



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

**AO JUÍZO DA ____ª VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE
SANTARÉM**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo procurador da República signatário, vem, a Vossa Excelência, com fundamento no art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e na Lei nº 7.347/1985, propor **ação civil pública com pedido de tutela de urgência** contra:

ESTADO DO PARÁ, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 05.054.861/0001-76, representada processualmente por sua Procuradoria-Geral, com sede na Rua dos Tamoios, nº 1671, Batista Campos, Belém/PA; e

MUNICÍPIO DE SANTARÉM, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 05.182.233/0001-76, representada processualmente por sua Procuradoria-Geral, com sede na Avenida Dr. Anysio Chaves, 1107, bairro Aeroporto Velho, Santarém/PA;

Sumário

1 – DO OBJETO.....	2
2 – DOS ASPECTOS PROCESSUAIS.....	3
2.1 – DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.....	3
2.2 – DA AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO COM PARTICULARS.....	3
3 – DOS FATOS.....	4
4 – DOS FUNDAMENTOS DE DIREITO.....	16
4.1 – DA NECESSIDADE DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/Rima).....	16
4.2 – DA NECESSIDADE DOS ESTUDOS DO COMPONENTES QUILOMBOLAS E INDÍGENAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	18



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

4.3 – DA NECESSIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO CLIMÁTICO AMBIENTAL.....	22
4.4 – DA NECESSIDADE DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA AOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS POTENCIALMENTE AFETADOS.....	31
Primeiro parâmetro de adequação: caráter prévio.....	33
Segundo parâmetro de adequação: autonomia do instituto jurídico.....	36
Terceiro parâmetro de adequação: protocolos e planos de consulta.....	39
Quarto parâmetro de adequação: realização pelo Estado, não pela empresa interessada.....	39
Quinto parâmetro de adequação: antecedência a qualquer licença.....	40
Sexto parâmetro de adequação: abrangência para todos os povos e comunidades tradicionais.	42
Sétimo parâmetro de adequação: independe de demarcação.....	44
5 – DO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA.....	44
5.1 – DA PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO.....	44
5.2 – DO PERIGO DE DANO NA DEMORA.....	45
6 – DOS PEDIDOS.....	49

1 – DO OBJETO

A ação civil pública visa garantir que o Estado do Pará e o Município de Santarém incluem, nos procedimentos de licenciamentos conduzidos por seus órgãos ambientais para obras portuárias e hidrovias em Santarém, os seguintes elementos:

- (a)** a realização obrigatória do prévio estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA), abrangendo a análise dos componentes indígenas e quilombolas, além do estudo de impacto climático;
- (b)** o estudo de impacto climático antes da renovação da licença de operação de portos já em funcionamento; e
- (c)** a consulta livre, prévia e informada (CLPI) dos povos e comunidades potencialmente afetados, a ser realizada por órgão ou entidade estatal antes da licença prévia, da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

licença de instalação, da licença de operação e da renovação da licença de operação.

2 – DOS ASPECTOS PROCESSUAIS

2.1 – DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

O direito de consulta livre, prévia e informada é assegurado às comunidades tradicionais em geral pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tratado internacional de direitos humanos, incorporado pelo Decreto nº 5.051/2004 com eficácia suprallegal. Assim, a competência da Justiça Federal é obtida a partir do **art. 109, III**, da Constituição, que trata das causas fundadas em tratado internacional.

Além disso, a controvérsia sobre a necessidade de consulta prévia aos povos indígenas potencialmente afetados caracteriza disputa sobre direitos indígenas, atraindo a aplicação do **art. 109, XI**, da Constituição da República, que versa sobre a competência da Justiça Federal.

Por fim, a legitimidade ativa do MPF para defesa dos interesses e direitos dos povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados e da proteção ambiental dos rios Tapajós e Amazonas – que, por serem interestaduais, são de domínio da União (art. 20, III, CRFB) – reforça a competência da Justiça Federal, na forma do **art. 109, I**, da Constituição da República, uma vez que o MPF é órgão da União.

2.2 – DA AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO COM PARTICULARES

Cabe esclarecer, desde logo, a ausência de litisconsórcio passivo necessário com particulares, porventura interessados na obtenção ou prorrogação de licenças ambientais, na medida em que há expectativa de direito, e não direito adquirido.

Além disso, em caso de acolhimento do pedido, estes serão afetados apenas indiretamente. Consequentemente, a eficácia da sentença não depende da citação destes particulares. De fato, nem toda consequência do processo é



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

efeito direto da sentença. Eventuais prejuízos sofridos por particulares não fazem parte do pedido da ação, que se limita à correção da atuação administrativa do Estado.

Esse raciocínio, afinal, deriva da própria lógica do microssistema processual do direito coletivo, de modo a evitar que a ação civil pública se torne uma ação pseudocoletiva, em que prepondera o interesse individual

3 – DOS FATOS

Santarém tem sido gradualmente incorporada ao **Corredor Logístico Tapajós-Xingu**, especialmente pela construção de novas obras portuárias. Esse cenário tem criado preocupação nos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, extrativistas, etc) quanto aos potenciais impactos à sua existência, seu modo de vida, bem como ao meio ambiente, sobretudo com os impactos cumulativos destes empreendimentos.

Na carta intitulada “**Infraestrutura e direitos socioambientais no Corredor Logístico Tapajós-Xingu: Nada sobre nossos territórios sem nós!**” (2023, anexo), representantes de povos indígenas, ribeirinhos, pescadores, junto com agricultores familiares, trabalhadores urbanos, entidades de defesa de direitos socioambientais e membros da comunidade acadêmica e científica, abordam a apreensão com essas obras portuárias. Confira-se trechos:

O Corredor Logístico Tapajós-Xingu, cujos interesses estão ligados principalmente a grandes empresas e financiadores do agronegócio, faz parte de um projeto maior, o chamado “Arco Norte”, que inclui corredores de exportação de *commodities* nas bacias dos rios Madeira e Tocantins.

Importante destacar que a estruturação de corredores logísticos **pressupõe a implantação de vários projetos de infraestrutura** (rodovias, ferrovias, terminais de transbordo de cargas, derrocamento de rios, cadeia de serviços de transportes etc.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

os quais, dependendo do território em que se localizam, **impõem enormes riscos sociais e ambientais.**

Os passos já tomados na implementação do Corredor Logístico Tapajós-Xingu – como a pavimentação da rodovia BR-163, a instalação de terminais graneleiros em Mirituba e Santarém no rio Tapajós e o anúncio da construção de ferrovias – **têm agravado pressões sobre os territórios como a grilagem de terras públicas, a especulação fundiária, a extração ilegal de madeira, o desmatamento e queimadas ilegais, a poluição das águas que abastecem populações e ameaças a lideranças que atuam na defesa dos direitos humanos e os direitos da natureza.** Essas pressões refletem a omissão do Estado frente aos interesses de grupos privados, assim como políticas desenvolvimentistas equivocadas. Citamos como exemplos:

- Graves falhas no planejamento e implementação de componentes do Corredor Logístico Tapajós-Xingu como a pavimentação da BR-163, a Ferrogrão e as hidrovias e os portos graneleiros, os quais têm sido tratados individualmente, desconsiderando riscos socioambientais, inclusive de impactos cumulativos;
(...)
- Desrespeito ao direito à consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais;

Prova importante disso é que o atual Plano Diretor do Município de Santarém, instituído pela Lei Municipal nº 20.534/2018¹, designou o Lago do Maicá – o principal corpo hídrico pesqueiro de Santarém – como área portuária, contrariando a vontade manifestada por indígenas, quilombolas e pescadores artesanais na audiência pública realizada durante o processo legislativo.

No ponto, SERRÃO, BRAGA e ZACARDI (2018)² fazem uma importante caracterização da pescaria no Lago do Maicá:

¹ <https://sapl.santarem.pa.leg.br/norma/1610>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

As capturas no rio também se concentram próximas à região do Maicá (75,5%), popularmente conhecido como "beira do amazonas" seguida da região do Tapará (7,5%), Ituqui (5,7%), Curuai (3,8%), e mais quatro regiões com 1,9% de citações cada (Arapixuna, Itaituba, Monte alegre e Pixuna). O igarapé ou rio Maicá como também é chamado, se refere ao filete de água (canal) que permanece com a descida da água do lago Maicá, no período de vazante e seca, sendo todo o seu percurso usado como local de pesca.

Os locais de pesca na região do Maicá que tem o maior rendimento de captura segundo os pescadores são Terra Amarela (14,58%), lago Maicá (12,50%), Poção (10,42%), Curicas (11,46%), Miritituba (7,29%), Genipatuba (6,25%), Boca do urubu (6,25%), Apuí (5,21%) e Sangrado (5,21%). Outros dois locais citados, o Tipitinga (5,21%) e o igarapé do lago (4,2%), são pertencentes à região do Ituqui e Tapará, respectivamente. Alguns pontos de pesca chegam a secar totalmente, sendo usados somente na enchente, cheia ou vazante, como o lago Maicá, as Curicas e o Apuí (informações fornecidas durante a elaboração dos mapas mentais).

A pesca na região do Maicá é aplicada a várias espécies, o que ficou evidente pelas 32 categorias de pescado observadas nas citações, algumas compostas por mais de uma categoria taxonômica, sendo elas distribuídas em 6 ordens e 19 famílias. As famílias mais bem representadas foram: Pimelodidae (8 spp.), Serrasalmidae (4 spp.) e Cichlidae (3 spp.). Porém, 10 categorias apresentam-se como mais frequentes, pacus (91%), aracus (89%), tambaqui (75%), acarás (69%), curimatá (64%), tucunaré (63%), surubim (51%), pirapitinga (44%), jaraqui (42%) e matrinxã (41%)

Em relação aos aparelhos de pesca, os pescadores descrevem 10 tipos de equipamentos utilizados para capturar diferentes espécies (Tabela 2.4), com destaque para rede de emalhar (malhadeira) (98%),

² SERRÃO, E.M.; BRAGA, T.M.P.; ZACARDI, D.M. 2018. Caracterização da pesca e percepção ambiental de pescadores de um lago de inundação no baixo Amazonas: perspectivas para o manejo. Dissertação de Mestrado. Santarém: Programa de Pós-Graduação em Recursos Aquáticos Continentais Amazônicos, 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

seguida do caniço (89%), tarrafa (55%), espinhel (40%) e linha comprida (35%).

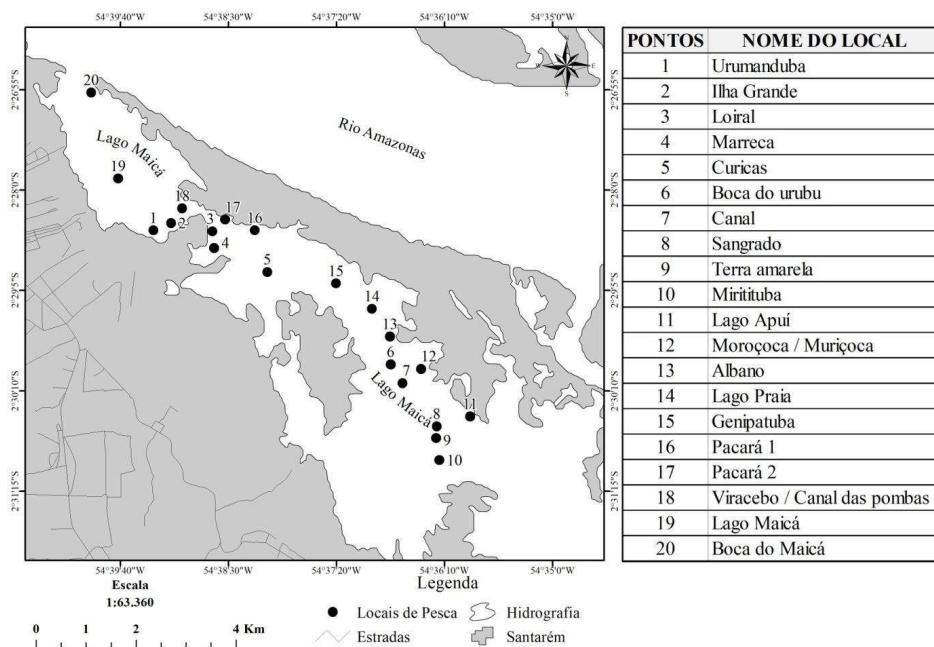
Para esses aparelhos de captura foi informado o emprego por período sazonal e ambiente de pesca. No geral, a malhadeira é o apetrecho mais utilizado em todos os períodos. Porém, no período da vazante teve as suas maiores citações no lago (66,9%), assim como no rio (18,8%) e igarapé (16%). A tarrafa também tem seu uso intensificado na vazante, no lago (16,8%) e o espinhel no rio (5,3%). O uso do caniço se concentra nos lagos em todos os períodos, com os menores índices na seca. A linha comprida é usada no lago e no rio em todos os períodos, com as maiores citações na vazante (5,3%) e seca (2,8%), respectivamente.

A frota pesqueira atuante na região é composta de canoas motorizadas (69%), conhecidas como bajaras ou rabetas, apresentam comprimento médio de 6,03 m ($\pm 2,23$) com uma alta capacidade de transporte em função do motor rabela, com potência média 7,02 Hp ($\pm 2,32$) e capacidade média de armazenamento 444,21 kg ($\pm 267,68$). As canoas não motorizadas (botes, cascos ou canoas), representam 51% das citações, são menores e usadas em viagens mais curtas, e de difícil acesso como a floresta alagada, igapós e aningais, possui comprimento médio de 4,17 m ($\pm 0,98$) e capacidade média de armazenamento de 222,78 kg ($\pm 129,06$). Por fim, os barcos (2%) são embarcações consideradas de médio a grande porte, e motorizadas com tamanhos médios de 10,67m ($\pm 1,55$) de comprimento, com potência de 18 Hp e capacidade média de armazenamento de 2.333,33 kg ($\pm 288,68$). Em relação ao tempo dedicado a atividade pesqueira, a maioria dos pescadores pesca diariamente (61,46%), exercendo a profissão quatro vezes por semana (32%), e com gasto médio de 10 horas ($\pm 2,15$) por dia. **Os entrevistados que alegaram passar mais de um dia na pescaria (32,29%), costumam manter-se quatro dias consecutivos (32%) no local de pesca por semana, voltando a exercer a atividade na semana seguinte.** Apenas 2,08% dos pescadores alegaram efetuar a prática de pesca mensalmente ficando 20 dias seguidos na atividade a cada mês. As pescarias são realizadas em sua maioria no período diurno (60,4%). (p. 56-61).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Os pesquisadores também elaboraram mapa localizando os locais preferências de pesca no Lago do Maicá:



A designação do Lago do Maicá como zona portuária levou a Federação das Organizações Quilombolas de Santarém – FOQS a propor ação judicial contra o Município (autos nº 0809090-15.2019.8.14.0051), que resultou na concessão de decisão liminar, em sede de agravo de instrumento (autos nº 0808298-15.2022.8.14.0000). Confira-se:

Cumpre ratificar decisão já tomada nos autos de outro recurso, o agravo de instrumento n. 0808298- 15.2022.8.14.0000.

Naquela ocasião esclareci com fundamento na Pet 1458/CE, Rel. Min. Celso de Mello, j. 26/02/1998 o princípio da reserva de Plenário “não tem qualquer projeção sobre as decisões que os Tribunais de Justiça e até mesmo o próprio Supremo Tribunal Federal proferem em sede meramente cautelar”, **e sobre tal premissa reconheci que o art. 142 do Novo Plano Diretor da Cidade de**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Santarém, altera substancialmente a destinação da área do Lago do Maicá, antes considerada Área de Proteção Ambiental com a nova lei passou à condição de área portuária, que além de ser potencialmente degradadora trará implicações sociais diretas à 9 (nove) territórios quilombolas e 4 (quatro) aldeias indígenas Munduruku, além dos ribeirinhos, históricos ocupantes da região.

Descrevi que a potencial falta de transparência no processo legislativo, mesmo com a realização prévia de audiências públicas, pode evoluir para o reconhecimento da constitucionalidade da norma, porque aquelas audiências reportadas pelos ali agravantes, aparentemente não atenderam por si só, aos objetivos do preceito constitucional, justamente por não estarem acompanhadas de verdadeira participação com encaminhamento das opiniões sobre o projeto, que aparentemente foi alterado sem o conhecimento dos municípios e dos povos tradicionais, que em última análise são os verdadeiros destinatários da norma.

Naquelas circunstâncias, tratando a legislação municipal de matéria urbanística, pressupõe a participação da população em todas as fases de sua elaboração, havendo severas dúvidas quanto a concretização desse preceito de ordem constitucional, a implicar vício insanável no processo legislativo, **bem como o potencial risco de implantação de terminais portuários no local**, entendi preenchidos os requisitos para a tutela cautelar, máxime em matéria ambiental nas quais o princípio da prevenção deve sobrepor o da presunção de legitimidade, e CONCEDEI A TUTELA RECURSAL para:

1. DETERMINAR que o Município de Santarém SE ABSTENHA DE CONCEDER AUTORIZAÇÕES PARA CONSTRUÇÃO PORTUÁRIA NA ÁREA DO LAGO DO MAICÁ, até que haja uma decisão final acerca da legalidade do atual Plano Diretor Municipal;

(...)

Mas fato é que independentemente da liminar vigente na Justiça Estadual há um histórico de ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal que demonstram o reiterado descumprimento, pelo Estado do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Pará e pelo Município de Santarém, das exigências de EIA/Rima e consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados: Cargill, Embraps, ATEM'S, etc.

No caso da instalação do **Porto da Cargill**, o Tribunal Regional Federal da 1^a Região (TRF1), por unanimidade, determinou a suspensão das obras a fim de que fosse confeccionado EIA/Rima por equipe multidisciplinar. Confira-se:

(...)

III - Se a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no Brasil (Lei nº 6.938, de 31.08.81) inseriu como objetivos essenciais dessa política pública "a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" e "a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida" (art. 4º, incisos I e VI), a configurar, no plano fático, o verdadeiro desenvolvimento sustentável, deve ser mantida a suspensão do Alvará de Autorização nº 024/99, que possibilitava a realização de obras no Porto de Santarém (PA), bem assim a expedição de qualquer outro Alvará que viabilize outras obras, potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, em face da instalação do referido Porto, **visível escoador de soja transgênica, na região amazônica, assim exposta ao desmatamento irresponsável e à disfarçada colonização alienígena**, até que se realize, às expensas da empresa responsável pelo empreendimento, por competente equipe multidisciplinar, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), observando-se a regulamentação das Resoluções nºs 001/86 e 237/97-CONAMA, na dimensão do interesse difuso a ser, ali, protegido. Vencido, parcialmente, no ponto, o Relator (TRF1, Sexta Turma, Apelação Cível nº 0000162-61.2000.4.01.3902).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

No caso da instalação do **Porto da Embraps**, o TRF1 decidiu pela suspensão às licenças concedidas, em razão da falta de consulta prévia aos quilombolas e populações tradicionais afetados. Confira-se:

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

(TRF1, Quinta Turma, Agravo de Instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000/PA)

Na Ação Civil Pública nº 1001906-73.2020.4.01.3902, o MPF requereu a anulação das licenças ambientais concedida ao **Porto da ATEM'S DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO**, em razão da ausência de consulta prévia, aos indígenas, quilombolas e pescadores potencialmente afetados pelo empreendimento e da dispensa indevida do EIA/Rima.

Já na Ação Civil Pública nº 1003633-67.2020.4.01.3902, também ajuizada pelo MPF, contra o porto da ATEM'S, a causa de pedir foi **fraude** praticada no processo de licenciamento, por ter a ATEM'S requerido e obtido licenças ambientais em duas etapas (dois processos de licenciamento) para acelerar a análise, gerando dois processos administrativos, com a omissão, no primeiro requerimento, do caráter perigoso da carga:

1 – **Processo nº 57607/2018:** neste primeiro, pediu o licenciamento para o TUP relativo à operação de cargas não perigosas. As licenças questionadas na ACP 1001906-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

73.2020.4.01.3902 foram pleiteadas neste processo administrativo.

2 – Processo nº 17541/2019: neste segundo, protocolado meses depois do primeiro, a empresa ré requereu o licenciamento referente ao licenciamento para armazenamento e distribuição de combustíveis, considerados pela legislação como cargas perigosas.

Uma terceira ação civil pública (autos nº 1012745-21.2024.4.01.3902) foi ajuizada contra a ATEM'S e o Estado do Pará devido à ampliação das atividades do porto para o transporte de granéis, novamente sem consulta prévia aos povos tradicionais afetados. A nova atividade, tornando o porto um escoador de soja, resultará no aumento significativo no fluxo de carretas e embarcações na região, prejudicando as atividades de pesca e navegação realizadas pelos povos e comunidades tradicionais. Além disso, haverá uma expansão do agronegócio sobre os territórios reivindicados por indígenas e quilombolas no Planalto Santareno, intensificando a pressão imobiliária e os conflitos fundiários na região.

Por fim, a Ação Civil Pública nº 1001978-21.2024.4.01.3902 questionou obras portuárias licenciadas pelo Município de Santarém e pelo Estado do Pará no bairro Maracanã às empresas **R C MOREIRA COMÉRCIO DE PEÇAS PARA VEICULOS EIRELI** e **TAPAJÓS PORT**, sem a consulta livre, prévia e informada dos pescadores e pescadoras artesanais.

Estudo conduzido pela Terra de Direitos³ demonstrou que **o número de portos no Tapajós dobrou em 10 anos e que ao menos metade dos 27 portos em operação cometeu alguma irregularidade no processo de licenciamento ambiental**, com impactos severos aos povos e comunidades tradicionais da região. Destaca-se os seguintes trechos:

³ <https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/com-lacunas-e-irregularidades-no-licenciamento-numero-de-portos-no-tapajos-pa-cresce-115-em-10-anos/24000>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Do descumprimento da legislação federal e estadual sobre licenciamento ambiental e portos até tratados internacionais – como é o caso da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (que versa sobre o direito à consulta prévia de povos e comunidades tradicionais) e da Convenção da Diversidade Biológica (que estabelece o princípio da precaução para proteção ambiental) – , o estudo evidencia que a violação de direitos têm sido a base dos processos de licenciamento ambiental dos portos instalados no Tapajós.

A partir da análise das licenças ambientais dos portos do Tapajós, o estudo identifica que houve um avanço desenfreado de obras de infraestrutura e logística, que contou com o atropelamento de regras para dar celeridade às obras de instalação portuária e as operações dos portos.

(...)

O estudo de Terra de Direitos pontua que os danos e as transformações provocadas pela instalação dos portos no Tapajós não podem ser vistos de forma isolada. **Ao avaliar os impactos é preciso considerar todo o complexo logístico e os danos acumulados dos empreendimentos ao meio ambiente e, também, aos modos de vida de povos tradicionais.**

São indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, agricultores familiares, ribeirinhos e outras comunidades tradicionais que convivem com o resultado negativo e os impactos da acelerada instalação e intensa operação de empreendimentos portuários com irregularidades no licenciamento ambiental.

Maria Ivete Bastos, trabalhadora rural e presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Santarém (STTR) conhece bem esse cenário. Ela conta que com os portos vieram também incentivos ao monocultivo de grãos que expandiram os latifúndios na região.

“Os impactos negativos que os portos trouxeram já fazem um tempo... Primeiro, como exemplo da Cargill em Santarém, é que a chegada dos portos proporcionou também o apoio, financiamento e todo o fortalecimento da logística para que os sojicultores viesssem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

de outras regiões, tendo em vista que Santarém não era um polo de produção de soja”, conta.

Esse estímulo ao monocultivo na região, apontado pela trabalhadora rural, reforça a perspectiva trazida no estudo de Terra de Direitos de que os portos não chegam sozinhos ao território. **Toda uma cadeia logística e de infraestrutura é criada para garantir o apoio e desenvolvimento do agronegócio graneleiro, o que transforma as dinâmicas sociais, econômicas e culturais, além de impactar fortemente o modo de vida de povos e comunidades tradicionais.**

“O primeiro impacto foi a expulsão dos trabalhadores da terra porque a maioria não tinha documento de sua terra, eram apenas posseiros. Segundo, foi extinguindo também algumas comunidades, alguns igarapés foram poluídos, as pessoas foram ficando sem acesso por conta das cercas de arame farpado ou porque eles iam comprando [terras] de um, de outro ou expulsando porque as pessoas não se mantêm se não tiver as políticas públicas e a legalização das terras, então elas acabaram ficando vulneráveis e muitos saíram para a cidade”, conta.

Nenhum dos 41 portos identificados no estudo realizou o processo de consulta prévia livre e informada garantida aos povos e comunidades tradicionais determinado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, revela o estudo.

Soma-se a isso o interesse de na instalação de outros portos graneleiros na área do Lago do Maicá por grandes empresas como Cevital e Ceagro, conforme apurado em estudo publicado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio⁴, que concluiu que “haverá serias ameaças a qualidade de vida dos sujeitos que têm suas vidas ligadas ao rio, como os ribeirinhos, pescadores, indígenas, quilombolas que residem próximos aos locais onde se pretende a instalação destes portos”.

⁴ Ameaças à Qualidade de Vida no Território do Rio que Nos Une. Publicado em “O rio que nos une: Uso & Gestão na Floresta Nacional do Tapajós e Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns” (2022, p. 257). Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/outros/JackelineSpndola27892compressed.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Para além de meras conjecturas ou hipóteses abstratas, o risco é concreto. Não só pelo histórico de reiterados atropelos no licenciamento ambiental de obras portuárias em Santarém, como também pela aquisição de áreas estratégicas por outras empresas do agronegócio para construção de outros portos.

No caso da **Cevital**, por exemplo, foi identificada no Sistema do Cadastro Ambiental Rural (SICAR) uma área de **735 hectares** inscrita como “Fazenda Cevital”, na boca do Lago do Maicá e à beira do rio Amazonas, próximo ao Porto da ATEM’S e à área reservada ao Porto da Embraps. Confira-se:



Documentação

Tipo: PROPRIEDADE

Denominação: FAZENDA CEVITAL

Área (ha): 734,91

Tipo de documento: Certidão de registro

Data do Documento: 25/06/2015

Número do documento: 25.118

Livro: 2-AAF

Folha: 085

Município/UF do Cartório: Santarém/PA

SNCR: -

Certificação do Imóvel no INCRA: -

NIRF: -

Observação: -

Proprietários/Possuidores/Concessionários



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Esse contexto gera a necessidade de uma **lide estrutural**, abordando toda a questão a partir de uma visão macro, para impor ao Estado do Pará e ao Município de Santarém a **adequação de seus procedimentos de licenciamento ambiental às exigências do direito socioambiental**.

Dessa forma, evitar-se-á a multiplicação de ações individuais – que, como visto acima, se tornam extremamente complexas porque desconsideram os efeitos cumulativos e normalmente são ajuizadas apenas quando as obras já estão em fase de instalação ou operação.

4 – DOS FUNDAMENTOS DE DIREITO

4.1 – DA NECESSIDADE DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/Rima)

O estudo prévio de impacto ambiental é exigido na própria Constituição da República para instalação de *qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente* (art. 225, § 1º, IV). A regra, portanto, é a de necessidade de elaboração de EIA/Rima para todo e qualquer empreendimento ou atividade que possa causar degradação ambiental.

Incide aqui o **princípio da prevenção**, cujo objetivo é impedir ou diminuir a ocorrência da degradação ambiental, através da imposição de medidas acautelatórias. A respeito do tema, o magistério do professor Édis Milaré:

O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar sua qualidade.

(MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 166).

Diante da pouca valia da reparação ambiental, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a **prevenção** é a melhor, quando



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

não a única, solução. Muitos danos ambientais são juridicamente compensáveis, mas sob a ótica da ciência e da técnica, irreparáveis.

Nesta senda, o estudo de impacto ambiental – EIA/RIMA constitui o mais importante mecanismo através dos quais se procura prevenir ou mitigar a poluição e outras agressões à natureza, avaliando-se, antecipadamente, os efeitos da ação do homem sobre seu meio.

De fato, considerar que a presunção de legitimidade das licenças ambientais prevalece sobre o princípio da prevenção, como argumentado pelos requeridos nas ações anteriores sobre os portos da Cargill, da Embraps da ATEM'S e das obras portuárias do Maracanã, revela-se temerário e inverte a lógica preventiva que rege o direito ambiental.

Ademais, há previsão específica na Resolução CONAMA nº 01/86 quanto à necessidade para o licenciamento de portos (art. 2º, III).

O argumento pela existência de uma suposta “consolidação” de portos na região (que ainda não existe, mas se pretende), em vez de justificar a substituição do EIA/Rima por outras espécies de estudos ambientais, mais simplificados, deveria conduzir a uma conclusão diametralmente oposta, **pois os efeitos cumulativos destes portos aumentam exponencialmente o impacto ao meio ambiente, tornando cada nova obra mais agressiva.**

Os impactos destas obras portuárias não incidem apenas na qualidade da água e na riqueza de recursos naturais dos rios, lagos e igarapés da região. Na verdade, como obras de infraestrutura que são, influenciam, ainda que indiretamente, **na supressão da vegetação nativa para uso alternativo do solo: para criação de gado, para plantio de monoculturas de soja e milho e para exploração de madeira.** E independentemente da legalidade ou não destas atividades, estes impactos devem ser levados em considerados pelos órgãos que deveriam acautelar o meio ambiente.

Por fim, importa acrescentar o entendimento consolidado pelo STJ na Súmula 618, segundo o qual "a inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental". O enunciado afasta a presunção de legitimidade da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

simples licença ambiental, quando não amparada em prévio estudo de impacto ambiental em um caso de efeitos cumulativos, sinérgicos, decorrentes da construção de vários portos em uma mesma região.

4.2 – DA NECESSIDADE DOS ESTUDOS DO COMPONENTES QUILOMBOLAS E INDÍGENAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos cuja implantação ou operação possam afetar comunidades tradicionais, especialmente indígenas e quilombolas requer a elaboração de estudos específicos junto a estas comunidades, conforme estabelecido na Portaria Interministerial nº 060/2015 e nas Instruções Normativas FUNAI nº 02/2015 e INCRA nº 111/2021.

O Estudo do Componente Quilombola (ECQ) e o Estudo do Componente Indígena (ECI) **constituem a etapa inicial de estudos, constituindo parte do EIA/RIMA e antecedendo, necessariamente, a licença prévia (LP).**

O ECQ e ECI devem abranger aspectos da história, tradições, cultura, e ocupação do solo e uso de recursos naturais pelas comunidades. A partir destas informações e da caracterização do empreendimento e atividades em licenciamento ambiental, **são identificados e avaliados potenciais impactos socioambientais sobre seu território, recursos utilizados pelas comunidades, ou modo de vida, sendo indicadas medidas de mitigação e compensação.**

Nesse ponto, é importante afastar eventual dúvida acerca das comunidades que devem ser consultadas.

A Portaria Interministerial nº 60/2015 fixa regras de intervenção da FUNAI e do INCRA no licenciamento ambiental e estabelece a distância de 10 km, para efeito presunção de impactos de determinados tipos de empreendimentos sobre terras indígenas e quilombolas.

O critério espacial estabelecido pela referida portaria, contudo, não serve para excluir a necessidade do ECQ e do ECI. **O que faz a Portaria Interministerial nº 60/2015 é presumir, de forma *absoluta*, o dano sobre**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

indígenas e quilombolas cujos territórios estejam localizados a 10 km do empreendimento, 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.

No caso do Terminal de Uso Privado da EMPRAPS, mencionado acima, este Juízo da 2^a Vara assim esclareceu:

No mais, o documento ignora que o curso d'água é utilizado por pescadores tradicionais e ribeirinhos, que notoriamente possuem relação com o local do empreendimento.

Eventual limite constante de ato regulamentar, que indicaria a distância na qual se presumiria impacto direto ou indireto do empreendimento, não pode se sobrepor à realidade dos fatos. No mais, a Portaria Interministerial n. 60/2015, estabelece uma mera presunção, não afastando, mediante análise do caso concreto, que se conclua ser área de impacto maior (vide seu art. 3º, §3º). Ou seja, presume-se o impacto caso comunidades estejam abrangidas pelo raio previsto no ato regulamentar; porém, obviamente, trata-se de um patamar mínimo de proteção, pois os estudos respectivos devem avaliar, de forma fundamentada, se de fato os impactos são limitados a este raio ou se a área de influência é superior.

No presente caso, está evidente que os cursos d'água afetados pelo empreendimento são utilizados por comunidades e populações tradicionais que se encontram fora da área considerada como patamar mínimo de proteção. Os impactos do empreendimento, portanto, devem ser aferidos mediante estudo adequado, devidamente fundamentado, que exponha concretamente qual a real área de influência do empreendimento, em vista do seu porte.

(Justiça Federal, Subseção Judiciária de Santarém, 2^a Vara, Sentença nos autos da Ação Civil Pública nº. 000377-75.2016.4.01.3902, 5 de outubro de 2019, p. 31-32).

Dessa forma, o ECQ e o ECI não deve se limitar apenas às comunidades situadas num raio de 10 km do empreendimento, mas também deve abranger todas aquelas que, de alguma forma, possam ser afetadas pelo funcionamento do porto, sob os aspectos sociais, econômicos ou culturais. Por

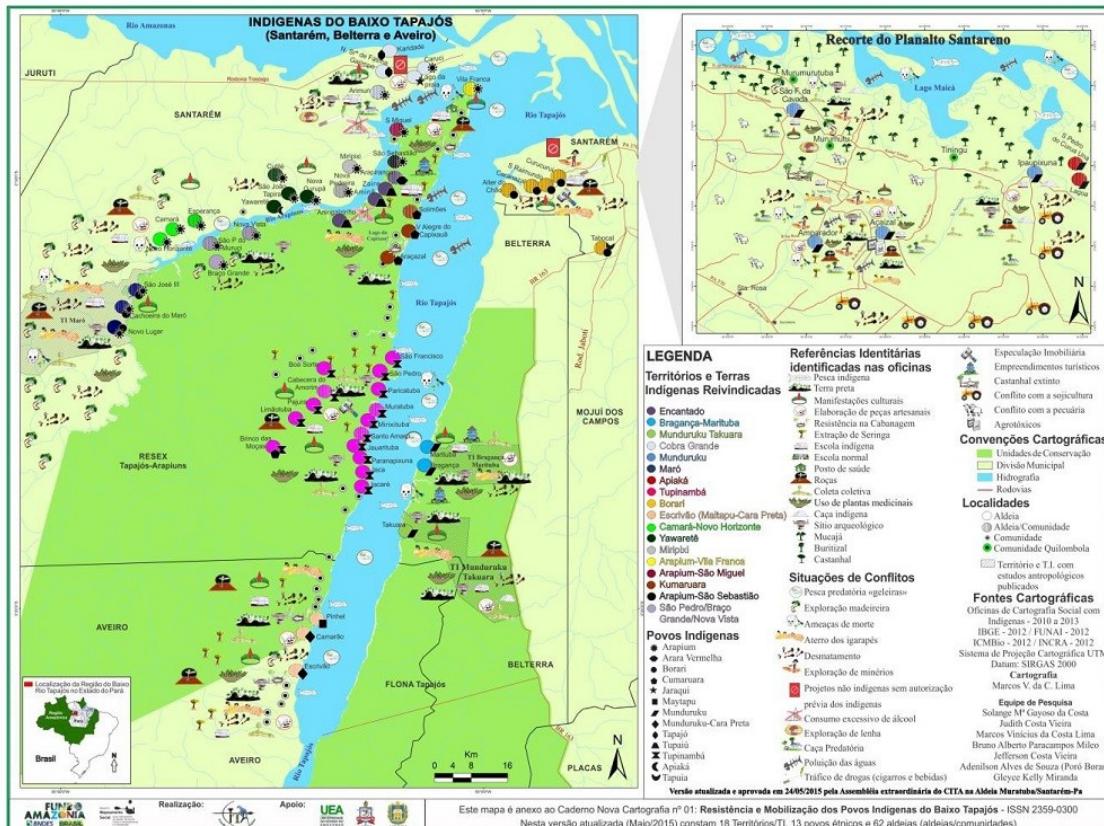


MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

isso, a solicitação de manifestação à Funai e ao Incra, pelos órgãos licenciadores do Município e do Estado, é fundamental.

De toda sorte, o caso do Porto da ATEMS é paradigmático e demonstra que a pressa na instalação destas obras portuárias, para além de ignorar os possíveis impactos a outras comunidades, vem atropelando mesmo as próprias normas do Estado brasileiro. Tanto o Estado do Pará como a empresa se recusaram a observar o patamar mínimo de 10 km da Portaria interministerial nº 60/2015: os territórios quilombolas de Arapemã, Saracura e Pérola do Maicá, localizados a uma distância inferior a 10 km, não foram levados em consideração.

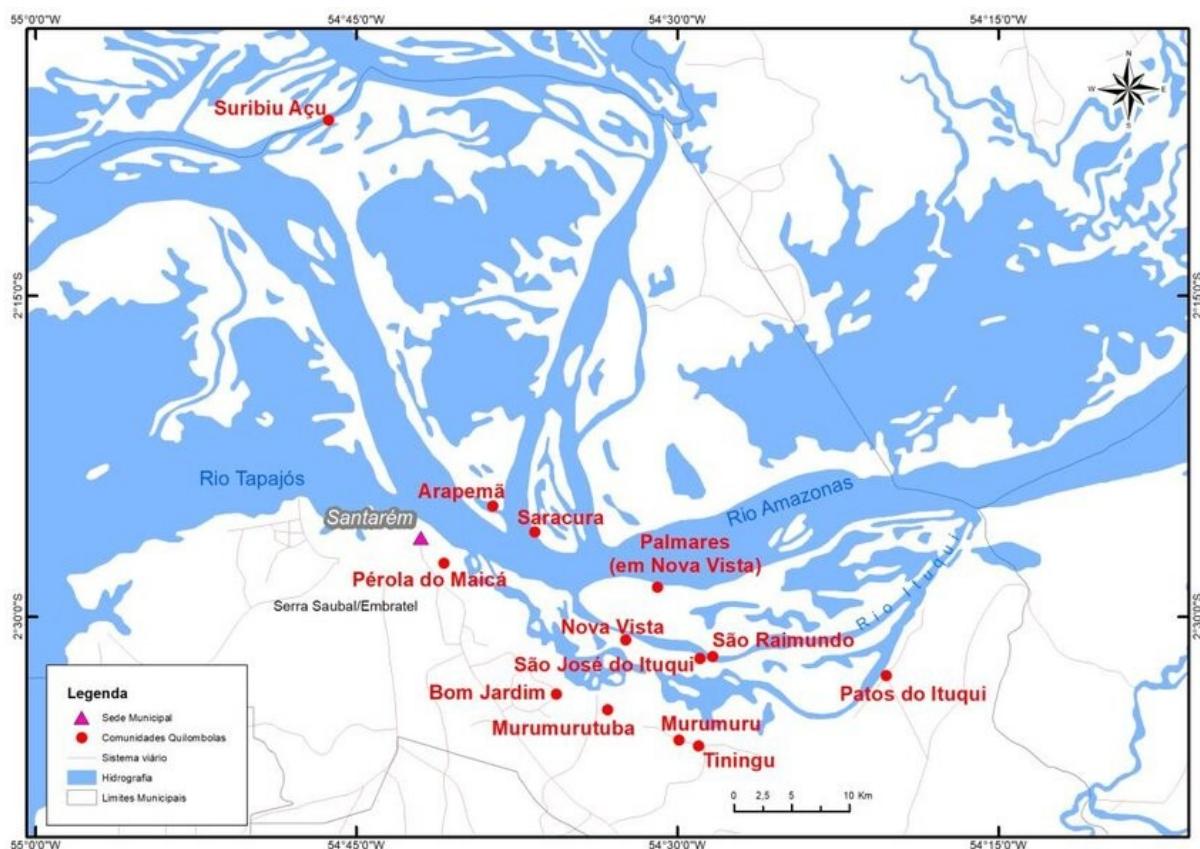
Em relação ao ECI, a cidade de Santarém (isto é, o centro urbano do Município) é rodeada por territórios indígenas: ao Oeste, as aldeias da TI Borari Alter do Chão, da Reserva Extrativista Tapajós-Arapius e do PAE Lago Grande; ao Leste, a TI Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Os territórios quilombolas de Santarém, por sua vez, estão localizados, em geral, na área de várzea e no Planalto Santareno, ao leste da cidade de Santarém, perto do Lago do Maicá – justamente a área que se pretende zonear como área portuária no Plano Diretor.



Tais mapas evidenciam a riqueza da diversidade cultural de Santarém, que deve ser levada em consideração no licenciamento ambiental de hidrovias e obras portuárias por meio do ECQ e do ECI.

Nessa ação civil pública, propõe-se que seja determinado ao Estado e ao Município a presunção absoluta de impacto no caso de aldeias ou comunidades quilombolas localizadas a uma distância de 10 km, e que também seja sempre solicitado à Funai/Santarém e ao Incra/Santarém a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

indicação, no caso concreto, de outros territórios indígenas e quilombolas potencialmente afetados pelo empreendimento portuário/hidroviário.

O ECQ e o ECI também são fundamentais para identificar as comunidades indígenas e quilombolas que devem ser consultadas sobre o ato estatal (tópico 4.4). Aqui, cabe adiantar que se aplicam as mesmas considerações expostas acerca da distância de 10 km, prevista na Portaria Interministerial nº 60/2015: o critério impõe presunção absoluta de impactos diretos no território, mas não significa que comunidades localizadas a uma distância superior não sejam afetadas.

4.3 – DA NECESSIDADE DO ESTUDO DE IMPACTO CLIMÁTICO AMBIENTAL

A expansão de infraestruturas logísticas, como portos e hidrovias, é essencial para o desenvolvimento econômico da região, porém, é imprescindível que esse desenvolvimento ocorra de maneira sustentável, respeitando o meio ambiente e as comunidades tradicionais potencialmente afetadas.

Nesse contexto, a necessidade de estudo de impacto climático no licenciamento de portos e hidrovias, incluindo a renovação das licenças ambientais de portos já em operação, como medida de prevenção e precaução no contexto de emergência climática atual, vem se tornando mais evidente.

A Constituição da República de 1988, em seu art. 225, determina que "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".

Para além do EIA/RIMA (já abordado no tópico anterior), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009 já prevê, como um dos seus principais instrumentos, "**a avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima**" (art. 6º, XVIII), definindo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

impactos como “os efeitos da mudança do clima nos sistemas humanos e naturais” (art. 2º, VI).

No âmbito do Estado do Pará, a Lei Estadual nº 9.048/2020 previu expressamente que a SEMAS deve incorporar, no licenciamento ambiental de empreendimentos e em suas bases de dados, a finalidade climática (art. 21, III).

No caso desses empreendimentos logísticos, é necessário avaliar os impactos climáticos, indo além da análise de pequena escala que vem sido feita nos licenciamentos ambiental. Em especial, deve-se analisar a ampliação da supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, com a consequente emissão de carbono (gases de efeito estufa). Isso é fundamental, pois tais obras de infraestrutura incentivam a expansão do agronegócio, resultando em impactos significativos sobre o microclima e o macroclima.

O caso do Porto da Cargill, objeto do Inquérito Civil nº 1.23.002.000561/2022-52⁵, é emblemático neste aspecto:

1. a SEMAS, sem disponibilizar quaisquer informações públicas quanto à elaboração do diagnóstico descritivo dos impactos possivelmente causados ao clima pela referida instalação portuária e sem qualquer comprovação de que esse empreendimento não causa danos ao clima, concedeu, em 16.5.022, a Licença de Operação (LO) nº 13441, válida até 28.5.2025 (documento 1, páginas 1-13), sem tratar dos impactos do escoamento de commodities agrícolas pelo empreendimento portuário da Cargill em funcionamento no município de Santarém/PA;
2. as condicionantes que constam da LO nº 13441/2022 foram tão somente as seguintes: (3.1) a elaboração de relatório sobre emissões atmosféricas das chaminés, (3.2) verificação da qualidade do ar e (3.3) apresentação da guia

⁵ O procedimento foi instaurado a partir de representação formulada, em 26 de outubro de 2022, por 12 organizações não governamentais e outras entidades dos movimentos sociais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

florestal da madeira utilizada para o secador de grãos (documento 1.3, páginas 1-13);

3. as informações apresentadas pela empresa Cargill, assim como as exigências contidas na referida LO nº 13441 são insuficientes para abranger a complexidade da cadeia produtiva do milho e da soja e evitar seus impactos sobre o clima;

4. não foi assegurada a participação das populações tradicionais possivelmente impactadas pelo empreendimento portuário (inclusive os territórios do planalto Santareno ocupados pelos povos indígenas Munduruku e Apiaká), em que pese a referida participação ser essencial para a legitimidade e legalidade do processo de elaboração desse diagnóstico, em face das determinações contidas na Convenção 169 da OIT (documento 1.3, páginas 1-13).

O resumo da linha do tempo da instalação da Cargill em Santarém, a partir de 1999, registra diversos momentos da atuação do MPF a partir de demandas dos movimentos sociais. Consta que o processo de abertura do processo de licitação pela Companhia das Docas do Pará para arrendamento de quatro áreas ocorreu em 13 de abril de 1999, sendo que, já no dia 10 de junho do mesmo ano, após ser demandado pelos movimentos sociais, o MPF ingressou com ação civil pública para anulação do edital até que o EIA/Rima fosse apresentado. Em 17.6.1999, a Subseção Judiciária de Santarém suspendeu o processo licitatório e no dia 7 de julho de 1999, o Tribunal Regional da 1ª Região determinou a sua retomada (documento 1.1, página 13-16). Em 17.1.2000, o MPF ingressou com nova ACP contra Cargill e Estado do Pará objetivando compelir os referidos demandados a elaborar o EIA/RIMA. Em 2006, o Tribunal Regional da 1ª Região condenou a Cargill a realizar o EIA, o qual foi apresentado em audiência pública em julho de 2010, sendo que em 29 de julho desse mesmo ano o MPF e o MP/PA determinaram a instauração de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

inquérito policial ordenado para apurar o crime de fraude na elaboração do EIA/RIMA. Os autos da liquidação da sentença que reconheceu a obrigação da Cargill a apresentar EIA RIMA tramitam em fase de liquidação de sentença (autos nº 0003851-54.2016.4.01.3902).

O Laudo Técnico nº 162/2024-ANPMA/CNP (documento 48) demonstra uma drástica redução das áreas de florestas primárias e secundárias e do estoque de carbono da biomassa florestal acima do solo em glebas federais nos municípios de Belterra, Mojuí dos Campos e Santarém, nos anos de 1999 e 2021. Confira-se:

Quadro 14: Área de florestas primárias e secundárias e estoque de carbono da biomassa florestal acima do solo em glebas federais nos municípios de Belterra, Mojuí dos Campos e Santarém, estado do Pará, nos anos de 1999 e 2021.

Município	Tipo de Floresta	Área ¹		Estoque de Carbono ²	
		1999	2021	1999	2021
		-----km ² -----	-----Milhões de ton -----		
Belterra	Floresta primária	801,46	588,66	7,62 a 15,52	5,59 a 11,40
	Floresta secundária	121,31	131,41	0,23 a 0,63	0,25 a 0,68
	Total (Belterra)	922,77	720,07	7,85 a 16,15	5,85 a 12,08
Mojuí dos Campos	Floresta primária	3.926,83	3.101,24	37,32 a 76,04	29,47 a 60,05
	Floresta secundária	290,60	368,10	0,56 a 1,51	0,71 a 1,91
	Total (M. Campos)	4.217,42	3.469,34	37,88 a 77,54	30,19 a 61,96
Santarém	Floresta primária	4.215,99	3.572,60	40,07 a 81,64	33,95 a 69,18
	Floresta secundária	393,21	772,35	0,76 a 2,04	1,50 a 4,00
	Total (Santarém)	4.609,20	4.344,95	40,83 a 83,68	35,45 a 73,18

¹ Fonte: MapBiomass Brasil. Mapas de Desmatamento (Coleção 8). Disponível em: <<https://brasil.mapbiomas.org/colecoes-mapbiomas/>>. Acesso em: 1 dez. 2023.

² O intervalo dos valores de estoque de carbono foram estimados considerando, respectivamente, a média da biomassa acima do solo mais ou menos um desvio padrão para florestas primárias ($307,1 \pm 104,9$ ton/ha) e florestas secundárias jovens ($75,7 \pm 34,5$ ton/ha), conforme levantamento de Rozendaal *et al.* (2022), e o fator de conversão de biomassa em carbono de 0,47, conforme IPCC (2006).

A relação entre o desmatamento e a emissão de gases de efeito estufa é bem explicada no referido laudo técnico:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Segundo Fearnside (2002), a emissão de gases de efeito estufa na Amazônia brasileira decorre de vários processos distintos, incluindo a queimada de áreas que estão sendo desmatadas para agricultura, entre outros fins. Da parte da biomassa que queima, além do gás carbônico (CO₂), também são emitidos gases-traço, com o metano (CH₄), o monóxido de carbono (CO) e o óxido nitroso (N₂O). Essas são consideradas “emissões prontas”, pois entram na atmosfera no ano do desmatamento.

Da parte da biomassa que não queima, também são emitidos gases decorrentes de processos de decomposição, além dos gases provenientes de requeimadas (queimadas de pastagens, consumindo remanescentes da floresta original), consideradas “emissões comprometidas” ou “emissões atrasadas”, pois entram na atmosfera em anos futuros. Em contrapartida, a “absorção comprometida” representa a absorção de carbono pelo crescimento de florestas secundárias em locais abandonados depois do uso agrícola.

(…)

Ainda segundo Fearnside (1995), a redução de biomassa pela exploração madeireira seletiva resulta em liberação de gás semelhante à que ocorre em derrubadas a corte raso, devido à decomposição de resíduos florestais e de árvores não comerciais mortas no processo de exploração madeireira.

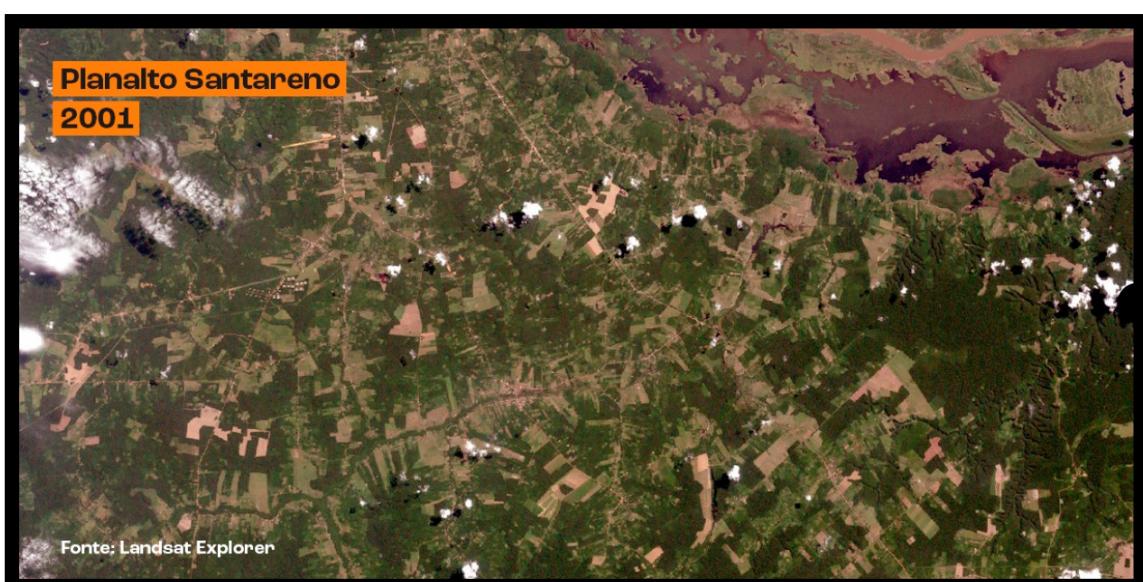
Fearnside (2002) ainda pondera que o efeito causado pela exploração madeireira não é tão direto quanto pode parecer. A remoção dos troncos das árvores aumenta a eficiência de queimada, uma vez que os galhos pequenos queimam melhor e se decompõem mais facilmente. E quando áreas são desmatadas de forma subsequente, as emissões de curto prazo têm maior efeito, uma vez que os grandes troncos removidos teriam decomposição lenta.

Outra fonte de emissões em áreas desmatadas é proveniente da queimada de pastagens. A queima da biomassa de capim e ervas daninhas não representa contribuição significativa ao efeito estufa, uma vez que a mesma quantidade de carbono removida será absorvida no ano seguinte, com o renascimento do capim. No entanto, os gases-traço liberados nas queimadas não entram no processo de fotossíntese e se acumulam na atmosfera



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Em Santarém, essa drástica redução da vegetação da floresta nativa é melhor observada no Planalto Santareno, onde localizada a Terra Indígena Munduruku e Apiaká do Planalto Santareno e dezenas de territórios quilombolas. É o que demonstra a comparação de imagens de satélites, nos anos de 2001 e 2002. Confira-se:



Interactive content by Flourish



Interactive content by Flourish



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Fonte: Terra de Direitos

<https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/com-lacunas-e-irregularidades-no-licenciamento-numero-de-portos-no-tapajos-pa-cresce-115-em-10-anos/24000#>

Além disso, a operação de múltiplos portos em uma mesma região pode gerar efeitos cumulativos e sinérgicos, aumentando a pressão sobre o meio ambiente e o clima. Esses efeitos podem incluir a degradação de ecossistemas, aumento da emissão de gases de efeito estufa, poluição hídrica e perda de biodiversidade. Portanto, é crucial que os estudos de impacto considerem esses efeitos para uma avaliação abrangente e precisa.

É importante relembrar que o Brasil é signatário da **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima** (promulgada internamente pelo Decreto nº 2.652/1998) e do **Acordo de Paris** (promulgado internamente pelo Decreto nº 9.073/2017). Esses compromissos internacionais exigem a adoção de medidas para mitigar as mudanças climáticas, incluindo a redução das emissões de gases de efeito estufa. A inclusão de estudos de impacto climático no licenciamento ambiental de portos e hidrovias vai ao encontro das obrigações internacionais assumidas.

De outro lado, a frequência cada vez maior de eventos climáticos extremos, como a enchente no Rio Grande do Sul neste ano, e a maior estiagem da Amazônia, no ano passado, são indicativos dos impactos das mudanças climáticas, já em nível local. Se o tema antes parecia muito distante e abstrato, hoje é certo que as consequências das mudanças climáticas para o meio ambiente e para a população são reais e concretas.

Nesse quadro, a **justiça climática** é um princípio que busca assegurar que os impactos das mudanças climáticas e as medidas de adaptação e mitigação sejam equitativamente distribuídos, evitando que as populações vulneráveis sejam desproporcionalmente afetadas. É importante considerar que a base dos problemas das mudanças climáticas está nas injustiças socioeconômicas, pois as consequências de tais mudanças atingem



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

de forma diferente e desigual pessoas, grupos sociais e países, conforme seus recursos e grau de vulnerabilidade.

As populações indígenas, quilombolas, os povos tradicionais e a população de toda a região Norte, em geral, sentem de forma desigual os efeitos da estiagem e sofrem de forma mais intensa com as mudanças climáticas, constatação enquadrada no conceito de **racismo ambiental**, em razão do processo histórico de discriminação e injustiças sociais a que foram e são submetidas as minorias étnicas, raciais e regionais.

A exigência de estudo de impacto climático também é pautada no princípio da prevenção, tem como objetivo impedir ou diminuir a ocorrência da degradação ambiental, através da imposição de medidas acautelatórias. De fato, diante da pouca valia da reparação ambiental, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução. Muitos danos ambientais são juridicamente compensáveis, mas sob a ótica da ciência e da técnica, irreparáveis.

Em se tratando de mudanças climáticas, a exigência também se recorre do princípio da precaução (*in dubio pro natura*), que vai além e se preocupa também com os riscos incertos e abstratos, situado no campo das possibilidades, considerando as incertezas científicas, isto é, os saberes ainda não conhecidos nesta geração.

Nesse sentido, a **Declaração do Rio**, já em 1992, prescrevia que a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas capazes de evitar a degradação do meio ambiente. Confira-se:

Princípio 15: Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

De fato, a incerteza científica milita em favor do ambiente. Nesse sentido é o ensinamento de Édis Milaré:

O mundo da precaução é um mundo onde os saberes são colocados em questão. A precaução nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata da ação e o momento em que os conhecimentos científicos vão modificar-se, visando a gerir a espera da informação.
(MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 166).

O princípio da precaução carreia ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências indesejadas ao meio ambiente. Em outras palavras, inverte o ônus da prova. Nesse sentido, a Súmula 618 do STJ consolidou esse entendimento na jurisprudência vinculante ao prescrever que “a inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental”.

Por fim, **incide o princípio da ubiquidade.** Na medida em que se possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e a qualidade de vida, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado.

Destaca-se que a exigência de estudo de impacto climático no licenciamento de obras de infraestrutura logística na Amazônia já tem sido exigida pelo Judiciário. Em julho de 2024, a 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas suspendeu a licença prévia para reconstrução e asfaltamento do trecho central da BR-319. Na liminar, se reconhece a importância de considerar estudos de impactos climáticos para a obra, considerando que o subdimensionamento de análises do tipo compromete o controle governamental e público, "enfraquecendo os compromissos nacionais para mitigar a crise climática".⁶

⁶ <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/07/25/liminar-licenca-previa-da-br-319.ghtml>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

Ao final do procedimento de licenciamento dos portos e hidrovias, incluindo as renovações das licenças de operação, o estudo de impacto ambiental deve conduzir ao estabelecimento de condicionantes que evitem, minimizem ou compensem os impactos potenciais ao microclima e ao macroclima, incluindo, nos termos da PNMC, medidas de adaptação (art. 2º, I), medidas de mitigação (art. 2º, VII) e sumidouros (art. 2º, IX).

4.4 – DA NECESSIDADE DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA AOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS POTENCIALMENTE AFETADOS

O direito de consulta livre, prévia e informada é assegurado às comunidades tradicionais em geral pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tratado internacional de direitos humanos, incorporado internamente e atualmente consolidado no Decreto nº 10.088/2019 com eficácia supralegal.

Nos termos do artigo 1º, 1, da Convenção nº 169/OIT, **povos tribais** são aqueles “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”. A descrição corresponde ao conceito de **povos e comunidades tradicionais** do Decreto nº 6.040/2007, nos seguintes termos:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo comprehende-se por:
I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

O artigo 6^a da Convenção nº 169/OIT garante o direito das comunidades tradicionais à consulta livre, prévia, informada, de boa-fé e culturalmente adequada, nos seguintes termos:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;**
 - b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
 - c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
2. **As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.**

Na condição de tratado internacional de direitos humanos, a Convenção nº 169/OIT possui **status normativo suprallegal** (RE 349703, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 03/12/2008), nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº 466.343/SP), significando dizer não apenas que toda medida legislativa infraconstitucional deverá estar em conformidade com suas disposições, mas que se constitui como vetor interpretativo das próprias normas constitucionais.

O direito à consulta constitui também **garantia necessária do direito à autodeterminação**, ou seja, o direito das comunidades tradicionais de “escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

instituições e bem-estar espiritual, (...) e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural" (artigo 7º, 1, Convenção nº 169/OIT), sobretudo ao se considerar que esses grupos, ao longo da história, foram marginalizados e afastados dos processos de tomada de decisão, sujeitando-se a imposições administrativas que inviabilizavam a própria continuidade de sua existência.

Quanto ao objeto desta ação civil pública estrutural, cabe pontuar **seis parâmetros que devem ser impostos aos órgãos licenciadores do Estado do Pará e do Município de Santarém** na adequação de seus procedimentos de licenciamento ambiental de portos e hidrovias, porque, como destacado acima, reiteradamente descumpridos:

- (a)** caráter prévio da consulta, exigindo-se que a consulta seja feita antes mesmo da licença prévia.
- (b)** autonomia do instituto jurídico em relação a outros instrumentos, como audiências públicas e conselhos consultivos.
- (c)** observância dos protocolos de consulta existentes ou elaboração de plano de consulta, se não houver protocolo.
- (d)** realização da consulta pelo Estado, e não pela empresa interessada.
- (e)** necessidade de consulta a cada ato estatal (licença prévia, licença de instalação, licença de operação e renovação da licença).
- (f)** abrangência para todos os povos e comunidades tradicionais
- (g)** direito autônomo e independente da demarcação das terras.

Primeiro parâmetro de adequação: caráter prévio

Inicialmente, é necessário salientar o caráter prévio da consulta. A sua realização deve logicamente anteceder o ato legislativo ou administrativo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

pretendido. Nos casos de licenciamento ambiental, sua realização deve ser anterior à Licença Prévia (LP), primeiro ato administrativo de anuênciia no rito trifásico estabelecido pela Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).



Com efeito, a Convenção nº 169 da OIT dispõe que os governos deverão consultar os povos indígenas e tribais sempre que forem *previstas* medidas administrativas suscetíveis de afetá-los (artigo 6º, 1, a), antes de se empreender ou autorizar (artigo 15, 2).

Por isso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) deliberou que os Estados devem garantir o direito à consulta em todas as fases de planejamento e desde as primeiras etapas de planejamento da medida proposta, a fim de que os grupos possam participar verdadeiramente e influenciar a tomada de decisão. Confira-se:

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 acordo devem ser realizados desde as primeiras etapas da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes.

(Corte IDH, Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012)

A Corte IDH também já assentou que os povos deverão ser consultados sobre *toda medida administrativa*, o que, por óbvio, inclui a Licença Prévia (LP). Confira-se:

166. A obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre *toda medida administrativa*, ou legislativa, que afete seus direitos reconhecidos na legislação interna e internacional, bem como a obrigação de assegurar os direitos dos povos indígenas de participar das decisões dos assuntos que digam respeito a seus interesses, está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e peno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (1.1).

(Corte IDH, Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012)

Nesse sentido, Rodrigo Magalhães de Oliveira e outros apontam que a consulta prévia deve anteceder, logicamente, a Licença Prévia:

Ora, não se pode consultar de maneira efetiva e de boa-fé um empreendimento concebido como consumado, pelo próprio órgão licenciador. É na fase de emissão da Licença Prévia que são discutidos os principais aspectos do empreendimento, como sua viabilidade, localização, concepção, requisitos e condicionantes. Postergar a consulta pra depois da Licença Prévia implica em sua quase completa inefetividade, uma vez que os grupos não poderão influenciar a tomada de decisão sobre as dimensões mais importantes do empreendimento. Não é lícito, por exemplo, aprovar a viabilidade ambiental de um empreendimento sem que antes tenha sido confeccionado o Estudo de Componente Indígena e realizada a consulta prévia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

(DE OLIVEIRA, Rodrigues Magalhães et all. 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).

Segundo parâmetro de adequação: autonomia do instituto jurídico

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) 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 tribais. Confira-se:

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

Sobre reuniões de trabalho entre as partes, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) assinalou que elas não podem ser confundidas com o processo de consulta prévia. Assim destacou, no caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras (2015):



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

173. Cabe señalar que, aún si el Estado habría probado que los talleres de socialización o información anteriormente referidos (supra párr. 93) efectivamente tuvieron lugar con la presencia de los representantes legítimos de la Comunidad, **este Tribunal recuerda que la mera socialización con la Comunidad o brindar información no necesariamente cumple con los elementos mínimos de una consulta previa adecuada**, en la medida que no constituye un diálogo genuino como parte de un proceso de participación con miras a alcanzar un acuerdo.

Além disso, decisões de conselhos colegiados, como aqueles do Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC, também não suprem a exigência da consulta. Enquanto o direito à consulta prévia está previsto na Convenção nº 169 da OIT, os Conselhos Deliberativos e Gestores, por sua vez, são instrumentos colegiados de gestão das Unidades de Conservação, com previsão legal no SNUC (art. 18, § 2º, Lei nº 9.985/2000). **O fundamento legal destes institutos, portanto, é distinto.**

Os Conselhos Deliberativos, Comunitários e Consultivos são instrumentos de gestão das Unidades de Conservação, idealizado para deliberar administrativamente sobre os mais diversos temas de interesse da área. A consulta prévia, por sua vez, tem por objeto medidas administrativas específicas (ou legislativas) que afetem potencialmente povos indígenas e tribais, e por finalidade inseri-los diretamente no processo decisório acerca destas medidas. Assim, os institutos analisados também se afastam quanto ao **objeto e finalidade**.

Mas é no caráter culturalmente adequado que reside a principal singularidade do direito à consulta prévia.

A consulta busca superar formas participativas em que o Estado exige aos povos indígenas e tradicionais a indicação de um representante ou uma associação legalmente constituída, a fim centralizar a participação nestas estruturas, o que refoge absolutamente à organização sociopolítica dos grupos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

étnicos, bem como aos seus métodos tradicionais de tomada coletiva de decisão.

A Convenção nº 169 da OIT esclarece que ela deve ser levada a cabo “mediante procedimentos apropriados” e “segundo as instituições representativas do povo indígena ou tribal”

No caso **Saramaka vs. Suriname**, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) esclareceu que os governos precisam garantir o caráter “culturalmente apropriado” das consultas, de acordo “com os costumes e tradições” dos grupos consultados, sobretudo no que diz respeito aos seus métodos tradicionais de tomada de decisão. Confira-se:

165. Es decir, está claramente reconocida hoy en día la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas. **Tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad**, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados (CORTE IDH, 2012, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, p. 49).

48. Nesse sentido, cabe aos próprios grupos a decisão sobre como se farão representar, jamais ao Estado: 18. La Corte omitió deliberadamente en la Sentencia cualquier consideración específica en relación con quién debe ser consultado. **Al declarar que la consulta se debe realizar “de conformidad con sus costumbres y tradiciones”, la Corte reconoció que es el pueblo Saramaka, y no el Estado, quien debe decidir sobre quién o quiénes representarán al pueblo Saramaka en cada proceso de consulta ordenado por el Tribunal.**

(CORTE IDH, Caso Saramaka vs. Suriname [Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas], 2008)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

Ser culturalmente apropriada significa que a consulta deve respeitar os métodos tradicionais de tomada de decisão do grupo consultado, sua temporalidade, sua organização política, dentre outros aspectos socioculturais. A consulta é realizada no território e dirige-se ao povo como um todo, contemplando os mais diversos segmentos. Possui caráter coletivo e a deliberação é realizada de acordo com os métodos nativos de tomada de decisão.

Portanto, trata-se de um equívoco afirmar que a anuência associativa ou a discussão no âmbito de audiências públicas ou conselhos administrativos configuraria realização do direito à consulta prévia, mesmo porque este instituto foi concebido como contraponto às formas individualizadas e burocráticas de participação dos grupos étnicos que prevaleciam até então, e que não raro resultavam em centralização, cooptação e conflitos internos.

Terceiro parâmetro de adequação: protocolos e planos de consulta

Como esclarecido, acima, a consulta prévia, livre e informada deve ser levada a cabo “mediante procedimentos apropriados” e “segundo as instituições representativas do povo indígena ou tribal”. Quer dizer, a consulta deve respeitar os métodos tradicionais de tomada de decisão do grupo consultado, sua temporalidade, sua organização política, dentre outros aspectos socioculturais. **Daí a necessidade de estrita observância ao protocolo de consulta, sempre que houver.**

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

Quarto parâmetro de adequação: realização pelo Estado, não pela empresa interessada



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

É o órgão licenciador – no caso a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA) – e não, propriamente, a empresa quem tem a obrigação de realizar a consulta legal, porquanto a Convenção nº 169 da OIT refere-se ao dever dos “governos” e a “medidas legislativas ou administrativas”.

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;

A esse respeito, a Corte IDH vem afirmando que a consulta é uma responsabilidade do Estado, não passível de delegação a uma empresa privada, “muito menos à mesma empresa interessada na extração dos recursos”. É o que se extrai do seguinte trecho da sentença proferida no caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012):

187. Cumpre salientar que a obrigação de consultar é **responsabilidade do Estado**, razão pela qual o planejamento e realização do processo de consulta não é um dever que se possa evitar, delegando-o a uma empresa privada ou a terceiros, **muito menos à mesma empresa interessada na extração dos recursos no território da comunidade objeto da consulta**.

Quinto parâmetro de adequação: antecedência a qualquer licença

A Resolução nº 287 do Conama estabelece um procedimento trifásico para o licenciamento ambiental no Brasil, que compreende três tipos de licenças: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO).

Cada uma dessas licenças possui finalidades e requisitos específicos, que devem ser cumpridos em etapas distintas do empreendimento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

A **Licença Prévia (LP)** aprova a localização e a concepção do projeto, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases. A **Licença de Instalação (LI)** autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. Por fim, a **Licença de Operação (LO)** autoriza o início da operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do cumprimento das exigências contidas nas licenças anteriores.

Além disso, a **LO** possui um prazo de validade definido pelo órgão ambiental competente, que varia entre 4 a 10 anos, conforme o tipo de atividade e o porte do empreendimento (art. 18, III, Res. 287/1986 do Conama). Para permitir a análise da viabilidade ambiental da continuidade da operação, a renovação da **LO** deve ser requerida com antecedência mínima de quatro meses antes do término da validade da licença (art. 18, § 4º, Res. 287/1986 do Conama).

Cada fase do licenciamento ambiental (**LP**, **LI**, **LO** e renovação da **LO**) constitui um ato estatal distinto e, portanto, requer uma nova consulta às comunidades potencialmente impactadas. Isso se justifica pela necessidade de assegurar que essas comunidades sejam devidamente informadas e possam participar de todas as etapas do processo de licenciamento, garantindo a proteção de seus direitos e a minimização dos impactos adversos.

Com efeito, a realização da consulta antes da concessão de cada licença promove a transparência do processo de licenciamento ambiental e garante a participação ativa das comunidades no planejamento e desenvolvimento dos empreendimentos. Isso não apenas respeita os direitos das comunidades tradicionais, mas também contribui para a legitimação social e ambiental dos projetos, pois promove a transparência, a justiça ambiental e a sustentabilidade dos empreendimentos.

Além disso, a consulta prévia pode atuar como um mecanismo eficaz de mitigação de conflitos, uma vez que possibilita o diálogo e a construção de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

soluções consensuais entre as partes envolvidas. Esse procedimento ajuda a evitar desentendimentos e litígios futuros, promovendo a harmonia e a cooperação entre empreendedores, comunidades e órgãos governamentais.

Essa posição também está alinhada com a interpretação internacionalista (e, portanto, autêntica) da Corte IDH sobre a Convenção nº 169 da OIT, como indica o seguinte julgado:

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 acordo devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes.

(Corte IDH, Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012)

Em suma, a consulta deve ser realizada em cada fase do licenciamento (LP, LI e LO), garantindo a participação ativa dessas comunidades e a proteção de seus direitos.

Sexto parâmetro de adequação: abrangência para todos os povos e comunidades tradicionais

No caso da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras (2015), a Corte IDH decidiu pela exigibilidade do direito à consulta também para as comunidades tradicionais em geral, nos seguintes termos:

48. El pueblo Garífuna constituye una cultura y un grupo étnico diferenciado, proveniente de un sincretismo entre indígenas y africanos, quienes han hecho valer sus derechos en Honduras como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

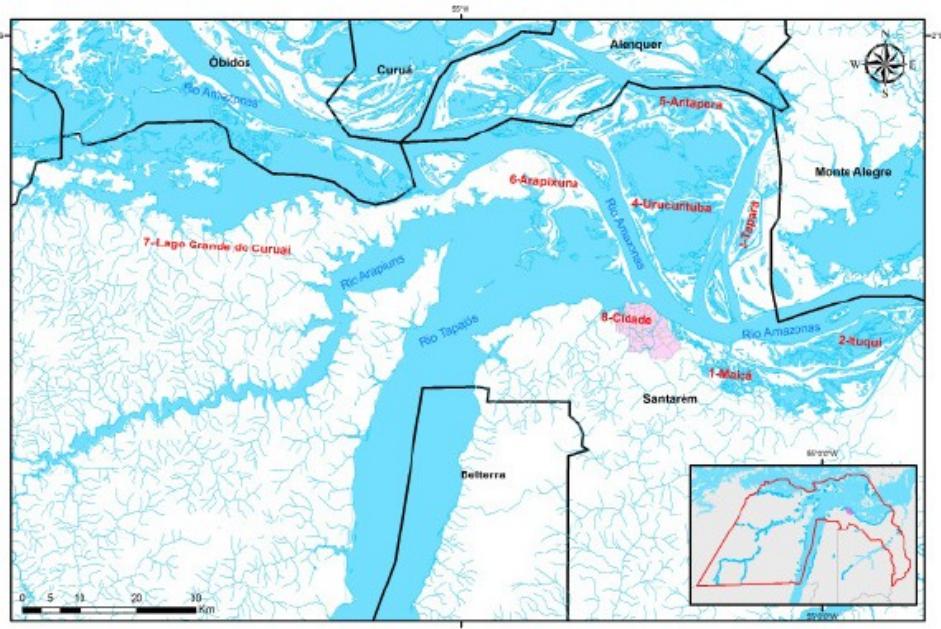
pueblo indígena. Los garífuna se identifican como un pueblo indígena heredero de los caribes insulares, con algunas manifestaciones culturales de origen africano siendo la auto identificación un criterio subjetivo, y uno de los criterios principales y determinantes recogidos en el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT, a fin de ser considerado como pueblo indígena o tribal.

Em se tratando de hidrovias e obras portuárias, isso é especialmente importante em relação aos pescadores artesanais de Santarém. De acordo com o referido protocolo de consulta, os pescadores artesanais de Santarém constituem um grupo de **140 comunidades**, com população de **35.000 pessoas**, e estão distribuídos em oito conselhos de pesca, dos quais o 8^a atua na cidade de Santarém. Confira-se:

ONDE ESTAMOS



Ocupamos a área de várzea e as margens dos rios Tapajós, Amazonas e Arapiuns no município de Santarém. Estamos distribuídos em oito Conselhos Regionais de Pesca: 1) Maicá; 2) Ituqui; 3) Tapará; 4) Urucurituba; 5) Aritapera; 6) Arapixuna; 7) Lago Grande do Curuá; e 8) Cidade. A área compreende 140 comunidades com uma população de 35 mil pessoas.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

Sétimo parâmetro de adequação: independe de demarcação.

É essencial que os órgãos ambientais garantam o direito de consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais, sem condicionará-lo à demarcação oficial de suas terras. Esse direito é autônomo e independente, não podendo ser subordinado à situação específica das terras dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Não há nada no texto da Convenção nº 169 da OIT que permita a interpretação de restringir a consulta aos povos que já tenham suas terras demarcadas oficialmente. Portanto, uma interpretação restritiva, que limita excessivamente os direitos humanos dos povos indígenas e tribais, não é suportada pela literalidade do tratado e muito pela hermenêutica do direito internacional dos direitos humanos, que se orienta pelo princípio pro homine, visando garantir a máxima eficácia e efetividade dos direitos humanos.

Ora, se fosse verdade que somente os povos com terras demarcadas possuem direito a ser consultados, o que fazer com os povos e comunidades tradicionais cujo leque de direitos não prevê a demarcação oficial de seu território, como pescadores artesanais, ribeirinhos e extrativistas?

Além disso, todo processo de demarcação oficial possui caráter declaratório, e não constitutivo, pois apenas indica os limites de uma terra que já era indígena ou quilombola originariamente. Esta conclusão pode ser extraída do próprio texto constitucional, em relação aos indígenas:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os **direitos originários** sobre as terras que tradicionalmente **ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Note-se que a Constituição é muito clara ao estabelecer direitos originários às terras que os povos indígenas tradicionalmente ocupam. O critério é, portanto, a ocupação e os direitos independem da demarcação pela União, que vem a seguir como ato posterior, decorrente do direito originário e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

dever do Estado. Nesse sentido, o STF, ao fixar a tese vinculante do Tema 1.031 de Repercussão Geral, assentou, logo no início, o caráter declaratório do processo de demarcação:

I - A demarcação consiste em **procedimento declaratório do direito originário territorial** à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

II - A **posse tradicional indígena é distinta da posse civil**, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, das utilizadas para suas atividades produtivas, das imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e das necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do §1º do artigo 231 do texto constitucional;

(...)

Como afirmado pelo STF, posse tradicional indígena difere-se da posse civil por ter caráter originário e base constitucional, bem como pelo significado espiritual, de essencialidade, que a terra representa aos povos e comunidades tradicionais, que vai além do simples exercício das faculdades do direito de propriedade. Por isso, a posse indígena prevalece sobre a posse civil.

O conceito de terra indígena consta da Constituição da República, a partir de quatro elementos (habitação, utilização para atividades produtoras, preservação dos recursos necessários ao seu bem-estar e necessidade para reprodução física e cultural). Confira-se:

Art. 231. § 1º São **terrás tradicionalmente ocupadas pelos índios** as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Seguindo esses parâmetros, o que define uma determinada área como terra indígena é mesmo a ocupação por este povo. O ato oficial de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

demarcação, para traçar limites eles ao levar ao registro público, conferindo-lhe publicidade, é um **complemento, não sua essência**. É nesse sentido o magistério de Carlos Frederico Marés de Souza Filho:

As terras indígenas estão definidas e estabelecidas na Constituição, não importa onde estejam, **nem que limites tenham**. E **o que a define é a ocupação indígena, e por ocupação se entende** a habitação, a utilização produtiva, a preservação dos recursos ambientais e a possibilidade de reprodução física e cultural, não precisa estar demarcada nem ter um ato que a crie ou limite, a ocupação é suficiente. **Portanto, qualquer terra que se encaixe na descrição e conceituação do artigo 231 da constituição é indígena.** Basta que as **terras sejam tradicionalmente ocupadas para que sobre elas os povos tenham direitos originários**. A natureza originária do direito significa que não há um ato constitutivo de terra indígena, ela é, e **se presume que sempre foi, indígena, daquele povo que a ocupa**. Essa presunção tem forte assento na realidade, não só no direito, os povos indígenas **já estavam naquela terra antes dos não indígenas chegarem.**⁷

O autor conclui, sob essas premissas, que “todas as terras nas condições do artigo 231 da Constituição são indígenas”.

A ausência de demarcação oficial não nega a existência e os direitos dos povos indígenas e tribais sobre suas terras tradicionais. A Convenção nº 169 reconhece a importância das terras para a identidade e a sobrevivência desses povos e entende que a consulta é uma forma de reconhecer e respeitar esses direitos, independentemente do status jurídico das terras. O direito de consulta é uma forma de respeito e reconhecimento da autonomia e da voz desses povos nas decisões que afetam diretamente suas vida.

Além disso, a própria natureza dos povos indígenas e tribais muitas vezes inclui a existência de uma relação de pertencimento e uso das terras que antecede qualquer processo de demarcação formal. Essa relação deve ser

⁷ DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. AUTODEMARCAÇÃO. Disponível em: Nota Técnica: Demora na Demarcação das Terras Indígenas. Universidade Federal do Pará: Belém, 2023.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

reconhecida e respeitada como uma questão de justiça e equidade. A exigência de consulta prévia, livre e informada reflete um compromisso com o princípio de que essas comunidades têm o direito de participar e ser ouvidas antes que qualquer ação que possa impactar seus territórios seja tomada.

Um argumento frequente dos órgãos estaduais e municipais é de que a exigência de consulta a povos cujas terras ainda não estão demarcadas gera insegurança jurídica. Na verdade, o que gera insegurança jurídica é o contrário: a falta de consulta, pois, além da violação a este direito, considerado em si mesmo, é essa inobservância que permite que o Estado e particulares avancem sobre territórios tradicionais.

Além disso, a observância da consulta, mesmo em relação a territórios não demarcados oficialmente demarcados, também garante maior segurança jurídica aos próprios empreendedores, que não terão que gastar recursos adicionais com a judicialização das autorizações ou licenças estatais e nem correr o risco do empreendimento ser embargado quando já em fase de construção ou operação.

Além disso, a demarcação oficial pode ser um processo longo e complexo, e enquanto isso não ocorre, os povos indígenas e tribais continuam a enfrentar decisões e atividades que impactam seus territórios e modos de vida. A exigência de consulta prévia não deve ser adiada até que a demarcação seja formalizada, pois isso deixaria esses povos desprotegidos e vulneráveis a decisões que podem comprometer seu bem-estar e seus direitos. Portanto, a consulta deve ser um procedimento contínuo e não condicionado ao reconhecimento formal das terras.

O reconhecimento da necessidade de consulta não deve estar vinculado a processos administrativos ou burocráticos, como a demarcação oficial, pois isso desconsideraria o valor intrínseco dos direitos e da autonomia dos povos indígenas e tribais. Portanto, é essencial que a consulta prévia seja realizada independentemente da situação de demarcação das terras, garantindo que esses povos possam participar plenamente das decisões que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

afetam suas vidas e seus futuros, como, afinal, determinaram as sentenças e acórdãos citados por ocasião dos fatos em relação ao Porto da Embraps.

5 – DO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

De acordo com o art. 300 do Código de Processo Civil (CPC), a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano na demora ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

No caso, ambos os requisitos para a concessão da tutela de urgência estão presentes.

5.1 – DA PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO

A probabilidade do direito foi demonstrada nos dois tópicos acima, com a exposição de um **extenso histórico de obras portuárias irregulares recentemente instaladas em Santarém (Cargill, Embraps, ATEM'S, etc.)** e do **interesse na instalação de outros portos graneleiros, por empresas como Cevital e Ceagro, sobretudo na área do Lago do Maicá**, o principal corpo hídrico pesqueiro de Santarém, designado como “área portuária” no atual Plano Diretor Municipal.

Também foram abordados os impactos sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado em razão do licenciamento de obras portuárias sem prévio estudo de impacto ambiental (EIA/Rima), inclusive quanto aspecto climático (microclima e macroclima).

No ponto, deve-se considerar que **os portos e hidrovias, enquanto obras de infraestrutura logística, incentivam a expansão do agronegócio na região, com a supressão da vegetação nativa para uso alternativo do solo e consequente liberação de carbono na atmosfera**.

Diante desse quadro, a lógica do Estado, no licenciamento ambiental de obras portuárias, deve alinhar-se aos **princípios do desenvolvimento sustentável, da ubiquidade, da prevenção, e da precaução e pela legislação de regência** (art. 2255, § 1º, IV, da Constituição, art. 2º, III, da Resolução



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

CONAMA nº 1/1986, art. 6º, XVIII, da Lei nº 12.187/2009 e art. 21, III, da Lei Estadual nº 9.048/2020).

De outro lado, também foram demonstrados a **farta presença de diferentes povos e comunidades tradicionais em Santarém (indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, etc.)** e os potenciais impactos destas obras aos seus territórios, suas culturas, cosmovisões e modos de vida, especialmente no que diz respeito à pesca tradicional, ao desmatamento, às pressões imobiliárias e aos conflitos fundiários.

Esse quadro impõe que o Estado e o Município, por seus órgãos licenciadores, exijam a elaboração do estudo dos componentes quilombola e indígena (ECQ/ECI) e realizem consulta livre, prévia e informada, assegurada pela Convenção nº 169 da OIT, de acordo com os parâmetros já firmados na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O direito à consulta prévia, longe de ser um mero requisito protocolar do procedimento de licenciamento ambiental, é, na verdade, o **eixo central dos direitos humanos dos povos e comunidades tradicionais**, por garantir às minorias étnicas do Estado plurinacional um diálogo de boa-fé sobre atos administrativos que possam afetá-los.

Ademais, a jurisprudência proferida pela Corte IDH vincula o Brasil, enquanto país mesmo em casos julgados contra outros países, que obrigou-se aos tratados internacionais aqui citados voluntariamente e deve cumpri-los de boa-fé, segundo a interpretação internacionalista. Como ensina André de Carvalho Ramos⁸, o caminho “nacionalista” nega a universalidade dos direitos humanos e transforma os tratados em peças de retórica, gerando risco de abuso e relativismo puro e simples.

5.2 – DO PERIGO DE DANO NA DEMORA

Por seu turno, o perigo de dano na demora é evidente. A **emergência climática é um consenso científico e já pode ser sentida em nível local**, a

⁸ RAMOS, André de Carvalho. Processo Internacional de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 390.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

exemplo da grave estiagem na Amazônia em 2023 – a mais severa da história⁹ e que pode ser ainda pior neste ano¹⁰.

O cenário de emergência demanda **maior responsabilidade socioambiental do Estado e das empresas** nas obras de infraestrutura logística, com o respeito aos princípios e regras do direito ambiental, especialmente o **princípio do poluidor-pagador**.

Deve se considerar também que os eventos climáticos extremos causam **impactos maiores às populações da região Norte (minorias regionais)** e, sobretudo, nos povos indígenas e populações tradicionais da Amazônia (**minorias étnicas**), que já enfrentam condições vulneráveis e dependem diretamente dos recursos naturais para sua sobrevivência e manutenção de suas culturas.

O princípio da **prevenção** e o princípio da **precaução**, próprios do direito ambiental, são fundamentais nesse contexto. Ainda que parte da sociedade continue a questionar a existência do aquecimento global como verdade científica, a aplicação desses princípios justifica medidas imediatas para evitar danos ambientais irreparáveis, incompensáveis sob a ótica puramente econômica.

Estudos científicos demonstram que a Amazônia está cada vez mais próxima do **ponto de não retorno**, isto é, um estágio a partir do qual se inicia uma transformação irreversível, com o colapso do bioma tal como é conhecido hoje¹¹. Os resultados destacam a agropecuária como o principal

⁹ <https://jornal.unesp.br/2024/04/24/seca-que-afetou-a-amazonia-em-2023-causou-a-maior-queda-nos-niveis-dos-rios-ja-registrada-e-esta-relacionada-a-mudancas-climaticas-mostra-estudo/>;
<https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/pior-seca-rios-da-amazonia-colapso-abastecimento/>

¹⁰ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/meio-ambiente/audio/2024-05/amazonas-pode-ter-seca-mais-severa-em-2024>; <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2024/07/11/seca-no-amazonas-chega-antes-do-previsto-e-coloca-cidades-em-emergencia-por-estiagem.ghtml>
<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/02/14/devastacao-na-amazonia-pode-chegar-a-ponto-de-nao-retorno-ate-2050-alerta-estudo.ghtml>

¹¹ <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/02/14/devastacao-na-amazonia-pode-chegar-a-ponto-de-nao-retorno-ate-2050-alerta-estudo.ghtml>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

impulsionador do desmatamento do bioma, já que a quantidade de área florestal dedicada à agricultura aumentou três vezes desde 1985, enquanto o desmatamento da floresta tropical para criar gado já é responsável por quase 2% das emissões anuais de gases de efeito estufa em todo o mundo¹².

A degradação ambiental não apenas ameaça os ecossistemas da Amazônia, mas também **coloca em risco o modo de vida tradicional dos povos e comunidades que vivem em harmonia com a floresta há séculos**. Em última análise, a poluição compromete a própria existência destes povos, como grupo culturalmente diferenciados da sociedade hegemônica.

O risco de desaparecimento de culturas dos povos e comunidades tradicionais é iminente, e a proteção desses patrimônios culturais é crucial para a diversidade sociocultural do país. De certo modo, a chave para entender a biodiversidade da floresta amazônica é a diversidade cultural dos povos da Amazônia. E como percebeu Carlos Walter Porto Gonçalves, “**o que está sob perigo de extinção na Amazônia não são só espécies vegetais ou animais mas, sobretudo, a extinção de leituras de mundo, de modos de agir, pensar e sentir**”¹³.

Além disso, obras de infraestrutura logísticas como portos e hidrovias, realizadas sem consulta e sem um estudo complexo dos impactos sociais, **causam ou agravam conflitos fundiários na Amazônia, que, por sua vez, são intensificados pela completa ausência dos outros setores do Estado na região**, especialmente na fiscalização e no campo de políticas públicas.

Não é demais lembrar que **as obras de infraestrutura logística, como são os portos e hidrovias, a pretexto de trazerem desenvolvimento e integração, respondem por grande parte dos maiores impactos**

12 <https://g1.globo.com/globonews/cidades-e-solucoes/noticia/2023/08/08/amazonia-pode-atingir-ponto-de-nao-retorno-em-2029-entenda-o-que-isso-quer-dizer.ghtml>

13 GONÇAVES, Carlos Walter Porto. Amazônia, Amazonias. São Paulo: Contexto, 2022, p'. 170.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

socioambientais da Amazônia, a exemplo da Rodovia Transmazônica, da Usina Belo Monte e do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira.

Como percebeu Chico Mendes¹⁴, não é a “estrada” (aqui tomada em sentido amplo, incluindo obras similares como portos e hidrovias) em si que promove o desmatamento, mas o que vem após ela. Assim o debate sobre a construção de uma “estrada” deve ser feito conjuntamente com uma série de outras medidas, como a demarcação de terras das populações que aí vivem, a instalação de infraestrutura de saúde e educação, entre outras, para **introduzir a dimensão social do desenvolvimento regional**, do que as “estradas” são apenas um elemento.

Ainda sobre o perigo de dano na demora, **evitar a microjudicialização, e a multiplicidade de processos com objetos semelhante também é um fator importante**. A presente ação civil pública consiste um processo estrutural, que requer uma adaptação dos procedimentos de licenciamento estaduais e municipais aos ditames da justiça socioambiental. Ao deferir a tutela de urgência, o judiciário abordará o problema a partir de uma visão macro, evitando outras ações civis públicas, sobre obras individualizadas e já em instalação ou operação.

De fato, a concessão da tutela de urgência trará uma maior economia processual. Ao prevenir danos e conflitos maiores, **o sistema judicial poderá concentrar seus recursos em questões estruturais e de longo prazo, em vez de se dispersar em litígios menores e fragmentados, que se tornam mais complexos pelo fato das ações serem ajuizadas quando as obras já se iniciaram**.

A ação imediata, com o deferimento da tutela de urgência, não apenas protege o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito dos povos e comunidades, mas também **promove uma gestão mais eficaz dos**

14 Idem, pág. 174.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

recursos judiciais, dos recursos públicos e, afinal, das próprias empresas, proporcionando maior segurança jurídica.

Portanto, o deferimento do pedido de tutela de urgência é não apenas necessário, mas imperativo para evitar danos irreparáveis, proteger as culturas e direitos dos povos tradicionais e promover uma justiça socioambiental eficaz e econômica.

6 – DOS PEDIDOS

Ante exposto, o **Ministério Público Federal**, pelo procurador da República signatário, requer:

(a) liminarmente, a concessão de tutela de urgência antecipada, para determinar ao Estado do Pará e ao Município de Santarém a adequação dos seus procedimentos de licenciamento ambiental de obras portuárias e hidrovias em Santarém, sob pena de multa diária e/ou anulação sumária do ato praticado em desconformidade com a decisão judicial, nos seguintes termos:

a.1 – a realização obrigatória de estudo de prévio impacto ambiental (EIA/RIMA), nos termos do art. 225, § 1º, IV, da Constituição e do art. 2º, III, da Resolução CONAMA nº 01/86;

a.2 – no EIA/RIMA, a realização do estudo dos componentes quilombolas (ECG) e indígenas (ECI), sempre que o território tradicional estiver localizado a 10 km de distância do empreendimento e, independentemente disso, a solicitação de manifestação dos órgãos locais da Funai e do Incra no início do processo, a fim de que tais autarquias



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

informem outros territórios potencialmente impactados para além dessa distância;

a.3 – no EIA/Rima ou antes da renovação da licença de operação dos portos já construídos, a realização de estudo de impacto climático, considerando os impactos cumulativos e sinergéticos destas obras de infraestrutura, a fim de estabelecer condicionantes que evitem, minimizem ou compensem a contribuição negativa destes empreendimentos para as mudanças climáticas, incluindo, nos termos da PNMC, medidas de adaptação (art. 2º, I), medidas de mitigação (art. 2º, VII) e sumidouros (art. 2º, IX);

a.4 – a exigência de estudo de impacto climático para a renovação da licença de operação dos portos já em funcionando, considerando os impactos cumulativos e sinergéticos destas obras de infraestrutura, a fim de estabelecer condicionantes que evitem, minimizem ou compensem a contribuição negativa destes empreendimentos para as mudanças climáticas, incluindo, nos termos da PNMC, medidas de adaptação (art. 2º, I), medidas de mitigação (art. 2º, VII) e sumidouros (art. 2º, IX);

a.5 – a partir dos estudos do item a.2 e outros diagnósticos, a realização de consulta livre, prévia, informada e de boa-fé aos povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados, de acordo com os seguintes parâmetros de adequação:

a.5.1 – a consulta deve ser necessariamente realizada antes da licença prévia;

a.5.2. - a consulta prévia é instrumento jurídico autônomo e não é suprida por audiências públicas,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

consultas públicas ou deliberações em conselhos gestores consultivos, deliberativos;

a.5.3 – a consulta deve realizar os protocolos existentes e, na sua ausência, deve ser elaborado plano de consulta, em conjunto com a comunidade tradicional;

a.5.4 – a consulta deve ser realizada pelo órgão licenciador, não pela empresa interessada;

a.5.5 – a consulta deve ser realizada não somente antes da licença prévia, mas também antes da licença de instalação, da licença de operação e da renovação da licença de operação;

a.5.6 – a consulta deve abranger todos os povos e comunidades tradicionais potencialmente impactados – para além dos indígenas e quilombolas – com especial destaque para a presença de pescadores e pescadoras artesanais de Santarém;

a.5.6 – o direito de consulta independe da demarcação oficial das terras indígenas, quilombolas ou tradicionais.

(b) a intimação da Funai, do Incra e da Fundação Cultural Palmares, por meio dos seus órgãos da Procuradoria Federal, para, querendo, manifestar interesse no feito;

(c) nos termos do art. 7º da Resolução CNJ 454/2022¹⁵, a CITA pessoal do Conselho Indígena Tapajós Arapiuns

15 Art. 7º A vedação da aplicação do regime tutelar corresponde ao conjunto de ações destinadas à participação e ao reconhecimento da capacidade processual indígena e ao dimensionamento adequado das atribuições dos órgãos e entes responsáveis por políticas indigenistas, **os quais não substituem a legitimidade direta dos indígenas, suas comunidades e organizações para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses.**

Parágrafo único. **A atuação da Funai ou do Ministério Público Federal em causas sobre direitos indígenas não supre a necessidade de manifestação do povo interessado.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO**

(CIMAP), da Federação das Organizações Quilombolas de Santarém (FOQS) e da Colônia Z-20, por meio de seus advogados ou da Defensoria Pública da União, para, querendo, ingressar no feito;

(d) ao final, a confirmação da tutela de urgência.

Requer provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitido (testemunhas, inspeção judicial e perícia), sem prejuízo das provas documentais já juntadas aos autos.

Dá a causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Santarém/PA, data da assinatura eletrônica.

Assinado eletronicamente
VÍTOR VIEIRA ALVES
Procurador da República