do Tauiri, local previsto para a instalação do canteiro de obras. Mas a partir daqui o texto do Estudo Complementar faz uma longa citação da pesquisa que foi feita para a elaboração do EIA e cujos resultados podem ser vistos no item do EIA 5.3.10.2 - Caracterização das Comunidades Ribeirinhas. As demais comunidades e ribeirinhos moradores ao longo do rio e situadas na ADA não foram citadas no estudo. A AID é composta por pelo menos 78 comunidades ribeirinhas. [...]

Ainda que a pesquisa para o EIA tenha um maior aprofundamento no conhecimento do modo de vida dessas comunidades ribeirinhas, as informações apresentadas não fornecem uma visão detalhada da pesca de subsistência na ADA, precisamente porque não contempla um censo das localidades que poderão vir a ser atingidas pelo empreendimento. Seria leviano iniciar um processo construtivo, que envolve grandes impactos socioambientais, sem o conhecimento mínimo da amplitude dos impactos nas atividades econômicas e no modo de vida das comunidades ribeirinhas. É com base no conhecimento da cadeia produtiva da pesca e do universo de pessoas que poderão ter o seu modo de vida alterado pelas obras e operação da hidrovía que se postula, e se avalia, em parte, a viabilidade socioambiental do empreendimento” (Id. 7629881, p. 19).

⁹⁰ “De qualquer forma, os valores do consumo de peixe per capita verificados em Monte Alegre são importantes para uma comparação com o que ocorre nos dias atuais na região do empreendimento. Porém, não se observa no EIA e nem nas complementações que a “variável” consumo e dependência do pescado tenha sido investigada na pesquisa realizada junto aos ribeirinhos.

Considerando a localização (Monte Alegre/PA está a cerca de 700 quilômetros de distância de Marabá/PA, ao norte) e a defasagem temporal da pesquisa realizada por Cerdeira, 1997 (23 anos), avalia-se necessário a atualização deste cálculo para a região do empreendimento. Para tanto, será necessário incluir num questionário, a ser aplicado aos moradores da ADA, questões que possam medir a importância do pescado na alimentação dessa população.” (Id. 7629881, p. 20).

⁹¹ “Para a pesca comercial, os levantamentos da quantidade pescada e os valores alcançados com a atividade mostram claramente a importância que esta atividade tem para a região do empreendimento. Por exemplo, conforme pesquisa desenvolvida pelo IDEFLOR (2020), o total de recursos obtidos com a pesca no Mosaico do Lago Tucuruí em 2017 e 2018 foi de R\$ 4.568.617,85 (quatro milhões, quinhentos e sessenta e oito mil seiscentos e dezessete reais e oitenta e cinco centavos) e R\$ 9.545.074,39 (nove milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil setenta e quatro reais e trinta e nove centavos), respectivamente (IDEFLO-BIO. Governo do Pará. Gerência da Região do Mosaico Lago de Tucuruí. Ofício nº 010/2020-GRTUC/DGMUC/IDEFLO-BIO. Belém, 21 de janeiro de 2020).

Os levantamentos das colônias de pesca e do número de pescadores na AID (embora divergentes, por exemplo: o número de pescadores registrados nas Colônias de Pesca e de pescadores inscritos no Programa de Defeso é de 11.950 e 6.395 pescadores respectivamente - diferença de cerca de 50%), fornecem pistas seguras para se afirmar que a atividade pesqueira mobiliza um extrato significativo da população local, seja para a geração de renda ou para a obtenção de alimento para consumo próprio/familiar.” (Id. 7629881, p. 21).

2.4.4.6 Para a ADA, realizar levantamento georreferenciado dos principais sítios pesqueiros, tanto para a pesca artesanal como para pesca ornamental, considerando os trechos de vazão reduzida e de restituição de vazão, se houver.	Item não atendido.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------

O Parecer Técnico nº. 73 foi acatado integralmente pela COHID, cujo despacho destacou as inúmeras pendências relacionadas ao diagnóstico da atividade pesqueira:

Atividade Pesqueira

Inicialmente, cabe observar que é nítida a importância da pesca na região, tanto comercial como de subsistência, sendo o pescado responsável por 70,7% do consumo de carne na região e responsável por 51 a 75% da renda familiar. Portanto, é de se esperar que essa atividade seja bem caracterizada no EIA.

Contudo, a complementação do EIA apresenta graves falhas no diagnóstico da atividade pesqueira na região.

Com relação à pesca comercial, destaca-se:

- As entrevistas realizadas com os pescadores foram justamente no período quando a atividade pesqueira é menor, subdimensionando a atividade na região;
- A produção pesqueira não foi caracterizada, seja por espécie, por localidade e por região;
- O esforço pesqueiro por embarcação e por apetrecho não foi apresentado;
- O levantamento do desembarque pesqueiro foi insuficiente e pouco representativo, utilizando dados secundários de 2017 que não incluem toda a ADA, sem considerar o levantamento de dados em colônias de pesca, agremiações, ONGs, conselhos, sindicatos, entre outros, conforme solicitado;
- O levantamento dos atravessadores do mercado pesqueiro está desatualizado (2007) e não contemplam toda a ADA do empreendimento; e
- A estimativa da movimentação financeira relacionada à pesca não foi apresentada, assim como a renda e a dependência das pessoas em relação à pesca comercial.
- Assim, não é possível estimar quais e onde os impactos serão sentidos na pesca comercial, tampouco o universo de pessoas que podem ser afetadas e os efeitos financeiros para essas pessoas.
- A pesca de subsistência também não retrata a atividade na ADA. Estão ausentes os pontos das atividades pesqueira dos ribeirinhos, ou seja, as localidades que poderão sofrer impactos. Ainda, não há uma estimativa do consumo e da dependência do pescado na segurança familiar das famílias.

Assim, o alcance das possíveis alterações no modo de vida ribeirinho não pode ser aferido⁹².

⁹² Despacho nº. 7705814/2020-COHID/CGTEF/DILIC.

A CGTEF, por sua vez, também corroborou o entendimento técnico de que a complementação do diagnóstico pesqueiro seria imprescindível à análise de viabilidade:

Inicialmente, esta CGTEF corrobora com o entendimento do Despacho nº 7705814/2020-COHID/CGTEF/DILIC, considerando que é nítida a importância da pesca na região, tanto comercial como de subsistência, sendo o pescado responsável por 70,7% do consumo de carne na região e responsável por 51 a 75% da renda familiar, era de se esperar que essa atividade fosse bem caracterizada no EIA.

[...]

Frente ao quadro de informações incompletas, trazendo incertezas, sobretudo relacionadas às comunidades ribeirinhas, geralmente o elo mais fraco e impactado da cadeia econômica, esta CGTEF acompanha a equipe técnica e entende que ainda não se pode atestar a viabilidade do empreendimento sob este aspecto⁹³.

A DILIC endossou a exigência de complementação de informações dos *meios físico, biótico e socioeconômico*, reputadas fundamentais para a tomada de decisão acerca da viabilidade. O então Diretor também consignou no despacho que os impactos ambientais decorrentes do funcionamento da *Hidrovia*, especificamente relacionados à intensificação da navegação, não seriam de responsabilidade do DNIT e por isso não seriam objeto de monitoramento ambiental:

No que se refere ao objeto em licenciamento: entende-se que se trata de obra para tornar navegável trechos do rio. Lembro que o DNIT apresentou ao Ibama proposta de Programa de Monitoramento Ambiental Hidroviário – PMAH, que possui como base o licenciamento de serviços de manutenção hidroviária (dragagem, retirada de paliteiros e plantas, sinalização náutica) e de melhoramento (derrocamento, dragagem de aprofundamento, instalação de guias correntes). Neste sentido, esclareço que a operação de uma hidrovia tem caráter maior que o objeto licenciado, pois depende de atores externos diferentes do DNIT, que busca licenciar a obra do derrocamento e dragagem de trechos específicos do rio Tocantins. [...]

Quanto aos demais itens referidos aos meios físico, biótico (flora e fauna) e meio socioeconômico, entendo que as informações devem ser apresentadas com os devidos esclarecimentos / complementações requeridas, considerando a necessidade das informações para a tomada de decisão acerca da viabilidade ambiental da atividade proposta⁹⁴.

A Diretoria de Licenciamento encaminhou o Parecer Técnico nº. 73 ao DNIT, demandando as devidas complementações para análise do requerimento de licença prévia⁹⁵. O

⁹³ Despacho nº. 7726813/2020-CGTEF/DILIC.

⁹⁴ Despacho nº. 7927047/2020-DILIC.

⁹⁵ Ofício nº. 471/2020/COHID/CGTEF/DILIC, de 15 de julho de 2020, Id. 7980370.

DNIT enviou o que seria uma segunda complementação⁹⁶. Essa e todas as **complementações** subsequentes **são**, na realidade, **apenas réplicas**, contra argumentações, **sem que os dados primários demandados pelo IBAMA tenham sido, de fato, produzidos e apresentados**.

A equipe de analistas ambientais do IBAMA⁹⁷, então, confeccionou o Parecer Técnico nº. 16 para avaliar a segunda “complementação”⁹⁸. Os técnicos destacaram que a maioria das solicitações formuladas no Parecer Técnico nº. 73 não foram atendidas, nem mesmo as de maior simplicidade. A ausência de diagnóstico da produção pesqueira impede o entendimento da extensão e magnitude dos impactos na economia local e no modo de vida das comunidades ribeirinhas da região, observaram os analistas.

O Parecer Técnico nº. 16 assentiu com a postergação de apenas um dos estudos sobre a pesca para depois de eventual licença prévia, o que estava alocado no componente do *meio biótico*⁹⁹. No entanto, reiterou a necessidade de complementação de informações sobre o diagnóstico pesqueiro para análise da viabilidade do empreendimento quanto ao *meio socioeconômico*:

Meio socioeconômico

Ora, o que foi pedido ao empreendedor no PT nº 76/2019-COMAR e PT nº 73/2020 COHID, e que se coaduna com a atual fase dos estudos para avaliação da viabilidade ambiental do Projeto da Hidrovia, foi apenas um diagnóstico mais preciso dos impactos das Obras de Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do rio Tocantins na pesca e comunidades da região do empreendimento. A metodologia para se fazer isto é amplamente conhecida na literatura das ciências sociais e é básica no diagnóstico da socioeconomia em empreendimentos de grande porte. Portanto, não se pode invocar o argumento do grau de incerteza do conhecimento para justificar a não aplicação de pesquisas e investigações perfeitamente factíveis e necessárias na fase atual do licenciamento do empreendimento (Obtenção da LP)

⁹⁶ Ofício nº. 131701/2020/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE, 04 de novembro de 2020, Id. 8694857.

⁹⁷ Livia Helena Carrera Silveira, Felipe de Carvalho Cid, Luiz Fernando Suffiati, Daniel Vieira Crepaldi, Rafael Melo dos Reis.

⁹⁸ Parecer Técnico nº. 16/2021-COHID/CGTEF/DILIC, de 01 de fevereiro de 2021, Id. 9222906.

⁹⁹ “Meio físico

Item 2.2.6 - Apresentar projeto e planejamento que evidencie os locais disponíveis para a pesca local durante a atividade de derrocagem, com objetivo de compatibilizar a atividade de derrocagem com a manutenção da atividade pesqueira (item 6 do componente meio Físico do Parecer Técnico nº 76/2019-COMAR/CGMAC/DILIC).

Item em atendimento.

O Documento do empreendedor afirma que “o projeto e planejamento será apresentado no âmbito do PBA, onde está prevista, para subsidiar a sua elaboração, a realização dos Diagnósticos Socioambientais Participativos (DSAP) após a emissão da Licença Prévia - LP, auxiliando a identificação mais precisa dos impactados e a elaboração das medidas e programas, visando a emissão da Licença de Instalação”. Nesse sentido, considerando o compromisso formal registrado pelo empreendedor, avalia-se que este item deverá se tornar uma condicionante de viabilidade ambiental do empreendimento.”

Além das Recomendações relativas à pesca feitas pelo PT nº 73/2020-COHID (Itens 2.4.1.1; 2.4.1.2; 2.4.1.3; 2.4.1.5; 2.4.1.7; 2.4.1.8; 2.4.2.1; 2.4.2.2; 2.4.2.3; 2.4.3.1; 2.4.3.2; 2.4.4.1; 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4; 2.4.4.5; e 2.4.4.6), cujos itens foram avaliados como não atendidos ou parcialmente atendidos, foram solicitadas as seguintes complementações, as quais também não foram complementadas pelo empreendedor [...].

O parecer rechaçou, novamente, a proposta do empreendedor de postergação da elaboração dos estudos pendentes para a fase entre as licenças prévia e de instalação, pois a análise de viabilidade socioambiental dependia da avaliação de possível comprometimento de funções ecológicas, recursos, modos de vida e subsistência das comunidades ribeirinhas da região. O empreendedor não poderia partir “do princípio que estes impactos não serão impeditivos do empreendimento”:

Portanto, a interpretação e argumentação feitas pelo empreendedor de que as informações requeridas pelo PT nº 73/2020-COHID podem ser apresentadas posteriormente à obtenção da Licença Prévia não tem sustentação na legislação que subsidia o licenciamento ambiental e nem nos documentos elaborados pelo IBAMA.

A avaliação de viabilidade socioambiental do empreendimento deve levar em consideração a amplitude dos impactos gerados pela implantação e operação do sistema de navegação pretendido. A ausência de certas informações no diagnóstico da produção pesqueira e seus diversos desdobramentos (pesca comercial, pesca de subsistência, pesca de peixes ornamentais, pesca esportiva, pontos de desembarques pesqueiros, rendimentos obtidos, número de pessoas envolvidas nas atividades, áreas atingidas, etc.), impede o entendimento da extensão e magnitude dos impactos neste setor da economia local e no modo de vida das pessoas que têm no rio sua principal fonte de renda. Há que se ter em mente que o impacto na atividade pesqueira foi apontado como um dos principais desdobramentos da implantação da Via Navegável do rio Tocantins (VNT). Portanto, a viabilidade socioambiental depende, também, do conhecimento das pessoas, do modo de vida e das atividades econômicas que poderão ser afetadas pelo empreendimento. Neste sentido, quando o empreendedor afirma que fará os levantamentos na fase entre LP e LI, se parte do princípio que estes impactos não serão impeditivos do empreendimento ou que podem ser conhecidos na etapa seguinte. Esta situação não condiz com a avaliação dos impactos socioambientais na fase dos estudos preliminares (EIA), que deve levar em consideração, para a tomada de decisão, se os impactos não comprometem as funções ecológicas, os recursos, o modo de vida e a subsistência das comunidades que ali vivem. [...]

Portanto, até o presente momento, o diagnóstico da atividade pesqueira não identifica com clareza o universo de pescadores e as atividades de pesca que poderão ser afetados pelo empreendimento. [...]

Cabe ressaltar que o Parecer Técnico nº 73/2020-COHID, que contém as solicitações do IBAMA, foi confeccionado em maio de 2020, ou seja, passados 9 meses, o empreendedor não atendeu a nenhum item relativo ao diagnóstico da ictiofauna, anuros e quelônios, sequer os de maior simplicidade oriundos de dúvidas geradas pelo próprio DNIT. [...]

Considerando as lacunas e falhas no diagnóstico socioambiental identificadas nos Pareceres Técnicos nº 76/2019-COMAR e 73/2020-COHID e o não atendimento destes, conforme exposto ao longo deste Parecer, esta equipe técnica conclui que não há como analisar a viabilidade ambiental do empreendimento sem que as pendências apontadas sejam sanadas.

Portanto, não é seguro (princípio da precaução) e nem a atual legislação do licenciamento ambiental federal faculta o direito de intervenção de significativo impacto socioambiental sem o devido conhecimento da realidade onde se pretende instalar o empreendimento.

Diante das diversas pendências, apontadas pelo IBAMA desde as primeiras análises do EIA, os analistas ambientais afirmaram que não seria possível tomar decisão acerca da viabilidade do empreendimento¹⁰⁰. A COHID, mais uma vez, endossou a necessidade de saneamento dos estudos pendentes para o *meio socioeconômico*:

Em relação ao Meio Socioeconômico, o Parecer destaca que o empreendedor não apresentou as complementações requeridas nos PT nº 76/2019-COMAR e PT nº 73/2020-COHID. Portanto, reitera as recomendações e complementações solicitadas no Item 5.3 Meio Socioeconômico do Parecer nº 73/2020-COHID.

Dentre as justificativas para não apresentação das informações solicitadas, o documento menciona o Despacho nº 7927047 destacando que “(...) *existem pontos a serem complementados, os quais poderão ser atendidos no detalhamento do PBA, onde serão realizados Diagnósticos Socioambientais Participativos (DSAP) com a população local para elaboração dos planos e programas.*”

É importante enfatizar que o Despacho nº 7927047, apontou alguns itens que poderiam ser complementados no detalhamento do PBA. No entanto, destacou que “*há questionamentos que necessitam serem respondidos pelo DNIT para um posicionamento conclusivo pelo Ibama acerca do requerimento de Licença Prévia para as Obras de Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do rio Tocantins.*” Diante disso, o referido Despacho solicitou a apresentação dos esclarecimentos/complementações requeridas relacionadas aos meios físico, biótico (flora e fauna) e meio socioeconômico, considerando a necessidade das informações para a tomada de decisão acerca da viabilidade ambiental da atividade proposta.

¹⁰⁰ “Diante do exposto no corpo deste Parecer, conclui-se que o empreendedor não atendeu ou não respondeu à maioria das recomendações do Parecer Técnico nº 73/2020-COHID elencados abaixo:

I) Itens não atendidos:

1. Meio Físico: 2.2.14.

2. Meio Biótico: 2.3.1.1; 2.3.2.1; 2.3.2.2; 2.3.2.3; 2.6.4; e 2.6.5.

II) Itens não respondidos:

a) Meio Físico: 2.2.5; 2.2.8.

b) Meio Biótico: 2.3.1.2; 2.3.1.3; e 2.3.1.4; 2.5.2; 2.5.4; 2.6.3; 2.6.7; 2.6.8; 2.6.9; 2.6.10; 2.6.11 e 2.6.14.

c) Meio Socioeconômico: 2.4.1.1; 2.4.1.2; 2.4.1.3; 2.4.1.5; 2.4.1.7; 2.4.1.8; 2.4.2.1; 2.4.2.2; 2.4.2.3; 2.4.3.1; 2.4.3.2; 2.4.4.1; 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4; 2.4.4.5; 2.4.4.6; 2.5.7.2; 2.5.7.3; 2.5.7.4; 2.5.7.5; 2.5.7.6; 2.5.7.7; 2.7.1; 2.7.2; e 2.7.3.”

Assim, a equipe técnica conclui que “Considerando as lacunas e falhas no diagnóstico socioambiental identificadas nos Pareceres Técnicos nº 76/2019-COMAR e 73/2020-COHID e o não atendimento destes, conforme exposto ao longo deste Parecer, esta equipe técnica conclui que não há como analisar a viabilidade ambiental do empreendimento sem que as pendências apontadas sejam sanadas”¹⁰¹.

No mesmo sentido, a CGTEF:

A análise realizada pela equipe técnica aponta diversas lacunas nas informações apresentadas, de maneira que não possibilita a análise de viabilidade ambiental da atividade solicitada. Cabe destacar que há informações que podem ser condicionadas a apresentação à fase de elaboração do PGA, porém há informações primordiais para o correto diagnóstico dos meios físico, biótico e socioeconômico que impactam diretamente na análise de viabilidade¹⁰².

No entanto, a DILIC, através de seu Diretor JÔNATAS SOUZA DA TRINDADE, questionou a necessidade de monitoramento do desembarque pesqueiro. Afirmou que a metodologia não teria sido prevista no Termo de Referência da *Hidrovia*, mas somente no Termo de Referência das Usinas Hidrelétricas, cuja aplicação ao caso seria inadequada diante das diferenças de natureza e de magnitude de impacto entre as tipologias¹⁰³:

2.4.1.1 Contemplar a produção pesqueira durante o ano hidrológico, por espécie, por localidade e região.

Item considerado como não respondido.

[...]

Verifica-se do apresentado, diferenças entre o requerido no Termo de Referência emitido pelo Ibama e o que a equipe técnica consignou no Parecer Técnico 76 (5627871). No parecer, a equipe indicou a necessidade de utilização, como parâmetro, o padrão requerido em Termos de Referência para hidrelétricas.

Considerando que as atividades de derrocamento e dragagem, se aprovadas, devem se dar em tempo certo (de forma temporária) e localizada, questiona-se a necessidade de se requisitar informações detalhadas, que seriam exigíveis para um estudo ambiental de empreendimento hidrelétrico que apresenta aspectos e impactos diferenciados em relação ao projeto em análise, considerando a temporalidade e a formação de barreira como no caso de uma construção de barragem. Existe uma clara diferença entre uma obra de derrocamento e dragagem se comparada com uma hidrelétrica, que normalmente barra ou desvia trecho de um curso de rio. Adicionalmente, a tipologia hidrelétrica pressupõe mudanças significativas no movimento das correntes, transformando o rio em determinados trechos de lóticos para lênticos, o que influencia diretamente na ictiofauna local. Já o projeto de

¹⁰¹ Despacho nº. 9316966/2021-COHID/CGTEF/DILIC.

¹⁰² Despacho nº. 9332637/2021-CGTEF/DILIC.

¹⁰³ Despacho nº. 9345768/2021-DILIC.

derrocamento e dragagem não altera essa condição natural no trecho objeto das obras solicitadas (considerando nesse cenário, também, a modelagem apresentada no estudo).

Pelo exposto, indaga-se se a avaliação de impacto prescinde ou não das informações adicionais requeridas no Parecer Técnico 76 (5627871); se as medidas descritas no EIA-RIMA seriam suficientes ou não para mitigar ou compensar os impactos esperados com a atividade, considerando-se nesse cenário, o indicado nos estudos; se foram identificados ou não pesqueiros importantes que possam vir a ser afetados, permanente ou temporariamente, pelo empreendimento, considerando a temporalidade da atividade; se a extensão e largura do rio suporta a realização da atividade pesqueira em outros locais durante a execução das atividades de derrocamento e dragagem. Considera-se como necessário, a partir do exposto, que se proceda nova avaliação técnica, que leve em consideração as ponderações de mérito aqui apresentadas e, se avaliado efetivamente como necessário, solicitar as complementações ao empreendedor.

Este mesmo raciocínio foi utilizado para questionar a exigência dos estudos 2.4.1.2¹⁰⁴, 2.4.1.3¹⁰⁵, 2.4.1.5¹⁰⁶, 2.4.1.7¹⁰⁷ e 2.4.4.6¹⁰⁸, todos relativos à pesca, o que contrariou os quatro pareceres técnicos e oito despachos existentes nos autos a respeito. O questionamento não tem fundamento, pois a **apresentação de dados de monitoramento de desembarque**

¹⁰⁴ “2.4.1.2 Estimar o esforço pesqueiro por embarcação e por apetrecho.

Metodologia: monitoramento do desembarque pesqueiro. Item considerado não respondido pela equipe técnica. [...] Pelo exposto, avalio que as mesmas considerações apresentadas por esta Diretoria no item anterior (2.4.1.1) devem ser observadas para este item.”

¹⁰⁵ “2.4.1.3 Mapear os pontos de desembarque pesqueiro e as áreas de pesca em toda a ADA.

Item considerado não respondido pela equipe técnica. [...] A partir do exposto, avalio que as mesmas considerações apresentadas no item anterior (2.4.1.1) devem ser observadas para este item, considerando, ainda, as informações acima compiladas.”

¹⁰⁶ “2.4.1.5 Apresentar levantamento de dados junto às colônias de pesca, agremiações, entidades, ONGs, conselhos, sindicatos e/ou entidades independentes eventualmente associadas à atividade pesqueira sobre os pescadores (responsáveis e auxiliares) que poderão ter seu modo de vida afetado pelo empreendimento.

Item considerado não respondido pela equipe técnica. [...] Verifica-se do apresentado, diferenças entre o requerido no Termo de Referência emitido pelo Ibama e o que a equipe técnica consignou no Parecer Técnico 76 (5627871). O Termo de Referência não requereu o recorte descrito no citado parecer. Avalio como necessário considerar a AIA apresentada no estudo e ponderar acerca do potencial e temporalidade dos impactos previstos para a atividade, e se atividade afetará o modo de vida dos pescadores da região, considerando, também, a extensão / largura do rio vis à vis ao tamanho da obra pretendida e os ambientes a serem afetados com a obra, dentre outros.”

¹⁰⁷ “2.4.1.7 Apresentar estimativa da movimentação financeira relacionada ao exercício da atividade, considerando os empregos diretos e a representatividade da atividade para a economia local e finanças municipais. Estimar a renda bruta e líquida dos pescadores por ano e por mês, considerando a sazonalidade.

Item considerado não respondido pela equipe técnica. [...] Considerando as informações apresentadas nos estudos e na complementação, avalio que o empreendedor poderia ter trabalhado na individualização das informações apresentadas, calculando / estimando uma renda média mensal e anual auferida pelos pescadores, considerando que o Termo de Referência solicitou que fosse apresentada a situação de renda dos pescadores. A individualização poderia ter sido realizada, por exemplo, a partir das informações apresentadas na própria complementação apresentada pelo empreendedor adicionais de outras relacionadas.”

¹⁰⁸ “2.4.4.6 Apresentar o levantamento georreferenciado dos principais pesqueiros, tanto para a pesca artesanal como para a pesca ornamental, para toda a área diretamente afetada pelo empreendimento.

Item considerado não respondido pela equipe técnica. [...] O levantamento em mapa foi solicitado no Termo de Referência do Ibama. Avalio que esse levantamento pode ser apresentado em uma eventual etapa de licenciamento de instalação, considerando que foi proposto programa específico de Ação referido a atividade pesqueira.”

pesqueiro consta no Termo de Referência da Hidrovia¹⁰⁹. Diferentemente de modalidades simplificadas de avaliação de impactos, como o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o EIA pressupõe a coleta de dados primários.

Ademais, enquanto licenciador, o IBAMA tem a prerrogativa de solicitar complementações “em decorrência da análise dos estudos ambientais apresentados”, conforme a Resolução/CONAMA nº. 237/1997, artigo 10, IV, considerando que o licenciamento ambiental é um processo dinâmico e que a *Hidrovia* é uma tipologia relativamente “nova”, com diversos parâmetros que ainda estão sendo sedimentados do ponto de vista técnico e administrativo.

O Diretor, então, determinou que a questão fosse submetida a uma nova apreciação técnica, o que foi feito através do Parecer Técnico nº. 109. Nesse parecer, os analistas ambientais demonstraram que **a exigência dos estudos questionados não extrapolou o Termo de Referência da Hidrovia**, bem como reiteraram a importância do monitoramento do desembarque pesqueiro para a constituição do marco zero do licenciamento:

D - Meio Socioeconômico

D1 - Considerações iniciais

Para o componente do Meio Socioeconômico, os principais questionamentos do Despacho 9345768/2021-DILIC referem-se à: 1) necessidade de se fazer um estudo detalhado da atividade pesqueira tendo como modelo o Termo de Referência (TR) utilizado no EIA de hidrelétricas [...] Diversos itens considerados com o viés das hidrelétricas, segundo o Despacho, exorbitaram ao preconizado no Termo de Referência aprovado para o empreendimento. [...]

2.4.1.1 Levantar o número de pescadores, os petrechos de pesca, caracterização das embarcações, a produção pesqueira por espécie, por

¹⁰⁹ “Mapear e caracterizar as comunidades pesqueiras da AID, 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) o desembarque médio (kg); (i) quantos vivem exclusivamente da pesca; (j) outras formas de renda.

Indicar em mapa, potenciais restrições à pesca a serem estabelecidas devido às obras, identificando as comunidades pesqueiras afetadas.

Mapeamento e caracterização das áreas preferenciais utilizadas para a pesca profissional e esportiva, relacionando à presença de pescadores na área de influência e descrevendo as interferências decorrentes direta e indiretamente da atividade de dragagem e derrocamento nas áreas preferenciais de pesca.

Descrever a frota pesqueira atuante nas áreas de influência do empreendimento, caracterizando o número de embarcações que compõem a frota artesanal e industrial e os petrechos de pesca utilizados por cada frota.

Complementarmente, *deverão ser apresentados dados de desembarque na região*, que mostrem dados quantitativos para as espécies relevantes economicamente” (Id. 13723619, grifo nosso).

localidade e na região, observando a sazonalidade e o ano hidrológico completo. (PT 76/2019)

- PT nº 73/2020-COHID: *Item parcialmente atendido.*
- Justificativa: os dados apresentados não contemplaram a produção pesqueira durante o ano hidrológico, por espécie, por localidade e região.
- PT 16/2021-COHID: *Item não atendido.*
- Despacho 9345768/2021-DILIC: *O Parecer técnico nº 76/2019 usou como parâmetro para avaliar o EIA o padrão de Termo de Referência utilizado para hidrelétricas. Neste sentido, indaga se as informações apresentadas no EIA já não seriam suficientes para a fase atual dos estudos (análise de viabilidade ambiental do empreendimento).*
- Análise Equipe: O Termo de Referência para a realização do EIA traz em suas Diretrizes Gerais o seguinte texto: “O EIA/RIMA deverá conter, no mínimo, os conteúdos elencados neste TR, corroborando com as seguintes premissas:

A apresentação do diagnóstico ambiental das áreas de estudo do empreendimento deverá considerar a sazonalidade dos processos ambientais ocorrentes nos três componentes (físico, biótico e socioeconômico); (Termo de Referência para elaboração do EIA da Dragagem e Derrocamento da Via Navegável do Rio Tocantins – Vol. II – Fl. 216 – SEI 4797781)

Portanto, o PT 76/2019 não extrapolou, neste item, o preconizado no TR.

A variação do rio ao longo do ano (vazante, seca, enchente e cheia) interfere na quantidade e nas espécies mais capturadas. Considerando que tais informações são importantes para a definição de um tempo zero (T0) do empreendimento, onde as condições ambientais ainda não foram modificadas por obras de instalação, e que servirão de parâmetro para o processo de reparação das condições de vida, de trabalho e de sobrevivência das comunidades ribeirinhas em caso de impacto do empreendimento, avalia-se pertinente o detalhamento conforme a sazonalidade.

Os dados apresentados pelo empreendedor, resumidos acima nos itens do TR, dão uma ideia geral da situação da pesca na região do empreendimento, mas não são suficientes para estabelecer a base de comparação com os movimentos que podem ser desencadeados com a implantação do empreendimento¹¹⁰.

Em que pese ter reforçado a imprescindibilidade do diagnóstico, o Parecer Técnico nº. 109 admitiu sua postergação para a fase seguinte do licenciamento, após a emissão de eventual licença prévia e durante o detalhamento do PBA:

O detalhamento destas informações pode ser obtido após uma possível Licença Prévia? Sim. Para tanto, a elaboração de um PBA de Monitoramento da Atividade Pesqueira deverá ser precedida da realização

¹¹⁰ Parecer Técnico nº. 109/2021-COHID/CGTEF/DILIC, Id. 10114349.

de um diagnóstico participativo com os pescadores da ADA. O Diagnóstico deve produzir um censo desses pescadores, identificando e atualizando a produção e a renda obtida com a pesca, entre outros dados. Recomenda-se ao empreendedor apresentar um Plano de Trabalho para a elaboração do PBA de monitoramento da atividade pesqueira que contemple as ações necessárias para garantir o diagnóstico participativo na ADA com o detalhamento da atividade pesqueira na região, observando a sazonalidade. O PT N° 73/2020-COHID fez algumas sugestões (Item 2.4.1.5) ao Plano de Ação da Atividade Pesqueira apresentado pelo empreendedor que deveriam ser implementadas imediatamente após uma possível emissão de Licença Prévia¹¹¹.

Esse novo posicionamento contrariou todas as manifestações técnicas produzidas até então, que apontaram invariavelmente que o diagnóstico da atividade pesqueira era imprescindível à análise de viabilidade socioambiental do empreendimento¹¹², conforme destacado anteriormente. A possibilidade de postergação não foi nem sequer fundamentada, afinal **não há justificativa razoável para se postergar o diagnóstico da atividade que sofrerá o principal impacto da Hidrovia sobre o meio socioeconômico.**

A mudança de posicionamento deve ser compreendida no contexto de **assédio institucional a que estavam submetidos os servidores de carreira do IBAMA**, exercido por diferentes níveis da gestão do governo federal à época, para suspender operações de fiscalização, avançar com o licenciamento ambiental de empreendimentos **à revelia dos óbices técnicos**, dentre outras pressões. De todo modo, ainda que tenha admitido a postergação, a manifestação técnica não deixa dúvidas quanto à necessidade dos estudos.

Diante da reavaliação, o DILIC proferiu um novo despacho em que considera a complementação do diagnóstico do *meio socioeconômico* como “matéria superada nessa fase”, isto é, na fase de obtenção de licença prévia:

Itens pertinentes ao meio socioeconômico

Conforme Despacho n°. 9345768/2021-DILIC, em consonância com o Parecer Técnico 109 (10114349), a matéria está superada nessa fase¹¹³.

O DNIT foi oficiado para complementar apenas as pendências dos *meios físico e biótico*, também apontadas no Parecer Técnico n°. 16 como fundamentais à análise de viabilidade. Foi apresentada, então, o que seria a terceira complementação do EIA¹¹⁴. Mais

¹¹¹ Parecer Técnico n°. 109/2021-COHID/CGTEF/DILIC, Id. 10114349.

¹¹² Ver Pareceres Técnicos n°. 160/2018, 76/2019, 73/2020 e 19/2021, e respectivos despachos.

¹¹³ Despacho n°. 10666306/2021-DILIC.

¹¹⁴ Ofício n°. 190730/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE, 22 de dezembro de 2021, Id. 11601325.

uma vez, não se trata de complementação, mas somente de argumentação sobre a suficiência dos estudos apresentados até então¹¹⁵, o que os cinco pareceres técnicos refutaram.

Os técnicos do IBAMA avaliaram a terceira “complementação” por meio do Parecer Técnico nº. 30¹¹⁶, de 2022. Não houve análise das pendências do *meio socioeconômico* em razão de a complementação do diagnóstico da atividade pesqueira ter sido dispensada nessa fase do licenciamento¹¹⁷. No entanto, os analistas ambientais reiteraram a impossibilidade de análise da viabilidade socioambiental do empreendimento, considerando que, passados mais de três anos, **a maior parte das solicitações** do IBAMA quanto aos *meios físico e biótico não haviam sido atendidas pelo DNIT*, com destaque para a **precariedade do diagnóstico dos impactos sobre ictiofauna e quelônios**:

Passados 38 meses desde o primeiro Parecer do IBAMA (Parecer Técnico nº 160/2018- COMAR/CGMC/DILIC) que trata da necessidade de adequações no Diagnóstico Ambiental, o DNIT segue sem atender grande parte delas, preferindo justificar suas deficiências com informações sem qualquer fundamento técnico científico.

Conforme a análise realizada ao longo deste Parecer, verificou-se que ainda existem pendências relacionadas ao Diagnóstico Ambiental que impossibilitam a avaliação conclusiva da viabilidade ambiental do empreendimento. Portanto, esta Equipe Técnica não recomenda expedição da LP até que as questões apontadas sejam sanadas.

Os estudos pendentes para a análise de viabilidade foram sistematizados no Quadro 1 ao final do Parecer Técnico nº. 30¹¹⁸. A COHID acompanhou o entendimento técnico e destacou que os estudos pendentes vinham sendo exigidos pelo IBAMA desde 2018, sem que o DNIT tenha atendido, mesmo passados quatro anos:

¹¹⁵ Nota Técnica nº. 74/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE.

¹¹⁶ Parecer Técnico nº 30/2022-COHID/CGTEF/DILIC, 15 de fevereiro de 2022.

¹¹⁷ “5.3 Meio socioeconômico

Para o Meio Socioeconômico, o Despacho nº 10666306/2021-DILIC informa que “[...] a matéria está superada nessa fase.”, ou seja, considera que os itens pendentes do Termo de Referência para o Meio Socioeconômico, para a Fase EIA, foram atendidos ou, quando não, foi justificada a sua pertinência para a próxima fase de licenciamento ambiental.

As análises que subsidiaram este posicionamento da DILIC encontram-se no Despacho nº 9345768/2021-DILIC e no PT nº 109/2021-COHID.

Cabe destacar que a Nota Técnica nº 29/2021/CEPAM/CGMAB/DPP/DNIT SEDE (Anexo 10262339), que analisou o PT nº 16/202-COHID e o Despacho nº 9345768/2021-DILIC, assim como PT nº 109/2021-COHID, que também analisou o Despacho nº 9345768/2021-DILIC, acataram diversos encaminhamentos destes documentos e indicaram que algumas informações e procedimentos relativos ao Meio Socioeconômico poderão ser detalhados na fase de elaboração do PBA.

Diante deste cenário, os itens do EIA para o Meio Socioeconômico não serão retomados aqui, devendo, em caso de viabilidade socioambiental do empreendimento, serem detalhados para a possível próxima etapa do licenciamento, considerando as orientações provenientes dos diversos pareceres e documentos elaborados pelo IBAMA.”

¹¹⁸ Itens 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.5.2, 2.6.3, 2.6.8, 2.6.9, 2.6.10, 2.6.11, 2.3.2.2, 2.6.5 (Id. 11928657, páginas 29 a 31).

Acompanho o entendimento da equipe técnica, que se faz necessário que sejam sanadas as pendências relacionadas ao Diagnóstico ambiental, de forma que possibilite uma avaliação conclusiva concernente a viabilidade ambiental do empreendimento e consequente posicionamento quanto a expedição da Licença Prévia.

Ademais, cabe destacar que, como mencionado no Parecer e neste Despacho, desde a apresentação do EIA/RIMA, em 2018, já foram emitidos vários documentos pelo Ibama acerca do requerimento de emissão da Licença Prévia do empreendimento, nos quais foram feitas reiteradas solicitações de esclarecimentos e complementações do EIA/Rima pelo Ibama, sem que até o momento as pendências tenham sido sanadas, assim, sugiro que tal fato seja observado pelo Ibama na deliberação quanto ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento¹¹⁹.

Diante da desídia persistente do DNIT, que não se desincumbiu da demonstração de viabilidade socioambiental do empreendimento, a CGTEF também acatou o parecer técnico e se posicionou pelo arquivamento do processo de licenciamento:

Acompanho o entendimento da Coordenação da COHID e equipe técnica, que se faz necessário que sejam sanadas as pendências relacionadas ao diagnóstico ambiental, de forma que possibilite uma avaliação conclusiva concernente a viabilidade ambiental do empreendimento e consequente posicionamento quanto a expedição da Licença Prévia.

Contudo, cabe destacar que, como mencionado nas manifestações da área técnica, desde a apresentação do EIA/RIMA original, em 2018, já foram emitidos inúmeros documentos pelo Ibama acerca do requerimento de emissão da Licença Prévia do empreendimento, nos quais foram feitas reiteradas solicitações de esclarecimentos e complementações do EIA/Rima, sem que até o momento as pendências tenham sido sanadas. Assim, primando pela economicidade dos recursos públicos que deverão ser despendidos em novas análises; pela transparência, clareza, uniformidade e organização das informações constantes do processo de licenciamento ambiental do projeto; manifesto pelo arquivamento do presente processo de licenciamento ambiental, considerando que não foram supridas as lacunas de esclarecimentos e complementações solicitadas ao empreendedor, e oportunizando que as informações nele apresentadas possam ser complementadas, reorganizadas e consolidadas para nova apresentação em novo processo a ser instaurado, caso seja esse o interesse do empreendedor¹²⁰.

A DILIC, através do seu Diretor JÔNATAS SOUZA DA TRINDADE, encampou o parecer e recomendou que o IBAMA concluísse pela inviabilidade do empreendimento, em decorrência “da reiterada incompletude do diagnóstico apresentado no EIA”:

Em atenção a análise das complementações ao EIA das Obras de Dragagem e Derrocagem na Via Navegável do rio Tocantins, realizada pela equipe

¹¹⁹ Despacho nº. 12029629/2022-COHID/CGTEF/DILIC.

¹²⁰ Despacho nº. 12053193/2022-CGTEF/DILIC.

técnica da COHID por meio do parecer técnico 30 (11928657); ao Despacho COHID 12029629; ao Despacho CGTEF 12053193 e considerando que:

- desde de setembro de 2019 o Ibama tem apontado necessidade de complementação do EIA das Obras de Dragagem e Derrocagem na Via Navegável do rio Tocantins;
- o empreendedor já apresentou até o momento 4 complementações;
- o Ibama já elaborou mais de 5 documentos técnicos de análise dos estudos desde 2019 que apontam incompletude dos estudos ambientais;
- a finalização da avaliação de impacto ambiental para o empreendimento foi prejudicada devido a lacunas nos estudos; [...]
- esta Diretoria tem mantido um posicionamento aderente às análises da equipe técnica e que em todas as manifestações foram pontuados que haviam questionamentos que necessitavam ser respondidos pelo DNIT para um posicionamento conclusivo pelo Ibama acerca do requerimento de Licença Prévia para as Obras de Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do rio Tocantins, conforme Ofício 5958695, Despacho nº 7927047/2020-DILIC, Despacho nº 9345768/2021-DILIC, Despacho nº 10666306/2021-DILIC;
- ao empreendedor o Ibama deu todas as oportunidades para apresentação do contraditório, além de prazo e oportunidade para complementação dos estudos, e que ainda sim, não surtiram os efeitos esperados; [...]

Recomendo que o Ibama conclua pela inviabilidade ambiental das Obras de Dragagem e Derrocagem na Via Navegável do rio Tocantins, decorrentes da reiterada incompletude do diagnóstico apresentado no Estudo de Impacto Ambiental-EIA¹²¹.

Na sequência, o Ministério da Economia - que até então não tinha qualquer manifestação no processo de licenciamento - apresentou a Nota Técnica nº. 31844/2022/ME ao IBAMA e ao Ministério da Infraestrutura em que defende os supostos benefícios econômicos da *Hidrovia Araguaia-Tocantins* e reafirma a obra como prioridade política do governo federal¹²². A nota sustenta, ainda, que os levantamentos exigidos pelo IBAMA poderiam ser postergados para a fase de requerimento da licença de instalação.

Sem que esse documento externo fosse submetido à apreciação técnica, como de praxe, o mesmo Diretor da DILIC, JÔNATAS SOUZA DA TRINDADE, proferiu novo despacho, em sentido totalmente contrário ao anterior em que ele próprio havia recomendado o arquivamento do licenciamento, agora com o entendimento de que a viabilidade ambiental teria sido demonstrada e que os estudos exigidos poderiam ser produzidos durante a elaboração do Plano Básico Ambiental, entre as licenças prévia e de instalação. Foi destacado o seguinte com relação ao diagnóstico da atividade pesqueira:

¹²¹ Despacho nº. 12079997/2022-DILIC.

¹²² Nota Técnica nº. 31844/2022/ME, de 13 de setembro de 2022, Id. 13615621.

Atividades pesqueiras fixas realizadas pelos ribeirinhos

O Parecer Técnico nº 30/2022-COHID/CGTEF/DILIC, de fevereiro de 2022, apontou como pendência “apontar, junto ao projeto da via navegável, os pontos das atividades pesqueiras fixas realizadas pelos ribeirinhos, como gaiolas de piscicultura, pontos favoráveis à colocação de redes de pesca, entre outros, interceptados ou não pela diretriz do canal de navegação (Item 2.2.9 do Estudo Complementar, item 9 do componente físico do Parecer Técnico nº 76/2019-COMAR/CGMAC/DILIC)”.

Embora essa pendência tenha sido apontada no meio físico, tem forte relação com o meio socioeconômico e, principalmente no trecho de derrocamento, os pareceres técnicos emitidos anteriormente já apontaram a pertinência da realização de um Diagnóstico Social Participativo e o cadastramento de todos os moradores desta região.

Em consonância com o Parecer Técnico 109/2021-COHID/CGTEF/DILIC (10114349), a matéria foi considerada superada nesta fase. Por coerência e pela relação existente entre os dois levantamentos (diagnóstico social participativo e pontos das atividades pesqueiras fixas realizadas pelos ribeirinhos), não se vê prejuízo em permitir que ambas sejam feitas conjuntamente após a LP. [...]

Diante de todo exposto, submeto à consideração de Vossa Senhoria, para avaliação e decisão, a Nota Técnica nº 31844/2022/ME (SEI ME 6170269 / SEI Ibama 13615621), com informações complementares e contextualizadas que visam apoiar a tomada de decisão institucional acerca da viabilidade ambiental ou não do projeto. Anoto que os documentos apresentados pelo Ministério da Economia e demais correlacionados, incluindo este despacho, indicam que o projeto de derrocamento e dragagem da via navegável do Rio Tocantins - Pedral do Lourenço é viável do ponto de vista ambiental, considerando, em especial, a redução de impactos que o modal hidroviário pode trazer para a região com a execução das obras propostas, conforme é apresentado na documentação supracitada¹²³.

O reconhecimento da viabilidade socioambiental pela DILIC **contrasta com todos os pareceres técnicos e despachos administrativos existentes no Processo/IBAMA nº. 02001.000809/2013-80**, que haviam identificado pendências graves quanto ao diagnóstico de impactos sobre os *meios físico e biótico*, cujo saneamento fora reputado como imprescindível à apreciação do requerimento de licença prévia.

Portanto, sem que o DNIT tivesse avançado em nada no saneamento das pendências desde o Parecer Técnico nº. 73 de 2020, o Diretor JÔNATAS SOUZA DA TRINDADE subverteu completamente o entendimento do IBAMA no caso, expressado de modo fundamentado e coerente ao longo de todo o processo de licenciamento ambiental, tanto pelos analistas ambientais quanto pelos próprios gestores. A perplexidade aumenta quando se verifica que **o primeiro despacho do DILIC** (aquele em que ele havia recomendado o

¹²³ Despacho nº. 13705016/2022-DILIC.

arquivamento do licenciamento) **foi excluído do SEI**, sem qualquer despacho justificando ou determinando o desentranhamento:

Autuação	
Processo:	02001.003540/2022-84
Tipo:	Licenciamento Ambiental Federal: Transporte Hidroviário Fluvial
Data de Geração:	11/02/2022
Interessados:	

Lista de Protocolos (4 registros):

<input checked="" type="checkbox"/>	Processo / Documento	Tipo	Data	Unidade
<input type="checkbox"/>	11928657	Parecer Técnico 30	11/02/2022	Cohid
<input type="checkbox"/>	12029629	Despacho	24/02/2022	Cohid
<input type="checkbox"/>	12053193	Despacho	03/03/2022	CGTef
	12079997	Despacho	07/03/2022	Dilic

O então Presidente do IBAMA, EDUARDO BIM, acatou o novo despacho da DILIC e determinou a expedição de licença prévia¹²⁴. No dia 11 de outubro de 2022, o **IBAMA emitiu a Licença Prévia nº. 676/2022, em favor do DNIT**. Abaixo, são transcritas as condicionantes relacionadas à atividade pesqueira:

2.9. Indicar a localização georreferenciada onde ocorrem das atividades pesqueiras fixas realizadas pelos ribeirinhos, como gaiolas de piscicultura, pontos favoráveis à colocação de redes de pesca, entre outros, interceptados ou não pela diretriz do canal de navegação

2.22. No âmbito do Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP)

2.22.1 Adotar critério para a participação dos pescadores e seus representantes no DSAP tendo por base a extensão dos impactos do empreendimento.

2.22.2. Realizar o Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSAP) na AID do empreendimento com os seguintes objetivos:

2.22.2.1. Atualizar e identificar a produção, o rendimento mensal e anual e o número de pessoas relacionadas à atividade pesqueira para todas as áreas diretamente afetadas pelo empreendimento antes de qualquer intervenção na região;

2.22.2.2. Especificar estas informações para a pesca comercial, pesca esportiva, pesca ornamental e pesca de subsistência. Considerar os atravessadores do mercado que financiam as saídas de pesca;

2.22.2.3. Mapear e georreferenciar as áreas de pesca (pescueiros);

2.22.2.4. Estimar o consumo e a dependência do pescado na segurança alimentar das famílias dos pescadores.

2.22.3. Apresentar ao Ibama, para aprovação, antes de ir à campo, o detalhamento da metodologia e das ações que serão adotadas para a realização do DSAP.

¹²⁴ Despacho nº. 13707781/2022-Gabin.

- 2.23. No âmbito do Programa de Indenização e Compensação Social (PICS)
- 2.23.1. Apresentar as medidas de controle, monitoramento, mitigação e ou compensação que serão adotadas em caso de impacto do empreendimento na atividade pesqueira, no transporte fluvial, nos imóveis localizados na ADA (nas atividades de explosões), nas áreas de lazer (praias), nos locais de captação de água para consumo humano, etc.
- 2.23.2. Adotar medidas que garantam a renda e a segurança alimentar das populações atingidas enquanto durarem os impactos incidentes às atividades pesqueiras quando eventualmente impactadas pelo empreendimento
- 2.23.4. Garantir a renda dos pescadores e auxiliares associados à atividade pesqueira, assim como, de qualquer atividade que possa ser impactada pelo empreendimento, durante a realização das obras de dragagem e derrocamento.
- 2.23.5. Em caso de indenização financeira aos atingidos, o PICS deve garantir uma renda no mínimo igual ao rendimento obtido pelos mesmos antes das intervenções.
- 2.24. Facultar a participação do IDEFLOR-Bio nas discussões para a elaboração dos Programas de Monitoramento da Atividade Pesqueira, Indenização e Compensação Social, Comunicação Social e Educação Ambiental.

O MPF, então, expediu a **Recomendação nº. 01/2023** no âmbito do Inquérito Civil nº. 1.23.001.000467/2017-46, orientando a “**suspensão da Licença Prévia nº. 676/2022** [...] até que haja manifestação conclusiva da área técnica da Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA quanto à suficiência das informações apresentadas no âmbito do estudo de impacto ambiental”, diante da carência de estudos do *meio biótico*, especificamente o diagnóstico de impactos sobre a ictiofauna e quelônios.

Ante o exposto, ao ser emitida sem que a viabilidade ambiental do empreendimento tenha sido demonstrada pelo DNIT, a Licença Prévia nº. 676/2022 padece de vício insanável por desvio de finalidade, pois diversos estudos do diagnóstico de impactos sobre o *meio socioeconômico* (Itens 2.4.1.1; 2.4.1.2; 2.4.1.3; 2.4.1.5; 2.4.1.7; 2.4.1.8; 2.4.2.1; 2.4.2.2; 2.4.2.3; 2.4.3.1; 2.4.3.2; 2.4.4.1; 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4; 2.4.4.5; 2.4.4.6; 2.5.7.2; 2.5.7.3; 2.5.7.4; 2.5.7.5; 2.5.7.6; 2.5.7.7; 2.7.1; 2.7.2; e 2.7.3.) e *biótico* (Itens 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.5.2, 2.6.3, 2.6.8, 2.6.9, 2.6.10, 2.6.11, 2.3.2.2, 2.6.5) foram postergados e/ou dispensados, a despeito de terem sido considerados imprescindíveis à análise de viabilidade ao longo de todo o processo de licenciamento ambiental, tanto pelos técnicos quanto pelos próprios gestores.

7. Da ausência de motivação para dispensa do monitoramento do desembarque pesqueiro durante um ciclo hidrológico

Parte dos **estudos pendentes** para avaliação da viabilidade foram **convertidos em condicionantes da Licença Prévia nº. 676/2022**. No entanto, alguns estudos que vinham

sendo exigidos para o diagnóstico e a avaliação de impactos sobre a atividade pesqueira **não foram expressamente incorporados à Licença**, incluindo aqueles que dependiam de **monitoramento do desembarque pesqueiro** (Itens 2.4.1.1, 2.4.1.2, 2.4.1.3).

O monitoramento do desembarque pesqueiro é uma metodologia amplamente consagrada na literatura científica e na técnica de avaliação de impactos socioambientais. Tem como uma de suas premissas a produção de informações para auxiliar as comunidades no processo de gestão da pesca, assim como subsidiar o poder público na tomada de decisões de forma participativa¹²⁵. O monitoramento consiste no preenchimento de *cartões de desembarque* por pescadores selecionados a partir de uma amostragem representativa, a depender do objetivo do monitoramento.

São inseridas informações com base nas pescarias realizadas, com ao menos as seguintes *variáveis numéricas*: “data da pesca, quantidade de pescadores envolvidos na pescaria, tempo gasto na pescaria (horas), tamanho e quantidade de redes, potência do motor (hp), captura por espécie (kg), captura total de espécies (kg), total de pescado vendidos (kg), total de pescado consumido (kg), remuneração total recebida pela venda (R\$-Reais), custos associados à pescaria (R\$-Reais)”¹²⁶. Estão entre os principais custos: gasolina, rancho, gelo, compra e manutenção de petrechos e embarcações.

Também devem ser preenchidas algumas *variáveis categóricas*, como: “nome do rio, nome do pescador, tipo de embarcação, local de pesca, ambiente de pesca, nome popular de espécie e tipo de petrecho”¹²⁷. O monitoramento do desembarque deve se estender por ao menos um ano, ao longo de um ciclo hidrológico completo, para a contemplar a sazonalidade que caracteriza a atividade, pois os locais de pesca, as espécies prevalentes, os apetrechos empregados e o esforço pesqueiro variam significativamente de acordo com a estação climática.

Diante da falta de previsão expressa na Licença Prévia nº. 676/2022, o DNIT apresentou relatório em que dá por cumpridas as *Condicionantes 2.22* (Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira) e *2.23* (Programa de Indenização e Compensação

¹²⁵ DA CUNHA, Cristiane; DE MELO, Luciana Santos; VALVERDE, Osmar Cidil Batista; DA SILVA, Herika Santos; PRYSTHON, Adriano. “Monitoramento adaptativo da pesca como subsídio para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o setor pesqueiro em São Geraldo do Araguaia, Pará, Brasil”. In: Revista Sumáuma, 2022, v. 12, p. 93-107.

¹²⁶ DA SILVA, Renato Sabino; DA SILVA, Rogério; KURIBAYASHI, Hugo; DA CUNHA, Cristiane; FRANCÊS, Carlos; SOUSA, Keid. “Clusterização de dados mistos para análise da atividade pesqueira artesanal na bacia Araguaia-Tocantins”. In: Revista Brasileira de Computação Aplicada, 2019, v. 11, n. 3, p. 157.

¹²⁷ *Ib. Idem.*

Social) unicamente pela aplicação do Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSAP)¹²⁸, metodologia que havia sido proposta na primeira complementação do EIA. Na ocasião, o IBAMA concordou com sua aplicação, mas como uma metodologia meramente complementar ao monitoramento do desembarque pesqueiro¹²⁹.

Ocorre que, com a emissão da licença, **o DSAP se tornou a única metodologia a compor o diagnóstico pesqueiro**, tanto para fins de monitoramento ambiental, quanto para a definição das indenizações decorrentes dos impactos sobre a atividade pesqueira. No entanto, não consta no licenciamento **nenhum parecer técnico ou mesmo despacho administrativo autorizando a substituição do monitoramento do desembarque pesqueiro pelo DSAP**. Recorda-se que o Parecer Técnico nº. 109 assentiu com a postergação, mas reiterou a imprescindibilidade do monitoramento.

Deste modo, ao emitir a Licença Prévia nº. 676/2022, o então Presidente do IBAMA, EDUARDO BIM, **dispensou**, de forma tácita e **sem qualquer motivação técnica e jurídica**, a realização de **monitoramento do desembarque pesqueiro**. Este fato implica *per se* em **nulidade da dispensa**.

Porém, não se trata de uma questão meramente jurídica. O monitoramento do desembarque pesqueiro durante um ciclo hidrológico completo é uma metodologia imprescindível à constituição do marco zero do licenciamento. Ele proporcionaria um conjunto de dados robustos e com abrangência satisfatória para uma futura identificação e mensuração dos impactos sobre a pesca. O **DSAP**, por outro lado, é uma **metodologia limitada e precária** para esta finalidade. A substituição do monitoramento pelo DSAP resultará em **infundáveis disputas sobre o reconhecimento da condição de atingido**, com previsíveis danos às comunidades ribeirinhas da região.

Esses aspectos técnicos serão discutidos com profundidade no aditamento desta *tutela provisória de urgência de caráter antecedente*, nos moldes do artigo 303, §1º, I do Código de Processo Civil, ocasião em que este órgão ministerial apresentará laudo técnico a respeito.

¹²⁸ Id. 19829015.

¹²⁹ Parecer Técnico nº. 73.

8. Da responsabilidade pelos impactos do funcionamento da *Hidrovia* sobre a atividade pesqueira

Foi registrado, em diversas passagens desta petição inicial, que o funcionamento da *Hidrovia* - tráfego de comboios e grandes embarcações - foi excluído do objeto do licenciamento ambiental nº. 02001.000909/2013-80, sob o entendimento de que o DNIT não teria qualquer responsabilidade sobre o monitoramento, a mitigação e a compensação dos impactos socioambientais decorrentes da operação de seu próprio empreendimento. Como visto, a exclusão foi resultado de uma mudança de entendimento institucional do Ministério do Transportes e do DNIT, acatada pela gestão do IBAMA à época, que considerou que o escopo do licenciamento de uma Hidrovia deveria se limitar às intervenções físicas, isto é, às obras de dragagem e de derrocagem.

Não consta nos autos do licenciamento qualquer fundamentação técnica ou administrativa para a exclusão; tampouco há informação de qual órgão/ente público seria responsável por tais impactos ou em qual tipologia a atividade deveria ser licenciada. Com a mudança do objeto, as **comunidades ribeirinhas do entorno do reservatório (APA Lago de Tucuruí) foram excluídas da AID do ambiente terrestre**, assim como todos os **indígenas, quilombolas e ribeirinhos localizados a jusante dos trechos de intervenção**, do município de Baião até Barcarena/PA.

Não se sustenta o argumento de que o funcionamento do canal de navegação teria impacto socioambiental desprezível. O próprio EIA e o ECI identificam diversos impactos sobre a biota aquática e a atividade pesqueira, bem como reconhecem que a operação poderá alterar locais de pesca e rotas de navegação, o que certamente tem implicações no **aumento do esforço pesqueiro e na redução da lucratividade da atividade**, com o aumento dos gastos com gelo, gasolina e rancho. O fluxo de embarcações de grande calado e de extensos comboios em hidrovias pode **intensificar processos erosivos das margens, afetar a qualidade da água e a estrutura das comunidades aquáticas** (afugentamento e perturbação comportamental da ictiofauna).

Além de promover modificações ao longo das margens, as hidrovias podem **afetar o uso do solo em terra**, de forma concentrada ou difusa, ao interferir nas atividades de pesca, turismo e lazer, e ser um vetor de transformações agropecuárias, industriais e urbanas ao

longo do seu trajeto¹³⁰. Recorda-se que o Ideflor-Bio afirmou que **todas as comunidades ribeirinhas localizadas no Mosaico Lago de Tucuruí serão diretamente afetadas**, logo deveriam ser incluídas na abrangência do diagnóstico e do monitoramento de impactos sobre a atividade pesqueira:

[O DNIT] Apresenta uma estimativa no número de comboios diários, no entanto, o empreendedor ainda não admite que a operação da hidrovía, independente do quantitativo do tráfego de balsa por dia, irá afetar diretamente as atividades desenvolvidas pelos moradores da área, principalmente no que se refere ao desenvolvimento da atividade da pesca¹³¹.

Nesse sentido, a partir das análises do EIA/ECI e do Ideflor-Bio, constata-se que os impactos sobre a atividade pesqueira se estenderão por todo o canal de navegação; não ficarão adstritos aos trechos de intervenção e ao *Mosaico*. O **laudo técnico Possíveis impactos da Hidrovía Araguaia-Tocantins nos peixes e nas pesca no baixo curso do rio Tocantins**, elaborado por professores da Universidade Federal do Pará e do Instituto Federal do Pará, demonstra que o canal de navegação irá interceptar locais de pesca de grande relevância para comunidades ribeirinhas de Baião e Cametá/PA, a jusante dos trechos de intervenção.

De início, os professores Dr. Edir Augusto Dias Pereira, Dra. Kelli Garboza da Costa e Dr. Jean Louchard Ferreira Soares destacam que a *Hidrovía* seria implantada em um **ecossistema fragilizado pela instalação de outros empreendimentos**, em especial a UHE Tucuruí:

O que temos que considerar são algumas implicações, tanto da abertura deste canal em um rio severamente assoreado nos últimos 40 anos de barramento pela Hidrelétrica de Tucuruí, ou seja em um ecossistema que tem buscado se reequilibrar com os impactos e consequências do barramento em todo curso à jusante, bem como – o que não prevê o EIA/RIMA – quanto ao processo de transporte de commodities de maneira constante pelo rio através de comboios de 200 m de comprimento, exigindo uma transposição diária de água do Reservatório da UHT (o lago) para o baixo curso pelo funcionamento das Eclusas. Sendo que as condições ecológicas do lago, ao longo do tempo, passaram por transformações que o distinguem ambientalmente das condições hídricas da jusante (p. 1).

A implantação de um canal de navegação, no trecho mais assoreado do baixo curso do rio Tocantins, poderá alterar a força, a velocidade e a direção das correntes, em especial

¹³⁰ SCUR, M.C. e CABRAL, W. Hidrovía Paraguai-Paraná: retratos e reflexões. Wetlands Internacional, 62p, 2019. Disponível em: <https://lac.wetlands.org/wp-content/uploads/sites/2/dlm_uploads/2020/01/20191024_HPP_Retratos_Reflexoes.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2024.

¹³¹ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Parecer Técnico IDEFLOR-Bio nº. 003/2020, Id. 8732714.

durante os períodos mais chuvosos, intensificando **processos erosivos**, inclusive em **ilhas** habitadas por comunidades ribeirinhas e que constituem **refúgios para diversas espécies aquáticas**:

A hidrodinâmica do rio Tocantins no seu baixo curso também pode sofrer alterações com abertura de um canal dessas dimensões em um sistema fluvial fragilizado, em processo de recuperação de relativo equilíbrio e em processo de assoreamento intenso em todo leito nessa parte do curso do rio. Um canal desta proporção, no trecho mais assoreado do rio, ainda que não tenha alta declividade, pode alterar a força, velocidade e direção das correntes, em particular nos períodos mais chuvosos quando a UHT é obrigada a liberar água do lago pela abertura das comportas da barragem. Alguns lugares do rio subsequentes ao canal podem sofrer, com o aumento da força das correntezas, processos erosivos, incluindo as ilhas onde residem ribeirinhos e constituem refúgios para várias espécies aquáticas, como a ilha de Marariá e do Igapijô (p. 2).

Os pesquisadores chamam atenção para o fato de que o canal de navegação irá **entrecortar**, no município de Baião, **canais do rio Tocantins** cuja **largura média** é de **apenas 200 metros**, justamente nas imediações de diversas comunidades quilombolas. O canal da *Hidrovia* atravessará as principais áreas de pesca dessa região, fundamentais para a economia e a alimentação de quilombolas e ribeirinhos dos municípios de Baião, Mocajuba, Cametá e Limoeiro do Ajuru:

O canal também será aberto passando entre a margem direita do rio e as ilhas que ficam no território de Baião, em particular as próximas aos territórios quilombolas ribeirinhos de Cardoso e Calados (Figura 1), cuja largura em média é de 200 metros. Ilhas como a Ilha do Bacuruí e Ilha da Terra Alta se tornaram, após o barramento do rio, os principais “berçários” dos peixes do baixo Tocantins, com suas ressacas e lagos internos (Figura 7). Estes lagos ficam isolados do rio na estiagem, mas se conectam com o rio Tocantins no inverno (devido às chuvas e cheias do rio), fazendo com que muitas espécies repovoem o rio Tocantins. Inclusive na ilha do Bacuruí, na ressaca do (rio) Himim, fora criada uma reserva ambiental pelo município de Baião, a partir da auto-organização dos pescadores das vilas da margem direita desse trecho que pescam no local. É importante notar que nos últimos anos essa região sofreu imensas perdas hídricas, sendo que os principais lagos da região praticamente secaram (Figura 9 e Figura 10). [...]

O mais preocupante é que o canal da *Hidrovia* vai atravessar as principais áreas de pesca dessa parte do rio Tocantins (Figura 8), importantes para a economia e a alimentação dos quilombolas e ribeirinhos, incluindo os que vivem na cidade. A dinâmica da pesca nessa área do rio Tocantins envolve tanto pescadores de vilas e comunidades ribeirinhas locais, de Baião e Mocajuba, como pescadores que sobem o rio para realizar a pesca em determinados períodos, desde Cametá, ou seja, pescadores comerciais e pescadores familiares voltados para o autoconsumo. São muitos os locais de pescas, apontados pelos pescadores, que o canal da *Hidrovia* vai atravessar ou passar muito próximo (Figura 8) (p. 2-3).

Os professores alertam que o DNIT não fez prognóstico dos **impactos** que o trânsito frequente de embarcações poderá provocar sobre as práticas de pesca, em **áreas ecologicamente sensíveis** e importantes para a recuperação dos estoques pesqueiros, como do **mapará**, da **tainha**, da **pescada**, do **curimatá** e da **jutuarana**, espécies importantes para a **segurança alimentar** e para a **economia dos ribeirinhos**:

O trânsito frequente e tão grande de embarcações no rio Tocantins pode afetar muito as práticas de pescas, as formas de proteção e recuperação de estoques pesqueiros comunitários, por meio dos acordos de pesca, as práticas de pesca e a reprodução do pescado para além do trecho do canal previsto a ser aberto por dragagem (Figura 6). Por onde esse fluxo passará nos municípios de Mocajuba, Cametá e Limoeiro do Ajuru se distribuem importantes comunidades ribeirinhas e áreas de pesca. Estas, em sua maioria, são comunidades em áreas que o INCRA transformou em Projeto de Assentamentos Agroextrativistas (Figura 2 e Figura 3). O DNIT não prevê o que ocorrerá com a pesca no rio Tocantins pelo fluxo de embarcações que a Hidrovia vai criar em áreas sensíveis ecologicamente e importantes, como temos visto, para reprodução/recuperação de peixes (para a dieta alimentar ribeirinha) e também de pescas, como do mapará, da tainha, da pescada, do curimatá, da jutuarana etc (p. 3-4).

Os pesquisadores também enumeram diversos impactos decorrentes da atividade de dragagem. Um ponto ignorado pelo EIA é que a dinâmica hidrossedimentológica desse trecho do rio Tocantins certamente implicará a **necessidade de realização de dragagens periódicas**, com a possibilidade de produzir impactos irreversíveis sobre a biota aquática:

São vários os exemplos de impactos ambientais de hidrovias sobre a biota, mostrando que os custos ambientais excedem o lucro gerado. O rio Tocantins, no setor que atravessa os territórios do municípios de Cametá, Limoeiro do Ajuru e Igarapé-Miri, possui uma dinâmica de linha de costa, representada por furos e paranás, sob a influência de marés oceânicas, alterações (diárias, quinzenais, anuais) nos canais fluviais, no aparecimento/desaparecimento de bancos de areias e as frentes de deposição (*point bar*). Essas características do setor baixo do rio Tocantins, mais próximo à sua foz, fazem com que a navegabilidade dependa das marés e de rotas alternativas, em função de centenas de ilhas e bancos de areias que são modificados pela dinâmica fluvial. Assim, a dragagem de sedimentos nesse setor, necessária para navegabilidade, poderá ser periódica e causará grandes e talvez irreversíveis impactos sobre a biota. Entre os impactos causados pela dragagem de sedimento, destacamos:

- Remoção de substâncias tóxicas do sedimento para a coluna d'água, deterioração da qualidade da água e diminuição da produtividade primária e secundária;
- Contaminação e diminuição da complexidade das redes alimentares;
- Aumento da mortalidade de peixes por asfíxia e intoxicação, declínio na atividade pesqueira;
- Destruição de habitats da fauna bentônica e da avifauna com a remoção de bancos de areia;
- Perda da diversidade de espécies planctônicas, bentos e peixes;
- Decréscimo na densidade e riqueza de organismos aquáticos;

- Diminuição da riqueza de macrófitas, aves aquáticas e invertebrados nativos;
- Modificação nas rotas de migração de peixes devido aos cortes de meandros que quebram a tendência natural do curso d'água;
- Alteração da vegetação das margens do rio;
- Riscos de incrustação de invertebrados exóticos nas dragas e nos cascos das embarcações, transferência de formas larvares de espécies exóticas em tanques de lastro;
- Espalhamento do mexilhão-dourado (*Limnoperna fortunei*), uma espécie exótica invasora que entope tubulações e traz prejuízos a pesca e a biodiversidade do baixo rio Tocantins.

A turbidez e os sólidos em suspensão aumentam devido a perturbação do fundo e a maior velocidade da corrente durante e após a dragagem. Qualquer mudança na velocidade e turbidez, causada pela dragagem ou passagem de comboios, reduz o habitat disponível para grupos de espécies (p. 5-6).

O mapa a seguir demonstra que o canal de navegação passará nas **imediações de diversos territórios ribeirinhos**, regularizados como PAEs. A região está localizada no município de Cametá e não é reconhecida como diretamente afetada, graças aos artifícios adotados pelo DNIT. É possível observar que a *Hidrovia* atravessará canais estreitos do rio Tocantins:

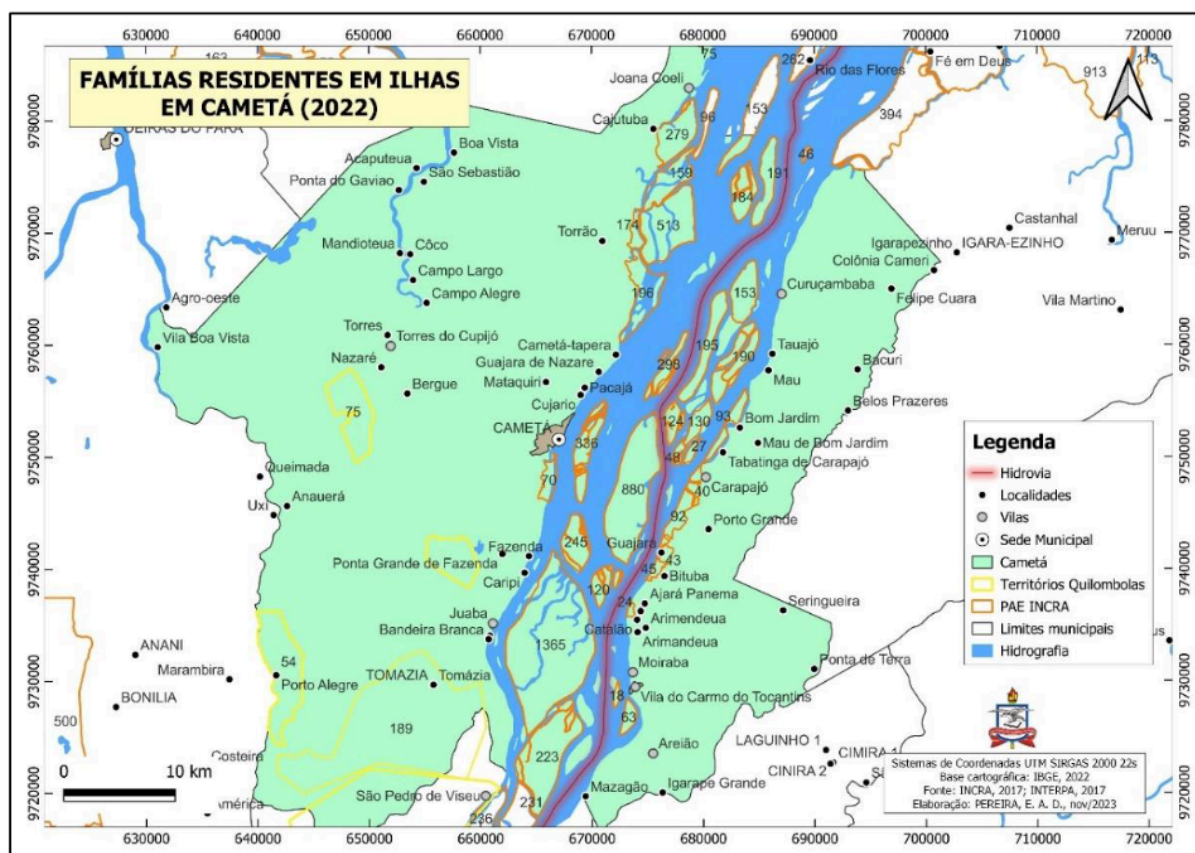


Figura 11. PAEs localizados no município de Cametá e o canal de navegação.

A imagem adiante, por sua vez, demonstra que o canal de navegação irá **cortar diversos acordos de pesca homologados pela SEMAS/PA**, vinculados às comunidades ribeirinhas do município de **Cametá/PA**:

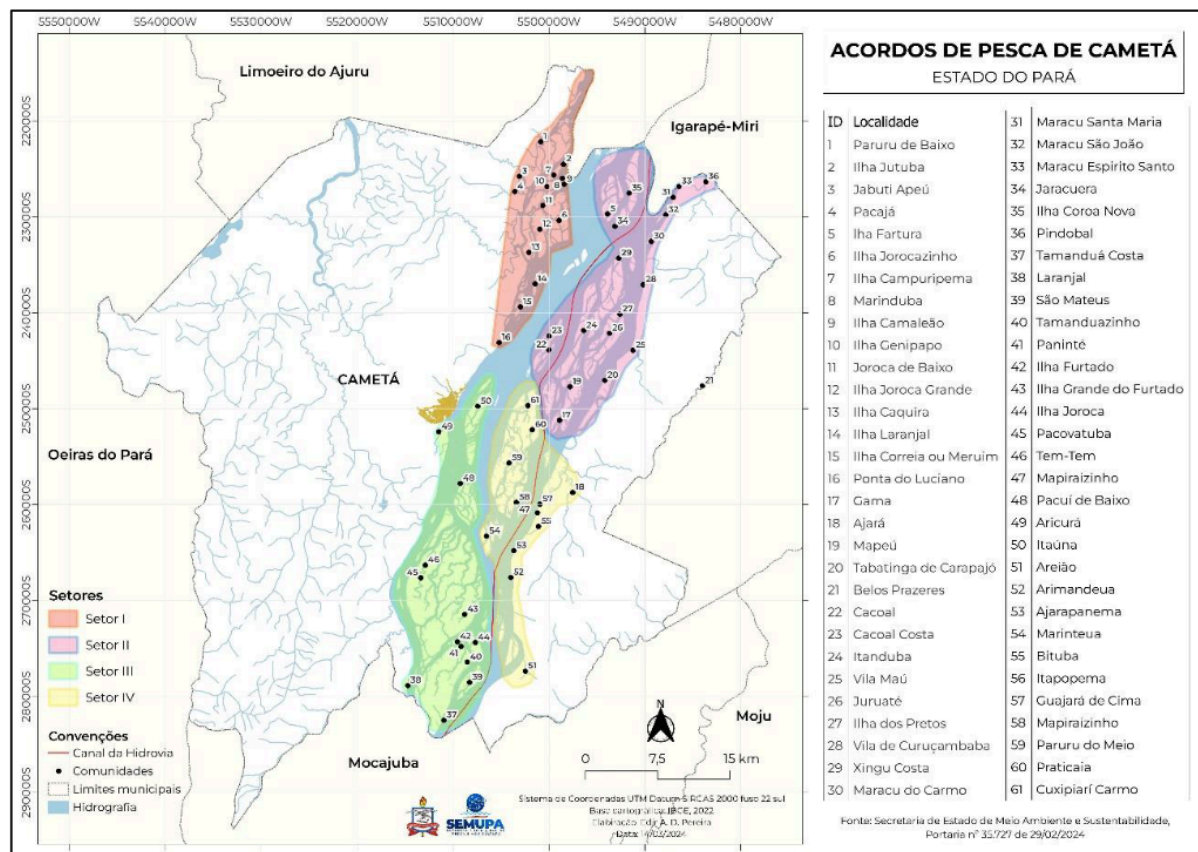


Figura 12. Acordos de pesca do município de Cametá e o canal de navegação da *Hidrovia*.

A imagem seguinte evidencia que o canal da *Hidrovia* também interceptará diversos **pontos de pesca** de comunidades ribeirinhas do município de **Baião/PA**:

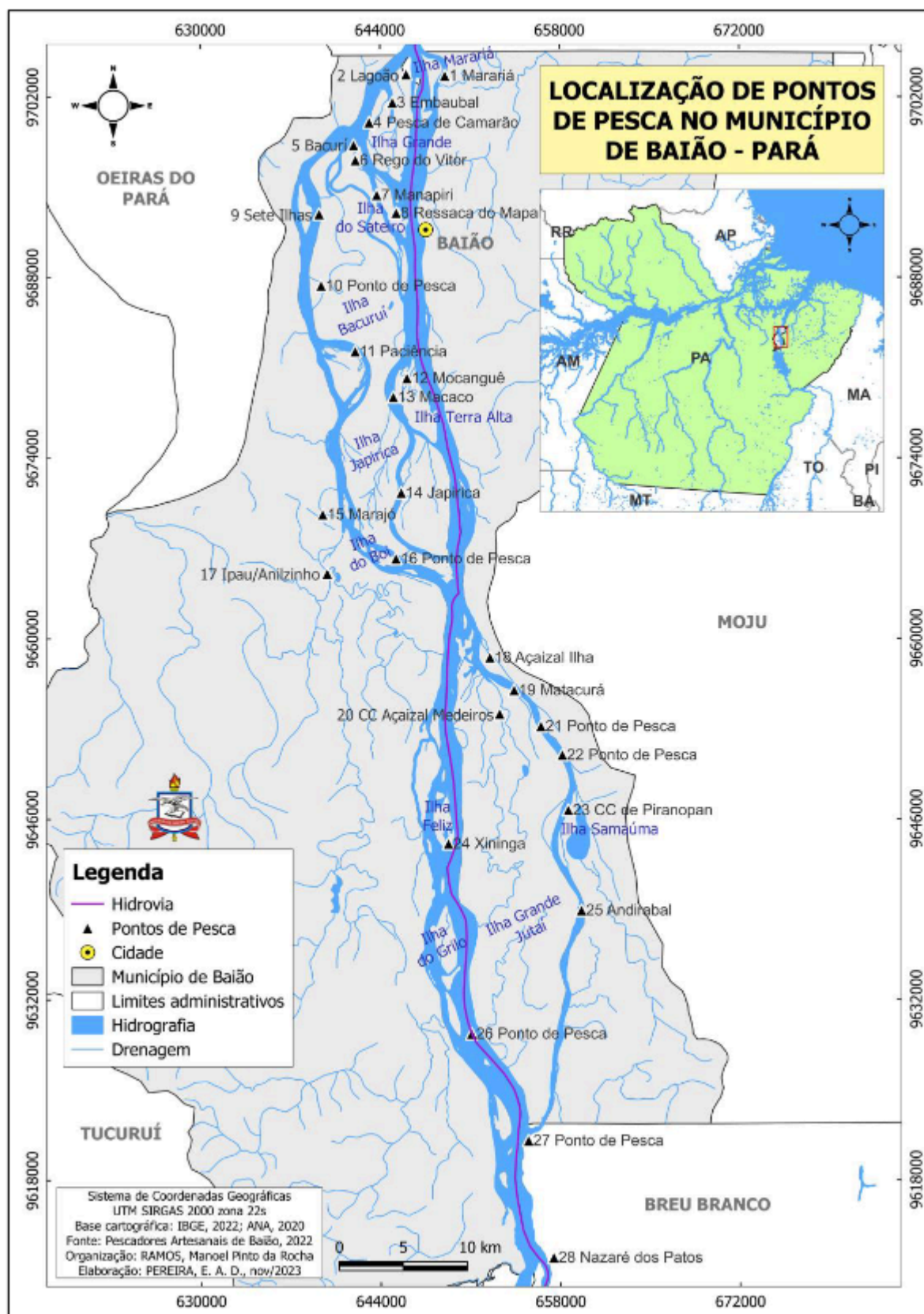


Figura 13. Pontos de pesca do município de Baião e o canal de navegação da *Hidrovia*.

Portanto, não há dúvidas de que o funcionamento da *Hidrovia* irá afetar a atividade pesqueira. Sua exclusão do objeto do licenciamento, além de não ter sido fundamentada, viola os princípios constitucionais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.

9. Da negação da condição de atingido e da precarização da vida dos povos e comunidades

O que está por trás dos artifícios de limitação das áreas reconhecidas como impactadas e da substituição da metodologia de diagnóstico é a **redução dos custos do empreendimento**, pois os **gastos** com medidas de monitoramento, mitigação e compensação são **proporcionais à população contemplada** e aos **impactos reconhecidos**.

O empreendedor deveria se pautar estritamente em dados técnicos para delimitar as áreas de interferência. A delimitação é uma ferramenta para auxiliar o empreendedor no gerenciamento dos impactos, dando alguma previsibilidade aos custos, bem como para desencadear a participação dos entes intervenientes no licenciamento, como a FUNAI e o INCRA. As **distâncias** estabelecidas na **Portaria nº. 60** devem ser lidas apenas como um raio de presunção de impactos diretos, jamais como critério decisivo para negar a consulta prévia, a produção de estudos e até mesmo a participação dos intervenientes.

No entanto, na prática, as delimitações têm sido feitas de maneira precariamente fundamentadas e utilizadas pelo empreendedor como réguas de corte para a internalização dos impactos (e custos) do seu empreendimento. O **empreendedor arbitra o quanto está disposto a gastar com medidas de controle ambiental**, ainda que os danos superem significativamente as linhas artificialmente traçadas.

No caso, o DNIT definiu a *AID do ambiente terrestre* por meio de um *buffer* de 3 km no entorno da via navegável. Não consta no EIA explicação para adoção desta distância específica. Recorda-se que o estudo anterior havia adotado a distância de 20 km a partir das margens do rio. De igual modo, a abrangência do ECI e do ECQ foi definida a partir de aplicação analógica da Portaria nº. 60 quanto ao raio de presunção de impactos previsto para as ferrovias, equivalente a 10 km. Ocorre que as **distâncias de presunção de impacto estabelecidas nesta Portaria não possuem fundamentação técnica, nem administrativa**. Com isso, os povos e comunidades cujas áreas de habitação não estão inseridas nas áreas delimitadas são completamente excluídos do licenciamento, ainda que tenham a pesca artesanal no rio Tocantins como sua principal atividade econômica e de subsistência.

A forma como os **réus estão aplicando as áreas de interferência** no presente licenciamento ambiental - isto é, como critério **para excluir sumariamente populações e territórios da abrangência dos estudos e da consulta prévia** - dá razão a críticas de que sua delimitação não é lastreada em uma análise técnica socioambiental¹³²; é a eficiência econômica que dá a última palavra quanto aos impactos e danos a que o empreendedor estaria disposto a se comprometer.

Esse cenário é agravado pelo fato de as condições e as variáveis da eficiência econômica serem estabelecidas ainda durante o planejamento setorial da obra de infraestrutura, antes do licenciamento ambiental. É na etapa de planejamento que são elaborados o Projeto Executivo, a Análise de Custo Benefício, a Análise de Impacto Econômico e o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) do empreendimento¹³³.

Significa que os **“custos” da Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins foram estimados pelo DNIT antes mesmo de seus impactos econômicos, socioculturais e ambientais serem avaliados**. O licenciamento é iniciado com um teto previamente definido para os gastos com medidas condicionantes.

Tal circunstância explica, mas não justifica legalmente, a utilização de uma limitação prévia (e arbitrária) de áreas de interferência como critério para exclusão sumária de povos e comunidades da abrangência dos impactos que deverão ser mitigados ou compensados. Os termos da viabilidade econômica do empreendimento foram sacramentados sem qualquer consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades afetados. A consulta prévia deve ser observada desde as primeiras etapas de planejamento da obra e ao longo de todo licenciamento ambiental, o que não ocorreu, como visto.

Os povos e comunidades não são ignorados apenas como sujeitos participativos, mas também enquanto destinatários de políticas públicas. Os **projetos** ditos de desenvolvimento **não são pensados para a população amazônica**, muito menos para a “pequena” economia ou para as reais necessidades e demandas dos indígenas, quilombolas e ribeirinhos da região. Isso fica evidente no item 2.2.2 *Justificativas* do EIA, em que o empreendimento é

¹³² VAINER, Carlos. 2008. “Conceito de Atingido: uma revisão do debate” In ROTHMAN, Franklin Daniel. Vidas Alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. Viçosa: Editora UFV, v. 1, 2008, p. 39-63.

¹³³ ROJAS GARZÓN, Biviany; NAKANE, Mariel; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura. Brasília/DF: Instituto Socioambiental, 2023, p. 19.

inteiramente **justificado com base na redução dos custos e na ampliação das exportações para o escoamento de grãos e minérios** (soja, milho, carvão mineral e minerais não metálicos), produzidos predominantemente no Centro-Oeste¹³⁴.

Com isso, os indígenas, quilombolas e ribeirinhos sofrerão, mais uma vez, com as agruras de um “desenvolvimento” que será desfrutado apenas alhures. Parafraseando o escritor uruguaio Eduardo Galeano: na divisão nacional do trabalho, alguns grupos especializaram-se em ganhar; outros foram especializados em perder¹³⁵.

Surge, então, o argumento utilitarista: esses povos e comunidades devem suportar os impactos “pontuais” do empreendimento em nome de um benefício maior, que seria compartilhado por toda a sociedade. Ainda que a concepção dos planos de desenvolvimento e a formulação de políticas públicas se insiram na seara da discricionariedade administrativa, a condição de conformidade constitucional, convencional e legal da perspectiva utilitarista em um Estado plural como o nosso é que o licenciamento ambiental seja capaz de garantir, no mínimo, que estes povos e comunidades sejam consultados previamente, não sofram ameaças à sua integridade física e cultural - o que deve ser considerado, inclusive, na análise de viabilidade socioambiental -, e, especialmente, que **as perdas que lhes serão impostas sejam mitigadas ou compensadas de forma justa e satisfatória**.

A perspectiva utilitarista também se baseia no desgastado argumento de que a população atingida seria reflexamente beneficiada pelo aquecimento da economia local. Mesmo que o Poder Judiciário não seja o campo adequado para este tipo de análise, os supostos benefícios econômicos são sempre lembrados para relativizar ou mesmo justificar a violação de direitos dos povos e comunidades. O argumento é apresentado nas ações judiciais como fato notório e incontroverso, que prescindiria da produção de provas. Parte-se da **premissa** fática, reiteradamente **desmentida** pela História, de que estes **empreendimentos teriam efeito redistributivo, não concentrador de bens e recursos**.

¹³⁴ “Sabe-se que grande parte da produção brasileira de grãos está concentrada na região Centro-Oeste, especificamente no estado do Mato Grosso, que responde por aproximadamente 30% da produção nacional. Devido à carência de infraestrutura adequada, como a hidrovias e ferrovias que levem essa produção aos portos do Norte, atualmente a maior parte da produção da região Centro-Oeste ainda é transportada para os portos da região Sul e Sudeste” (EIA, Volume I, p. 42).

“Ademais, a privilegiada posição geográfica dos portos localizados na região dos Estados do Pará e Maranhão (como os portos de Vila do Conde e Itaqui), em relação aos mercados consumidores da Europa e dos Estados Unidos, favorecerá uma redução significativa do custo do transporte, viabilizando a inserção da região do MA-TO-PI-BA, e se estendendo os Estados do Pará, Goiás e Mato Grosso ao processo produtivo nacional” (EIA, Volume I, p. 46).

¹³⁵ GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p. 17.

Por mais que ecoe nos poderes constituídos, esse discurso é recebido com bastante **desconfiança pela população da região**, que ainda tem viva em sua memória as mazelas e as promessas descumpridas da UHE Tucuruí, como ficou evidente nas **audiências públicas realizadas pelo MPF nos municípios de Tucuruí e Marabá**. A formação do reservatório deslocou compulsoriamente diversas comunidades e provocou danos irreversíveis à pesca a jusante da barragem, principal atividade econômica das comunidades ribeirinhas. O EIA da *Hidrovia* reconhece que a atividade pesqueira “foi drasticamente reduzida à jusante da barragem, na região do baixo Tocantins”¹³⁶.

Apesar disso, as populações removidas ou que tiveram sua subsistência duramente prejudicada pelos danos à pesca não receberam o mínimo de condições para que pudessem refazer suas vidas individuais, familiares e comunitárias. Enfrentaram longos péréplos, em alguns casos seguem enfrentando, para acessarem as devidas reparações.

Exemplo paradigmático é o caso do povo indígena Asurini, da Terra Indígena Trocará, que somente teve sua condição de atingido integralmente reconhecida pelo Estado brasileiro em 2018, quatro décadas após a construção da barragem, por meio de acordo judicial celebrado com a Eletrobrás/Eletronorte, que busca garantir a implantação de medidas de compensação pelos danos causados pelo empreendimento¹³⁷.

Os **Asurini** serão **diretamente afetados pela construção da Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins**, projeto que vem renovar as promessas de desenvolvimento nunca cumpridas pela hidrelétrica ou mesmo pela BR-230. No entanto, apesar de os empreendimentos serem separados pela redemocratização e pela promulgação de uma nova Constituição, **o licenciamento da Hidrovia reedita antigas violações**, ao novamente negar a condição de atingido a povos e comunidades que indiscutivelmente terão suas vidas afetadas. O licenciamento da *Hidrovia* reconhece que a atividade produtiva pesqueira será afetada de modo significativo. Consta no EIA a informação de que a pesca responde por 50 a 75% da renda da maioria das comunidades ribeirinhas localizadas da AID.

A ictióloga Cristiane Cunha, professora da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), acompanhou o desembarque pesqueiro em sessenta e uma unidades produtivas de onze comunidades localizadas no entorno do reservatório e a montante da UHE Tucuruí, no Pedral do Lourenço, entre os anos de 2017 e 2019. Os resultados foram

¹³⁶ EIA, Volume III, p. 1331.

¹³⁷ Ação Civil Pública nº. 0000406 -42.2018.4.01.3907, Id. 211338346.

apresentados em **seminário técnico organizado pelo MPF**, que discutiu os impactos do derrocamento do Pedral. Para se ter medida da rentabilidade local da atividade, foram registradas **4.977 pescarias**, que capturaram quase **200 toneladas de pescado** e geraram uma receita total aos pescadores de **R\$ 670.077,00 (seiscentos e setenta mil e setenta e sete reais)**¹³⁸.

Como a atividade pesqueira sofrerá impactos e danos, a subsistência e a alimentação dessas comunidades serão comprometidas. O **impacto sobre a ictiofauna** não é, portanto, uma questão puramente **ecológica**, mas **econômica** e **sociocultural**, pois resultará na deterioração e na restrição de uso de um bem comum que constitui a base das economias comunitárias. Não por outro motivo a redução da pesca foi a preocupação predominante das comunidades ribeirinhas visitadas¹³⁹.

O rio Tocantins constitui o eixo do modo de vida, da economia, da locomoção e do lazer dos povos e comunidades da região. O EIA observa que há “[...] dependências cotidianas em relação ao rio que condicionam suas estratégias de subsistência”¹⁴⁰. Mesmo que os réus aleguem que os impactos seriam temporários - afirmação que desconsidera os impactos do funcionamento da *Hidrovia* -, os povos e comunidades precisam ser consultados de forma prévia, livre e informada.

Não se pode admitir que os povos e comunidades, justamente os grupos mais vulnerabilizados, paguem a fatura da redução de custos do empreendimento, fazendo valer a máxima da **concentração dos lucros** e **socialização dos prejuízos**. A negação da condição de atingido não só agrava o passivo socioambiental, como aprofunda um conflito econômico distributivo ao vincular, na prática, o ganho de eficiência econômica do projeto a não reposição das perdas das rendas dessas comunidades. É a **mais-valia ambiental**.

O caráter concentrador da *Hidrovia*, portanto, é intensificado por decisões políticas tomadas no licenciamento ambiental, como a redução indevida das áreas reconhecidas como impactadas, a retirada do funcionamento da hidrovia da matriz de impactos, a exclusão de comunidades do licenciamento, a elaboração de avaliação de impactos com metodologia inadequada, a ausência de um diagnóstico acurado do cenário anterior à instalação do empreendimento etc.

¹³⁸ Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=ILahqX0NDkA&list=PLT6zCwrxFIBiW2pKybbT7vxSgKIINfwCI>>.

¹³⁹ EIA, Volume IV, p. 1947.

¹⁴⁰ EIA, Volume IV, p. 1948.

Em que pese as economias desses povos e comunidades não serem prioridade política no planejamento dessas obras, elas devem ser resguardadas pelo licenciamento ambiental, que deve garantir a manutenção de suas condições de vida. Os **princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador** - pilares do direito ambiental - têm a **equidade como um valor em comum**: impõem que o agente econômico avalie, evite, mitigue e compense os impactos que sua obra ou atividade provoque ao meio ambiente e à sociedade - é a dita **internalização das externalidades negativas**; sob o olhar inverso, buscam evitar que a sociedade e o meio ambiente arquem com os “custos” da utilização privada de bens comuns.

O DNIT deve se responsabilizar pelos impactos temporários e permanentes das obras e do funcionamento de seu empreendimento. O EIA reconhece que a dragagem e a derrocagem irão afetar a ictiofauna, a pesca e a navegação em um extenso trecho do Tocantins, bem como que o funcionamento afetará os locais de pesca dos povos e comunidades.

Logo, há ao menos um critério técnico (e lógico) para definir se um povo ou comunidade será ou não afetada pelo empreendimento: o fato de fazer **uso tradicional desse trecho do rio**, por possuir locais de pesca ou rotas de navegação, **independentemente de suas áreas de habitação estarem ou não inseridas nas áreas de interferência**.

A despeito de uma série de omissões relevantes na avaliação de impactos, o então presidente do IBAMA emitiu a **Licença Prévia nº. 676/2022**, atestando indevidamente a viabilidade socioambiental do empreendimento e consolidando a vinculação de sua eficiência econômica à exclusão de povos e comunidades do licenciamento. As áreas de interferência estão sendo utilizadas como substitutivos da avaliação técnica dos impactos, para estabelecer um limite prévio, artificial e arbitrário ao comprometimento econômico do empreendedor com as consequências de sua própria obra ou atividade. Os impactos não internalizados (danos) ficam por conta e risco dos próprios povos e comunidades afetados.

Mais do que uma ilegalidade, trata-se de uma **ameaça à subsistência econômica, à segurança alimentar e à manutenção dos modos de vida de indígenas, quilombolas e ribeirinhos**. A negação da condição de atingido, portanto, intensifica o conflito distributivo. Se não foram previstas medidas para garantir a manutenção das condições de vida de todos os povos e comunidades afetados, a obra de *Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins* **obrigará muitas famílias a se deslocar para garantir a manutenção de suas condições de vida**. No passado, muitos desses grupos foram removidos compulsoriamente

para a formação do reservatório da UHE Tucuruí, o que é descrito no próprio EIA. Nesse contexto, o Poder Judiciário deve intervir para **garantir a higidez do licenciamento** e, desta forma, **evitar** que a **Amazônia** se consolide como um **lugar de refugiados do desenvolvimento**¹⁴¹.

10. Da síntese dos fatos e da delimitação das controvérsias jurídicas

A seguir, apresentamos uma síntese dos fatos demonstrados:

- O empreendimento *Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins*, de interesse do DNIT, é a mais recente tentativa de instalar a *Hidrovia Araguaia-Tocantins*, com vista ao escoamento da produção nacional de *commodities* agrícolas e minerais;
- O DNIT tardou cinco anos apenas para apresentar a primeira versão do EIA (de 16/12/2013 a 23/10/2018);
- A concepção atual do empreendimento, cujo licenciamento tramita no IBAMA sob o número 02001.000909/2013-80, compreende um conjunto de intervenções físicas para a retirada de bancos de areia (dragagem) e de afloramentos rochosos (derrocagem) em um trecho do leito do Tocantins, de forma a criar um canal de navegação com capacidade para tráfego permanente de grandes embarcações e comboios de barcas ao longo de aproximadamente 560 km, desde Marabá até a Vila do Conde, em Barcarena;
- A execução da *Hidrovia* foi segmentada em diferentes trechos: *Trecho 1*, entre as cidades de Marabá e Itupiranga, com 52 km de extensão, em que são previstas intervenções de dragagem; *Trecho 2*, entre a Vila Santa Terezinha do Tauiri (distrito de Itupiranga) e a Ilha do Bogéa, com 35 km de extensão, no qual seriam realizadas obras de derrocagem de afloramentos rochosos localmente conhecidos como Pedral do Lourenço; *Trecho 3*, entre as cidades de Tucuruí e Baião, perfazendo um total de 125 km, que também seriam objeto de dragagem;
- O DNIT adotou uma série de artifícios ilegais e sem embasamento técnico para reduzir artificialmente as “áreas de influência” do empreendimento, o que resultou na exclusão de diversos povos e comunidades impactados tanto do direito à consulta prévia, quanto da abrangência das avaliações de impactos sobre a atividade pesqueira;
- Houve uma mudança meramente formal do objeto licenciado, em comparação com os licenciamentos pretéritos, excluindo de seu escopo a operação da *Hidrovia*, isto é, o funcionamento do canal de navegação com um tráfego permanente de grandes embarcações e comboios de barcas;

¹⁴¹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. 1996. “‘Refugiados do desenvolvimento’ Os deslocamentos compulsórios de índios e camponeses e a ideologia da modernização” In *Travessia – Revista do Migrante*. São Paulo: Publicação do CEM, 1996, ano IX, n. 23, p. 30- 35.

- Sob este novo formato, o DNIT não seria responsável pelo monitoramento, mitigação e compensação dos impactos socioambientais decorrentes do funcionamento de seu próprio empreendimento e, apesar da relação inextrincável, os impactos da operação do canal de navegação foram classificados como indiretos em relação à *Hidrovia*, o que resultou em uma redução drástica das áreas reconhecidas como de impactos diretos do empreendimento, delimitadas pelo próprio empreendedor;
- Embora o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo do Componente Indígena identifiquem diversos impactos decorrentes da intensificação do fluxo de embarcações, inclusive sobre a atividade pesqueira (alteração de rotas e locais de pesca), o processo do licenciamento não menciona qual órgão/ente público seria responsável pelos impactos decorrentes da operação da *Hidrovia*, tampouco esclarece em qual tipologia a atividade deveria ser licenciada;
- O funcionamento do canal de navegação poderá produzir impactos sobre o *meio físico* (erosão das margens e de ilhas, alteração da força, velocidade e direção das correntes, contaminação por efluentes, impactos sobre a qualidade da água, dentre outros), *meio biótico* (afugentamento e perturbação comportamental da ictiofauna, dificuldades à recuperação de estoque pesqueiro, introdução de espécies exóticas no ecossistema, etc.) e *meio socioeconômico* (alteração de locais de pesca e rotas de navegação, aumento do esforço pesqueiro, redução da lucratividade da atividade);
- Para delimitação dos impactos diretos sobre comunidades ribeirinhas, o DNIT definiu, sem fundamentação técnica, a *AID do ambiente terrestre* mediante a aplicação de um *buffer* de 3 km no entorno dos trechos de intervenção física da via navegável, o que resultou na exclusão das comunidades ribeirinhas do *Mosaico do Lago de Tucuruí* e das regiões a jusante dos trechos de intervenção, entre os municípios de Baião e Barcarena/PA, da abrangência da avaliação de impactos;
- Em que pese ter exatamente a mesma configuração técnica que havia sido licenciada anteriormente junto a SEMAS/PA (2009/0000002047), o licenciamento atual reduziu a *AID do ambiente terrestre* de 20 km para 3 km, não mais contabilizados a partir das margens do rio Tocantins, mas dos trechos de intervenção;
- A *AID do ambiente terrestre* se sobrepõe à *RESEX Ipaú-Anilzinho*, ao *PAE Praia Alta Piranheira*, a dezenas de *TAUS* e a 73 comunidades ribeirinhas;
- A *AID do ambiente aquático* se sobrepõe às *RDS Alcobaça* e *Purucuí-Ararão* e à *APA Lago de Tucuruí*, bem como aos *PAEs Ilha do Carmo, Ilha Tauaré, Ilha Santana de Cametá, Ilha Angapijó, Ilha Grande de Viseu, Ilha Conceição de Mocajuba, Ilha Grande Cametá e Ilha Moiraba*, onde vivem dezenas de comunidades ribeirinhas;
- O EIA só reconhece a incidência de impactos diretos a grupos humanos localizados na *AID do ambiente terrestre*, excluindo da abrangência do diagnóstico, da avaliação e do monitoramento de impactos sobre a atividade pesqueira todas as demais áreas, apesar de o Ideflor-Bio afirmar categoricamente que todas as comunidades ribeirinhas

localizadas no *Mosaico Lago de Tucuruí* serão diretamente afetadas, tendo em vista que a atividade pesqueira na calha principal do rio Tocantins é sua principal atividade econômica e de subsistência;

- À jusante dos trechos de intervenção - região não reconhecida pelo EIA como diretamente impactada -, o canal de navegação passará nas imediações de diversos territórios ribeirinhos, incluindo *PAEs*, e interceptará inúmeros acordos de pesca homologados e os principais pontos pesqueiros dos municípios de Baião, Mocajuba, Cametá e Limoeiro do Ajuru, fundamentais para a economia e a alimentação de comunidades quilombolas e ribeirinhas;
- Embora o EIA descreva todas essas comunidades como "tradicionais ribeirinhas", o DNIT sustenta que esses grupos não possuem direito à consulta prévia, livre e informada, porque supostamente não se enquadram na expressão "povos tribais", utilizada pela Convenção nº. 169;
- Para a delimitação dos impactos sobre povos indígenas e comunidades quilombolas, o DNIT propôs aplicação analógica da distância de 10 km, prevista na Portaria Interministerial nº. 60/2015 para presunção de impactos diretos para a tipologia Ferrovia;
- Estão localizadas nesse raio de presunção de impactos diretos da *Hidrovia* as comunidades quilombolas tituladas *Bailique, Santa Fé e Santo Antônio, Igarapé Preto e Baixinha, Icatu e Porto Grande*, bem como as comunidades quilombolas em processo de regularização fundiária *Fugido Rio Tucunaré, Umarizal, Paritá Miri, Boa Vista e Umarizal Beira*;
- Segundo o EIA, também estão localizadas na *AID do ambiente terrestre* as comunidades quilombolas *São Bernardo da Beira, Pampelonia, Tapecuruçu e Araquenbaua*, porém não consta informação sobre as respectivas situações fundiárias;
- Não foi elaborado Estudo do Componente Quilombola (ECQ) com base em Termo de Referência Específico emitido pela Fundação Cultural Palmares/INCRA;
- A avaliação de impactos sobre as comunidades quilombolas consta no EIA, elaborado a partir do Termo de Referência emitido pelo próprio IBAMA, cuja única metodologia de levantamento de dados primários foi a realização de entrevista com presidentes de cinco associações;
- O INCRA deu anuência à emissão de licença prévia à *Hidrovia* sem fazer qualquer análise técnica de mérito da avaliação de impactos sobre as comunidades quilombolas;
- Não consta no processo administrativo nº. 01420.016469/2013-13 (cujo objeto é intervenção do ente encarregado de coordenar as atividades de licenciamento ambiental que afetem as comunidades quilombolas) nenhuma ata de reunião, ato administrativo ou qualquer outro documento referente à realização de consulta prévia,

livre e informada às comunidades quilombolas diretamente afetadas pelo empreendimento;

- A FUNAI assentiu, sem qualquer análise técnica e fundamentação, com a aplicação da distância de 10 km para fins de presunção de impactos da *Hidrovia*, definida a partir de aplicação analógica do raio da tipologia Ferrovia;
- Com isso, as Terras Indígenas Mãe Maria, Parakanã, Nova Jacundá e Anambé foram sumariamente excluídas da abrangência do Estudo do Componente Indígena (ECI), sem que o DNIT tenha ao menos verificado - nem mesmo a partir de levantamento de dados secundários - se os povos indígenas que ocupam essas terras utilizam a calha principal do rio Tocantins em atividades tradicionais de pesca e de navegação;
- O ECI foi, então, limitado às Terras Indígenas Trocará e Trocará-Doação, tradicionalmente ocupadas pelo povo indígena Asuriní, tendo sido elaborado somente com base em dados secundários;
- A FUNAI acatou a proposta do DNIT de postergação da produção de dados primários (assim como da própria consulta prévia) para a etapa de requerimento de licença de instalação para a execução das obras de dragagem no Trecho 3;
- O ECI prevê que o empreendimento poderá alterar locais de pesca dos indígenas Asuriní, tanto na fase de instalação quanto de operação, com o funcionamento do canal de navegação;
- Não consta, no Processo/FUNAI nº. 08620.084066/2013-81, nenhuma ata de reunião, ato administrativo ou qualquer outro documento referente à realização de consulta prévia, livre e informada aos indígenas Asuriní;
- Os zoneamentos de presunção direta de impactos (no caso das comunidades ribeirinhas, 3 km da *AID do ambiente terrestre*; no caso dos povos indígenas e comunidades quilombolas, 10 km para a tipologia hidrovia) foram utilizados como réguas de corte para a limitação artificial da abrangência da avaliação de impactos e da consulta prévia, o que resultou na exclusão de diversas comunidades que utilizam a calha principal do rio Tocantins em atividades tradicionais de pesca e navegação;
- Conforme o próprio EIA admite, a pesca artesanal na calha principal do rio Tocantins corresponde à principal atividade econômica e de subsistência das comunidades ribeirinhas, quilombolas e indígenas da região, contribuindo com a maior parte de suas rendas;
- O EIA prevê que o empreendimento irá causar diversos impactos socioambientais, dentre os quais: restrições e bloqueio temporário de navegação durante a fase de instalação, alterações de rotas e locais de pesca durante as fases de instalação e de operação;

- Por determinação do IBAMA, a “perda e alteração de habitat aquático” e a “diminuição da atividade pesqueira” foram reclassificadas para impactos de magnitude e relevância altas;
- Ao longo do licenciamento ambiental, os analistas ambientais do IBAMA elaboraram seis pareceres técnicos em que apontaram, de forma coerente e fundamentada, que o DNIT não conseguiu demonstrar a viabilidade socioambiental da *Hidrovia*, diante da precariedade do EIA e de suas complementações quanto ao diagnóstico de impactos socioambientais;
- Os analistas destacaram que o DNIT não atendeu ou não respondeu a diversos estudos exigidos para a análise de viabilidade socioambiental quanto ao *meio físico* (itens 2.2.14, 2.2.5, 2.2.8), ao *meio biótico* (itens 2.3.1.1, 2.3.2.1, 2.3.2.2, 2.3.2.3, 2.6.4, 2.6.5, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.3.1.4, 2.5.2, 2.5.4, 2.6.3, 2.6.7, 2.6.8, 2.6.9, 2.6.10, 2.6.11 e 2.6.14) e ao *meio socioeconômico* (itens 2.4.1.1, 2.4.1.2, 2.4.1.3, 2.4.1.5, 2.4.1.7, 2.4.1.8, 2.4.2.1, 2.4.2.2, 2.4.2.3, 2.4.3.1, 2.4.3.2, 2.4.4.1, 2.4.4.2, 2.4.4.3, 2.4.4.4, 2.4.4.5, 2.4.4.6, 2.5.7.2, 2.5.7.3, 2.5.7.4, 2.5.7.5, 2.5.7.6, 2.5.7.7, 2.7.1, 2.7.2 e 2.7.3);
- As complementações do DNIT foram meras réplicas, sem produção de novos dados para sanar as omissões identificadas pelo IBAMA, a ponto de os analistas ambientais afirmarem que “o empreendedor não atendeu grande parte das solicitações, até aquelas de maior simplicidade”, apresentando réplicas “vagas, genéricas e sem embasamento técnico”;
- O *Parecer Técnico nº. 76* (primeira análise de mérito do EIA) destacou que o diagnóstico da atividade pesqueira - incluindo a aplicação da metodologia de monitoramento do desembarque pesqueiro durante um ciclo hidrológico completo - seria imprescindível à análise de viabilidade socioambiental do empreendimento quanto ao *meio socioeconômico* e à constituição do marco-zero (cenário pré-impacto);
- O *Parecer Técnico nº. 109/2021* admitiu a postergação do diagnóstico da atividade pesqueira para a fase seguinte do licenciamento, após a emissão de eventual licença prévia e durante o detalhamento do PBA, o que contrariou todas as manifestações técnicas produzidas até então, que apontaram invariavelmente que o diagnóstico era imprescindível à análise de viabilidade socioambiental do empreendimento (*Pareceres Técnicos nº. 160/2018, 76/2019, 73/2020 e 19/2021*, e respectivos despachos);
- O *Parecer Técnico nº. 30/2022* apontou diversas pendências para análise de viabilidade socioambiental da *Hidrovia* quanto ao meio biótico (Itens 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.5.2, 2.6.3, 2.6.8, 2.6.9, 2.6.10, 2.6.11, 2.3.2.2, 2.6.5);
- A COHID acompanhou o entendimento técnico e destacou que os estudos pendentes vêm sendo exigidos pelo IBAMA desde 2018, sem que o DNIT tenha atendido mesmo passados quatro anos, no que fora acompanhada pela CGTEF, que, por sua vez, se posicionou pelo arquivamento do processo de licenciamento;

- A DILIC, através do seu Diretor JÔNATAS SOUZA DA TRINDADE, também acatou o parecer e recomendou que o IBAMA concluísse pela inviabilidade do empreendimento, em decorrência “da reiterada incompletude do diagnóstico apresentado no EIA” (este primeiro despacho foi excluído do SEI sem qualquer ato formal de desentranhamento);
- Na sequência, sem que o DNIT tenha apresentado nenhuma complementação, o Ministério da Economia protocolou a Nota Técnica nº. 31844/2022/ME nos autos do licenciamento e, sem que ela tivesse submetida à apreciação técnica, o mesmo Diretor JÔNATAS SOUZA DA TRINDADE proferiu novo despacho, em sentido totalmente contrário ao anterior, dessa vez manifestando-se pela viabilidade ambiental da *Hidrovia*, o que contrariava todos os pareceres técnicos e despachos administrativos proferidos ao longo de todo o licenciamento;
- O então Presidente do IBAMA, EDUARDO BIM, acatou o novo despacho e emitiu a *Licença Prévia* nº. 676/2022 em favor da *Hidrovia*;
- A Licença Prévia nº. 676/2022 padece de vício insanável por desvio de finalidade, pois diversos estudos do diagnóstico de impactos sobre o meio socioeconômico (Itens 2.4.1.1; 2.4.1.2; 2.4.1.3; 2.4.1.5; 2.4.1.7; 2.4.1.8; 2.4.2.1; 2.4.2.2; 2.4.2.3; 2.4.3.1; 2.4.3.2; 2.4.4.1; 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4; 2.4.4.5; 2.4.4.6; 2.5.7.2; 2.5.7.3; 2.5.7.4; 2.5.7.5; 2.5.7.6; 2.5.7.7; 2.7.1; 2.7.2; e 2.7.3.) e biótico (Itens 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.5.2, 2.6.3, 2.6.8, 2.6.9, 2.6.10, 2.6.11, 2.3.2.2, 2.6.5) foram postergados e/ou dispensados, a despeito de terem sido considerados imprescindíveis à análise de viabilidade ao longo de todo o processo de licenciamento ambiental, tanto pelos técnicos quanto pelos gestores;
- Ao emitir a *Licença Prévia* nº. 676/2022, o então Presidente do IBAMA, EDUARDO BIM, dispensou, de forma tácita e sem qualquer motivação técnica e jurídica, a realização de monitoramento do desembarque pesqueiro durante um ciclo hidrológico completo, metodologia imprescindível à constituição do marco zero do licenciamento, que proporcionaria um conjunto de dados robustos e com abrangência satisfatória para uma futura identificação e mensuração dos impactos sobre a pesca;
- Com isso, as *Condicionantes* 2.22 (Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira) e 2.23 (Programa de Indenização e Compensação Social) da *Licença Prévia* nº. 676/2022 foram dadas por cumpridas unicamente pela aplicação do Diagnóstico Socioambiental Participativo, metodologia precária e limitada, que havia sido prevista no licenciamento como meramente complementar;
- No dia 4 de julho de 2024, o DNIT requereu ao IBAMA a emissão de licença de instalação para o início das obras no Trecho 2 (derrocagem);

Considerando os fatos demonstrados, é possível delimitar as **seguintes controvérsias jurídicas**:

1. A Convenção nº. 169 se aplica às comunidades tradicionais ribeirinhas?
2. A consulta prévia pode ser postergada para depois da aplicação da licença prévia e da licença de instalação? São válidas as licenças ambientais emitidas sem consulta prévia aos povos e comunidades reconhecidos como diretamente impactados?
3. As audiências públicas ambientais, previstas no artigo 225 da Constituição e na Resolução/CONAMA nº. 01/1986 e 09/1987, são equivalentes à consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção nº. 169?
4. As reuniões informativas para a elaboração do Estudo do Componente Indígena e do Estudo do Componente Quilombola, previstas na Portaria Interministerial nº. 60/2015 se confundem com a consulta prévia, livre e informada?
5. Está em conformidade com a Constituição Federal e a Convenção nº. 169 a exclusão de indígenas, quilombolas e ribeirinhos do direito à consulta prévia e da abrangência da avaliação de impactos com base em distâncias pré estabelecidas (sem fundamentação técnica) para presunção de impactos diretos? Em outras palavras, é lícito substituir o critério *impacto* pelo critério *localização* para fins de definição da abrangência da avaliação de impactos e do direito à consulta prévia?
6. Está em conformidade com a Constituição e a legislação a exclusão do funcionamento da Hidrovia do objeto do licenciamento ambiental, mesmo diante da identificação de impactos no próprio Estudo de Impacto Ambiental e Estudo do Componente Indígena?
7. A dispensa de elaboração de Estudo do Componente Quilombola, sem fundamentação técnica, está em conformidade com a Convenção nº. 169 e a Portaria Interministerial nº. 60/2015? Além disso, é lícita a constatação de viabilidade socioambiental do empreendimento sem análise de mérito quanto aos impactos sobre as comunidades quilombolas?
8. Está em conformidade com a Constituição, Convenção nº. 169 e Portaria Interministerial nº. 60/2015 a análise de viabilidade do empreendimento sem avaliação de impactos sobre os povos indígenas, com dados primários?
9. O gestor possui discricionariedade para postergar estudos que foram considerados, sob o ponto de vista técnico, imprescindíveis para a análise de viabilidade socioambiental do empreendimento? De outra forma, é válida a licença prévia emitida sem que estudos técnicos essenciais para a análise de viabilidade tenham sido apresentados?
10. Está em conformidade com a Constituição e a legislação a dispensa tácita e sem fundamentação de estudos que foram considerados essenciais para a análise de viabilidade do empreendimento e para o monitoramento e mitigação dos impactos socioambientais?

III. DO DIREITO

1. Da legitimidade do Ministério Público Federal e da competência da Justiça Federal

A Constituição Federal incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, alçando-o à condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127).

Estabeleceu, também, ser função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, além de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, incluindo dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e dos povos e comunidades tradicionais (art. 129, II e III).

A competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente demanda, por sua vez, tem fundamento no art. 109, incisos I e X da Constituição Federal, pois a tutela está sendo proposta contra autarquias federais (IBAMA, FUNAI, INCRA e DNIT) e em defesa de direitos coletivos dos povos indígenas.

Ante o exposto, resta demonstrada a legitimidade ativa do Ministério Público Federal e a competência material da Justiça Federal para processar e julgar a presente tutela.

2. Da competência da Seção Judiciária do Estado do Pará

A competência territorial para processar e julgar a lide é determinada pela extensão territorial dos danos, conforme a Lei da Ação Civil Pública¹⁴². O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, determina que, nos casos em que o dano tenha abrangência regional, a ação coletiva deverá ser proposta no foro da capital do Estado¹⁴³. Nesse sentido: STJ, AgRg nos EDcl no CC 113.788/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, julgado em 14/11/2012.

No presente caso, conforme visto detalhadamente, as obras de *Dragagem e Derrocagem da Via Navegável do Rio Tocantins* se estendem por municípios inseridos nas áreas de circunscrição territorial das *Subseções Judiciárias de Tucuruí* (Tucuruí, Breu Branco, Goianésia do Pará, Jacundá e Novo Repartimento) e *de Marabá* (Marabá e Itupiranga). Este

¹⁴² Lei nº. 7.347/1985, artigo 2º.

¹⁴³ Lei nº. 8.078/1990, artigo 93, II.

fato, por si só, seria suficiente para atrair a competência territorial do foro da capital do Estado, isto é, da Seção Judiciária do Pará.

Ocorre que, como visto, os impactos da *Hidrovia Araguaia-Tocantins* não se limitam ao entorno das obras de dragagem e derrocagem, estendendo-se por todo o canal de navegação, desde Marabá até Barcarena, de modo que os municípios localizados à jusante dos trechos de intervenção também figuram como “local do dano”. Deste modo, diversos municípios compreendidos na Seção Judiciária do Pará, também seriam diretamente afetados pelo empreendimento, como Abaetetuba, Baião, Barcarena, Limoeiro do Ajuru, Igarapé Miri, Mocajuba.

Ante o exposto, resta demonstrada a competência territorial da Seção Judiciária do Pará para processar e julgar a presente tutela.

3. Da adequação da via eleita

A tutela provisória de urgência em caráter antecedente está prevista no Código de Processo Civil, com disciplina nos art. 305 e seguintes:

Art. 305. A petição inicial da ação que visa à prestação de tutela cautelar em caráter antecedente indicará a lide e seu fundamento, a exposição sumária do direito que se objetiva assegurar e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

O legislador buscou respaldar situações em que o autor se encontre na iminência de sofrer – ou de ver agravado – dano a direito seu, caso não seja tutelado imediatamente. São aqueles casos em que a extrema urgência não permite que a peça inicial seja elaborada em completude para propositura de uma demanda principal, com todos os fundamentos de fato, autorizando o pleito judicial a se limitar ao requerimento de tutela antecipada.

Enquanto modalidade de tutela de urgência, o presente requerimento se sujeita ao exame dos pressupostos gerais do provimento antecipado proferido em cognição sumária, quais sejam: a probabilidade do direito alegado e o perigo da demora, presentes no caso em tela. A propósito, “a redação do art. 300, caput, superou a distinção entre os requisitos da concessão para a tutela cautelar e para a tutela satisfativa de urgência, erigindo a probabilidade e o perigo na demora a requisitos comuns para a prestação de ambas as tutelas

de forma antecipada”¹⁴⁴, permitindo a fungibilidade entre as técnicas, motivo pelo qual apesar da denominação escolhida, o juízo pode flexibilizar o procedimento se entender necessário.

Assim, requer-se que a presente tutela seja recebida e provida nos termos que seguem.

4. Da probabilidade do direito

4.1. Do direito à consulta prévia, livre e informada

O direito à consulta prévia, livre e informada ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com a ratificação da **Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho** em 20 de junho de 2002¹⁴⁵, entrando em vigor em 25 de julho de 2003¹⁴⁶. Na condição de tratado internacional de direitos humanos, a Convenção nº. 169 possui **status normativo supralegal**¹⁴⁷, nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal¹⁴⁸.

Portanto, toda medida legislativa infraconstitucional deverá estar em conformidade com suas disposições, que, segundo a jurisprudência do STF, também constituem vetor interpretativo das próprias normas constitucionais. Os **direitos previstos na Convenção nº. 169 possuem aplicabilidade imediata, independentemente de qualquer regulamentação, conforme o artigo 5º, §1º da Constituição Federal**, e em sintonia com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

A Convenção nº. 169/OIT prevê o direito à consulta em seu artigo 6º:

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.

¹⁴⁴ Enunciado nº. 143 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis.

¹⁴⁵ Decreto Legislativo nº. 143/2002.

¹⁴⁶ Decreto Executivo nº. 5.051/2004.

¹⁴⁷ STF, RE nº. 349703, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 03/12/2008.

¹⁴⁸ STF, RE nº. 466.343/SP.

Em síntese, a Convenção nº. 169 estabelece que os “povos indígenas e tribais” possuem o direito de serem consultados de forma prévia, livre e informada sempre que forem **previstas medidas administrativas ou legislativas que possam afetá-los**.

Em nível internacional, a **Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)** construiu uma sólida jurisprudência sobre o direito à consulta. O caráter obrigatório da jurisdição contenciosa da Corte foi reconhecido, no Brasil, em 10 de dezembro de 1998, quando foi depositado, junto ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), documento no qual o estado brasileiro se compromete a implementar as decisões do órgão decorrentes de responsabilidade internacional por violação de direitos humanos¹⁴⁹.

A Corte IDH se pronunciou sobre o direito à consulta prévia em quatro casos, firmando padrões fundamentais de direitos humanos para sua aplicação, assim como para a interpretação da Convenção nº. 169, a serem necessariamente observados pelos países, sendo eles: **Comunidade Saramaka vs. Suriname** (2007)¹⁵⁰; **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador** (2012)¹⁵¹; **Comunidade Garífuna de Ponta Pedra e seus membros vs. Honduras** (2015)¹⁵²; e **Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname** (2015)¹⁵³.

Com o reconhecimento, os Estados devem ajustar suas normas e instituições para consultar os “povos indígenas e tribais” de maneira efetiva, sempre em conformidade com os padrões internacionais acerca da matéria, a fim de gerar canais efetivos e confiáveis de diálogos com esses grupos¹⁵⁴.

4.2. Da aplicabilidade da consulta prévia no caso concreto

Controvérsia:

¹⁴⁹ CARVALHO RAMOS, André de. Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

¹⁵⁰ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia Serie C No 185 del 12 de agosto de 2008 (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_esp.pdf>. Acesso em: 1 go. 2013.

¹⁵¹ Corte IDH. Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia Serie C No 245 del 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2013.

¹⁵² CORTE IDH. Caso Comunidad Garífuna de Ponta Pedra e seus membros vs. Honduras. Sentencia Serie C no. 302 de 5 de octubre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2017.

¹⁵³ Corte IDH. Caso de los pueblos Kaliñ y Lokono vs. Surinam. Sentencia Serie C no. 309 del 15 de noviembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2017.

¹⁵⁴ Corte IDH, 2012, op. Cit., p. 49.

Está em conformidade com a Constituição Federal e a Convenção nº. 169 a exclusão de indígenas, quilombolas e ribeirinhos do direito à consulta prévia e da abrangência da avaliação de impactos com base em distâncias pré estabelecidas (sem fundamentação técnica) de presunção de impactos diretos? Em outras palavras, é lícito substituir o critério impacto pelo critério localização para fins de definição da abrangência da avaliação de impactos e do direito à consulta prévia? Os povos e comunidades que ocupam territórios não reconhecidos formalmente pelo Estado também têm direito à consulta prévia?

O artigo 6º da Convenção nº. 169/OIT dispõe que a consulta é um dever do Estado, sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos indígenas e tribais. Em se tratando de medidas administrativas, como no presente caso, a **aplicabilidade da consulta** decorre da verificação de uma relação de *causa* (entre a medida proposta) e *efeito* (seus respectivos impactos produzidos sobre um povo indígena ou tribal). Essa relação **não é verificada *post factum***, pois a consulta deixaria de ser prévia e se tornaria inócua. Por isso, fala-se em “cada vez que sejam *previstas*” e em grupos “potencialmente afetados”.

Nesse sentido, o **critério jurídico** estabelecido pela Convenção nº. 169 para aplicação do direito à consulta **é o impacto**, isto é, a condição de uma medida administrativa específica ser “suscetível de afetar diretamente” povos indígenas ou tribais, independentemente de sua localização relativa. A **localização não é o critério jurídico** adotado para a aplicação da consulta, tampouco para a definição da abrangência da avaliação de impactos. Aliás, inexistente qualquer ato normativo que contenha previsão nesse sentido.

O STF destaca a necessidade de se **considerar de forma ampla os impactos** sobre os povos indígenas para fins de aplicabilidade da consulta prévia: “[...] devem ser considerados não só impactos diretos nas terras por eles habitadas, mas as modificações estruturais no entorno dessas terras que possam causar danos ambientais ou interferir na organização cultural das comunidades indígenas”¹⁵⁵. Em precedente semelhante, o STJ enfatizou que devem ser consultados “todos os povos indígenas e tribais potencialmente afetados”, **independentemente da distância relativa de seus territórios para o empreendimento**¹⁵⁶.

No entanto, conforme visto ao longo desta *tutela*, os réus adotaram uma série de **artifícios** (ilegais e sem embasamento técnico) para **reduzir artificialmente a área reconhecida como diretamente impactada pela Hidrovia**, de forma a limitar o

¹⁵⁵ STF, Recurso Extraordinário nº. 1.312.132/RS, Relatora: Ministra Carmem Lúcia, 02 mar. 2021.

¹⁵⁶ Superior Tribunal de Justiça, Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº. 1.745/PA.

comprometimento econômico com os impactos do empreendimento. O funcionamento do *Hidrovia* foi retirado do objeto do licenciamento ambiental. A manobra resultou na exclusão das comunidades tradicionais ribeirinhas que vivem no *Mosaico Lago de Tucuruí*, bem como das comunidades ribeirinhas e quilombolas localizadas a jusante dos trechos de intervenção.

Outro artifício foi a **utilização das áreas de interferência como critério para excluir**, com base na localização de suas áreas de habitação, **os povos e comunidades** tanto da abrangência da avaliação e do monitoramento de impactos do empreendimento sobre a atividade pesqueira, quanto do direito à consulta prévia, livre e informada. No caso das **comunidades ribeirinhas**, o DNIT adotou um **buffer de 3 km** - definido por ele próprio sem fundamentação técnica - para delimitação da *AID do ambiente terrestre* da *Hidrovia*. No caso das **comunidades quilombolas**, foi utilizado o **raio de 10 km**, previsto no Anexo I da Portaria Interministerial nº. 60/2015.

Portanto, o **impacto foi ilegalmente substituído pela localização**, critério que resultou na exclusão de diversos povos e comunidades que utilizam a calha principal do rio Tocantins em atividades tradicionais de pesca e navegação, em contrariedade à Convenção nº. 169 e à jurisprudência dos tribunais superiores, conforme demonstrado acima.

O **TRF1** rejeitou, em diversos julgamentos, a utilização das distâncias do Anexo I da Portaria nº. 60 para restringir o alcance do direito à consulta prévia. É esse o caso do **Projeto Coringa**, de interesse da empresa Chapleau Exploração Mineral Ltda., que afetaria diretamente o **povo Mebêngôkre Kayapó**, da Terra Indígena Baú:

Nesse sentido, não merece prosperar a alegação de que a providência foi determinada pelo juízo monocrático, mas a FUNAI teria descartado a medida, com base no Anexo I, da Portaria Interministerial nº. 60/2015, dispensando o Estudo do Componente Indígena (ECI) em virtude de o empreendimento mineral se localizar há mais de 10 km da Terra Indígena Baú, tendo em vista que o posicionamento do órgão indigenista não se baseou em qualquer estudo técnico ou em vistoria no local, sendo que, na verdade, o referido território se encontra há aproximadamente 11 km da mina. A esse respeito, a aludida Portaria considera presumida a intervenção em terra indígena, “quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, respeitados os limites do Anexo I” (art. 3º, § 2º, I), que define a distância mínima de 10 km entre a atividade de mineração e a terra indígena, no âmbito da Amazônia legal. De ver-se, portanto, que não é possível emprestar à mencionada Portaria uma interpretação estanque e restrita do que representa a área de impacto socioambiental de uma atividade econômica tão agressiva quanto a mineração, de forma a justificar a dispensa

de um estudo do componente indígena, na hipótese dos autos, em face de suposta diferença de 1 km a mais do limite normativo¹⁵⁷.

Não é demais lembrar que as distâncias de presunção de impacto estabelecidas pela Portaria nº. 60 foram definidas sem qualquer fundamentação técnica ou jurídica:

Considerando que este Anexo I tem sido utilizado como régua de corte para definir a inclusão ou exclusão de povos indígenas dos processos de licenciamento independentemente da verificação de impactos in concreto (e até mesmo para a inobservância do direito à consulta prévia, contrariando redação literal do artigo 6º da Convenção nº. 169, como veremos adiante), surge o questionamento de quais critérios técnicos ou estudos científicos embasaram a definição das distâncias. Em outras palavras, qual o fundamento da adoção destas distâncias específicas? Quais avaliações técnicas, por exemplo, permitem afirmar aprioristicamente que uma hidrelétrica não impactará um povo indígena cuja terra esteja localizada a uma distância superior a 40 km? Tal questionamento essencial nunca foi respondido ao longo da vigência da Portaria nº. 60/2015, ou da Portaria nº. 419/2011 que a antecedeu.

Estes atos administrativos foram editados no âmbito do processo administrativo nº. 02000.002088/2011-91 do Ministério de Meio Ambiente, no qual não consta qualquer justificativa técnica ou registro de discussão a respeito das distâncias impostas no Anexo I. No mesmo sentido, a Procuradoria da República de Rondônia requisitou à FUNAI e ao IBAMA o “envio a este Ministério Público Federal de cópia dos pareceres técnicos e científicos que amparam a elaboração da Portaria Interministerial n. 60/2015, apresentando, principalmente, os argumentos que limitaram os estudos de impactos a 40 km do empreendimento para casos de aproveitamento hidrelétrico em relação a Terras Indígenas”

Ambas as autarquias responderam que não dispunham dos pareceres técnicos e científicos requisitados, sugerindo que a solicitação fosse dirigida aos órgãos superiores: Ministérios de Meio Ambiente, da Justiça e Segurança Pública, da Cultura e da Saúde. O Ministério de Meio Ambiente respondeu com o envio do referido processo administrativo nº. 02000.002088/2011-91, no qual, como cediço, não consta qualquer justificativa técnica para a adoção das distâncias. Os demais Ministérios responderam que não dispõem dos pareceres requisitados.

Em outras palavras, não existe motivação técnica-científica, no que tange à análise da amplitude de impactos, que embase a adoção destas distâncias específicas¹⁵⁸.

Além de violar a Convenção nº. 169, essa forma de uso das áreas de interferência também contraria os princípios constitucionais da prevenção e do poluidor-pagador, ao

¹⁵⁷ TRF, Antecipação de Tutela na Apelação Cível n.º 0001592-34.2017.4.01.3908. 03 dez. 2021. Relator: Desembargador Souza Prudente.

¹⁵⁸ OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; SILVA, Liana Amin Lima da; SHIRAIISHI NETO, Joaquim; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Violações ao direito à consulta e ao consentimento prévio de indígenas e ribeirinhos: o caso de um empreendimento minerário na Volta Grande do Xingu*. Curitiba: Letra da Lei, 2022, p. 34-35.

permitir que parte dos impactos do empreendimento não sejam nem sequer avaliados, eximindo o empreendedor de qualquer responsabilidade sobre eles:

A restrição decorrente da aplicação automática e não motivada das distâncias do Anexo I viola ao menos dois princípios basilares do Direito Ambiental: (i) o princípio da prevenção, ao limitar arbitrariamente as terras indígenas que devem ser inseridas na avaliação de impactos, expondo os indígenas a impactos não prognosticados e não remediados previamente; (ii) o princípio do poluidor-pagador, por restringir a abrangência dos impactos que devem ser estudados e mitigados, permitindo que o interessado não internalize parte dos impactos de sua atividade. Afronta, consequentemente, três premissas do licenciamento ambiental: a antecipação, a tecnicidade e a internalização dos danos pelo empreendedor. Trata-se, portanto, da sobreposição antijurídica de um recorte geográfico-econômico em favor do empreendedor, em detrimento da exigência da avaliação técnica de impactos e da estipulação de medidas de controle ambiental, tais como medidas mitigatórias e compensatórias¹⁵⁹.

Por essas razões, a Portaria nº. 60 e a *AID do ambiente terrestre* não podem ser acionadas para negar o direito à consulta prévia a grupos que sejam potencialmente afetados por um empreendimento, com base no fato de suas áreas de habitação se localizarem além das distâncias estabelecidas para presunção de interferência, como se os instrumentos instituíssem uma presunção absoluta da inexistência de impactos além dos raios previstos. Mesmo porque **seria inconstitucional um ato infralegal restringir o alcance de um tratado internacional de direitos humanos, norma supralegal**. O que faz a Portaria nº. 60 é somente presumir a interferência sobre indígenas e quilombolas, para fins de definição, *a priori*, dos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental. Não significa que comunidades localizadas a uma distância superior não sejam afetadas e, por isso, não devam ser consultadas.

Cabe destacar, ainda, que a **Convenção nº. 169/OIT não restringe o direito à consulta** aos povos indígenas ou tribais que tenham **territórios formalmente demarcados ou titulados** pelo Estado. A **Comissão Interamericana de Direitos Humanos** explicita que: “os povos indígenas e tribais que carecem de títulos formais de propriedade sobre seus territórios também devem ser consultados a respeito de concessões extrativistas ou da implantação de planos e projetos de desenvolvimento ou investimento”¹⁶⁰.

¹⁵⁹ OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; SILVA, Liana Amin Lima da; SHIRAISHI NETO, Joaquim; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Violações ao direito à consulta e ao consentimento prévio de indígenas e ribeirinhos: o caso de um empreendimento minerário na Volta Grande do Xingu*. Curitiba: Letra da Lei, 2022, p. 36-37.

¹⁶⁰ “Los procedimientos de consulta previa “deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación”. En otras palabras, los pueblos indígenas y tribales que carecen de

Nesse mesmo sentido, o **TRF1** decidiu pela manutenção da suspensão de licenças ambientais concedidas a um **terminal portuário em Santarém/PA**, em razão da falta de consulta prévia aos quilombolas e comunidades tradicionais afetadas, independentemente de seus territórios serem reconhecidos ou não:

Na hipótese dos autos, em se tratando de instalação de terminal portuário às margens do Rio Amazonas, no Município de Santarém/PA, cujo licenciamento, além de não ter sido submetido ao crivo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, na condição de órgão executor da política nacional do meio ambiente, também não fora precedido de regular consulta prévia aos povos remanescentes das comunidades quilombolas e às demais populações tradicionais de ribeirinhos, diretamente afetadas, caracteriza, em princípio, a manifesta irregularidade do empreendimento, a autorizar a suspensão do aludido licenciamento, de forma a evitar danos irreversíveis ou de difícil ou incerta reparação, como no caso¹⁶¹.

O precedente corrobora que a consulta não exige que o território esteja titulado, pois as comunidades tradicionais e quilombolas do caso concreto (Arapemã, Bom Jardim, Maria Valentina, Murumuru, Murumurutuba, Pérola do Maicá, Tiningu e Saracura) não têm seus territórios formalmente delimitados pelo Estado. O Tribunal rejeitou o uso dos limites da Portaria n.º 60 para restringir a abrangência dos grupos consultados. Segundo o relator, os quilombolas e ribeirinhos **devem ser consultados pelo simples fato de utilizarem o Lago do Maicá** - onde o porto seria construído - **para a pesca e navegação**, independentemente da distância do porto para os limites das terras formalmente delimitadas¹⁶².

No caso da presente tutela, há **ao menos cinco comunidades quilombolas em processo de regularização fundiária** localizadas na *AID do ambiente terrestre da Hidrovia*: Fugido Rio Tucunaré, Umarizal, Paritá Miri, Boa Vista e Umarizal Beira. Existem, ainda, diversas outras comunidades quilombolas a jusante dos trechos de intervenção, entre Baião e Barcarena/PA, que foram excluídas tanto do direito à consulta prévia quanto da avaliação de impactos.

títulos formales de propiedad sobre sus territorios también deben ser consultados respecto del otorgamiento de concesiones extractivas o la implementación de planes o proyectos de desarrollo o inversión” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos).

¹⁶¹ TRF1, Quinta Turma, Agravo de Instrumento no. 0057850-85.2016.4.01.0000/PA, 02/05/2018.

¹⁶² TRF1, Agravo de Instrumento n.º 0057850-85.2016.4.01.0000. 29 jun. 2016. Relator: Souza Prudente; Agravo de Instrumento n.º 0027843-13.2016.4.01.0000. 29 ago. 2017. Relator: Souza Prudente; e Agravo de Instrumento n.º 0030809-46.2016.4.01.0000. 23 maio 2018. Relator: Souza Prudente.

Considerando que a Convenção nº. 169 adota o critério *impacto* para a incidência da consulta prévia, deveria ser adotado, no mínimo, um parâmetro técnico (e lógico) para definir se um povo ou comunidade será ou não afetada pelo empreendimento: o fato de **fazerem uso tradicional da calha principal do rio Tocantins, entre Marabá e Barcarena, para a prática de pesca e de navegação**, independentemente de suas áreas de habitação estarem inseridas nas áreas de interferência, bem como de seus territórios serem formalmente delimitados.

Nesse sentido, **devem ser consultadas todas as comunidades tradicionais ribeirinhas e extrativistas, comunidades quilombolas e povos indígenas que utilizam a calha principal do rio Tocantins para a pesca e para a navegação, ao longo de toda a extensão da Hidrovia**, compreendendo os seguintes municípios: Marabá, Nova Ipixuna, Itupiranga, Novo Repartimento, Jacundá, Goianésia, Breu Branco, Tucuruí, Baião, Mocajuba, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Abaetetuba e Barcarena.

4.3. Dos sujeitos do processo de consulta prévia

Controvérsia:

A Convenção nº. 169 se aplica às comunidades tradicionais ribeirinhas?

Com relação a quem deve conduzir a consulta, a Convenção nº. 169/OIT determina em seu artigo 6º que **a consulta prévia é uma obrigação dos governos, não suscetível de delegação a atores privados**:

A Comissão reitera que a obrigação de assegurar que as consultas sejam realizadas de maneira compatível com os requisitos estabelecidos na Convenção, é uma obrigação a cargo dos Governos e não de pessoas ou empresas privadas¹⁶³.

No caso *Kichwa de Sarayaku vs. Equador*, a Corte Interamericana desqualificou as reuniões conduzidas pela empresa interessada na exploração petrolífera enquanto reunião de consulta prévia, enfatizando que esse processo deve ser necessariamente coordenado pelo

¹⁶³ OIT, CEACR: observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, Bolivia. Publicación: 2006, par. 7

Estado¹⁶⁴. Não poderia ser diferente, afinal **o objeto da consulta são os atos administrativos editados pelo Estado.**

No caso, como o licenciamento é de competência material federal, **cabe ao IBAMA conduzir o processo de consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades**, na condição de ente público com atribuição legal para tomar as decisões relativas às medidas administrativas que devem ser submetidas à consulta dos povos indígenas e tribais (licenças ambientais). Registra-se que este mesmo juízo, em apreciação de tutela provisória de urgência em trâmite na Subseção Judiciária de Santarém/PA, reconheceu que é atribuição do Poder Executivo Federal a condução do processo de consulta prévia (JFPA, Subseção Judiciária de Santarém, Tutela provisória de urgência na Ação Civil Pública nº. 3883-98.2012.4.01.3902, Juiz Federal *José Airton de Aguiar Portela*, 19 de novembro de 2012).

Com relação a quem são os povos consultados, a Convenção nº. 169/OIT dispõe que são sujeitos da consulta os povos indígenas e tribais. **“Povos tribais”** é uma expressão do direito internacional que se refere a **grupos étnicos** ou **grupos culturalmente diferenciados não indígenas**. São grupos cujas formas de viver se diferem da sociedade envolvente, por exemplo no que diz respeito à relação com o território e com o meio ambiente:

1. A presente Convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

Quando transposta às realidades nacionais, a expressão tribais se aplica aos **grupos culturalmente diferenciados de origem africana** - tais como as comunidades quilombolas no Brasil, os pueblos *raizales* e *palenqueros* na Colômbia, os *maroon* no Suriname, dentre outros -, mas também a outros grupos, tais como **comunidades ribeirinhas, pescadores, extrativistas, quebradeiras de coco babaçu, etc.** A própria OIT explica, em manual de aplicação da Convenção nº. 169, que a categoria tribais se refere a diversos grupos culturalmente diferenciados, de acordo com a realidade de cada país signatário:

¹⁶⁴ 187. Es necesario enfatizar que la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta” (CORTE IDH, 2012, op. Cit., p. 58).

Tendo em conta a diversidade dos povos que busca proteger, a Convenção utiliza a terminologia abrangente de “povos indígenas e tribais” e atribui o mesmo conjunto de direitos aos dois grupos. Na América Latina, por exemplo, o termo “tribal” tem sido aplicado a certas comunidades afrodescendentes. Os povos indígenas e tribais são designados por expressões nacionais tais como *adivasis*, *montañeses*, *tribus de las colinas*, caçadores-coletores, e muitos países estabeleceram registros específicos destes povos¹⁶⁵.

Até meados da década passada, órgãos/entes públicos e empresas questionavam (indevidamente) a aplicação da consulta prévia às comunidades quilombolas, a despeito de ampla jurisprudência do TRF1 reconhecendo esses grupos como sujeitos do direito à consulta prévia, livre e informada¹⁶⁶. No paradigmático julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.239, o STF reconheceu expressamente a aplicação da Convenção nº. 169 às comunidades quilombolas:**

7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal.

8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo “quilombo” realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003.

9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Manual para los mandantes tripartitos de la OIT - Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), 2013, p. 2-3.

¹⁶⁶ TRF1, Apelação nº. 0001635-08.2016.4.01.4004, Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão; Agravo de Instrumento nº. 0057850-85.2016.4.01.0000, Desembargador Federal Souza Prudente; Agravo de Instrumento nº. 0072329-83.2016.4.01.0000. 24 maio 2017. Relator: Convocado Rodrigo Navarro de Oliveira.

¹⁶⁷ Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.239, Relatora: Ministra Rosa Weber, 8 fev. 2018.

O Conselho de Administração da OIT constatou, recentemente, que o Estado brasileiro violou o direito à consulta prévia das comunidades quilombolas no caso do licenciamento do **Centro de Lançamentos de Alcântara**:

Al tiempo que toma nota de que el Gobierno ha tomado medidas para diseñar un proceso de consulta para las comunidades quilombolas que serían afectadas por la expansión del CLA [Centro de Lançamentos de Alcântara], el Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para llevar a cabo un proceso de consulta, diseñado con la participación de las instituciones representativas de las comunidades quilombolas a fin de dar cumplimiento al artículo 6 del Convenio. El Comité subraya la importancia de que se otorgue el tiempo suficiente a las comunidades para que lleven a cabo sus procesos de decisión interna, y se les facilite con la debida antelación toda la información pertinente¹⁶⁸.

Portanto, não persiste qualquer controvérsia jurídica quanto à aplicação da Convenção nº. 169 às comunidades quilombolas.

No caso das populações tradicionais, como as comunidades ribeirinhas e extrativistas, por sua vez, o IBAMA segue negando sua condição de sujeitos da Convenção nº. 169. A Procuradoria Federal Especializada do IBAMA chegou a publicar, em 2022, a Orientação Jurídica Normativa nº. 56/2022/PFE/IBAMA que excluía expressamente os povos e comunidades tradicionais do direito à consulta prévia. Com base nessa orientação, o DNIT e o IBAMA negaram a aplicação da consulta prévia às comunidades ribeirinhas que serão diretamente afetadas pela *Hidrovia*.

É um **entendimento** oportunista, assumido pelo IBAMA em um contexto em que a grande preocupação de sua gestão era **“destravar” os licenciamentos**, mesmo que à revelia dos direitos das populações locais. A posição destoava, inclusive, de outros entes da administração pública federal, como o ICMBio, que no **Parecer nº. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU** reconheceu expressamente a **aplicação da Convenção nº. 169 aos povos e comunidades tradicionais**.

A negação do direito à consulta prévia às comunidades tradicionais ribeirinhas contraria a Convenção nº. 169 e a própria legislação doméstica. O Decreto nº. 6.040/2007¹⁶⁹ e a Lei nº. 13.123/2015¹⁷⁰ replicaram, para fins de definição legal de “populações tradicionais”,

¹⁶⁸ Tercer informe complementario: Informe del Comité tripartito encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte del Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989. GB.351/INS/11/3, 15 de junio de 2024.

¹⁶⁹ Instituiu a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.

¹⁷⁰ Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição equitativa de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

os mesmos parâmetros adotados pela Convenção nº. 169 para a caracterização dos “povos tribais”:

Convenção nº. 169	Decreto nº. 6.040/2007	Lei nº. 11.123/2015
<i>Artigo 1º, I. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; 2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.</i>	<i>Artigo 3º, I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem com tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição de reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição</i>	<i>Artigo 2º, IV, Comunidade Tradicional - Grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma próprio de organização social e ocupa territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social e religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitida pela tradição.</i>

A **jurisprudência nacional** tem reconhecido de maneira pacífica a **aplicabilidade do direito à consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais**:

PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. IMPLANTAÇÃO DO PÓLO NAVAL DE MANAUS/AM. COMUNIDADES RIBEIRINHAS. CONSULTA PRÉVIA. OBRIGATORIEDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL. BRASIL. PAÍS SIGNATÁRIO. OBSERVÂNCIA. PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL COMPLEXA. NECESSIDADE. 1. Não foram infirmados no presente recurso os fundamentos da decisão agravada, que deram azo à determinação de que tanto a União quanto o INCRA não realizassem nenhuma transferência de seus imóveis, a qualquer título, para o Estado do Amazonas, além da proibição de retirar ou remover as comunidades ribeirinhas de suas terras durante o curso da ação civil pública em trâmite no Juízo de origem. 2. Para a implantação do Pólo Naval no Estado do Amazonas, faz-se necessária a observância às normas supralegais - Convenção 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica e Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, da qual o País é signatário -; constitucionais - artigos 215 e seu § 1º, 216, 231 e 232 -; e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos inerentes às populações tradicionais. 3. A ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima. 4. Nas informações prestadas pelo Juízo de origem constata-se que a ação civil pública encontra-se conclusa para decisão em razão do Estado do Amazonas ter pugnado, na fase de especificação de provas, pela produção de prova pericial complexa, para fins de realização de exame, vistoria por parte de

engenheiros ambientais e antropólogos, com o fito de serem fixados quais seriam os impactos a serem sofridos pelas comunidades ribeirinhas supostamente afetadas pela implantação do Pólo Naval e ainda, se haveria comunidade diretamente afetada pelo empreendimento. 5. Diante do quadro fático apresentado, afigura-se necessária a manutenção da decisão agravada. 6. Agravo de instrumento da União não provido. (AG 0031507-23.2014.4.01.0000 / AM, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.3172 de 12/06/2015).

Pode-se citar, ainda, diversos outros precedentes:

- **STJ**, Suspensão de Liminar e de Sentença nº. **2.266/PA**, Relatora: Ministra Laurita Vaz, 1 ago. 2017
- **TRF1**, Agravo de Instrumento nº. **1026716-47.2021.4.01.0000**, Relator Des. Souza Prudente, 2 dez. 2021;
- **TRF1**, Agravo de Instrumento nº. **1026716-47.2021.4.01.0000**, Relator Des. Souza Prudente, 2 dez. 2021;
- **TRF1**, Agravo de Instrumento nº. **0045734-47.2016.4.01.0000**, Relator Des. Souza Prudente, 12 set. 2015;
- **TRF1**, Mandado de Segurança nº. **10000831-70.2017.4.01.0000**, Relator Des. Jirair Aram Meguerian, 28 nov. 2017;
- **TRF1**, Agravo de Instrumento nº. **10007927-65.2020.4.01.3902**, Relator Des. Souza Prudente, 29 abr. 2021.

No final do ano passado, a própria **Procuradoria do IBAMA revogou a Orientação Jurídica Normativa nº. 56/2022/PFE/IBAMA**¹⁷¹. No entanto, o licenciamento da *Hidrovia* prosseguiu sem qualquer correção, portanto sem que fosse feita consulta às comunidades tradicionais diretamente afetadas.

O EIA reconhece como diretamente afetadas pela *Hidrovia* as comunidades ribeirinhas que vivem na RESEX Ipaú-Anilzinho, no PAE Praia Alta Piranheira, e em dezenas de *TAUS* e localidades sem regularização fundiária (*AID do ambiente terrestre*). Também serão diretamente afetadas as comunidades ribeirinhas que vivem nas RDS Alcobaça e Purucuí-Ararão, na APA Lago de Tucuruí, bem como nos PAEs Ilha do Carmo, Ilha Tauaré, Ilha Santana de Cametá, Ilha Angapijô, Ilha Grande de Viseu, Ilha Conceição de Mocajuba, Ilha Grande Cametá e Ilha Moiraba (*AID do ambiente aquático*). As comunidades tradicionais a jusante dos trechos de intervenção, por sua vez, terão diversos locais de pesca interceptados

¹⁷¹ Despacho nº. 00918/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, 7 de dezembro de 2023.

pelo canal de navegação, conforme demonstrado, de modo que também serão diretamente afetadas.

A falta de consulta prévia implica nulidade absoluta da Licença Prévia nº. 676/2022. Para agravar a violação, no dia 4 de julho de 2024, o DNIT requereu ao IBAMA a emissão de licença de instalação.

4.4. Do caráter prévio da consulta e da nulidade da Licença Prévia nº. 676/2022

Controvérsia:

A consulta prévia, livre e informada pode ser postergada para depois da emissão da licença prévia e da licença de instalação? Em outras palavras, são válidas as licenças ambientais emitidas sem consulta prévia aos povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais reconhecidas como diretamente impactadas?

O artigo 6º da Convenção nº. 169 determina que os governos consultem os povos interessados sempre que sejam *previstas* medidas administrativas que **possam** afetá-los. O artigo 15, por sua vez, estatui a necessidade de “estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados [...] *antes* de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos [...]”.

A **Comissão Interamericana de Direitos Humanos** acrescenta que a consulta deve ocorrer desde a fase de **planejamento do projeto**, plano ou medida, com suficiente antecedência ao começo das atividades de execução¹⁷². A **Corte Interamericana**, por sua vez, explica que a consulta deve ocorrer desde as primeiras etapas de **planejamento da proposta**, e não unicamente quando surja a necessidade de aprovação da comunidade, de modo a permitir que os grupos possam participar e influenciar a tomada de decisão¹⁷³:

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 [...]¹⁷⁴.

¹⁷² CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia em Bolivia. DOC. OEA/SER.L/V/II, DOC. 34, 28 de junio de 2007, párr. 249.

¹⁷³ CORTE IDH. Caso del Pueblo Indígen Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, op. cit, p. 50.

¹⁷⁴ CORTE IDH. Caso del Pueblo Indígen Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, op. cit, p. 50.

O Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em diversas deliberações, reafirmou que a consulta prévia deve ocorrer desde a **fase de planejamento setorial do empreendimento**, antes mesmo do início do licenciamento ambiental:

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 públicas¹⁷⁵.

15. As obrigações dos Estados de consultar os povos indígenas devem consistir de processos qualitativos de diálogo e negociação, tendo como objetivo o consentimento. 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 monitoramento¹⁷⁶.

54. As consultas aos indígenas não devem ser entendidas como um evento pontual, mas como um processo contínuo que “requer do Estado tanto a aceitação quanto a divulgação de informações, e implica uma comunicação constante entre as partes”. Em relação a projetos extrativos, consulta e consentimento podem ser necessários em diferentes estágios – desde avaliações de impacto até exploração, produção e encerramento do projeto¹⁷⁷.

No mesmo sentido, o **Tribunal de Contas do Estado do Pará**, no Acórdão nº. 58.861, assentou o entendimento de que a consulta prévia deve ser realizada ainda “durante a **fase de planejamento**”, inclusive para que os povos e comunidades tradicionais possam participar da tomada de decisão sobre “a viabilidade do empreendimento”, logo antes da emissão de licença prévia:

1 - A consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção no 169 da OIT, deve ser realizada durante a fase de planejamento e, consequentemente, antes de qualquer medida relacionada à licitação, haja vista que os povos e comunidades tradicionais devem fazer parte de um processo de negociação apto a conduzir a uma decisão conjunta sobre a viabilidade do empreendimento.

(TCE-PA, Acórdão n. 58.861, 09 de maio de 2019)

A Convenção nº. 169 e a jurisprudência da Corte IDH exigem que a consulta prévia seja iniciada ainda durante a fase de planejamento setorial dos empreendimentos, antes da emissão de qualquer licença ambiental, mesmo porque **do contrário seria uma consulta**

¹⁷⁵ A/HRC/15/37, p. 63.

¹⁷⁶ A/HRC/39/62, p.15.

¹⁷⁷ A/HRC/45/34, p. 54.

póstuma, que não garantiria a possibilidade de os grupos consultados participarem de decisões fundamentais, como a que atesta a viabilidade socioambiental.

Ao longo do licenciamento da *Hidrovia*, o DNIT sustentou que os povos indígenas e as comunidades quilombolas seriam consultados para a elaboração do Plano Básico Ambiental dos Componentes Indígena e Quilombola, isto é, sua participação seria limitada à definição das medidas de mitigação e de compensação dos impactos, como se os povos e comunidades não tivessem o direito de ser consultados para a tomada de decisão quanto à própria viabilidade socioambiental do empreendimento. Tal posicionamento contraria a advertência da **Comissão Interamericana de Direitos Humanos** no sentido de que **a consulta prévia não pode ser convertida “em um trâmite de quantificação de danos”**, restrito à remediação de impactos¹⁷⁸.

Contrariando suas próprias promessas, o DNIT requereu a licença de instalação para o *Trecho 2* (derrocagem) sem que as comunidades tradicionais diretamente afetadas tenham sido consultadas. O Programa de Gestão Ambiental (PGA)¹⁷⁹, um dos documentos apresentados pelo DNIT para instruir o requerimento da licença de instalação, contém o Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira, o que significa que **nem mesmo as medidas de mitigação e compensação foram submetidas à consulta prévia** das comunidades afetadas.

Outro documento que instruiu o requerimento da licença de instalação foi o relatório do DSAP, que descreveu algumas **reuniões conduzidas pela empresa** contratada pelo DNIT (**Synergia**) para subsidiar o diagnóstico da atividade pesqueira. Os registros dessas reuniões evidenciam que as **comunidades ribeirinhas, invariavelmente, reivindicaram a consulta prévia nos termos da Convenção n.º 169**. Abaixo, transcrevemos um fragmento da memória da reunião realizada pela Synergia com a comunidade de Santa Teresinha do Tauiry, uma das mais atingidas pelo empreendimento:

Na ocasião da reunião, o representante comunitário líder da ACREVITA, Ronaldo Macena, inspirado na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, entregou solicitação oficial ao DNIT para que seja realizado protocolo de consulta livre, prévia e informada, com citações e referências inclusive ao Decreto 6.070/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais em

¹⁷⁸ CIDH. 2007. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 jun, 2007, párr. 248.

¹⁷⁹ Processo/IBAMA n.º. 02001.000909/2013-80, Id. 19792627.

23 comunidades do entorno do Pedral do Lourenço, incluindo localidades no Lago de Tucuruí. 2

Quando aberta a palavra aos presentes, foram 11 manifestações, moradores do Tauiry e líderes de outras comunidades. O reforço à mensagem de necessidade de escuta e consulta, conforme a Convenção 169 da OIT, foi o principal tema das manifestações, junto com receios sobre o impacto da obra e da possível hidrovia na vida das pessoas, inclusive sob o ponto de vista psicológico. O quadro a seguir sintetiza as manifestações¹⁸⁰.

Menções	Manifestação	Resposta dada pelo DNIT e Consórcio DTA/O 'Martin
6	Pedido para que todos os envolvidos e afetados sejam ouvidos. Citam, inclusive, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a realização de Consulta Livre, Prévia e Informada. Foi entregue protocolo de consulta com base no Decreto 6070/2007	Foi explicada a metodologia, abrangência e objetivos desse DSAP. Sobre o protocolo de consulta livre, prévia e informada, o DNIT assumiu o compromisso de fazer essa consulta, conforme o protocolo, seguindo a inspiração da Convenção 169 da OIT.

A consulta prévia é um canal de diálogo constante entre o Estado e os povos e comunidades tradicionais. Ela deve anteceder a tomada das decisões administrativas relevantes ao longo das fases de planejamento e de licenciamento ambiental do empreendimento, não incidindo apenas antes das obras. Cada licença ambiental tem uma finalidade legal específica, conforme a Resolução CONAMA nº. 237/1997:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

É a licença prévia que aprova a concepção do empreendimento e atesta sua viabilidade ambiental. A **Licença Prévia nº. 676/2022**, por exemplo, referendou as áreas de influência (delimitadas de forma jurídica e tecnicamente equivocada) e a matriz de impactos (que exclui

¹⁸⁰ Processo/IBAMA nº. 02001.000909/2013-80, Id. 19792630.

o funcionamento do empreendimento), bem como atestou a viabilidade socioambiental da *Hidrovia*.

Apenas **depois de superada a etapa de viabilidade ambiental**, com consulta prévia aos povos e comunidades, é que a questão da definição das **medidas de mitigação e compensação** também deve ser **submetida à consulta**. O quadro abaixo sistematiza qual o escopo da consulta prévia em cada etapa do planejamento setorial e do licenciamento ambiental¹⁸¹:

Fase do Ciclo	Decisões sujeitas à CCLPI	Objetivos da CCLPI	Sujeitos da CCLPI	Ator responsável pela CCLPI
Planejamento de Longo Prazo	Elaboração e Aprovação de Planos de Longo Prazo, Planos Setoriais e Avaliações Estratégicas - Pré-Viabilidade, Avaliação Ambiental Estratégica e outras análises integradas de impacto	Garantir a participação de PIQCT no planejamento estratégico, avaliação de alternativas e na priorização de investimentos em infraestrutura	PIQCT interessados cujos direitos substantivos estejam sob risco de impacto pelas propostas de investimentos	Órgão responsável pela aprovação das políticas e instrumentos de planejamento de infraestrutura - Ministérios, Secretarias Estaduais de Planejamento, Infraestrutura, dentre outros
Estruturação de Projetos I	Elaboração e Aprovação de Projeto Executivo e Estudos Técnicos de Projetos - EVTEA, Análise de Custo Benefício, Análise de Impacto Econômico, dentre outros	Participar da avaliação de viabilidade econômica, social, ambiental e cultural do projeto	PIQCT potencialmente impactados pelo projeto de infraestrutura, identificados nos Estudos Técnicos e PIQCT interessados cujos territórios estejam próximos à localização do projeto	Órgãos responsáveis pela aprovação e execução de projetos de infraestrutura - Ministérios, Secretarias de Estado, Agências Reguladoras Federais e Estaduais, dentre outros
Estruturação de Projetos II	Emissão de Termo de Referência para a Avaliação de Impacto Ambiental e Emissão de Licença Ambiental Prévia	Participar da definição de escopo e da avaliação dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) e de seus componentes específicos (Ex: ECI) e participar da deliberação sobre a viabilidade socioambiental, assim como sobre eventuais alternativas locais e tecnológicas do projeto.	PIQCT identificados impactados no processo de avaliação de impacto ambiental do licenciamento ambiental	Órgão licenciador - IBAMA, Secretarias de Estado de Meio Ambiente, Secretarias Municipais de Meio Ambiente - e órgãos intervenientes do licenciamento ambiental - FUNAI, ICMBio, INCRA, etc.
Implantação	Emissão de Licença Ambiental de Instalação	Participar da avaliação das medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos sugeridas no Programa Básico Ambiental e seus componentes específicos (EX: PBA-CI)	PIQCT identificados impactados no licenciamento ambiental	Órgão licenciador - IBAMA, Secretarias de Estado de Meio Ambiente, Secretarias Municipais de Meio Ambiente - e órgãos intervenientes do licenciamento ambiental - FUNAI, ICMBio, INCRA, etc.
Operação e Manutenção	Emissão de Licença Ambiental de Operação	Participar da avaliação do atendimento e efetividade das medidas e estabelecer condicionantes ambientais para a operação	PIQCT identificados impactados no licenciamento ambiental	Órgão licenciador - IBAMA, Secretarias de Estado de Meio Ambiente, Secretarias Municipais de Meio Ambiente - e órgãos intervenientes do licenciamento ambiental - FUNAI, ICMBio, INCRA, etc.
Resultados Esperados	Avaliação de Resultados, Autorizações de Agências Reguladoras e Renovação de Licenças Ambientais	Monitorar resultados do investimento e avaliar o cumprimento e a efetividade das condicionantes ambientais	PIQCT impactados pelos resultados do investimento em infraestrutura e PIQCT identificados impactados no licenciamento ambiental	Órgãos responsáveis pela avaliação das políticas de infraestrutura, agências reguladoras e órgãos licenciadores

Não podemos esquecer que esses empreendimentos produzem transformações graves e compulsórias na vida coletiva, na economia e na subsistência dos povos e comunidades tradicionais, do qual a UHE Tucuruí é um perfeito exemplo. Recorda-se, ainda, que o DNIT tardou cinco anos apenas para apresentar a primeira versão do EIA e que manteve uma postura recalcitrante com relação às exigências técnicas do IBAMA, o que também contribuiu

¹⁸¹ ROJAS GARZÓN, Biviany; NAKANE, Mariel; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura. Brasília/DF: Instituto Socioambiental, 2023.

para retardar o licenciamento. Por essa razão, a **urgência jamais pode ser usada como pretexto para o não cumprimento da consulta prévia no caso concreto.**

O **TRF1** tem precedente em que reconhece que a **consulta prévia** é condição *sine qua non* para a emissão da licença ambiental, de modo que **não pode ser convertida** em mera medida **condicionante** a ser cumprida no curso do licenciamento. A falta de consulta prévia gera nulidade da licença¹⁸². O **STJ**, por sua vez, afirma que a consulta prévia deve permitir “uma discussão mais ampla a respeito da viabilidade do empreendimento”¹⁸³, o que ocorre **antes** da emissão da **licença prévia**.

A propósito, este juízo, em apreciação de tutela provisória de urgência em trâmite na Subseção Judiciária de Santarém/PA, entendeu que o IBAMA não poderia conceder licença prévia enquanto não realizada a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas diretamente afetados pela UHE São Luiz do Tapajós (JFPA, Subseção Judiciária de Santarém, Tutela provisória de urgência na Ação Civil Pública nº. 3883-98.2012.4.01.3902, Juiz Federal *José Airton de Aguiar Portela*, 19 de novembro de 2012).

Ante o exposto, resta demonstrada a **nulidade absoluta da Licença Prévia nº. 676/2022**, em razão da falta de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais afetadas, bem como a impossibilidade de se emitir qualquer licença ambiental em favor do empreendimento enquanto não observado o direito em questão.

4.5. Da autonomia da consulta prévia face a outras modalidades de participação

Controvérsia:

As audiências públicas ambientais, previstas no artigo 225 da Constituição e nas Resoluções/CONAMA nº. 01/1986 e 09/1987 são equivalentes à consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção nº. 169?

As reuniões para a elaboração do Estudo do Componente Indígena e do Estudo do Componente Quilombola, previstas na Portaria Interministerial nº. 60/2015, se confundem com a consulta prévia, livre e informada?

¹⁸² TRF1, Apelação Cível n.º 2006.34.00.020010-0. 12 abr. 2018. Relator: Souza Prudente.

¹⁸³ Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n.º 1.745/PA. Relator: Ministro Félix Fischer. Julgado em: 19 jun. 2013.

Ainda no que tange à aplicabilidade da consulta prévia ao caso concreto, é juridicamente equivocado o argumento do IBAMA de que a audiência pública supriria a necessidade de realização de consulta prévia¹⁸⁴. **Consulta prévia e audiência pública** são institutos **completamente diferentes**, distinguindo-se quanto aos sujeitos, hipótese de incidência, fundamento jurídico, procedimento, momento, e também, sobretudo, finalidade.

Para além de fundamentos normativos distintos, a **audiência pública** se destina à **população como um todo** e às “associações representativas dos vários segmentos da comunidade”, enquanto a **consulta prévia** é um direito exclusivo dos “**povos indígenas e tribais**”¹⁸⁵. Por essa razão, ao contrário das audiências públicas, a consulta prévia é um procedimento “culturalmente adequado”, que deve respeitar as leis, costumes e tradições dos grupos consultados, bem como sua organização social e política e sua forma de representação.

As **audiências públicas** têm viés eminentemente **informativo**, ao passo que a **consulta prévia** visa inserir os grupos tradicionais afetados no processo **decisório** das medidas que os afetem. Assim, diferentemente da audiência pública, a consulta prévia tem caráter **deliberativo**. O STJ reconhece o caráter deliberativo da consulta prévia ao afirmar que ela é uma “forma de pluralizar a decisão político-administrativa correspondente”¹⁸⁶ e que o governo deve “promover consultas de modo a inseri-las [as comunidades] no contexto participativo de tomada de decisão”¹⁸⁷.

Portanto, a consulta prévia não se confunde com a audiência pública ambiental. A **Comissão Interamericana de Direitos Humanos** aponta que os instrumentos do direito ambiental geral, como audiências públicas, são insuficientes para acomodar os requisitos da consulta prévia, concebida como um mecanismo especial de garantia de direitos e interesses dos povos indígenas e tribais¹⁸⁸. O quadro abaixo compara os dois institutos:

¹⁸⁴ 23. Por sua vez, a Informação Técnica 22 (peça 99) abordou o rito processual de consulta pública às comunidades afetadas pelas intervenções. O Ibama considerou atendidos os dispositivos da Orientação Jurídica Normativa 56/2022/PFE/IBAMA e destacou que foram realizadas cinco audiências públicas, entre 1º e 5 de julho de 2019, nos municípios de Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, Tucuruí e Baião, todos no estado do Pará. Desse modo, as consultas prévias solicitadas na Recomendação 1/2023 já teriam sido realizadas em conformidade com as orientações do Ibama, não se justificando a suspensão da licença prévia.

¹⁸⁵ Ressalte-se que o conceito se incluem quilombolas e comunidades tradicionais: ENUNCIADO no 17: As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho. Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5/12/2014.

¹⁸⁶ STJ, Reclamação nº. 17.224/PA, Relator: Ministro Presidente Félix Fischer, 8 mai. 2014.

¹⁸⁷ Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.745/PA. Relator: Ministro Félix Fischer. Julgado em: 19 jun. 2013.

¹⁸⁸ 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,

	Audiência Pública Ambiental	Consulta Prévia
Legislação	Constituição Federal, artigo 225, § 1º, IV; Lei 9784/99.	Convenção 169/OIT, artigos 6 e 15 e Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.
Sujeitos	Sociedade de Modo Geral.	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 01/1986, art. 3º)	Órgão ou ente público responsável pela medida proposta e/ou com poder de decisão e autorização (Convenção 169/OIT, art. 6º, 1, a).
Hipóteses	Toda atividade modificadora do meio ambiente (Resolução CONAMA 01/1986, art. 2º, c/c art. 11, § 2º)	Afetação direta e 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)	Antes da autorização da medida e desde as etapas do planejamento da obra.
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 RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes (Resolução CONAMA 01/1986, art. 3º)	Será definido um Plano de Consultas 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 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 consentimento acerca das medidas propostas (Convenção 169/OIT, art. 6º, 2)

O TRF1 firmou precedentes importantes diferenciando consulta prévia e audiência pública¹⁸⁹. No julgamento da violação da consulta prévia para a edição do decreto legislativo

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. Disponível em: <<http://www.consultaprevia.org/#!/documento/583>>. Acesso em: 5 nov. 2015)

¹⁸⁹ TRF1, Agravo de Instrumento n.º 1026716-47.2021.4.01.0000. 02 dez. 2021. Relator: Desembargador Souza Prudente.

que autorizou a construção da **UHE Belo Monte**, o TRF1 asseverou que “a audiência pública prevista no art. 3º da Resolução CONAMA não se confunde com a consulta feita pelo Congresso Nacional nos termos da Constituição”¹⁹⁰. O **TRF4**, por sua vez, firmou um precedente em que explica de maneira didática que a consulta prévia não se confunde com a audiência pública ambiental:

A consulta às comunidades tradicionais tem como finalidade assegurar a participação plena e efetiva destes grupos minoritários na tomada de decisões que possam afetar sua cultura e seu modo de viver. Devem ser realizadas antes de qualquer decisão administrativa, a fim de efetivamente possibilitar que os grupos tradicionais e minoritários exerçam influência na deliberação a ser tomada pelos órgãos oficiais. Diferente da audiência pública do procedimento de licenciamento ambiental, cuja finalidade é informar à sociedade em geral e fomentar a sua participação quanto aos impactos ambientais (art. 225 da Constituição)¹⁹¹.

Cabe, ainda, reforçar a óbvia **diferenciação** entre a **consulta prévia** e as **reuniões de elaboração de avaliação de impactos**, notadamente dos Estudos dos Componentes Indígena e Quilombola. Os instrumentos possuem sujeitos, hipóteses de incidência, fundamentos jurídicos, procedimentos e finalidades distintas. Ao apreciar a questão, o **TRF1** já teve oportunidade de afirmar expressamente que **as reuniões conduzidas pela FUNAI, para a elaboração do ECI, não constituem consulta prévia**:

As diversas reuniões levadas a efeito pelo órgão responsável pela política indigenista, a FUNAI, o órgão ambiental, o IBAMA, tiveram objetivo de informar às comunidades a decisão do Congresso e suas repercussões na localidade, isto é, foram encontros para esclarecimento e informação aos povos da bacia do Rio Xingu, mas não se deu o processo de diálogo previsto no art. 6º nem a participação prevista no art. 7º da Convenção 169 da OIT¹⁹².

No mesmo sentido, o **TRF1** reconheceu a **ausência de litispendência** entre ações que discutiam a **ausência do ECI** e de **consulta prévia** aos povos indígenas afetados pela **UHE Teles Pires**, sob o fundamento de que são institutos jurídicos distintos:

Tenho para mim que efetivamente não ocorre a litispendência no caso em exame. Como bem observado pelo Ministério Público Federal ora apelante, não se confundem as causas de pedir nas duas ações civis públicas, porque não se confundem a pretensão de realização de consulta prévia, livre e informada prevista no art. 6º da Convenção 169 da OIT, e o Estudo de Componente Indígena como integrante do Plano Básico Ambiental. Trata de

¹⁹⁰ TRF1, Embargos de Declaração na Apelação Cível n.º 2006.39.03.000711-8/PA. 14 ago. 2012. Relatora: Desembargadora Selene Maria de Almeida.

¹⁹¹ TRF4, Agravo de Instrumento n.º 5003779-88.2021.4.04.0000. 27 abr. 2021. Relatora: Desembargadora Vânia Hack De Almeida.

¹⁹² TRF1, Embargos de Declaração na Apelação Cível n.º 2006.39.03.000711-8/PA. 14 ago. 2012. Relatora: Desembargadora Selene Maria de Almeida.

institutos jurídicos diversos. [...] Assim sendo, a consulta prévia, livre às comunidades é, no fundo, um processo político amplo de participação indígena, segundo regras e procedimentos acordados com os próprios povos indígenas e suas organizações representativas. Por conseguinte, não há que haver confusão conceitual entre um processo de participação política na tomada de decisões administrativas e/ou legislativas que afetem o modus vivendi das comunidades indígenas e o estudo meramente técnico que se denomina EIA/RIMA, do qual o estudo do componente indígena se ocupa de examinar¹⁹³.

Ante o exposto, **a consulta prévia, livre e informada não se confunde com audiência pública ambiental, tampouco com os Estudos dos Componentes Indígena e Quilombola.**

Nesse sentido, há nítido padrão decisório sobre a matéria, observado constantemente pelo **TRF1** em cumprimento ao art. 926, *caput* do Código de Processo Civil, o qual determina a manutenção da integridade, estabilidade e coerência da jurisprudência do tribunal, conduta que deve ser perpetuada, visto que **trata-se de caso idêntico aos apresentados na fundamentação.**

4.6. Do caráter culturalmente adequado da consulta prévia

A consulta prévia, livre e informada é um diálogo intercultural. Nesse sentido, a Convenção nº. 169 e a Corte IDH estabelecem que diversas dimensões da consulta prévia devem ser reguladas por regras dos próprios povos e comunidades consultados¹⁹⁴, em especial quanto à sua forma de representação e suas regras para a tomada de decisão:

- A consulta deve ser conduzida “**mediante procedimentos apropriados**” (Convenção nº. 169, art. 6º), de maneira diferenciada e em conformidade “com as próprias tradições” do grupo consultado¹⁹⁵;
- Deve ser feita “**através das instituições representativas**” do grupo étnico (Convenção nº. 169, art. 6º), cabendo ao próprio grupo, e não ao Estado, definir sua forma de representação na consulta, de acordo com suas normas e processos internos¹⁹⁶;
- Deve **respeitar os métodos tradicionais** do grupo étnico para a tomada de decisões¹⁹⁷, de acordo com suas próprias regras (jurídicas), inclusive com uma

¹⁹³ TRF1, Agravo Regimental na Apelação Cível n.º 0005891-81.2012.4.01.3600. Voto da Desembargadora Selene Almeida. 13 set. 2013.

¹⁹⁴ OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. “Respeitem a forma de a gente ser”: Protocolo de Consulta Mundurucu e pluralismo jurídico.” Rio de Janeiro: *Revista Direito e Práxis*, 2021b, v. 12, p. 2647.

¹⁹⁵ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2007, p. 41.

¹⁹⁶ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2008, p. 6; 62-63.

¹⁹⁷ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2007, p. 42-43.

dimensão temporal que respeite as formas como os grupos étnicos constroem suas decisões¹⁹⁸;

- Deve respeitar o “**sistema particular de consulta de cada povo ou comunidade**”¹⁹⁹, de acordo com suas regras (jurídicas) de organização política²⁰⁰;

Diversos povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais vêm elaborando **protocolos de consulta prévia**, “documentos (escritos ou orais) nos quais os grupos étnicos publicizam como deve ser uma consulta culturalmente adequada, documentando suas sensibilidades jurídicas relativas à organização social e política, às formas de representação e de participação, à formação e tomada de decisão, dentre outras regras jurídicas”²⁰¹.

A propósito, o **TRF1** entende que a consulta prévia deve ser realizada “em **conformidade com o protocolo de consulta respectivo**, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção n.º. 169 da OIT”²⁰². Há outros precedentes com essa mesma orientação:

- **TRF1**, Antecipação de Tutela na Apelação Cível n.º **0001592-34.2017.4.01.3908**. 03 dez. 2021. Relator: Desembargador Souza Prudente;
- **TRF1**, Apelação Cível n.º **0002556-15.2003.4.01.4200**. 24 mar. 2021. Relator: Souza Prudente;

Deste modo, para fins de cumprimento da consulta prévia, **o IBAMA deverá observar, caso existam, os protocolos de consulta prévia dos povos e comunidades afetados**, a exemplo do *Protocolo comunitário de consulta prévia, livre, informada e de consentimento das comunidades extrativistas, ribeirinhos e pescadores do rio Tocantins: do pedral do Lourenção até a região da Ilha do Bógea*.

4.7. Da desobediência ao procedimento da Portaria Interministerial n.º. 60/2015

A dispensa de elaboração de Estudo do Componente Quilombola, sem fundamentação técnica, está em conformidade com a Convenção n.º. 169 e a Portaria Interministerial n.º. 60/2015? Além disso, é lícita a constatação de viabilidade socioambiental do

¹⁹⁸ Corte IDH, Caso del Pueblo Indígen Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 2012, p. 49.

¹⁹⁹ CORTE IDH. Caso del Pueblo Indígen Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 2012, p. 49.

²⁰⁰ CORTE IDH. Caso del Pueblo Indígen Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 2012, p. 63; 68.

²⁰¹ OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. ““Respeitem a forma de a gente ser”: Protocolo de Consulta Munduruku e pluralismo jurídico.” Rio de Janeiro: *Revista Direito e Práxis*, 2021b, v. 12, p. 2650.

²⁰² TRF1, Sexta Turma, Acórdão na Ação Civil Pública n.º. 0002505- 70.2013.4.01.3903/PA, Relator Des. Federal Jirair Aram Meguerian, 2017.

empreendimento sem análise de mérito quanto aos impactos sobre as comunidades quilombolas?

Está em conformidade com a Constituição, a Convenção nº. 169 e a Portaria Interministerial nº. 60/2015 a análise de viabilidade do empreendimento sem avaliação de impactos sobre os povos indígenas, com dados primários?

A **Portaria Interministerial nº. 60/2015** estabelece um rito administrativo para a intervenção de órgãos e entes públicos federais no licenciamento ambiental. Caso a obra ou atividade licenciada possa impactar **povos indígenas** ou **comunidades quilombolas**, o órgão licenciador (federal, estadual ou municipal) deve notificar a **FUNAI** e o **INCRA** para intervir no licenciamento desde o início do procedimento. A intervenção se dá, inicialmente, com a apresentação do TRE, que subsidiará a elaboração, pelo empreendedor, dos **Estudos dos Componentes Indígena (ECI) e Quilombola (ECQ)**, contendo a avaliação de impactos socioambientais, culturais e econômicos que o empreendimento poderá produzir sobre os povos indígenas e comunidades quilombolas²⁰³.

O **ECI** e **ECQ** constituem **volumes autônomos do EIA**, este elaborado com base em termo de referência apresentado pelo próprio IBAMA. A FUNAI e o INCRA, então, apresentam ao órgão licenciador uma manifestação conclusiva sobre os estudos, na qual devem sugerir complementações, apontar eventuais óbices ao prosseguimento do licenciamento ou indicar as medidas condicionantes pertinentes²⁰⁴. Essa etapa se desenvolve **antes da emissão da licença prévia**, para que as manifestações dos intervenientes integrem a análise de viabilidade socioambiental do empreendimento pelo órgão licenciador.

No presente caso, a avaliação de impactos sobre as comunidades quilombolas não foi feita com base em Termo de Referência Específico emitido pela Fundação Cultural Palmares ou pelo INCRA, mas no Termo de Referência do próprio IBAMA, inexistindo qualquer fundamentação técnica ou jurídica para essa substituição. **Não foi elaborado ECQ**, apenas um estudo sintético, dentro do EIA, cuja única técnica de coleta de dados primários foi a realização de cinco entrevistas, metodologia absolutamente insuficiente para a caracterização dos impactos sobre o meio socioeconômico. Não constam informações básicas como a localização dos locais e rotas de pesca dos quilombolas. Tampouco foi desenvolvida análise de impactos sobre os meios físico e biótico. Conforme visto, **o INCRA deu anuência à**

²⁰³ Portaria Interministerial nº. 60/2015, Artigo 5º.

²⁰⁴ Portaria Interministerial nº. 60/2015, Artigo 7º, §11º.

emissão de licença prévia à *Hidrovia* sem tecer qualquer análise técnica do mérito da avaliação de impactos sobre as comunidades quilombolas.

Portanto, o procedimento estabelecido pela Portaria nº. 60 foi subvertido e, ao emitir a Licença Prévia nº. 676/2022, o IBAMA atestou a viabilidade socioambiental do empreendimento sem dispor de qualquer análise técnica de mérito do INCRA quanto aos impactos sobre as comunidades quilombolas.

No caso dos impactos sobre os **indígenas Asuriní**, a FUNAI acatou a proposta do DNIT de postergação da produção de dados primários para a etapa de requerimento de licença de instalação para a execução das obras de dragagem no *Trecho 3*. Com isso, o **ECI foi elaborado exclusivamente com base em dados secundários**. Não há óbice ao uso de estudos produzidos no licenciamento de outros empreendimentos (dados secundários). No entanto, **o próprio TRE da FUNAI exige que o ECI seja, necessariamente, embasado em dados primários**:

ANEXO II-B

TERMO DE REFERÊNCIA ESPECÍFICO

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO-FUNAI

COMPONENTE INDÍGENA

1. METODOLOGIA

A metodologia de trabalho visa fundamentar o desenvolvimento do estudo subsidiado em dados secundários e coleta de dados primários referentes aos impactos para os meios físico e biótico e os impactos de ordem social, econômica e cultural para os grupos indígenas envolvidos. Portanto, o ECI deverá ser caracterizado pela interdisciplinaridade, devendo ser composto por pesquisa de campo, bibliográfica, documental e cartográfica, ressaltando que a participação dos grupos indígenas e seus saberes é fundamental e imprescindível. Há que se destacar a necessidade de que o processo seja participativo e colaborativo e que o levantamento de impactos se dê com ênfases no diálogo.

A dispensa da produção de dados primários, nessa etapa do licenciamento, foi fundamentada no fato de que os bancos de areia poderiam se movimentar e, por isso, seria mais eficiente coletar os dados para o diagnóstico do meio físico somente quando viesse a ser requerida a licença de instalação para a dragagem do Trecho 3. Com isso, a **coleta de dados primários para o diagnóstico dos meios socioeconômico e biótico também foi postergada**.

O argumento desconsidera que, se o empreendimento for implantado, será necessário realizar novas dragagens periodicamente, para a manutenção do canal de navegação. **O correto, do ponto de vista jurídico e técnico, seria elaborar o ECI com os dados primários desde logo**, para que os impactos sobre os Asuriní pudessem integrar a análise de viabilidade do empreendimento, em conformidade com a Portaria nº. 60, **sem prejuízo da atualização da localização dos bancos de areia futuramente, quando do requerimento da licença de instalação.**

Em suma, a **Licença Prévia nº. 676/2022 é nula de pleno direito**, por ter sido emitida pelo IBAMA sem observar o procedimento estabelecido na Portaria nº. 60, bem como por ter atestado a viabilidade socioambiental do empreendimento sem contemplar uma análise técnica de mérito dos impactos provocados sobre os Asurini e as diversas comunidades quilombolas diretamente afetadas.

4.8. Da dispensa indevida do licenciamento ambiental da Hidrovia e da violação aos princípios da prevenção e do poluidor-pagador

Controvérsia:

Está em conformidade com a Constituição e a legislação a exclusão do funcionamento da Hidrovia do objeto do licenciamento ambiental, mesmo diante da identificação de impactos no próprio Estudo de Impacto Ambiental e Estudo do Componente Indígena?

O gestor possui discricionariedade para postergar estudos que foram considerados, sob o ponto de vista técnico, imprescindíveis para a análise de viabilidade socioambiental do empreendimento? De outra forma, é válida a licença prévia emitida sem que estudos técnicos essenciais para a análise de viabilidade tenham sido apresentados?

Está em conformidade com a Constituição e a legislação a dispensa tácita e sem fundamentação de estudos que foram considerados essenciais para a análise de viabilidade do empreendimento e para o monitoramento e mitigação dos impactos socioambientais?

Foi narrado ao longo desta *tutela* que **o DNIT e o IBAMA promoveram uma mudança meramente formal do objeto licenciado**, em comparação com os licenciamentos pretéritos, excluindo de seu escopo a operação da *Hidrovia*, isto é, o funcionamento do canal de navegação com um tráfego permanente de grandes embarcações e de comboios de barcas, de modo que o licenciamento se restringiu às obras de dragagem e de derrocagem. Sob esse novo formato, **o DNIT se eximiu da responsabilidade pelo monitoramento, mitigação e compensação dos impactos socioambientais decorrentes do funcionamento**

de seu próprio empreendimento. Embora tenha sido descrita como uma “correção” de objeto, a manobra configura dispensa inconstitucional e ilegal do licenciamento ambiental de uma atividade constitutiva do empreendimento licenciado: o seu próprio funcionamento.

A Constituição Federal determina que deve ser realizado licenciamento ambiental para a instalação de toda e qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental:

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

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

Trata-se de previsão constitucional implícita do **princípio da prevenção**. No mesmo sentido, a Lei nº. 6.938/1981 insere o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

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

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

A Lei Complementar nº. 140/2011, por sua vez, define o licenciamento ambiental como o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores:

Art. 2ª Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

A regra, portanto, é que toda e qualquer atividade potencialmente poluidora - do que é exemplo o funcionamento da *Hidrovia* - deve ser submetida ao licenciamento ambiental. Há duas formas de a regra ser excepcionada: (i) dispensa *em abstrato* do licenciamento ambiental

de determinadas tipologias com base em previsão normativa, que parta da constatação de que a obra ou atividade possui impacto socioambiental insignificante; (ii) dispensa *em concreto* do licenciamento ambiental de um empreendimento específico promovida por ato administrativo tecnicamente fundamentado quanto à ausência de potencial poluidor da atividade.

No caso objeto desta *tutela*, **inexiste qualquer ato normativo que dispense o licenciamento ambiental do funcionamento de hidrovias**, tampouco consta ato administrativo no Processo/IBAMA nº. 02001.000809/2013-80 que tenha fundamentado tecnicamente a dispensa de licenciamento ambiental no caso concreto. Em realidade, a “correção” do objeto licenciado promovida pelos gestores do DNIT e do IBAMA configurou uma dispensa prévia de licenciamento ambiental do funcionamento de toda e qualquer hidrovia, o que só poderia ser feito por ato normativo, sempre considerando o potencial poluidor da atividade.

Dissemos anteriormente que tanto o Estudo de Impacto Ambiental quanto o Estudo do Componente Indígena (ECI) identificaram **diversos impactos decorrentes da intensificação do fluxo de embarcações**, inclusive sobre a atividade pesqueira (alteração de rotas e locais de pesca). O funcionamento do canal de navegação poderá produzir impactos sobre o *meio físico* (erosão das margens e de ilhas, alteração da força, velocidade e direção das correntes, contaminação por efluentes, impactos sobre a qualidade da água, dentre outros), *meio biótico* (afugentamento e perturbação comportamental da ictiofauna, dificuldades à recuperação de estoque pesqueiro, introdução de espécies exóticas no ecossistema, etc.) e *meio socioeconômico* (alteração de locais de pesca e rotas de navegação, aumento do esforço pesqueiro, redução da lucratividade da atividade).

O laudo técnico *Possíveis impactos da Hidrovia Araguaia-Tocantins nos peixes e nas pesca no baixo curso do rio Tocantins*, que instrui a presente tutela, corrobora a constatação de que **o funcionamento da Hidrovia é uma atividade efetivamente poluidora**.

Sobre o assunto, o STF, em dois *leading cases* recentes, decidiu que é **inconstitucional a dispensa de licenciamento ambiental de tipologias potencialmente poluidoras**:

O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e

atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância dos princípios da proibição de retrocesso em matéria socioambiental, da prevenção e da precaução²⁰⁵.

A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental²⁰⁶.

Portanto, é **completamente ilegal a exclusão do funcionamento da Hidrovia Araguaia-Tocantins do objeto licenciado no Processo nº. 02001.000809/2013-80**. A conduta viola o artigo 225, IV da Constituição Federal, os artigos 9º, I e 10 da Lei nº. 6.938/1981. Também viola os princípios basilares da prevenção - por dispensar a avaliação de impactos de uma atividade poluidora, expondo os povos e comunidades da região a danos e impactos socioambientais não prognosticados - e do poluidor-pagador - por eximir o empreendedor de qualquer responsabilidade pela implementação de medidas de mitigação e compensação e até mesmo de controle ambiental, como monitoramento da atividade pesqueira.

Há, ainda, outras manobras dos gestores do DNIT e do IBAMA que também afrontaram os princípios da prevenção e do poluidor-pagador. Como visto, o então presidente do IBAMA, ao emitir a *Licença Prévia nº. 676/2022*, **dispensou**, de forma tácita e sem motivação técnica e jurídica, a realização de **monitoramento do desembarque pesqueiro durante um ciclo hidrológico completo**, metodologia imprescindível à constituição do marco zero do licenciamento, que proporcionaria um conjunto de dados robustos e com abrangência satisfatória para uma futura identificação e mensuração dos impactos sobre a pesca.

A dispensa é nula não apenas pela ausência de motivação - requisito dos atos administrativos -, mas também por violar, igualmente, os princípios da prevenção e do poluidor-pagador. O **diagnóstico falho da atividade pesqueira**, que sirva de base comparativa para identificação de futuros impactos, suscitará **infindáveis disputas em torno**

²⁰⁵ STF, ADI 4.529, Relatora Ministra Rosa Weber, 22 nov. 2022.

²⁰⁶ STF, ADI 5.312, Relator Ministro Alexandre de Moraes, 25 out. 2018.

do reconhecimento da extensão e da magnitude dos impactos sobre os povos e comunidades tradicionais. Essa economia irrazoável ao poluidor se traduz em prejuízos diretos às populações locais.

A propósito, o STJ firmou tese no sentido de que **tem direito a ser indenizado o pescador artesanal que sofra prejuízos econômicos no exercício de sua atividade em razão da instalação de empreendimentos:**

O pescador artesanal que exerce atividade em rio que sofreu regular instalação de usina hidrelétrica tem direito de ser indenizado pela concessionária de serviço público responsável, em razão dos prejuízos materiais decorrentes da diminuição ou desaparecimento de peixes²⁰⁷.

Por fim, a Licença Prévia nº. 676/2022 padece de **vício insanável por desvio de finalidade**, pois diversos **estudos do diagnóstico de impactos sobre o meio socioeconômico** (Itens 2.4.1.1; 2.4.1.2; 2.4.1.3; 2.4.1.5; 2.4.1.7; 2.4.1.8; 2.4.2.1; 2.4.2.2; 2.4.2.3; 2.4.3.1; 2.4.3.2; 2.4.4.1; 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4; 2.4.4.5; 2.4.4.6; 2.5.7.2; 2.5.7.3; 2.5.7.4; 2.5.7.5; 2.5.7.6; 2.5.7.7; 2.7.1; 2.7.2; e 2.7.3.) **e biótico** (Itens 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.5.2, 2.6.3, 2.6.8, 2.6.9, 2.6.10, 2.6.11, 2.3.2.2, 2.6.5) **foram postergados e/ou dispensados**, a despeito de terem sido considerados imprescindíveis à análise de viabilidade ao longo de todo o processo de licenciamento ambiental, tanto pelos técnicos quanto pelos próprios gestores.

Vale lembrar que o então diretor de licenciamento, JÔNATAS SOUZA DA TRINDADE, chegou a se posicionar pelo arquivamento do licenciamento em razão de o DNIT não ter sido capaz de demonstrar a viabilidade da *Hidrovia*, diante da pendência de diversas avaliações e dados essenciais. Porém, após intervenção do Ministério da Economia, o mesmo diretor adotou entendimento diametralmente oposto e se manifestou pela emissão da licença prévia.

Assim, restam demonstrados os pressupostos gerais da probabilidade do direito a autorizar e tornar necessária a concessão da tutela de urgência cautelar antecedente, nos termos do art. 305, caput, do Código de Processo Civil.

²⁰⁷ STJ, AgInt nos EDcl no REsp 1374179/SP, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 10/09/2019, DJe 02/10/2019; AgRg no AREsp 150735/PR, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 15/03/2018, DJe 22/03/2018; REsp 1370125/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 15/12/2015; AgRg no AREsp 117202/PR, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 30/11/2015.

5. Do perigo de demora

O perigo de demora está presente no fato de que, **no dia 4 de julho de 2024**, o DNIT requereu ao IBAMA a emissão de licença de instalação para o início das obras no *Trecho 2*, para iniciar as obras de derrocagem do *Pedral do Lourenço*, ecossistema de grande relevância e sensibilidade ecológica e social. É absolutamente temerária a realização das obras sem consulta prévia aos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais afetadas, bem como sem uma avaliação técnica e abrangente dos impactos sobre a atividade pesqueira.

Tais violações compõem o **cenário perfeito para a repetição de catástrofes do passado**, quando empreendimentos foram instalados na bacia do rio Tocantins de forma arbitrária e autoritária, o resultou em incontáveis danos sobre as populações locais, que até hoje lutam para serem reconhecidas como atingidas pela UHE Tucuruí, por exemplo.

Deste modo, faz-se necessária a intervenção do Poder Judiciário para corrigir o prumo do licenciamento ambiental e impedir que essas violações sejam consumadas.

IV. PEDIDOS

Por todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** postula, nos moldes do art. 305 e seguintes do CPC, a **concessão de plano e *inaudita altera pars* da tutela provisória em caráter antecedente para o que requer**:

- i) O recebimento do presente requerimento, com seu regular processamento.
- ii) Tutela desconstitutiva para a DECLARAÇÃO DE NULIDADE da Licença Prévia nº. 676/2022, em razão da violação do direito à consulta prévia, livre e informada dos povos e comunidades tradicionais, comunidades quilombolas e indígenas afetados pela *Hidrovia Araguaia-Tocantins*;
- iii) Tutela desconstitutiva para a DECLARAÇÃO DE NULIDADE da Licença Prévia nº. 676/2022, em razão da exclusão da operação da *Hidrovia Araguaia-Tocantins* do do objeto licenciado no Processo nº. 02001.000809/2013-80, violando o artigo 225, IV da Constituição Federal, os artigos 9º, I e 10 da Lei nº. 6.938/1981, bem como os princípios da prevenção e do poluidor-pagador;

iv) Tutela desconstitutiva para a DECLARAÇÃO DE NULIDADE da Licença Prévia nº. 676/2022, em razão de desvio de finalidade, por ter atestado a viabilidade socioambiental da *Hidrovia Araguaia-Tocantins* sem que dados técnicos reputados essenciais por técnicos e gestores do IBAMA ao longo de todo o processo de licenciamento ambiental tenham sido apresentados pelo DNIT, notadamente quanto ao meio socioeconômico (Itens 2.4.1.1; 2.4.1.2; 2.4.1.3; 2.4.1.5; 2.4.1.7; 2.4.1.8; 2.4.2.1; 2.4.2.2; 2.4.2.3; 2.4.3.1; 2.4.3.2; 2.4.4.1; 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4; 2.4.4.5; 2.4.4.6; 2.5.7.2; 2.5.7.3; 2.5.7.4; 2.5.7.5; 2.5.7.6; 2.5.7.7; 2.7.1; 2.7.2; e 2.7.3.) e biótico (Itens 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.5.2, 2.6.3, 2.6.8, 2.6.9, 2.6.10, 2.6.11, 2.3.2.2, 2.6.5);

v) Tutela desconstitutiva para a DECLARAÇÃO DE NULIDADE da Licença Prévia nº. 676/2022, em razão de violação do procedimento estabelecido na Portaria Interministerial nº. 60/2015 quanto à elaboração do Estudo do Componente Indígena e do Estudo do Componente Quilombola, bem como de desvio de finalidade, por ter atestado a viabilidade socioambiental da *Hidrovia Araguaia-Tocantins* sem dispor de análise técnica de mérito dos impactos do empreendimento sobre o povo indígena Asuriní e sobre as comunidades quilombolas diretamente afetadas;

vi) Tutela desconstitutiva para a DECLARAÇÃO DE NULIDADE da Licença Prévia nº. 676/2022, em razão de ter promovido a dispensa do monitoramento do desembarque pesqueiro durante o ciclo hidrológico completo, de forma tácita e sem fundamentação técnica ou jurídica, desconsiderando todos os pareceres técnicos do IBAMA constantes do licenciamento ambiental (*Pareceres Técnicos nº. 160/2018, 76/2019, 73/2020, 109/2021 e 30/2022*);

vii) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA, para que não emita nenhuma licença ambiental enquanto não incluir formalmente a operação da *Hidrovia Araguaia-Tocantins* no objeto licenciado no Processo nº. 02001.000809/2013-80, sob a responsabilidade do DNIT, com todos os desdobramentos correlatos, como a inserção da atividade na matriz de impactos do empreendimento, para que seja considerada na avaliação de viabilidade socioambiental e contemplada no Programa de Gestão Ambiental, tanto para o monitoramento ambiental da atividade pesqueira, quanto para a adoção das respectivas medidas de mitigação e compensação;

viii) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA para que não emita nenhuma licença ambiental e ao DNIT, para que se abstenha de requerer novas licenças, enquanto não realizada avaliação de impactos sobre a atividade pesqueira praticada pelas comunidades quilombolas e ribeirinhas que pescam na calha principal do rio Tocantins, ao longo de toda a extensão do canal de navegação, nos municípios de Marabá, Nova Ipixuna, Itupiranga, Novo Repartimento, Jacundá, Goianésia, Breu Branco, Tucuruí, Baião, Mocajuba, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Abaetetuba e Barcarena;

ix) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA para que não emita licença de instalação enquanto todas as comunidades ribeirinhas localizadas no *Mosaico Lago de Tucuruí* não forem contempladas no Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP);

x) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA para que não emita licença de instalação enquanto não forem contempladas no Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira (PMAP) todas as comunidades quilombolas e ribeirinhas que pescam na calha principal do rio Tocantins, ao longo de toda a extensão do canal de navegação, nos municípios de Marabá, Nova Ipixuna, Itupiranga, Novo Repartimento, Jacundá, Goianésia, Breu Branco, Tucuruí, Baião, Mocajuba, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Abaetetuba e Barcarena;

xi). Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER à FUNAI, para que se abstenha de proferir anuência a qualquer licença ambiental enquanto não elaborado o Estudo do Componente Indígena das Terras Indígenas Trocará e Trocará-Doação, a partir de dados primários, em conformidade com as exigências do Termo de Referência Específico previsto no ANEXO II-B da Portaria Interministerial nº. 60/2015;

xii) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA para que não emita nenhuma licença ambiental e ao DNIT, para que se abstenha de requerer novas licenças, enquanto não realizada consulta prévia, livre e informada ao povo indígena Asuriní, das Terras Indígenas Trocará e Trocará-Doação;

xiii) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE FAZER ao DNIT, para que produza, e à FUNAI, para que avalie, estudo preliminar para verificar se os povos

indígenas que ocupam tradicionalmente as Terras Indígenas Mãe Maria, Parakanã, Nova Jacundá e Anembé fazem uso tradicional da calha principal do rio Tocantins, bem como se serão direta ou indiretamente impactados, devendo apresentar os documentos comprobatórios nestes autos;

xiv) Em sendo confirmado que estes povos indígenas serão impactados, os réus deverão reconhecer sua condição de diretamente/indiretamente afetados pelo empreendimento, com a consequente elaboração de Estudo do Componente Indígena e realização de consulta prévia, livre e informada, devendo o IBAMA se abster de emitir qualquer licença ambiental enquanto não cumpridas essas exigências;

xv) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao INCRA, para que se abstenha de proferir anuência a qualquer licença ambiental, enquanto não elaborado o Estudo do Componente Quilombola para as comunidades quilombolas 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, a partir de dados primários, em conformidade com as exigências do Termo de Referência Específico previsto no ANEXO II-C da Portaria Interministerial nº. 60/2015;

xvi) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA para que se abstenha de emitir qualquer licença ambiental em favor do DNIT, enquanto não realizada consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas 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, bem como a todas as outras comunidades quilombolas que pescam na calha principal do rio Tocantins, ao longo do canal de navegação à jusante dos trechos de intervenção, entre os municípios de Baião e Barcarena;

xvii) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA para que se abstenha de emitir qualquer licença ambiental em favor do DNIT enquanto não realizada consulta prévia, livre e informada às comunidades ribeirinhas localizadas na *AID do ambiente terrestre*, dentre as quais as que vivem na RESEX Ipaú-Anilzinho e no PAE Praia Alta Piranha;

xviii) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA para que se abstenha de emitir qualquer licença ambiental em favor do DNIT enquanto não realizada consulta prévia, livre e informada às comunidades ribeirinhas localizadas na *AID do ambiente aquático*, dentre as quais as que vivem nos RDS Alcobaça e Purucuí-Ararão, na APA Lago de Tucuruí e nos PAEs Ilha do Carmo, Ilha Tauaré, Ilha Santana de Cametá, Ilha Angapijó, Ilha Grande de Viseu, Ilha Conceição de Mocajuba, Ilha Grande Cametá e Ilha Moiraba;

xix) Tutela mandamental para impor OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao IBAMA para que se abstenha de emitir qualquer licença ambiental em favor do DNIT enquanto não realizada consulta prévia, livre e informada às comunidades ribeirinhas que pescam na calha principal do rio Tocantins, na porção do canal de navegação localizada a jusante dos trechos de intervenção, entre os municípios de Baião e Barcarena;

xx) A inversão do ônus da prova, nos termos da jurisprudência sedimentada do Superior Tribunal de Justiça;

xix) Nova intimação do MPF, após a efetivação da tutela, para que apresente o aditamento da presente tutela, conforme prazo do art. 308, caput, c/c art. 180 do Código de Processo Civil.

Atribui-se à causa o valor de um salário-mínimo para efeitos meramente fiscais. Termos em que pede deferimento.

Belém/Marabá, *data da assinatura eletrônica*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00049210/2024 PETIÇÃO nº 26-2024**

Signatário(a): **IGOR DA SILVA SPINDOLA**

Data e Hora: **14/08/2024 13:51:43**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **SADI FLORES MACHADO**

Data e Hora: **14/08/2024 13:57:43**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ADRIANO AUGUSTO LANNA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **14/08/2024 14:06:37**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **GUILHERME FERNANDES FERREIRA TAVARES**

Data e Hora: **14/08/2024 14:07:59**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **WILSON ROCHA FERNANDES ASSIS**

Data e Hora: **14/08/2024 14:09:22**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **GABRIELA PUGGI AGUIAR**

Data e Hora: **14/08/2024 14:22:19**

Assinado em nuvem

Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**

Data e Hora: **14/08/2024 14:25:46**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RAFAEL MARTINS DA SILVA**

Data e Hora: **14/08/2024 16:54:16**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave f245edd3.d9e79500.9ef61f4f.a7be6354