



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Excelentíssima Juíza Federal da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Acre

Ação Civil Pública n. 1010226-68.2021.4.01.3000

“Até que os leões inventem as suas próprias histórias, os caçadores serão sempre os heróis das narrativas de caça.”

(Provérbio africano)

1. Relatório

Trata-se de ação civil pública ajuizada pela Associação SOS Amazônia, Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá (OPIRJ), Comissão Pró-Índio do Acre (CPI-Acre), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) em face da União, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA).

Os pedidos, inclusive liminares, são para (i) suspender o Edital n. 130/2021, conduzido pelo DNIT, e o ato de Homologação e Adjudicação do processo licitatório que autorizaram a contratação de empresa para realizar projeto básico e executivo da BR-364 no trecho de Cruzeiro do Sul (AC) a Pucallpa (Peru); (ii) determinar que a União e o DNIT se abstenham de realizar qualquer outro procedimento licitatório e o (iii) IBAMA deixe de licenciar construção do trecho rodoviário, enquanto não forem realizados os estudos de viabilidade técnica e ambiental, bem como realizada consulta prévia aos povos indígenas e comunidades tradicionais afetados pelo empreendimento; e (iv) determinar à Funai que desenvolva as ações necessárias para confirmação da presença de povos indígenas isolados na área de influência do empreendimento.

O MPF requereu provimento cautelar para que não fosse firmado o contrato com a empresa vencedora da licitação até decisão liminar a ser proferida no caso (ID 858461046).

A cautelar foi concedida e este Juízo determinou que os autores se manifestassem sobre a competência judicial (ID 859021046).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

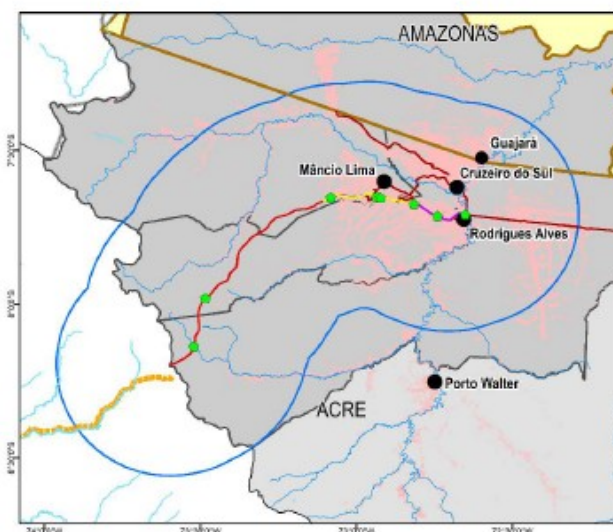
O DNIT interpôs agravo de instrumento (ID 869084564) e, durante o recesso judicial, foi deferido o efeito suspensivo para autorizar que o contrato fosse assinado (ID 871549081).

2. A construção da estrada de Cruzeiro do Sul (AC) a Pucallpa (Peru)

Em maio de 2021, o DNIT publicou o aviso de licitação referente ao Edital n. 130/2021, na modalidade Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC para a “contratação de empresa especializada para a Elaboração de Estudos e Projetos Básicos e Executivos de Engenharia visando a execução das obras de Implantação, Pavimentação e Adequação de Capacidade e Segurança com Eliminação de Pontos Críticos do trecho rodoviário planejado na Rodovia BR364/AC” (ID 848472144). Em outubro de 2021, foi concluída a sessão de licitação, e o Consórcio Única-Iguatemi ofertou proposta de menor preço, no valor total de R\$ 6.076.000,00 (ID 848504059).

O Termo de Referência dispensou a elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnico, Econômico e Ambiental (EVTEA), sob o fundamento que a rodovia está em área de fronteira e a obra é considerada de interesse social e “segurança nacional” (ID 848504053, item 2.7).

A estrada de Cruzeiro do Sul (AC) a Pucallpa (Peru) atingirá três municípios acreanos (Cruzeiro do Sul, Rodrigues Alves e Mâncio Lima), um município amazonense (Guajará) e o Peru, no seguinte traçado (ID 848504071, p. 7):





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

A estrada cruzará o Parque Nacional da Serra do Divisor, unidade de conservação de proteção integral, considerado um dos locais de maior biodiversidade do planeta, a Área de Relevante Interesse Ecológico Japiim Pentecoste, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável São Salvador, e interferirá diretamente nas terras indígenas Nukini, Poyanawa e Jaminawa do Igarapé Preto, além de afetar os indígenas isolados, que circulam entre o Brasil e o Peru (ID 848504053, item 3.6.8.8), e indiretamente na Terra Indígena Campinas/Katukina (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 49.9).

3. A biodiversidade do Parque Nacional da Serra do Divisor. Endemia de espécies raras que só existem no PNSD

O Parque Nacional da Serra do Divisor é unidade de conservação de proteção integral que compõe uma das áreas de florestas preservadas com maior sociobiodiversidade do planeta e também está incluído no programa ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia), a maior iniciativa de proteção de florestas tropicais do mundo, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.

Dentre as regiões de maior biodiversidade da Amazônia, também é a única formação montanhosa do Acre, o que permite a ocorrência de muitas espécies endêmicas. São mais do que 1.200 espécies de animais registradas, inclusive espécies endêmicas, resultado de um processo de especiação em razão das condições especiais do ambiente natural encontrado no PNSD, cuja ocorrência somente foi registrada no parque. Já as espécies vegetais catalogadas ultrapassam 700. O parque também protege a cabeceira de oito rios que são afluentes do rio Juruá, fundamental na região.

O Relatório Técnico sobre os impactos socioambientais da Rodovia BR-364: interligação Cruzeiro do Sul - Fronteira Brasil/Peru, elaborado em dezembro de 2021, aponta alta diversidade de mamíferos, aves, flora, peixes, insetos, répteis e anfíbios (ID 848504071).

Somente no PNSD, de acordo com seu plano de manejo, foram catalogadas 720 espécies vegetais e 1.233 de fauna (102 de mamíferos, 485 de aves, 40 de répteis, 100 de anfíbios, 299 de aranhas, 29 de opiliões, 161 de himenópteros e 21 de tabanídeos).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Muitas dessas espécies são endêmicas da região e não ocorrem em nenhum outro lugar do mundo. O caso mais conhecido é da ave chamada **choca-do-acre** (*Thamnophilus divisorius*), espécie descoberta em 1996 no Acre e descrita em 2004, que fomenta atualmente ecoturismo na região e pode se tornar ameaçada de extinção com a implementação do empreendimento e **só habita o PNSD**.

No entanto, existem muitas outras espécies como o anfíbio *Ranitomeya cyanovitta*, a espécie de planta *Schefflera prancei* e o primata *Cacajao calvus ucayalii*, animal que tem uma das menores áreas de distribuição geográfica entre os mamíferos (ID 848504071, p. 10-11).

O parque é apontado como uma das regiões mais ricas em espécies de toda a Amazônia Brasileira. Entre as espécies de alto valor para a conservação encontradas estão o tatu-canastra (*Priodontes maximus*), ariranha (*Pteronura brasiliensis*), onça-pintada (*Panthera onca*) e o uacari-vermelho (*Cacajao calvus rubicundus*).

Entre os pássaros, algumas espécies são notáveis por estarem ameaçadas, como a maracanã-de-cabeça-azul (*Primolius couloni*), relativamente comum no PNSD, o gavião-real (*Harpia harpyja*), o gavião-pato (*Spizastur melanoleucus*), o bicudo verdadeiro (*Oryzoborus maximiliani*) e a mãe-da-lua-parda (*Nyctibius aethereus*).

Outra espécie com classificação pela União Internacional para a Conservação da Natureza como quase ameaçada e com poucos registros é o tiê-preto-e-branco (*Conothraupis speculigera*). Há a presença de espécies raras no território brasileiro como o falcão-de-buckley (*Micrastur buckleyi*), o chororó-de-manu (*Cercomacra manu*), o barranqueiro-escuro (*Automolus melanopezus*) e o japu-de-capacete (*Cacicus oseryi*). Quatro espécies representativas do Terras Baixas do Sudeste do Peru, o capitão-de-colar-amarelo (*Eubucco tucinkae*), a anambé-de-cara-preta (*Conioptilon mcilhennyi*), o formigueiro-do-bambu (*Percnostola lophotes*) também estão presentes no Parque.

O Parque Nacional e a Estação Ecológica do Rio Acre são as únicas áreas do país onde há registros recentes do **periquito-da-amazônia** (*Nannopsittaca dachilleae*), uma espécie quase ameaçada de psitacídeo e nacionalmente restrito ao território acreano.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

O PNSD divide as águas da bacia hidrográfica do Médio Vale do Rio Ucayali, na porção peruana, e do Alto Vale do Rio Juruá, no Brasil. É o quarto maior parque do Brasil, com área aproximada de 837 mil hectares, e se estende pelos municípios de Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter e Rodrigues Alves. É considerado o local de maior biodiversidade da Amazônia e um dos maiores do planeta, e abriga, segundo estudos científicos, espécies ainda desconhecidas pela humanidade.

Em dezembro de 2019, 16 pesquisadores em biodiversidade, de diferentes instituições brasileiras, realizaram expedição científica no PNSD e constataram que a região é a mais rica em espécies de primatas de toda a Amazônia brasileira e tem uma importância crucial por ser a única unidade de proteção integral que está na região andina. Além disso, é o parque que possui a maior listagem de aves.¹

Segundo o biólogo Tomaz de Melo, existem mais de 500 aves documentadas na área do parque e cinco novas espécies foram descobertas em 2019. A presença de espécies endêmicas ocorre em razão de ser um local de montanha na Amazônia, que pode ser considerada uma área de evolução.

O Parque Nacional da Serra do Divisor também abriga cerca de 350 famílias, que vivem basicamente da agricultura e criação de subsistência. Além disso, no lado brasileiro vivem os povos indígenas Nukini e Nawa, e no lado peruano os Shipibo-Konibo e Isconahuas. Nos dois lados da fronteira existem, ainda, grupos indígenas em isolamento voluntário.

4. Os povos indígenas da região e os “Isolados do Igarapé Tapada”

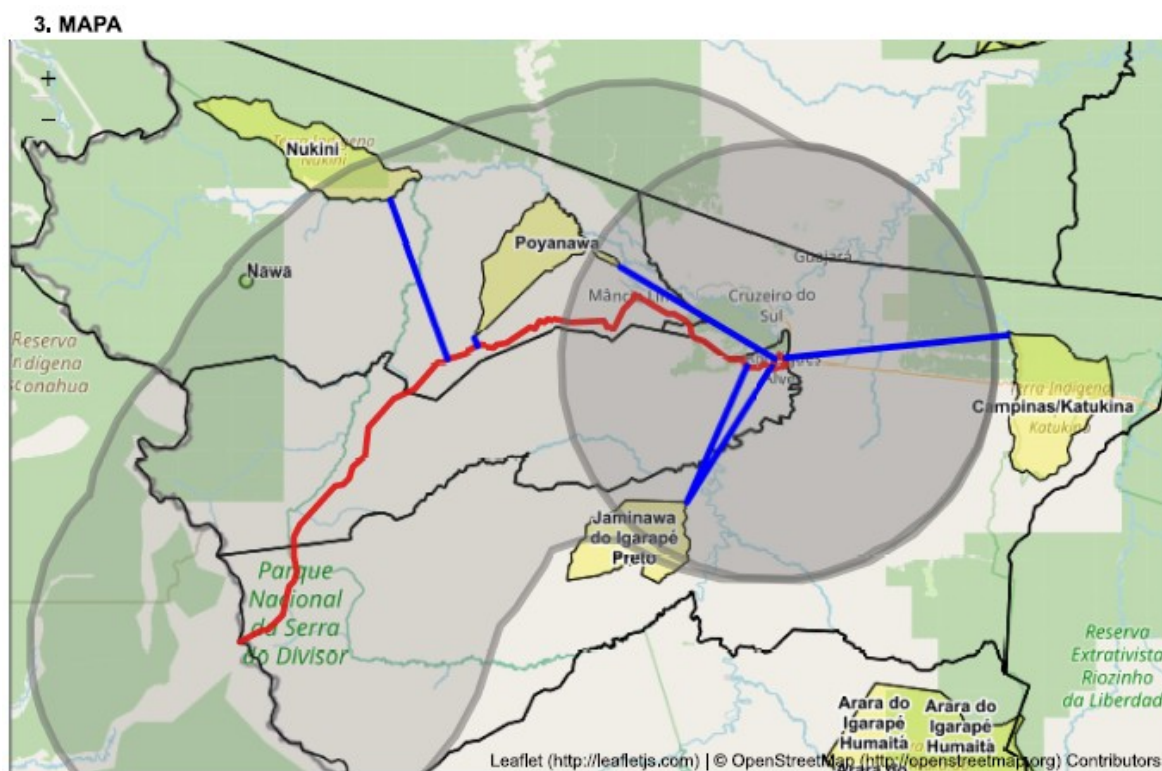
Segundo dados do Relatório Técnico sobre os impactos socioambientais da Rodovia BR-364 (ID 848504071, p. 18), considerado o raio de 40 km do eixo da rodovia para fins de determinação da área de influência do projeto, a população indígena total chega a mais de **19 mil pessoas**, falantes de mais de dez línguas, e atinge cerca de **49 Terras Indígenas, 4 no Brasil e 45 no Peru.**

¹ https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2020/06/expedicao-cientifica-registra-fauna-de-uma-das-regioes-mais-biodiversas-da/gallery=51895&image=IMG_2132



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

A Funai, por sua vez, informou que, a partir da Análise Cartográfica CGGeo n. 493/2021 e do Parecer CGid n. 269/2021, a área de construção da estrada atravessa o PNSD e dista 1,6 km da Terra Indígena Poyanawa. A área de influência também atinge a Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto (28,27 - 30,42 km), a Terra Indígena Nukini (32,10 km) e a Terra Indígena Campinas/Katukina (41,92 km) (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 49.9).



Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 49.6, Página 2

A Funai também informou que “há registro da reivindicação fundiária indígena por reestudo de limites da TI Poyanawa, localizada nos municípios de Mâncio Lima-AC, Guajará-AM e Rodrigues Alves-AC, a qual encontra-se em qualificação” (item 3, Parecer n. 269/2021/COIM/CGID/DPT-FUNAI, Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 49.3).

Existem, ainda, registros de grupos indígenas ainda não contactados, chamados “isolados”, que usam o território da linha de fronteira no Parque Nacional da Serra do Divisor no Brasil e Reserva Territorial Isconahua no Peru. Por esse motivo essa área integra os chamados



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

“corredores transfronteiriços dos isolados” e será afetada diretamente pelo empreendimento. Essa questão também está bem explicada pelos autores (itens 238-259), inclusive com menção à decisão proferida pelo STF na ADPF 706, que afirma a opção pelo não contato decorrer do direito à autodeterminação, preservação de identidade cultural e as próprias organizações, usos, costumes e tradições.

De acordo com documento encaminhado pela Frente de Proteção Etnoambiental Envira - FPEEnv, esses índios isolados estão referenciados sob a denominação de “**Isolados do Igarapé Tapada**”, com localização próxima à Terra Indígena Nawa (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 28.1).

Segundo relatos colhidos junto ao povo Nawa, os isolados foram situados em diferentes lugares, como, por exemplo, no igarapé Tapada, na cabeceira do Novo Recreio e do rio Azul, no igarapé Jordão com o rio Azul, na cabeceira do igarapé Água Preta com o Boa Vista, entre outros.

Os indígenas Nawa relatam sopros e assobios, sons de macaco e de pássaros, batidas em sapopema etc. Afirmam que os isolados mexem ou levam utensílios deixados nos tapiris, coletam pupunhas em capoeiras e pegam milho das roças. Reforçam, ainda, que eles andam pela região, pois há alguns anos encontraram uma capoeira nos igarapés Novo Recreio e Zulmira, além de outra capoeira no igarapé Preto. Encontraram também um capoeirão novo, um em cada lado do igarapé Água Branca, afluente do Novo Recreio.

Em junho de 2013, foi realizada a primeira viagem de uma equipe da FPE Envira na região, com o objetivo de qualificar as informações sobre a presença de índios isolados nas proximidades das aldeias da TI Nawa e realizar diagnóstico da região para embasar a continuidade dos trabalhos. Na ocasião, foram coletadas informações e concluiu-se pela existência de fortes indícios da presença de índios isolados na região da Serra do Divisor.

Por isso, a Funai afirma que “considerando as informações prestadas pela FPE Envira através da Informação Técnica n. 3/2021/CFPE-ENVIRA-FUNAI (2904787) e os princípios de precaução adotados pela CGIIRC, corroboram-se que os impactos socioculturais gerados por esse



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

empreendimento serão enormes tanto para os possíveis Isolados do igarapé Tapada bem como para os indígenas Nawa que habitam uma região do Parque Nacional da Serra do Divisor” (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 49.9).

5. As irregularidades no projeto de construção

A) A ausência dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA)

O Termo de Referência dispensou a elaboração dos EVTEA, nos seguintes termos:

2.7. Uma vez que a rodovia em questão se encontra em região de fronteira, constata-se que as obras relativas são dispensadas a apresentar avaliação prévia da viabilidade econômica (EVTEA), em razão de ser considerada de interesse social e segurança nacional, cuja dispensa em razão desses fatores está prevista no art. 3º da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973 e Decreto-Lei nº 2.375, de 1987.

A União (ID 861005576) e o DNIT (ID 859844582, p. 4) também argumentaram que os EVTEA são dispensáveis, com fundamento no art. 3º da Lei n. 5.917/73.

O DNIT argumenta que as justificativas das autoridades para atestarem que a obra é ligada à segurança nacional (e, assim, dispensar os estudos econômicos) foram emitidas, mas esses documentos não foram juntados aos autos (ID 859844578, p. 4-5). Além disso, não informa se foram realizados os estudos ambientais.

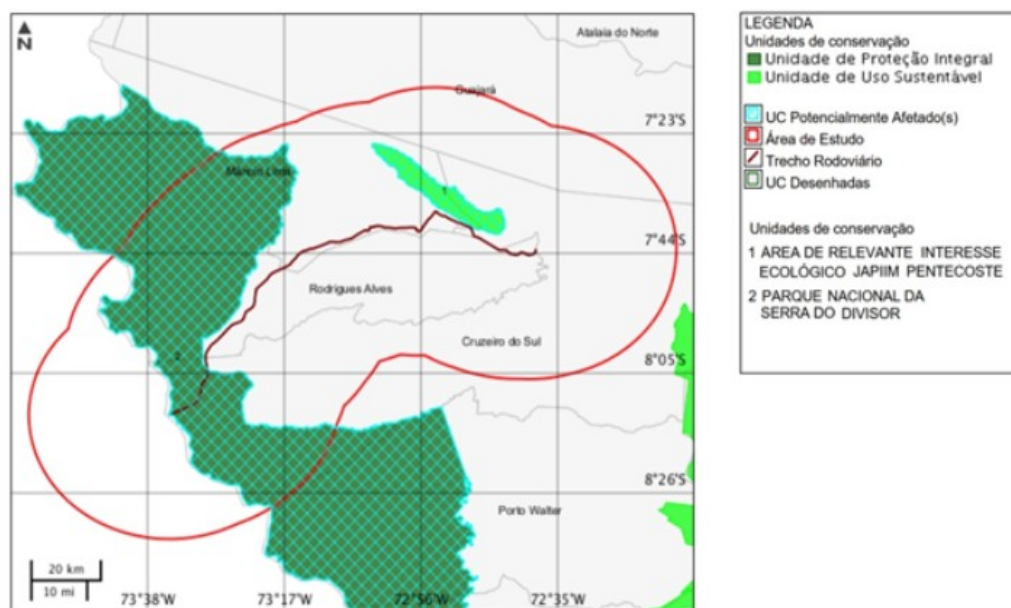
B) A construção de estrada transfronteiriça dentro de unidade de conservação de proteção integral

Em abril de 2021, o DNIT lançou o Termo de Referência do Processo n. 50600.018493/2020-03. Nele, há referência expressa à existência de unidade de conservação de proteção integral e a presença de comunidades indígenas como **“dificuldades”** para a implantação do projeto (item 2.5, ID 848504053). Na sequência, inclui a seguinte situação ambiental da obra pretendida:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

FIGURA 09 – SITUAÇÃO AMBIENTAL - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO



Acontece que a Coordenação de Licenciamento Ambiental de Transportes do IBAMA já havia informado *diretamente* o DNIT, em setembro de 2020, que não havia sentido em dar continuidade ao processo, porque o regramento do PNSD era incompatível com a construção pretendida (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 38.3, Página 22).

Por sua vez, em setembro de 2021, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, questionada pelo IBAMA, informou que é possível compatibilizar a previsão do art. 3º do Decreto 97.839/89, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor e autorizou a implantação futura do trecho da BR-364, com a Lei 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e proibiu o uso direto de unidades de conservação de proteção integral, desde que o gestor da unidade de conservação entenda que a obra é “estrutura necessária” à gestão da área (Parecer n. 00165/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU - Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 69.2).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

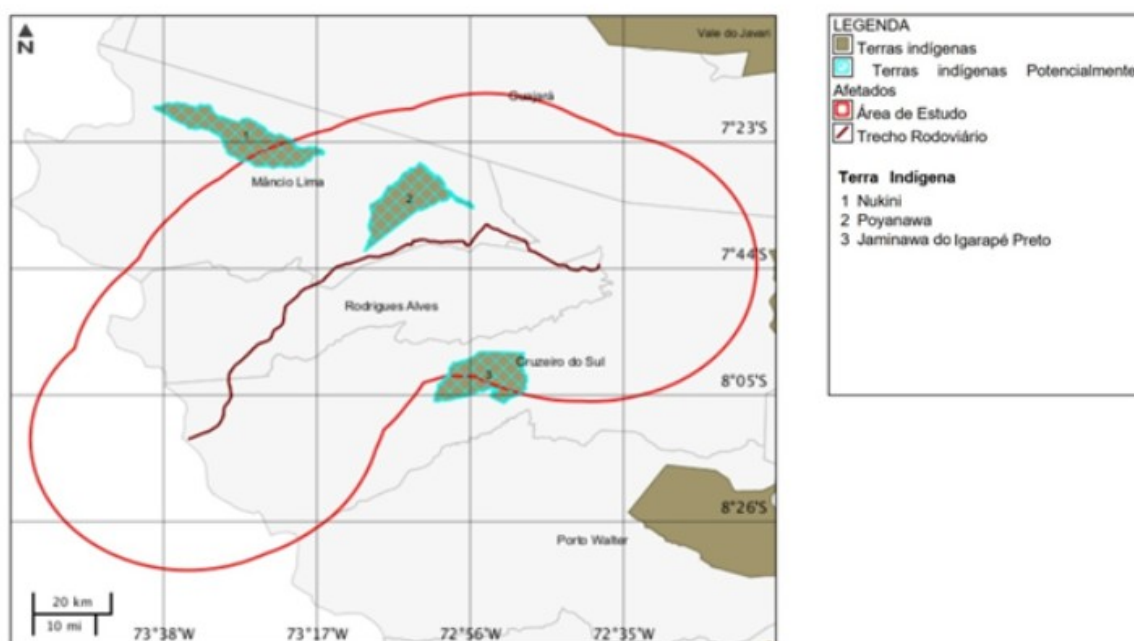
Embora já haja manifestação expressa do gestor do PNSD em sentido contrário (Inquérito Civil n. 1.10.001.000002/2021-20, Documento 27), toda essa argumentação técnica dos dois órgãos ambientais foi simplesmente *ignorada* pelo DNIT.

C) A falta de consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas

A definição da rota da estrada já foi estabelecida pelo DNIT, que afirma que “adotou medidas internas relativas às avaliações e estudos referentes ao traçado do projeto em comento, para posteriormente estabelecer o procedimento licitatório” e que a consulta será realizada “no momento adequado” do licenciamento ambiental (Inquérito Civil n. 1.10.001.000002/2021-20, Documento 22, Página 2, item 2).

No Termo de Referência, consta a situação ambiental no recorte das terras indígenas afetadas pelo projeto (item 3.6.8.9, ID 848504053):

FIGURA 08 - SITUAÇÃO AMBIENTAL - TERRAS INDÍGENAS





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

A Funai informou, a partir de análise cartográfica, que a construção dista 1,6 km da Terra Indígena Poyanawa e que a área de influência também atinge a Terra Indígena Jaminawa do Igarapé Preto (28,27 - 30,42 km), a Terra Indígena Nukini (32,10 km) e a Terra Indígena Campinas/Katukina (41,92 km). Além disso, há registro de povo indígena isolado (“Isolados do Igarapé Tapada”) no PNSD, que está em análise pela Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 49.9).

Também observou que “há registro da reivindicação fundiária indígena por reestudo de limites da TI Poyanawa, localizada nos municípios de Mâncio Lima-AC, Guajará-AM e Rodrigues Alves-AC, a qual encontra-se em qualificação” (item 3, Parecer n. 269/2021/COIM/CGID/DPT-FUNAI, Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 49.3).

A FUNAI - Coordenação Regional de Juruá (CZS) informou que não tem conhecimento sobre nenhuma consulta livre, prévia e informada aos indígenas (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 26, Página 2).

Além disso, há registro de posicionamento dos povos indígenas do Vale do Juruá na Carta da 1ª Conferência das Organizações Regionais Indígenas, realizada entre 10/12/2017 e 14/12/2017, em que reivindicaram o cumprimento da consulta livre, prévia e informada em relação aos planos anunciados de construção de estradas binacionais (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 1.2).

Há registro também de repúdio à realização das obras pelo Povo Nawa (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 1.3) e dos Povos Shipibo-Konibo e Isconahua (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 1, Página 19).

Também há carta aberta de junho de 2019 assinada pelas principais lideranças indígenas do Acre contrária à obra e encaminhada pela Funai (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 26.1).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

6. O direito

6.1. O novo panorama constitucional de proteção ambiental. Inconstitucionalidade de qualquer ato administrativo que dispense estudos ambientais em obra com dimensões transfronteiriças

“Se descesse um enviado dos céus e me garantisse que minha morte iria fortalecer nossa luta, até valeria a pena. Mas a experiência nos ensina o contrário. Então eu quero viver. Ato público e enterro numeroso não salvarão a Amazônia. Quero viver!”

(Chico Mendes).²

Após a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), o marco normativo mais significativo para a consolidação do direito ambiental e afirmação dos valores ecológicos no sistema jurídico brasileiro foi, sem dúvida, a consagração da proteção constitucional do meio ambiente no âmbito da Constituição Federal de 1988 e do seu paradigmático art. 225.

A constitucionalização da proteção ambiental diz respeito à centralidade que os valores e direitos ecológicos passaram a ocupar no ordenamento jurídico brasileiro, o que representa uma virada ecológica de índole jurídico-constitucional.

Essa Constituição que se preocupa com a transparência dos atos públicos, que traz instrumentos democráticos para participação popular e estabelece princípios para reger a Administração Pública, seguramente, não permite que conceitos jurídicos indeterminados como “segurança nacional” (sem absolutamente nenhuma densificação administrativa) sirvam de fundamento para dispensar estudos ambientais de uma estrada transfronteiriça que custa mais de 500 milhões de reais.

² A passagem citada foi extraída da última entrevista dada por Chico Mendes ao jornalista Edilson Martins, em 9 de dezembro de 1988, pouco antes do seu assassinato (MARTINS, Edilson. *Chico Mendes: um povo da floresta*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998. p. 28).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

A) A necessidade de elaborar ETVEA. Determinação do Tribunal de Contas da União ignorada pelo DNIT

O Termo de Referência dispensou a elaboração dos EVTEA, sob o fundamento do art. 3º da Lei n. 5.917/73.

Curiosamente, no julgamento da Tomada de Contas n. 023.215/2015-1, o DNIT havia alegado ao TCU que a Lei n. 5.917/73 fora revogada tacitamente pela Lei n. 12.379/11, em razão da incompatibilidade entre ambas. Segundo afirmou, o Legislativo não reproduziu a condicionante de avaliação econômica na legislação subsequente e nos planos plurianuais (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 69.6).

Embora esse mesmo argumento também tenha sido utilizado pelos autores desta ação civil pública (itens 73-74 da inicial), o TCU afastou essa alegação, com fundamento no veto pela Presidência da República ao art. 45 da Lei n. 12.379/2011, que manteve em vigor a Lei n. 5.913/73.

Adicionou que os PPAs estabeleceram critérios e requisitos adicionais, inclusive a avaliação prévia da viabilidade técnica e socioeconômica, comando que não exclui a necessidade de EVTEA.

Consta do voto do Relator Min. Vital do Rêgo, acompanhado pela unanimidade do Plenário do TCU (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 69.5):

9. Esclareço ao Dnit que não houve a revogação tácita da Lei 5.917/1973 pela Lei 12.379/2011. Apesar de a nova lei ter previsto no seu art. 45 que a norma antiga estaria revogada, tal dispositivo foi objeto de veto presidencial, o que exclui, de pronto, a revogação expressa da lei pretérita.

10. O Dnit entende que, em razão de a nova lei dispor sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV), mesmo objeto da lei antiga, ainda assim teria ocorrido a revogação tácita da lei de 1973

11. Porém, ao buscar na nova lei dispositivos que deveriam tratar da exigência de EVTE para a implantação de componentes do SNV, observei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

que os §§ 1º e 2º do art. 11, que disciplinavam essa exigência, foram vetados. O art. 11, cujo caput não foi objeto de veto, assim dispõe:

Art. 11 A implantação de componente do SNV será precedida da elaboração do respectivo projeto de engenharia e da obtenção das devidas licenças ambientais. § 1º No caso de empreendimento cujo valor total seja superior a 10 (dez) vezes o limite estabelecido na alínea c do inciso I do art. 23 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, serão exigidos estudos prévios que comprovem a viabilidade econômica e indiquem a prioridade do investimento. (VETADO) § 2º Para fins de implantação de componentes do SNV, serão considerados prioritários os investimentos que visem a: (VETADO) I - conclusão de obras já iniciadas, desde que comprovada, em avaliação econômica e social, a viabilidade dos investimentos complementares ou marginais necessários, atendidas as exigências ambientais; (VETADO) II - estruturação ou complementação de corredores estratégicos.” (VETADO)

12. Ao compulsar a mensagem de veto, que expõe as justificativas para supressão dos dispositivos acima, destaca-se a seguinte passagem: “Frise-se que a legislação atual já abarca os demais aspectos mencionados, conforme o art. 3º, alínea “i”, da Lei no 5.917, de 10 de setembro de 1973.”

13. Do exposto, verifica-se que ao vetar o dispositivo da nova lei que disciplinaria a exigência de EVTE para as obras de implantação da infraestrutura do SNV, a Presidência da República fez constar na justificativa que a legislação atual, qual seja, a Lei 5.917/1973, já disciplinava a matéria tratada nos dispositivos vetados.

14. Logo, **a Lei 5.917/1973, ao menos em relação à exigência de EVTE para os investimentos na infraestrutura, continua vigente.** A seguir, transcrevo o dispositivo da Lei 5.917/1973, mencionado na mensagem de veto à trechos da Lei 12.379/2011, com critério para exigência de EVTE em obras do Sistema Nacional de Viação: Art. 3º (...) i) tanto os investimentos na infraestrutura como a operação dos serviços de transportes reger-se-ão por critérios econômicos; ressalvam-se apenas, as necessidades imperiosas ligadas à Segurança Nacional, e as de caráter social, inadiáveis, definidas e justificadas como tais pelas autoridades competentes, vinculando-se, porém, sempre aos menores custos, e levadas em conta outras alternativas possíveis;

O TCU, então, notificou o DNIT em 2018 da impossibilidade de dispensar os EVTEA, porque a conduta viola as disposições da própria Lei 5.917/73, da Portaria 1.705/07 do DNIT e a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

jurisprudência do TCU, de modo que não há hipótese de dispensa desses estudos, por afronta ao princípio da eficiência (item 12, Acórdão n. 2.099/2018). Acrescenta que há afronta ao princípio da eficiência e os projetos básicos utilizados pela autarquia sem os EVTEA são deficientes, além da utilização de recursos públicos em projetos com finalidades políticas, sem fundamentos técnicos, econômicos e ambientais.

Além disso, é importante destacar que a Portaria 1.705/2007 do DNIT exige para as obras ligadas à segurança nacional a possibilidade de “executá-las após definidas e justificadas como tais pela autoridade competente. Para essas obras devem ser realizados somente estudos técnicos de alternativas, inclusive de meio ambiente” (art. 8º).

Ou seja: em nenhum momento está dispensada a realização de estudos de viabilidade ambiental, pois somente os estudos de critérios econômicos estariam “dispensados” legalmente (Lei n. 5.917/73, art. 3º, i).

E, claro, o conceito “necessidades imperiosas ligadas à Segurança Nacional” precisa ser densificado administrativamente: de que forma a construção de uma estrada que liga dois países e afeta todo um mosaico de proteção ambiental impacta na segurança nacional?

O próprio adjetivo que consta na Lei n. 5.917/73 (“necessidades imperiosas”) remete a alguma situação bélica urgente que o país precisasse construir alguma estrada e o critério econômico fosse dispensado. A situação difere - e muito! - da construção da estrada de Cruzeiro do Sul a Pucallpa.

De acordo com o IBAMA (ID 860853592), o EIA/RIMA serão oportunamente elaborados na fase de licenciamento ambiental. Contudo, não é disso que trata essa ação civil pública, pois não existe apenas este estudo ambiental! A elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnico, Econômico e Ambiental (EVTEA) constituem um (inciso III) dos vários instrumentos de avaliação de impactos ambientais previstos no art. 9º, PNMA (que prevê, no inciso IV, o licenciamento ambiental como *outro* instrumento) e se trata, sobretudo, de estudo exigido pelo próprio DNIT para avaliar se é o caso de licitar, ou não, determinada obra.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

As verificações e análises dos EVTEA realizam um juízo de valor, uma avaliação favorável ou desfavorável ao projeto. Para isso, serão observados os impactos **antes de licitar** eventuais trechos de construção de estradas.

Como explica o DNIT, os ETVEA são um conjunto de estudos desenvolvidos para avaliação dos benefícios diretos e indiretos decorrentes dos investimentos em implantação de novas infraestruturas de transportes ou melhoramentos das já existentes. A avaliação apura os índices de viabilidade, verifica se os benefícios estimados justificam os custos com os projetos e execução das obras previstas e está estruturada nas seguintes fases:

1ª Fase - Estudos preliminares onde serão coletados, tratados e armazenados dados disponíveis no DNIT e em fontes externas especializadas, complementados por informações coletadas na região dos segmentos a serem estudados, quando indisponíveis no DNIT e nas fontes externas.

2ª Fase - De posse dos dados, estudar os mesmos (*sic*), diagnosticar os problemas e propor as alternativas de solução, descrevendo os possíveis **impactos sociais, ambientais** e de tráfego para cada uma delas.

3ª Fase - Nesta fase é feita a coleta “in loco” dos dados que não foram obtidos na Primeira Fase e foram considerados imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos. Entre esses dados podem estar dados de tráfego, do pavimento, do leito estradal, **ambientais ou socioeconômicos**.

4ª Fase - De posse de todos os dados, são realizados os estudos necessários para que possam determinar as obras de adequação e/ou construção necessárias e estimar os possíveis custos do empreendimento, **incluindo custos dos estudos de viabilidade e ambientais**, do projeto de engenharia, das obras, das desapropriações, das manutenções, da supervisão da obra e dos programas de atendimento **às condicionantes ambientais**. Os mesmos (*sic*) poderão no que couber, ser estimados com base nos custos médios gerenciais do DNIT ou em valores parametrizados, gerando um Relatório Preliminar de Custos.

5ª Fase - Consolidação de todos os dados e resultados dos estudos realizados nas etapas anteriores e elaboração da análise econômica, quantificando os benefícios de cada alternativa e demonstrar os respectivos indicadores econômicos (TIR, VPL e B/C) para as alternativas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

propostas pelos estudos.³

A Portaria DNIT 1.705/2007 determina que as obras de infraestrutura de transportes consideradas de grande vulto **só poderão ser licitadas após a realização dos EVTEA** (art. 1º). Repita-se: a exceção prevista no art. 8º, para as obras relacionadas a necessidades de segurança nacional, é apenas para os estudos de viabilidade econômica, não para os estudos de impacto ambiental.

Da mesma forma, a Instrução Normativa DNIT 63/2021, que disciplina a elaboração ou avaliação dos EVTEA, prevê que a realização dos estudos é exigida antes do projeto de engenharia para todos os casos, exceto “para obras de manutenção de infraestrutura de transportes, por ser dever da União a manutenção dos bens públicos, não é necessária a realização de Estudos de Viabilidade” (art. 3º).

A descrição inicial do local é de grande importância na conclusão do estudo, pois permite um juízo de valor entre as vantagens de se autorizar ou não o projeto.

Sobre a importância da inserção de estudos de viabilidade ambiental no planejamento, dissertaram Claude Lambrechts e Michel Prieur justamente com o exemplo de uma autoestrada:

O inconveniente de um estudo sobre um projeto é que frequentemente não se pode constatar senão uma situação encontrada, sem ser possível proporem-se verdadeiras alternativas. **Poder-se-ia discutir o traçado de uma autoestrada, com a mudança em alguns quilômetros, mas os inconvenientes ecológicos subsistiram, quando teria sido possível em um estudo mais global em nível do planejamento dos transportes, medir mais adequadamente as influências sobre o ambiente de uma rede de autoestradas em relação ao desenvolvimento das estradas de ferro ou do aperfeiçoamento da rede rodoviária existente.** O mesmo exemplo pode ser dado a propósito da construção de uma central nuclear, cujo impacto local sobre o ambiente não é o problema principal, mas o impacto global do nuclear frente a outras fontes de energia”. “Parece, pois, necessário preconizar, de modo indissolúvel, o Estudo de Impacto a nível dos projetos, como a nível dos planejamentos.⁴

³ <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/planejamento/covide-estudos-de-viabilidade/estudo-de-viabilidade-tecnica-economica-e-ambiental-evtea>

⁴ Modèle-Cadre Relatif à l'Impact sur l'Environnement dans l'Optique d'un Aménagement ou d'une Planification Intégrée du Milieu Naturel, Estrasburgo, Conseil de l'Europe, 1980, p. 52 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

O Princípio 17 da Declaração do Rio de Janeiro (1992) estabelece que “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente”.

Como se não bastasse, o Termo de Referência ainda permite que o licenciamento ambiental seja delegado ao IMAC (ID 848504053, p. 11):

3.6.8.1. As tratativas para o licenciamento ambiental das obras de Implantação, Pavimentação e Adequação de Capacidade e Segurança com eliminação de pontos críticos do trecho rodoviário planejado da BR-364/AC, foram iniciadas no IBAMA, com a possibilidade de delegação ao IMAC - Instituto de Meio Ambiente do Acre, por intermédio de Acordo de Cooperação Técnica.

Acontece que a Lei Complementar n. 140/11 afirma ser de competência da União a realização de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: (I) desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; (ii) desenvolvidos em terras indígenas; (iii) desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União (art. 7º, XIV, alíneas “a”, “c” e “d”).

O art. 5º da LC 140/2011 prevê a possibilidade de delegação do licenciamento, mediante convênio, “desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente”. Em seu parágrafo único, consta que se considera órgão ambiental capacitado “aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”.

No entanto, considerando que o empreendimento em questão é de grande porte e abrange país limítrofe, terras indígenas e unidade de conservação, não se justifica a delegação do licenciamento ambiental ao órgão estadual, menos capacitado técnica e administrativamente.

Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo, Ed. Malheiros, 2013, p. 267.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

A execução do licenciamento ambiental pelo órgão federal proporciona maior imparcialidade na realização dos estudos de impacto ambiental e evita que interesses econômicos e políticos prevaleçam sobre o meio ambiente.

Essa argumentação também é afirmada pela área técnica do IBAMA, que afirma ser do órgão federal a atribuição para licenciar ambientalmente esta obra (Parecer Técnico n. 184/2020-COTRA/CGLIN/DILIC - Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 38.3).

6.2. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Derrogação dos diplomas legais anteriores incompatíveis. Impossibilidade de construir uma estrada transfronteiriça em unidade de conservação de proteção integral

Do ponto de vista histórico-evolutivo da legislação ambiental brasileira, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (Lei 9.985/2000) é, sem dúvida, fruto de diversos diplomas legislativos que a antecederam e que versavam direta ou indiretamente sobre a matéria, como é o caso do Código Florestal de 1965 e da Lei das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (Lei 6.902/81).

O conceito de unidade de conservação, embora não fosse utilizada tal expressão ainda, já estava consagrado no Código Florestal de 1965, ao determinar que “cumpriria ao Poder Público criar parques nacionais, estaduais e municipais, além de reservas biológicas com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da Natureza e florestas nacionais, estaduais e municipais com fins econômicos, técnicos ou sociais (art. 5º, a e b)”.⁵

A Lei 6.938/81, por sua vez, previa como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” (art. 9º, VI).

No mesmo sentido, a CF/88 tratou de consagrar como dever do Estado (art. 225, par. 1º) “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a

⁵ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema nacional de unidades de conservação*. São Paulo: RT, 2005. p. 23-24.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (inciso III)”, bem como “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (inciso VII)”.

Nesse cenário histórico-evolutivo da legislação ambiental brasileira, a Lei 9.985/2000, ao regulamentar os incisos I, II, III e VII do par. 1º do art. 225 da CF/88, representa o aprimoramento e a sistematização do regime jurídico de proteção de áreas ambientais.

Ao manter forte relação com outros institutos jurídico-ambientais, como é o caso das áreas de preservação permanente (APP) e da reserva legal (RL), regulamentados no âmbito do Código Florestal de 2012 (Lei 12.651/2012), as unidades de conservação constituem um dos mais importantes instrumentos de proteção dos nossos recursos naturais, em especial de fragmentos dos biomas tidos como patrimônio nacional pelo art. 225, par. 4º, da CF/88, notadamente a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, os quais terão a sua utilização “dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

A) As manifestações técnicas do IBAMA e do ICMBio contrárias à construção da estrada no Parque Nacional da Serra do Divisor

A Coordenação de Licenciamento Ambiental de Transportes do IBAMA já havia informado o DNIT, em setembro de 2020, que não havia sentido em dar continuidade ao processo, porque o regramento do PNSD era incompatível com a construção pretendida da estrada, nos seguintes termos (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 38.3, Página 22):

24. Considerando a análise de competência realizada neste Parecer, conclui-se que cabe ao Ibama conduzir o processo de licenciamento ambiental para a "Implantação do trecho complementar da BR364/AC, com vistas à integração rodoviária entre o Brasil e o Peru, incluindo o contorno rodoviário de Rodrigues Alves", devendo seguir o procedimento ordinário de licenciamento ambiental, considerando que a FCA indica



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

remoção de população sem especificar se implica em inviabilização da comunidade, previsão de impactar diretamente unidade de conservação federal, de proteção integral, e impacto (direto) em Terra Indígena.

25. Tendo em vista que o empreendimento proposto está projetado com travessia em área do Parque Nacional da Serra do Divisor e, **não havendo previsão legal para implantação de rodovia em unidade de conservação de proteção integral**, sugere-se que o licenciamento do empreendimento só tenha continuidade após esta questão ser resolvida. A sugestão se baseia no fato de que sendo o objetivo da implantação da rodovia fazer a ligação com o Peru, **não havendo essa possibilidade pelo impedimento legal relativo ao PNSD, não há sentido em dar continuidade ao processo**. Caso semelhante acontece no processo de licenciamento ambiental da duplicação da BR-101 ES/BA, que o EIA foi elaborado, apresentado ao Ibama e analisado pela equipe técnica, com parecer contrário por falta de previsão legal na travessia da Rebio Sooretama.

26. A abertura de uma rodovia que terminaria nas proximidades do parque traria **enormes prejuízos ambientais** como, ocupação irregular de terras, desmatamento, caça e invasão do PNSD, sem que trouxesse os benefícios da sua construção, que seria a interligação com o Pacífico, **sendo que até este possível impacto positivo é duvidoso**. A implantação de rodovias e ramais são os principais vetores para o desmatamento ilegal na Amazônia, pois o acesso facilitado leva à ocupação irregular e exploração ilegal de madeira.

26. Sem mais, encaminhado à consideração superior.

Por sua vez, em setembro de 2021, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, questionada pelo IBAMA, informou que é possível compatibilizar a previsão do art. 3º do Decreto 97.839/89, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor e autorizou a implantação futura do trecho da BR-364, com a Lei 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e proibiu o uso direto de unidades de conservação de proteção integral, **desde que o gestor da unidade de conservação entenda que a obra é “estrutura necessária” à gestão da área** (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 69.2).

Afirma, para isso, que não há conflito entre as normas e há um espaço que comporte o Decreto de criação do PNSD e a Lei do SNUC. A argumentação, juridicamente, não convence.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Primeiro, porque diante do conflito temporal entre as normas, a LINDB (Decreto-Lei 4.657/42, com a redação dada pela Lei 12.376/10) prevê que a lei posterior revoga a anterior, ainda que não expressamente, quando seja com ela incompatível (art. 2º, par. 1º).

É justamente o caso: quando editado o Decreto n. 97.839/89, não havia proibição para uso direto de unidades de conservação. Com o novo regramento trazido pelo SNUC, passou-se a permitir somente o uso indireto em unidades de conservação de proteção integral. Logo, está derogado o art. 3º do Decreto n. 97.839/89.

Segundo, pois a PFE/ICMbio afirma que há possibilidade de construção da rodovia, se ela for “necessária à gestão da área ambientalmente protegida” e assim seja declarada pelo gestor da unidade de conservação.

O parecer exemplifica obras que se enquadrem na necessária gestão ambiental da área, como a instalação de sede administrativa, alojamentos, torres para auxílio no combate a incêndio, hotéis para apoio ao turismo, centros de pesquisa e estradas *que levam a pontos no interior da unidade*.

Não é preciso maior esforço interpretativo para entender que uma estrada transfronteiriça simplesmente não tem nenhuma relação com a gestão da unidade de conservação.

E, como apontam os autores (itens 145-152 da inicial), a fundamentação da necessidade da obra pelo DNIT é de caráter puramente econômico - ainda que sem viabilidade demonstrada - e sua construção não beneficiará qualquer aspecto da gestão do Parque e da proteção de seus atributos naturais. Assim, não se enquadra nas exceções definidas na Lei do SNUC, reconhecidas pelo parecer da PFE/ICMbio, e deve ser observada a regra geral que impede a construção de rodovia sobre a Unidade de Conservação.

De todo modo, já há manifestação expressa do gestor do PNSD que afirma inúmeros prejuízos socioambientais que a obra irá causar e, portanto, impede que qualquer conjectura seja formada nesse sentido (Inquérito Civil n. 1.10.001.000002/2021-20, Documento 27).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

Segundo o próprio gestor da Unidade de Conservação, a estrada provocará (a) desmatamento, perda da biodiversidade e afugentamento de fauna, sobretudo porque a construção da estrada provavelmente irá perturbar todo esse ambiente com altíssimo índice de preservação, podendo levar ao extermínio de inúmeras espécies endêmicas e outras ainda desconhecidas pela ciência; (b) atropelamento de animais silvestres, caça ilegal; (c) exploração ilegal de madeira de lei; (d) grilagem e venda de terra pública; (e) tráfico de animais silvestres, entorpecente, contrabando e descaminho, sobretudo porque se trata de rota conhecida pelas forças policiais e pelos servidores do ICMBio, a partir da histórica atuação do grupo criminoso peruano Sendero Luminoso; (f) poluição dos recursos hídricos e contaminação do solo, com prejuízo significativo aos três municípios acreanos abastecidos pelas águas da região em que se projeta a estrada, com comprometimento da segurança alimentar de populações tradicionais (Ofício SEI n. 16/2021-PARNA Serra do Divisor/ICMBio - Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 27).

Assim, elimina-se qualquer dúvida ou condicionante que possa ser estabelecida. Definitivamente, a estrada não traz nenhum benefício, nem mesmo à “gestão” da unidade de conservação.

B) O regime de proteção integral no SNUC e derrogação de diplomas normativos anteriores que lhe contrariem. A vedação ao retrocesso ambiental

A categoria de unidades de conservação de proteção integral revela a necessidade de manter determinadas áreas protegidas alijadas da intervenção humana, caso contrário não seria possível assegurar o equilíbrio de determinados ecossistemas e a diversidade biológica que lhes é inerente.

Proteção integral significa “manutenção dos ecossistemas *livres de alterações* causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais” (art. 2º, VI, da Lei 9.985/2000). O conceito de proteção integral é reforçado, por sua vez, pelo conceito de uso indireto, o qual não admite “consumo, coleta, *dano ou destruição* dos recursos naturais” (art. 2º, IX).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

A diferença conceitual entre uso direto e uso indireto dos recursos naturais é relevante para compreender as diferentes categorias de unidades de conservação, que toma por premissa a distinção entre as de proteção integral (art. 7º, par. 1) e as de uso sustentável (art. 7º, par. 2º), e apenas nestas últimas é admitido o uso direto dos recursos naturais.

O Parque Nacional tem como objetivo básico a **preservação** de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, e possibilita a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (art. 11).

O **Plenário do STF**, em importante julgamento na ADI 4.717/DF, declarou a inconstitucionalidade da Medida Provisória 558/2012, convertida na Lei 12.678/2012, que alterou limites de **parques** e florestas nacionais, de área de proteção ambiental e de unidades de conservação promovidas com o objetivo de construção de usinas hidrelétricas.

Segundo o STF, as normas que importem diminuição da proteção ecológica só podem ser editadas por meio de “lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ambiental, como forma de assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

A norma impugnada também “contrariou o princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Isso porque as alterações legislativas atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CF/1988)”.

A decisão do STF, ao aplicar o princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental, utilizou como parâmetro o critério da violação ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente. Da mesma forma, deixou claro não se tratar de princípio absoluto com o propósito de “engessar” a ação legislativa e administrativa, e reconhece, assim, a existência de margem de discricionariedade das autoridades públicas em matéria ambiental. No entanto, a margem de discricionariedade está fortemente amarrada tanto a aspectos “formais” (como disposto no art. 225, par. 1º, III) quanto “materiais” (como o núcleo essencial do direito fundamental ao ambiente) ditados pela própria CF/88 e que limitam a atuação dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Poderes Legislativo e Executivo na seara ecológica.

A abrangência dada ao princípio da proibição de retrocesso pelo STF não se limita à sua tradicional vertente social. Da mesma forma, a compreensão do referido princípio também implica o reconhecimento do correlato dever de progressividade em matéria ambiental.

A decisão do STF, assim, coloca-se em perfeito alinhamento com a recente consagração tanto do princípio da vedação de retrocesso quanto do dever de progressividade em matéria ambiental consagrados expressamente no art. 3, “c”, do Acordo de Escazú (2018).

Por sua vez, no STJ, há importante precedente sobre a inalterabilidade administrativa dos limites das unidades de conservação, em decreto posterior que reduziu o grau de proteção de determinada unidade de conservação:

Processual civil. Área de Proteção Ambiental - APA de Maricá. Lei 9.985/2000. **Princípios da proibição de retrocesso e da inalterabilidade administrativa das unidades de conservação. (...)**

1. Na origem, trata-se de ação civil pública proposta por Associação com o propósito de garantir a Área de Proteção Ambiental - APA de Maricá, espaço territorial em que se encontram rica biodiversidade, do pouco que ainda resta da Mata Atlântica, paisagens paradisíacas de dunas, vegetação de restinga e sistema lagunar, além de sítios arqueológicos e sambaquis. Ao que consta, norma posterior (Decreto Estadual 41.048/2007) à que criou a Unidade de Conservação (Decreto Estadual 7.230/1984) teria - a pretexto de instituir, à luz da Lei Federal 9.985/2000, seu Plano de Manejo - reduzido, por via transversa, o grau de salvaguarda dos patrimônios ambiental, histórico e cultural da região. A rigor, o que essencialmente se discute na lide, em tese, é a questão de haver ou não o Estado do Rio de Janeiro afrontado o princípio da proibição de retrocesso ambiental e o princípio da inalterabilidade administrativa das Unidades de Conservação, este último estampado no art. 225, § 1º, III, in fine, da Constituição de 1988, pois a) teria enfraquecido, por meio de exigências menos restritivas, os mecanismos de controle de atividades e empreendimentos econômicos que pretendam instalar-se na área e possam comprometer o espaço territorial e seus componentes especialmente protegidos e, b) ao assim proceder, não o fez por lei em sentido formal, como constitucionalmente exigido, e sim por decreto. (...) 6. Recurso especial de que não se conhece. (STJ, REsp 1662799/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 25.04.2017).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

O precedente é de todo aplicável ao caso concreto, sobretudo porque aqui há lei posterior mais protetiva (Lei 9.985/00) que o decreto anterior, que criou o PNSD (Decreto 97.839/89).

É que quando se trata de interpretação judicial de normas ambientais, vige o princípio *in dubio pro natura*.

Esse princípio é reconhecido no Acordo de Escazú (2018) para a resolução de conflitos legislativos (art. 4.7 e 4.8).

Para o STJ, incumbe à/ao juíza/iz, diante das normas de Direito Ambiental - recheadas que são de conteúdo ético intergeracional atrelado às presentes e futuras gerações -, em caso de dúvida ou outra anomalia técnico-redacional, a norma ambiental demanda interpretação e integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*, haja vista que toda a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos há sempre de ser compreendida da maneira que lhes seja mais proveitosa e melhor possa viabilizar, na perspectiva dos resultados práticos, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma (STJ, REsp 1.180.078/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 02.12.2010).

C) Dever estatal de ampliação progressiva das áreas ambientais especialmente protegidas⁶

Em 2019, foi divulgado o sumário do “Relatório de Avaliação Global sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos”, pela Plataforma Intergovernamental Científico-Política sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES) da ONU. Segundo o documento, constatou-se a “aceleração” das taxas de extinção de espécies, a tal ponto em que um milhão de espécies encontram-se hoje ameaçadas de extinção no planeta.

O Brasil tem entre 25% e 30% do seu território incluído em áreas especialmente protegidas. Nesse contexto, o conteúdo dos princípios da proibição de retrocesso e da progressividade assume a forma normativa de deveres ou obrigações estatais vinculantes para

⁶ Este tópico incorpora importantes trechos do Capítulo 15 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação - que cita, inclusive, o Parque Nacional da Serra do Divisor como modelo de unidades de conservação de proteção integral), item 1.3 do livro Curso de Direito Ambiental (2021) - Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

todos os poderes republicanos (Legislativo, Executivo e Judiciário), principalmente para ampliar as áreas ambientais especialmente protegidas, no sentido de frear o desmatamento, a degradação ecológica e a extinção massiva de espécies.

O tema é particularmente relevante pela ótica da vedação da extinção ou redução de áreas ambientais especialmente protegidas (unidades de conservação, área de preservação permanente, reserva legal e territórios indígenas). Da mesma forma como estabelecido pela Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica (1992), na condição de tratado internacional com status supralegal, a CF/88 reconhece expressamente que incumbe ao Estado definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos com o propósito de efetivar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (*caput* e par. 1º, III, do art. 225).

As áreas ambientais especialmente protegidas são um mecanismo essencial para assegurar a proteção da biodiversidade e do regime climático, ou seja, dois dos temas centrais e mais preocupantes da crise ecológica sem precedentes que se vivencia hoje e que decorre direta e exclusivamente da magnitude da intervenção do ser humano na natureza, sobretudo pela destruição da cobertura florestal e alteração dos habitats naturais das espécies da fauna e da flora em todos os cantos do Planeta.

No caso do Poder Judiciário, tanto o princípio da proibição de retrocesso quanto o princípio da progressividade configuram-se como um importante parâmetro hermenêutico, capaz de guiar juíza/es e tribunais na resolução de conflitos na seara ecológica, principalmente quando diante de um cenário de redução do patamar normativo ou administrativo já consolidado em matéria ambiental.

No plano internacional, a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de afirmar que o direito ao meio ambiente saudável está abrangido pelo sistema interamericano de direitos humanos como direito autônomo, adverte sobre a tendência de se reconhecer também a personalidade jurídica da natureza, que também seria titular de direitos.⁷

⁷ No Brasil, o STJ, em decisão pioneira e inédita sobre o tema, reconheceu e atribuiu dignidade e direitos aos animais não humanos e à Natureza (STJ, REsp 1.797.175/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Og Fernandes, j. 21.03.2019). A



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Sobre a obrigação de prevenção de danos ambientais, a Corte afirmou que embora não seja possível indicar de forma detalhada todas as medidas que poderiam ser adotadas para que os Estados cumpram com sua obrigação de prevenção, pois variam conforme o direito atingido e segundo as condições próprias de cada Estado, pode-se indicar pelo menos algumas **obrigações mínimas** que os Estados devem adotar dentro da obrigação geral de tomar as medidas apropriadas para prevenir violações dos direitos humanos como consequência de danos ambientais. Estas obrigações mínimas, para a Corte IDH, são as seguintes: a) regular; b) supervisionar e fiscalizar; **c) exigir e aprovar estudos de impacto ambiental**; d) estabelecer um plano de contingência; e e) mitigar em casos de ocorrência de dano ambiental (§§ 144 e 145).

Emblemática decisão citada por Ronald Dworkin demonstra a compatibilização do desenvolvimento sustentável: a **Corte Suprema dos Estados Unidos da América, em 1973** (“Tennessee Valley Authority vs. Hill”), com base em uma “Lei das Espécies Ameaçadas”, determinou a interrupção da construção de uma barragem quase concluída, que já havia custado mais de 100 milhões de dólares, mas “ameaçava destruir o único hábitat do *snail darter*, um peixe de 7,5cm”, que havia sido incluído no elenco das espécies ameaçadas de extinção.⁸

D) O princípio da proporcionalidade e a proibição de proteção insuficiente em matéria ambiental

O princípio da proporcionalidade apresenta particular relevância no âmbito do direito ambiental, sobretudo em razão da natureza fundamental do direito ao ambiente e da constante colisão deste com outros bens jurídicos também previstos no texto constitucional. Trata-se

decisão realiza “diálogo de fontes normativas constitucionais” (por exemplo, com a Constituição Equatoriana de 2008, que reconheceu expressamente os “Direitos da Natureza ou Pachamama”) e “diálogo de Cortes Constitucionais” (por exemplo, com a Corte Constitucional Colombiana, que reconheceu, no ano de 2016, os “direitos do Rio Atrato”).

No STF, além dos conhecidos casos da “vaquejada” e da “farra do boi”, recentemente, em decisão monocrática do Min. Roberto Barroso na ADPF 708/DF (Caso do Fundo Clima), utilizou a ideia de um direito autônomo titularizado pela Natureza: “Do mesmo modo, no âmbito do Direito Internacional dos direitos humanos tem-se caminhado para reconhecer a interdependência entre o direito humano ao meio ambiente saudável e uma multiplicidade de outros direitos humanos, bem como para afirmá-lo como um direito autônomo titulado pela própria Natureza (e não apenas pelos seres humanos).”

⁸ DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 25-29



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

também de um dos pilares do Estado de Direito brasileiro e serve como instrumento de controle dos atos dos poderes públicos.

Ao Estado cabe implementar medidas positivas para assegurar a tutela do ambiente, de tal sorte que a ação estatal acaba por se situar, no âmbito da dupla face do princípio da proporcionalidade, entre a proibição de excesso de intervenção, por um lado, e a proibição de proteção insuficiente ou deficiente, por outro.⁹

Se, por um lado, o ente estatal não pode atuar de modo excessivo, e intervir na esfera de proteção de direitos fundamentais a ponto de desatender aos critérios da proporcionalidade ou mesmo a ponto de violar o núcleo essencial do direito fundamental em questão, também é certo que o Estado, por força dos deveres de proteção aos quais está vinculado, não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente na promoção e proteção de tal direito.

Especificamente no campo ambiental, considerando os deveres de proteção ambiental dos entes federativos delineados na CF/88 (art. 225 e art. 23, VI e VII), a não atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente ou deficiente (de modo a não proteger o direito fundamental de maneira adequada), enseja a responsabilidade do Estado, inclusive no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos dos danos ambientais.

O STF já se pronunciou sobre o dever estatal de proteção ecológica à luz do princípio da proporcionalidade e a vedação de proteção insuficiente ou deficiente. Em passagem do voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 4.901/DF, que versava sobre a constitucionalidade do Novo Código Florestal de 2012, consignou que:

Com efeito, emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambiental e, de outro, de não transgredir o postulado que veda a proteção deficiente ou insuficiente, sob pena de intervenção do

⁹ Sobre a dupla face do princípio da proporcionalidade, simultaneamente como proibição de insuficiência e proibição de excesso, v. FREITAS, Juarez. Princípio da precaução: vedação de excesso e de inoperância. *Separata Especial de Direito Ambiental da Revista Interesse Público*, n. 35, p. 33-48, 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Poder Judiciário, para fazer prevalecer o mandamento constitucional que assegura a incolumidade do meio ambiente e para neutralizar todas as ações ou omissões governamentais de que possa resultar a fragilização desse bem de uso comum do povo. Essencial, portanto, que o Estado, seja no exercício de suas funções legislativas, seja na realização de suas atividades administrativas, respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição do excesso, o postulado que veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da proteção estatal. (ADI 4.901/DF, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018).

A cláusula de progressividade atribuída aos direitos sociais, consagrada tanto no art. 2º, par. 1º, do PIDESC quanto no art. 1º do Protocolo de San Salvador, deve abarcar também as medidas fáticas e normativas voltadas à tutela ecológica, de modo a instituir uma progressiva melhoria da qualidade ambiental e, conseqüentemente, da qualidade de vida em geral.

Nesse sentido, o Min. Herman Benjamin, em sede doutrinária, assinala que a proibição de retrocesso “transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela geral do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular processos ecológicos essenciais, ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e **espécies ameaçadas de extinção**”.¹⁰

No julgamento da medida cautelar na ADPF 747/DF, o STF voltou a aplicar o princípio da proibição de retrocesso ecológico em tema de extrema importância relacionado ao status normativo das resoluções do CONAMA, para restabelecer resoluções mais protetivas de restingas e manguezais, sob os fundamentos da violação aos deveres de proteção ambiental do Estado e do princípio da proibição de retrocesso ecológico.

Para a Relatora Min. Rosa Weber: “Como se vê, o estado de coisas inaugurado pela revogação das Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002 do CONAMA sugere agravamento da situação de inadimplência do Brasil para com suas obrigações constitucionais e convencionais de tutela do meio ambiente. A supressão de marcos regulatórios ambientais, procedimento que não se confunde com a sua atualização, configura quadro normativo de aparente retrocesso no campo da proteção e defesa do direito ao meio ambiente

¹⁰ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (org.). *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal/CMA, 2012, p. 62.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF) e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF) e à saúde (art. 6º da CF), a ponto de provocar a impressão da ocorrência de efetivo desmonte da estrutura estatal de prevenção e reparação dos danos à integridade do patrimônio ambiental comum” (STF, MC na ADPF 747/DF, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, j. 28.10.2020).

E) Deveres do Estado de prevenir desastres ambientais à luz do “Direito dos Desastres”

O denominado Direito dos Desastres apresenta-se como uma disciplina do direito ambiental no caso dos desastres naturais, pois possui a função precípua de evitar a ocorrência dos desastres e danos ecológicos dele decorrentes, haja vista a sua irreversibilidade em muitos casos, a partir da lógica dos princípios da prevenção e da precaução.

Como princípios básicos do Direito dos Desastres, Michael Kloepfer destaca: I. Princípio da Prevenção/Evituação (*Vermeidungsprinzip*), II. Princípio do Poluidor-Pagador (*Verursacherprinzip*), III. Princípio da Cooperação (*Kooperationsprinzip*); IV Princípio da Subsidiariedade (*Subsidiaritätsprinzip*); V. Princípio da Efetividade/Eficácia (*Effektivitätsprinzip*) e VI. Justiça dos Desastres (*Katastrophengerechtigkeit*).¹¹

O Direito dos Desastres tem por objetivo primordial estabelecer deveres ao Estado com o propositivo de proteger os direitos fundamentais à segurança, à vida, à integridade física, à saúde, ao meio ambiente, à moradia, entre outros.

No Brasil, como exemplo emblemático de desastre ou catástrofe ambiental, destaca-se o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da empresa Samarco em Mariana (MG), em novembro de 2015. Um tsunami de lama tóxica percorreu por vários dias o leito do Rio Doce até desaguar na sua foz e avançar no mar, e atingiu também o litoral do Estado do Espírito Santo. Além de destruir por completo o vilarejo secular de Bento Rodrigues, o desastre causou o desabastecimento de água de diversas cidades ao longo do caminho, deixou mais de duas dezenas de pessoas mortas e desaparecidas e provocou um dano ambiental inestimável.

¹¹ KLOEPFER, Michael. *Handbuch des Katastrophenrechts*. Baden-Baden: Nomos, 2015 (Schriften zum Katastrophenrecht, v. 9).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Em 2019, um novo desastre similar decorrente do rompimento de barragem de rejeitos de mineração, que envolveu a mesma empresa (Vale do Rio Doce), ocorrido em Brumadinho (MG), além de provocar um dano ecológico inestimável, matou mais de duas centenas de pessoas, em sua grande maioria trabalhadores da mineradora.

Já em 2022, o desabamento de uma rocha sobre lanchas nos cânions naturais de Capitólio (MG) deixou 10 pessoas mortas e pelo menos 32 feridos, inclusive com fraturas expostas.

Os deveres de proteção do Estado para evitar a ocorrência de catástrofes têm por objetivo assegurar simultaneamente a proteção contra terceiros, a proteção contra desastres naturais e a proibição de proteção insuficiente - evidentemente descumpridos por parte do Estado brasileiro, por exemplo, nos casos de Mariana e Brumadinho -, bem como deveres de “informação” e “monitoramento” de desastres naturais (ex.: terremoto, furacão, enchente, erupção vulcânica, tsunami etc.) e de desastres industriais (ex.: rompimento de barragens, atos de terrorismo etc.).

No Brasil, reconhece-se a existência de deveres de proteção do Estado para evitar a ocorrência de catástrofes derivadas diretamente do comando normativo constitucional consagrado no art. 225, *caput* e par. 1º, da CF/88.¹²

Esse raciocínio já foi utilizado pelo juízo federal da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Acre, Herley da Luz Brasil, ao deferir pedido de tutela antecipada antecedente pleiteada pelo Estado do Acre (ACP 1002596-92.2020.4.01.3000) e autorizar a expedição de licença provisória de trabalho para médicos sem o registro no CRM-AC.

Segundo o magistrado, com fundamento na doutrina de Délton Carvalho e Fernanda Damacena, este sistema normativo específico promove a gestão de risco com as atuais etapas classificadas como ciclo dos desastres, que compreende: a prevenção e mitigação, resposta de emergência, compensação e reconstrução. Incide exatamente nos eventos catastróficos e “deve garantir, dentre outras soluções, uma rápida atuação por parte das autoridades públicas,

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021, ebook, capítulo 4.3.1.4



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

em especial para hipóteses não previstas no ordenamento jurídico (legalidade extraordinária), além de possibilitar a redução da vulnerabilidade futura.”

Diante das incertezas inerentes à anormalidade da situação, o direito deve ser capaz de atuar na prevenção e na precaução emergenciais, principalmente neste caso, que se projeta como o maior desastre socioambiental que o Acre já sofreu nas últimas décadas.

6.3. A consulta livre, prévia e informada aos indígenas, inclusive em relação à licitação de projetos básico e executivo. Precedentes do TRF1, TRF4 e do STF. Expressa ressalva à construção de estradas no caso Raposa Serra do Sol e a obrigatoriedade de consultar os povos indígenas em todas as etapas dos procedimentos administrativos

A consulta livre, prévia e informada foi concebida como alternativa aos instrumentos tradicionais de participação, como a audiência pública, que historicamente não garantiram participação direta, efetiva e culturalmente adequada aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Os réus argumentam que a consulta livre, **prévia** e informada aos indígenas deve acontecer **depois**, já na fase do licenciamento ambiental.

O DNIT fundamenta esse entendimento na Portaria Interministerial 60/2015, que nada fala de consulta aos indígenas, mas de consulta à Funai, já na fase do EIA/RIMA (art. 7º, inciso I) (ID 859844578, p. 2).

A União argumenta que, nesse momento, a consulta não é necessária, porque se trata *tão somente* de contratação de empresa para realizar os projetos básico e executivo (ID 861005579).

Discorre longamente, em vários trechos negritos e sublinhados, que o Comitê de Peritos da OIT esclareceu que consulta não é consentimento; na sequência, reconhece que nem os autores da inicial sequer afirmaram isso (item 90). Registra que não há direito de veto pelos indígenas, para não “atrasar o desenvolvimento e o progresso nacional” (item 96).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

A ausência da consulta neste momento, quando já haverá a destinação de vultosos recursos para elaboração de projetos básico e executivo de engenharia, **implica no fato de que as futuras consultas servirão tão somente para cumprir, de forma protocolar, a obrigação assumida pelo país nos tratados internacionais.**

E não há como justificar sua não realização para postergá-la para o processo de licenciamento ambiental, pois nesse momento a decisão pela localização do empreendimento já é definitiva, de modo que apontamentos e sugestões eventualmente suscitados nas discussões não terão condão de impedir a construção do empreendimento ou a mudança de sua localidade.

Este é o entendimento exarado pelo TRF1 sobre a Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós (PA), em decisão que corrobora os fundamentos aplicados no caso da UHE Belo Monte: "a audiência das comunidades indígenas para efeito de autorização da construção de Belo Monte peca inicialmente por esse aspecto temporal, uma vez que foi *a posteriori* da decisão." (TRF1, AI 19093-27.2013.4.01.000, Rel. Des. Fed. João Batista Moreira, j. 12/04/2013).

Além da previsão na Convenção 169/OIT, é importante registrar que a **Constituição do Estado do Acre** também reconhece que a participação dos povos indígenas é essencial à formulação de conceitos políticos e na tomada de decisões sobre assuntos que lhes digam respeito (art. 220-A, par. 4º).

A) O direito sob o marco da pluriétnicidade e da multiculturalidade e a Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais¹³

Trinta anos depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, não se coloca mais em dúvida que o Estado nacional é pluriétnico e multicultural, e que todo o direito, em sua elaboração e aplicação, tem esse marco como referência inafastável.

¹³ Este tópico incorpora importantes passagens dos artigos [“O direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade”](#) e [“A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada”](#) da Subprocuradora-Geral da República aposentada Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Esta compreensão está reforçada por vários documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, com destaque para a Convenção 169, da OIT, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e, mais recentemente, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

A noção central é a de que, no seio da comunidade nacional, há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao direito assegurar-lhes “o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram” (Preâmbulo da Convenção 169 da OIT).

Rompe-se com o conhecimento caracterizado pelo logocentrismo, pela semelhança, pela adequação, pela unidade, que inicialmente são questionados por Nietzsche, que o vê como desconhecimento, na medida em que, ao esquematizar, ao assimilar as coisas entre si, ignora as diferenças e cumpre seu papel sem nenhum fundamento na verdade.

Seguem-se Heidegger, Adorno, Foucault e Derrida, a denunciar a colonização da diferença pelo sempre igual e pelo homogêneo e anunciam o reino do fragmento contra a totalização, do descontínuo e do múltiplo contra as grandes narrativas e as grandes sínteses.

Compreendeu-se que o Direito nunca foi cego à qualidade e às competências das pessoas. Ao contrário, operava com classificações, com elementos binários: homem x mulher; adulto x criança/idoso; branco x indígenas/pretos/pardos; proprietário x despossuído; são x doente.

Ao primeiro elemento dessas equações, imprimia-se um valor positivo; ao segundo, negativo. A incapacidade relativa da mulher e a tutela dos índios são alguns dos emblemas desse modelo. Assim, o sujeito de direito, aparentemente abstrato e intercambiável, tinha, na verdade, cara: era masculino, adulto, branco, proprietário e são. Os vários movimentos reivindicatórios (feministas, negro, LGBTQIA+) revelam a face hegemônica do Direito e se põem em luta para alterá-lo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

O quadro atual, resultado de todo esse processo, é de um Direito que, de um lado, abandona a visão atomista do indivíduo e o reconhece como portador de identidades complexas e multifacetadas. De outro, recupera o espaço comum onde são vividas as suas relações definitórias mais importantes.

A Constituição de 1988 passa a falar não só em direitos coletivos, mas também em espaços de pertencimento, em territórios, com configuração em tudo distinta da propriedade privada. Esta, de natureza individual, com o viés da apropriação econômica. Aqueles, como locus étnico e cultural. O seu art. 216, ainda que não explicitamente, descreve-os como espaços onde os diversos grupos formadores da sociedade nacional têm modos próprios de expressão e de criar, fazer e viver (incisos I e II).

É interessante observar, neste ponto, a identidade entre a formulação constitucional e a de Ludwig Wittgenstein. Este defende que o significado de uma palavra decorre do uso de que dela se faz e que os jogos de linguagem e as formas de vida são extremamente variados. Daí por que a linguagem é convencional e diferente nas distintas culturas. Diz ele: “Na linguagem os homens estão de acordo. Não é um acordo sobre as opiniões, mas sobre o modo de vida. Para uma compreensão por meio da linguagem, é preciso não apenas um acordo sobre as definições, mas (por estranho que pareça) um acordo sobre os juízos.”¹⁴

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho disciplina nova relação entre Estado e os povos indígenas e comunidades tradicionais. Essa circunstância é facilmente identificada se confrontada com o texto normativo que lhe é anterior e que é por ela expressamente revogado: a Convenção n. 107 da mesma OIT. Enquanto esse último documento consignava como propósito a assimilação de minorias étnicas à sociedade nacional, o presente, já em seu preâmbulo, evidencia a ruptura com o modelo anterior. Está expresso em seu texto:

Considerando que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores;

¹⁴ WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigaciones filosóficas*. México: UNAM, 1988, p. 94.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas, religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram [...].

A base da Convenção é a universalidade dos direitos humanos: os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. A vulnerabilidade histórica dos povos indígenas, submetidos a práticas coloniais brutais, fez com que a Convenção exigisse que o Estado adote as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos dos próprios povos interessados. Por isso, os Estados devem proteger os valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais próprios dos povos indígenas, sempre com a participação e consulta aos povos interessados.

A lógica que permeia a consulta é a do *empoderamento dos povos indígenas*, em nome da igualdade. As medidas não podem ser de cunho paternalista, e os indígenas têm o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, conforme ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, quando possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural¹⁵. A Convenção assevera:

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

¹⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 431.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

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.

A consulta aos povos indígenas e comunidades tradicionais interessadas deve ser prévia, informada (de boa-fé) e dialógica (tendente a chegar a um acordo ou consentimento sobre a medida proposta).

Ela é prévia porque, antes de iniciado o processo decisório, as partes dialogam e podem revisar suas posições iniciais. Traz, assim, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou sua não realização, e antecede quaisquer medidas administrativas com potencialidade de afetar diretamente os povos indígenas e tradicionais.

Nas medidas que se desdobram em vários atos, como ocorre, por exemplo, no procedimento de licenciamento ambiental, a consulta prévia deve ser renovada a cada geração de novas informações, especialmente aquelas relativas a impactos a serem suportados pelos grupos.

É imperativo considerar que a consulta é de natureza procedimental sempre que a medida projetada assim se apresentar e se renovar a cada fase do procedimento que agregar novas informações sobre impactos a serem suportados pelos grupos diretamente atingidos, bem como sobre as medidas tendentes a mitigá-los e compensá-los.

A consulta também pressupõe que nenhuma, absolutamente nenhuma, fase do procedimento administrativo da obra (mesmo que em fase inaugural) se inicie antes que estejam disponíveis todos os dados técnicos e que permitam aos grupos se posicionarem nesse processo dialógico.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

Não mais se concebe, tal como se deu em passado bastante recente, que os benefícios do chamado desenvolvimento sejam auferidos por alguns grupos privilegiados¹⁶, e os seus efeitos perversos, suportados pelos demais. Daí porque a consulta é um processo ético, de natureza argumentativa, em que as partes se relacionam com igual respeito e consideração.

B) Precedentes desta Seção Judiciária e da JF/CZS

O direito à consulta livre, prévia e informada aos indígenas já foi reconhecido em duas decisões emblemáticas desta Seção Judiciária.

Na Ação Civil Pública n. 1005503-40.2020.4.01.3000, ajuizada pelo MPF em desfavor do Estado do Acre, a juíza federal Carolynne Souza de Macedo reconheceu que a consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas prevista na Convenção 169 da OIT é procedimento complexo que leva em consideração os vários contextos das etnias indígenas presentes no território acreano (ID 590769866).

Também destacou que a Constituição do Estado do Acre (art. 220-A, par. 4º) reconhece a diversidade da comunidade e que consultar as comunidades indígenas, corpo minoritário e heterogêneo, é uma das formas de mitigar o *deficit* representativo das minorias no jogo eleitoral em que as maiorias prevalecem (ID 766450451).

Na Ação Civil Pública n. 0001849-35.2015.4.01.3001, a Justiça Federal de Cruzeiro do Sul deferiu pedido liminar para suspender a exploração de gás de xisto na região, enquanto não fosse realizada a consulta livre, prévia e informada aos indígenas.

A decisão também levou em consideração os efeitos transfronteiriços dos danos ambientais e compatibilizou o princípio do desenvolvimento sustentável, mesmo em estágio inicial dos projetos de concessão dos blocos de exploração aos licitantes.

A liminar foi mantida pelo TRF1 e a 6ª Turma, em julgamento presidido pelo Des. Fed.

¹⁶ No caso, o grupo privilegiado e beneficiado é bem delimitado: https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?76402/Senador-tenta-passar-boiada-no-Acre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Daniel Paes Ribeiro - relator prevento para esta ACP, a partir do Agravo de Instrumento distribuído pelo DNIT (1045531-92.2021.4.01.0000) - afirmou expressamente que as comunidades indígenas do Acre devem ser consultadas previamente à licitação dos blocos de exploração (AC 0005825-95.2016.4.01.000/AC, 6ª Turma, Rel. Conv. Juiz Federal Roberto Carlos de Oliveira, j. 17/12/2018, e-DJF1 12/02/2019), conforme itens 235-237 da inicial.

C) Jurisprudência do TRF1

- Projeto Volta Grande do Xingu de Mineração - 6ª Turma

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERAÇÃO. PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU DE MINERAÇÃO. IMPACTO EM TERRA INDÍGENA. EXISTÊNCIA. RECONHECIMENTO PELO ÓRGÃO LICENCIADOR ESTADUAL. ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA - ECI. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO. DISCUSSÃO QUANTO AO MOMENTO: ANTES DA LICENÇA PRÉVIA OU NO DECORRER DA MESMA. (...) MÉRITO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE LICENÇA PRÉVIA SEM O ECI. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPACTO. EMISSÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO SEM O ECI. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDO DE COMPONENTE INDÍGENA REALIZADO A PARTIR DE DADOS SECUNDÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. CONSULTA LIVRE E MOTIVADA DOS INDÍGENAS AFETADOS. NECESSIDADE. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA CONVENÇÃO n. 169 DA OIT. ALEGADA OMISSÃO DA FUNAI A IMPOSSIBILITAR A ELABORAÇÃO DO ECI. NECESSIDADE DE DISCUSSÃO EM AUTOS DISTINTOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. [...]

VI - Nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, "o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei". No plano internacional, por seu turno, tem-se a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto n. 5.051, de 19/04/2004, cujos arts. 6º, 7º e 15 dispõem, em síntese, acerca da obrigatoriedade de consulta dos povos indígenas na hipótese de realização de projetos de exploração dos recursos existentes em suas terras. [...]

XI - A elaboração do ECI não afasta a necessidade de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, na forma da Convenção n. 169 da OIT, já que são institutos que não se confundem entre si, conforme precedente de Relatoria do eminente Desembargador Souza Prudente, que afastou a alegação de litispendência entre ações que possuíam as mesmas partes, porém causas de pedir distintas (AC 0005891-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

81.2012.4.01.3600/MT, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.1111 de 29/10/2013). Nada obsta, contudo, na esteira do entendimento ora firmado, e considerando o transcurso do lapso de tempo decorrido desde a decisão, proferida em sede de agravo de instrumento, que autorizou a emissão da licença prévia ao empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, que se mantenha a validade da referida licença, porém suspenda-se o curso do licenciamento ambiental, enquanto não satisfeitos os requisitos necessários.

XII - Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, **bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção n. 169 da OIT.** Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos.

XIV - Recursos de apelação interpostos pelos réus aos quais se dá parcial provimento (item XII). A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento aos recursos de apelação interpostos pelos réus e, reformando em parte a sentença recorrida, afastar a declaração de nulidade da licença prévia emitida ao empreendimento Projeto Volta Grande do Xingu, **condicionando a validade da licença de instalação à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção n. 169 da OIT, mantida, assim, a suspensão da LI.** Ressaltar, por fim, que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos. (AC 0002505-70.2013.4.01.3903, 6ª Turma, Des. Fed. Jirair Aram Meguerian, e-DJF1 19/12/2017)

- UHE Teles Pires - 5ª Turma

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS EM ÁREA INDÍGENA. UHE TELES PIRES. ACEITAÇÃO DO EIA/RIMA E EMISSÃO DAS LICENÇAS PRÉVIA E DE INSTALAÇÃO. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DO ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA. LITISPENDÊNCIA COM OUTRA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM QUE SE DISCUTE A LEGITIMIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL POR AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E AUDIÊNCIA PRÉVIA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS AFETADAS. NÃO OCORRÊNCIA. [...] II - No caso sub judice, embora em ambos os feitos a postulação seja no sentido de determinar-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

se a suspensão do licenciamento do empreendimento UHE Teles Pires, no Estado de Mato Grosso, e haja identidade de partes, as demandas possuem causas de pedir distintas: na presente demanda, a causa petendi consiste na alegação de nulidade do EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental), por ausência de realização do indispensável Estudo do Componente Indígena - ECI; nos autos da ação apontada como litispendente (ação civil pública n.º 3947-44.2012.4.01.3600), **o pedido de suspensão do aludido licenciamento tem por suporte a ausência de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas atingidos pelo empreendimento, em manifesta violação às normas constantes do art. 231, § 3º, da Constituição Federal e do art. 6º da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, a descaracterizar qualquer litispendência, na hipótese em comento. III - Apelação provida. Sentença anulada, com determinação de retorno dos autos, para fins de curso regular, perante o juízo monocrático. (AC 0005891-81.2012.4.01.3600, 5ª Turma, Des. Fed. Souza Prudente, e-DJF1 29/10/2013)**

- Terminal portuário em Santarém (PA) - 5ª Turma

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTALAÇÃO DE TERMINAL PORTUÁRIO ÀS MARGENS DO RIO AMAZONAS, NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA. ÁREA DE INFLUÊNCIA DIRETA EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DEMAIS POPULAÇÕES TRADICIONAIS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA (CONVENÇÃO Nº 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). TUTELA INIBITÓRIA NA LINHA DE EFICÁCIA PLENA DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DO POLUIDOR PAGADOR, DA RESPONSABILIDADE SOCIAL, DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO ECOLÓGICO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

I - A instalação de terminal portuário encravado no seio da Amazônia Legal, com reflexos diretos não só nos ecossistemas ali existentes, mas, também, e em comunidades quilombolas e demais populares tradicionais ribeirinhas, demonstra a natureza de repercussão geral da controvérsia instaurada neste feito judicial, que, por sua natureza ontológica, é de caráter difuso-ambiental, a sobrepor-se a qualquer outro interesse de cunho político ou econômico, como no caso, ante o fenômeno da transcendência das questões discutidas no processo judicial, porque diretamente vinculadas à tradicional teoria da gravidade institucional, na visão da Corte Suprema da Argentina, já recepcionada pela doutrina, pela legislação processual (CPC/1973, arts. 543-A, § 1º, e 543-C, *caput*) e pela jurisprudência dos Tribunais do Brasil, na compreensão racional de que tais questões excedem ao mero interesse individual das partes e afetam de modo direto o da comunidade em geral, a desatrelar-se dos marcos regulatórios da congruência processual, na espécie.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

II - A Convenção Internacional 169/OIT, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais, aprovada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, assim estabelece: (...)

III - 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.

IV - Ademais, na ótica vigilante da Suprema Corte, “*a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...)* O **princípio do desenvolvimento sustentável**, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: **o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações**” (ADI-MC nº 3540/DF - Rel. Min. Celso de Mello - DJU de 03/02/2006). Nesta visão de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, promulgou-se a **Carta Ambiental da França** (02.03.2005), estabelecendo que “*o futuro e a própria existência da humanidade são indissociáveis de seu meio natural e, por isso, o meio ambiente é considerado um patrimônio comum dos seres humanos, devendo sua preservação ser buscada, sob o mesmo título que os demais interesses fundamentais da nação, pois a diversidade biológica, o desenvolvimento da pessoa humana e o progresso das sociedades estão sendo afetados por certas modalidades de produção e consumo e pela exploração excessiva dos*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

recursos naturais, a se exigir das autoridades públicas a aplicação do princípio da precaução nos limites de suas atribuições, em busca de um desenvolvimento durável.” (AG 0057850-85.2016.4.01.0000, 5ª Turma, Des. Fed. Souza Prudente, e-DJF1 15/05/2018)

- Nomeação de Coordenador Regional da Funai - 6ª Turma

No caso, parece-me que a nomeação de Coordenador Regional Xingu consubstancia-se em **ato concreto** a ensejar a obrigatoriedade de consulta prévia, livre e motivada dos indígenas da região, na medida em que possui atribuição de elaboração de políticas públicas e implementação das medidas que se fizerem necessárias à promoção e proteção social dos povos indígenas. Confira-se, a propósito, a redação do art. 206 do Regimento Interno da FUNAI: (AG 1019051-14.2020.4.01.0000, 6ª Turma, decisão monocrática Des. Fed. Jirair Aram Meguerian, j. 14/07/2020)

D) Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

- Caso Raposa Serra do Sol - Plenário

No caso Raposa Serra do Sol (PET 3388), o STF entendeu que a consulta livre, prévia e informada não se trata de um direito absoluto e pode ser excepcionado quando estiverem em jogo outros bens constitucionais relevantes, como a defesa nacional. Isso significa que operações militares não gerariam a obrigação de consulta aos povos afetados da região. Porém, o mesmo entendimento não poderia ser estendido a outros projetos como, **por exemplo a construção de uma estrada, mesmo que estrategicamente importante.**

A decisão do STF dispôs que os resultados da consulta "devem ser honesta e seriamente considerados" e afirma ainda que tal recomendação não significava que a decisão final do Poder Público dependeria de aquiescência dos indígenas:

VI.4. A participação das comunidades indígenas nas deliberações que afetem os seus interesses e direitos

67. A consulta aos indígenas é um elemento central da Convenção n. 169/OIT. Essa convenção integra o Direito brasileiro, tendo sido



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

internalizada pelo Decreto Legislativo n. 143/2002 e pelo Decreto Presidencial n. 5.051/2004, e foi considerada em diversas passagens do acórdão embargado. Mas esse direito de participação não é absoluto - como, de resto, nenhum outro. Sendo assim, certos interesses também protegidos pela Constituição podem excepcionar ou limitar, sob certas condições, o procedimento de consulta prévia. A defesa nacional é um exemplo acadêmico do que se acaba de dizer. Se questões estratégicas justificam até a aplicação de sigilo a informações de interesse público (CF/88, art. 5º, XXXIII), é natural que possam prescindir de prévia comunicação a quem quer que seja - aqui incluídas as comunidades indígenas. (...)

68. Na mesma linha, confira-se trecho do voto do Ministro Celso de Mello (fl. 731):

“A circunstância de a faixa de fronteira constituir área indispensável à segurança nacional, à defesa da integridade territorial do Brasil e à proteção da soberania nacional justifica, plenamente, todas as medidas preconizadas no voto que o eminente Ministro MENEZES DIREITO proferiu nesta causa, notadamente aquelas concernentes à desnecessidade de prévia autorização da FUNAI ou de consulta prévia às comunidades tribais interessadas, para efeito de instalação, em tais áreas indígenas, de unidades militares e de atuação, nessas mesmas áreas, de qualquer das Forças Singulares”.

69. Dessa forma, o acórdão não infirma os termos da Convenção nº 169/OIT, mas apenas destaca que, em linha de princípio, o direito de prévia consulta deve ceder diante de questões estratégicas relacionadas à defesa nacional. Naturalmente, o acórdão embargado não sugere - nem poderia sugerir - que a expressão “defesa nacional” possa ser usada como rótulo para qualquer tipo de fim, apenas como subterfúgio para afastar a participação dos indígenas. Via de regra, o planejamento das operações militares não envolverá a necessidade de prévia consulta. Situação inversa ocorrerá, por exemplo, em relação à construção de uma estrada, ainda que ela seja estrategicamente relevante para o País. Caberá às autoridades competentes e, conforme o caso, ao Poder Judiciário, fazer valer as disposições da Convenção, ponderando os interesses em jogo à luz do princípio da razoabilidade-proporcionalidade.

70. Por fim, conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, a relevância da consulta às comunidades indígenas “*não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades indígenas como requisito de validade*” (fl. 799). Os índios devem ser ouvidos e seus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. Disso não se extrai, porém, que a deliberação tomada, ao final, só possa valer se contar com a sua aquiescência. Em uma democracia, as divergências são normais e esperadas. Nenhum indivíduo ou grupo social



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

tem o direito subjetivo de determinar sozinho a decisão do Estado. Não é esse tipo de prerrogativa que a Constituição atribuiu aos índios.

71. A mesma lógica se aplica em **matéria ambiental**, que também mereceu proteção diferenciada por parte do constituinte. Por isso mesmo, e com a devida vênia em relação à posição da embargante (fl. 16.165), não há um problema *a priori* no fato de que “*as tradições e costumes indígenas*” sejam considerados como “*apenas mais um fator, a ser sopesado pela autoridade ambiental*”. Em verdade, essa é uma circunstância inerente à unidade do sistema constitucional, que promove a tutela de um conjunto variado de interesses e direitos que, em diversas situações, podem entrar em rota de colisão. Ao não instituir uma hierarquia rígida ou estática entre tais elementos, a Constituição impõe a necessidade de que a concordância entre eles seja produzida em cada contexto específico, à luz de suas peculiaridades.

72. Assim, como responsável pela administração das áreas de preservação, o Instituto Chico Mendes não pode decidir apenas com base nos interesses dos indígenas, devendo levar em conta as exigências relacionadas à tutela do meio ambiente. Nesse cenário, é de fato possível - como afirma a embargante - que “*o administrador da unidade de conservação, até pela sua posição institucional, ponha em primeiro plano a tutela ambiental, em detrimento do direito das comunidades indígenas*”. Contudo, é igualmente possível que isso não ocorra, não cabendo a este Tribunal antecipar o erro, a negligência ou a má-fé. Em qualquer caso, os índios, suas comunidades e o próprio Ministério Público poderão recorrer ao Poder Judiciário sempre que reputarem inválida uma decisão do Instituto (ou de qualquer outra autoridade).

(ED na PET 3388/RR, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 23/10/2013)

- Instalação de empreendimento graneleiro e ausência de realização do estudo do componente indígena (RE 1.312.132/RS - Rel. Min. Cármen Lúcia - DJ 02.03.2021).

Nesta decisão monocrática, o STF reconheceu que a ausência de consulta livre, prévia e informada aos indígenas torna nula a concessão de ato administrativo que autorize empreendimento que impacte os indígenas, ainda que não localizados dentro das terras indígenas.

Para a Min. Cármen Lúcia, o Estado deve considerar “não só impactos diretos nas terras por eles habitadas, mas as modificações estruturais no entorno dessas terras que possam causar danos ambientais ou interferir na organização cultural das comunidades indígenas.” (item 7).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Além disso, destaca que os estudos ambientais e a consulta prévia aos indígenas devem observar os procedimentos previstos na Convenção 169 da OIT (item 8).

Também destacou que a necessidade de participação dos povos indígenas deve ocorrer em todas as etapas do processo, o que implica em poder opinar sobre a obra. Não podem ser consultados apenas depois que o projeto estiver definido para não serem meros objetos de medidas mitigadoras (item 11).

- Omissão do governo federal no combate à pandemia em relação à proteção das comunidades indígenas (Referendo na MC ADPF 709/DF, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 05/08/2020)

No voto do Min. Luiz Fux, destaca-se a necessidade de consulta livre, prévia e informada aos indígenas em todas as etapas dos processos que lhes digam respeito (Voto, p. 18-20):

Consoante disposto na Convenção 169 da OIT, que foi ratificada e internalizada pelo Brasil, as decisões acerca da proteção da vida, da saúde e do meio ambiente que envolvam povos indígenas devem necessariamente ser tomadas com a sua participação.

Inclusive, no plano do direito comparado, a Corte constitucional da Colômbia tem desenvolvido uma farta jurisprudência no sentido da necessidade de consulta aos indígenas na formulação de políticas pública que lhes afetam. A Corte já decidiu, por exemplo, que a mera participação dos indígenas no processo de consulta prévia para a realização de políticas que impactam seu território é insuficiente, devendo a comunidade ser informada do projeto e dos seus efeitos, bem como ter a oportunidade de livremente convocar os seus membros e representantes para avaliar as vantagens e desvantagens, a fim de que possa ser efetivamente ouvida quanto às suas preocupações e à factibilidade do projeto. Nessas hipóteses, cabe às autoridades apresentar alternativas que permitam chegar a um acordo, tendo o entendimento atual evoluído para exigir o consentimento do povo afetado quando há risco à sua sobrevivência física ou cultural.

No mesmo sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também possui decisões importantes acerca da necessidade de respeitar as cosmovisões desses povos, de assegurar-lhes o acesso à justiça,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

garantir o direito à consulta prévia, livre e informada e de levar em consideração a relação diferenciada que possuem com a terra. Em diversos julgados, a Corte destacou que é indispensável que os Estados outorguem uma proteção efetiva que leve em conta as particularidades próprias dos povos indígenas, bem como suas características econômicas e sociais, assim como sua situação de especial vulnerabilidade, seu direito consuetudinário, seus valores, usos e costumes.

E) Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte IDH enfrentou por seis vezes o direito à consulta prévia, livre e informada.

O primeiro precedente foi o **caso Saramaka vs. Suriname (2007)**. A comunidade tradicional Saramaka vive ao norte do Rio Suriname. Na década de 1960, o território foi inundado pela construção da Usina Hidrelétrica Afobaka, o que causou seu deslocamento forçado. Houve redução dos recursos de subsistência, destruição de lugares sagrados e impactos ambientais. A Corte IDH condenou o Suriname pela violação do direito à consulta prévia.

Na ocasião, a Corte IDH ainda fixou cláusula geral do direito ao consentimento prévio, livre e informado se a medida causar “impacto significativo no direito ao uso e gozo dos seus territórios ancestrais”, que ameace a integridade física e cultural, o Estado tem a obrigação não só de consultar, mas também de obter o consentimento prévio, livre e informado do grupo.

Outro precedente foi o caso do **Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012)**, caso em que a Corte IDH mais aprofundou o tema. O Governo equatoriano concedeu a outorga para exploração petrolífera e de hidrocarbonetos a uma empresa privada dentro do território tradicional, “sem que se tivesse consultado, previamente, o povo e sem seu consentimento”. O Povo Kichwa de Sarayaku vive na Amazônia equatoriana. A outorga ocasionou contaminação do solo e das águas, perda de lugares sagrados e ameaças contra os líderes da etnia.

A Corte IDH fez uso da técnica de interpretação evolutiva para ampliar o alcance do art. 21 da CADH (direito de propriedade) ao direito de propriedade comunal de povos indígenas e tribais, e a sua exclusividade no uso e gozo de seu território e de seus recursos naturais. A regra, portanto, é a exclusividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Nesse sentido, o sistema interamericano entende que, excepcionalmente, qualquer limitação ou restrição ao direito à propriedade comunal e ao usufruto exclusivo deve atender simultaneamente a cinco requisitos: a) estar prevista em lei; b) ser necessária; c) ter um fim legítimo; d) ser proporcional à lesão causada ao direito restringido; e) não ameaçar a subsistência física ou cultural do povo.

A fim de assegurar que a medida prevista não ameace a subsistência do grupo afetado, o Estado deve cumprir três garantias adicionais: realização de consulta prévia, livre e informada; repartição de benefícios, e estudo de impactos conduzidos por entidades independentes e tecnicamente capazes.

Assim, violam a Convenção 169 da OIT e o art. 21 da CADH as interpretações que restrinjam o alcance da consulta ou estabeleçam exceção às hipóteses de incidência. A “urgência” ou o “interesse público” que supostamente fundamentem essas medidas não autorizam o governo a deixar de consultar as comunidades, mesmo porque estas exceções não estão previstas nas normas internacionais.

O art. 6º da Convenção 169/OIT prevê que devem ser consultadas todas as medidas administrativas e legislativas que afetem diretamente povos indígenas e tribais. Trata-se de oportunidade para o diálogo intercultural influenciar a decisão de governo. Assim, não caberiam hipóteses de exclusão do direito à consulta sobre medidas que afetam os povos interessados, suas terras e seus direitos; nem de restrição por interesse público ou diminuição do escopo da consulta para mera negociação de mitigações e compensações.¹⁷

Além disso, a Corte IDH também registrou a diferença entre consentimento e consulta no caso Saramaka.

O dever de obter o **consentimento** das comunidades indígenas é exigido nas hipóteses de grandes empreendimentos que possam vir a provocar a perda do território indígena ou comprometer significativamente a relação da comunidade indígena com a sua terra, o que,

¹⁷ Extensa fundamentação foi afirmada pela Des. Fed. Vânia Hack de Almeida (TRF4) no Agravo de Instrumento n. 5003779-88.2021.4.04.0000, 3ª Turma, j. 29/04/2021, em caso bastante semelhante a este.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

neste caso, inclui o acesso aos recursos fundamentais que fomentam a existência do grupo e de suas tradições culturais.

Já o dever de **consulta** prévia, informada e de boa-fé, é necessário diante de fatos que não envolvam a perda da terra indígena ou que possam comprometer significativamente a relação da comunidade tradicional com a sua terra. Nesses termos, ressaltou a Corte IDH que “quando se trate de projetos de desenvolvimento ou de investimento de grande escala que teriam um impacto maior dentro do território Saramaka, o Estado tem a obrigação não apenas de consultar os Saramaka, mas também deve obter seu consentimento livre, prévio e informado, segundo seus costumes e tradições. A Corte considera que a diferença entre ‘consulta’ e ‘consentimento’ neste contexto requer maior análise” (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas, § 134).

Equivoca-se, portanto, a União ao afirmar que (i) nesse momento não é necessária a consulta aos povos indígenas; e (ii) a consulta não significa consentimento (ID 861005576, p. 25).

A interpretação utilizada pelo Comitê de Peritos (CEACR) na Observação 2010/81 e o Manual “Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (Nº 169) - Handbook for ILO Tripartite Constituents”, citadas pela União (ID 861005576, p. 25-28), inclusive menciona que o consentimento é importante nas medidas em que mais afetem os indígenas, exatamente na linha do que decidiu a Corte IDH.

De resto, é à jurisprudência da Corte IDH que o Brasil está vinculado (**Recomendação 123/2022 do CNJ**, Decreto 4.463/02 e art. 62, CADH) e não ao CEACR.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

6.4. O dano ao erário em uma obra fadada à inutilidade e ao ostracismo

“As consequências vêm sempre depois, nunca antes.”

(Conselheiro Acácio, personagem caricato de Eça de Queirós em “O Primo Basílio”.)

Como apontam os autores (itens 120-141 da inicial), trata-se de projeto condenado à inutilidade e ao ostracismo.

Além dos danos socioambientais que o projeto vai causar, haverá imenso prejuízo econômico especialmente em razão da ausência de interesse do governo peruano de conectar a cidade de Pucallpa ao ponto da fronteira onde chegará a BR-364, porque já há ligação do Estado do Acre com o Peru, através da rodovia *Carretera do Pacífico*.

Declarações do Embaixador do Peru no Brasil, Javier Yépez, afirmam peremptoriamente o desinteresse das pastas do meio ambiente, da cultura e da economia na construção da estrada (itens 114-115 da inicial). Esse mesmo posicionamento contrário é afirmado pela Defensoria del Pueblo do Peru (item 116 da inicial).

Não há nenhum compromisso internacional firmado entre os países ou mesmo negociação diplomática nesse sentido, de modo que é utópico (e acaciano!) acreditar que metade da estrada construída servirá para convencer outro país a gastar milhões numa obra de economia duvidosa.

Além disso, o Plano Plurianual da União (PPA 2020-2023 - Lei n. 13.971/2019) exige expressamente que haja prévio atestado de viabilidade técnica e socioeconômica para os projetos de investimento de grande vulto:

Art. 8º Entende-se por projeto de investimento de grande vulto aquele cujo valor seja superior a:

I - R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), se financiado com recursos do orçamento de investimentos das estatais independentes, sob responsabilidade de empresa de capital aberto ou sua subsidiária; ou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

II - R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), se financiado com recursos dos orçamentos fiscal ou da seguridade social, ou com recursos do orçamento de investimentos de empresa estatal que não se enquadre no disposto no inciso anterior.

§ 1º Os projetos de investimentos de grande vulto somente poderão ser executados à conta de crédito orçamentário específico.

§ 2º A partir de 2021, os novos projetos de investimentos de grande vulto somente poderão ser iniciados se constarem do registro centralizado a que alude o § 15 do art. 165 da Constituição Federal, **mediante prévio atesto da viabilidade técnica e socioeconômica**, nos termos do que dispuser regulamento do Poder Executivo.

O Decreto 10.321/2020, que regulamenta o PPA 2020-2023, prevê que o referido projeto de investimento engloba “o conjunto de despesas em obras, desenvolvimento de equipamentos, aquisição de equipamento e demais despesas associadas ao projeto, como estudos, projetos, supervisão e fiscalização da execução, desapropriações e medidas compensatórias de ordem ambiental e social, com prazos de início e fim definidos, destinado à ampliação do estoque de ativos de infraestrutura econômica, social, administrativa ou militar, ou por meio da intervenção em ativo de infraestrutura existente que resulte, no último caso, em melhorias que alterem as características originais do ativo de infraestrutura” (art. 15).

Assim, também viola-se a ideia de economicidade dos recursos públicos, sem sequer qualquer atestado de viabilidade técnica e socioeconômica exigido pelo PPA.

7. O dano moral coletivo

O multiculturalismo é um termo principalmente descritivo e se refere à multiplicidade de culturas dentro de um determinado espaço, com base no pluralismo, segundo Catherine Walsh¹⁸.

No caso da Constituição de 1988, a expressão “outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”, inscrita no art. 215, par. 1º, autoriza essa abertura semântica, também **insculpida no pluralismo político** como fundamento da República (art. 1º, inciso V).

¹⁸ Interculturalidad, colonialidad y educación, 2009. Disponível em: <http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1265909654.interculturalidad_colonialidad_y_educacion_0.pdf>. Tradução livre.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

Essa corrente teórica se fundamenta no princípio da igualdade material, pois não prevê a equiparação de diferentes culturas apenas perante a lei (igualdade formal), mas também reconhece o direito à diferença para construir uma sociedade mais justa e solidária (igualdade material como concepção substantiva de isonomia).

Voltada à defesa do direito à diferença cultural e preocupada com a preservação das culturas e modos de vida tradicionais cultivados por grupos minoritários que vivem no interior das sociedades modernas, a corrente multiculturalista demanda a afirmação de seus direitos fundamentais e, no caso concreto, a lesão que ocorreu em face desses direitos deve ser reparada.

A reparação dos danos extrapatrimoniais, prevista no art. 1º, *caput*, e incisos I e IV, da Lei 7.347/85, também se subsume à aplicação da teoria da responsabilidade objetiva, quando atingem valores imateriais da pessoa ou da coletividade, como a degradação do meio ambiente ecologicamente equilibrado ou a qualidade de vida.

José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala advertem que as peculiaridades do dano ambiental devem ser analisadas para verificar a ocorrência, ou não, do dano extrapatrimonial ambiental: a falta de certeza quanto à prova e dimensão do dano e sua manifestação futura e dissociada de interesses pessoais; a manifestação do dano e as ações múltiplas, cumulativas e sinérgicas que o ocasionam.¹⁹

O projeto de interligação rodoviária que cruza unidade de conservação de proteção integral e atinge comunidades indígenas, inclusive de isolados, é, evidentemente, capaz de afetar a biodiversidade do Parque Nacional da Serra do Divisor, as espécies raras que lá habitam, os valores imateriais e materiais das comunidades indígenas, como as relações históricas, territoriais, o sossego, o ar puro e a saúde.

Dessa forma, houve quebra da confiança, da boa-fé objetiva e da legítima expectativa que os cidadãos depositam nos órgãos públicos. É evidente que, à luz do direito à boa administração pública, espera-se que a Administração Pública tenha atuação eficiente e eficaz,

¹⁹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do indivíduo ao coletivo extrapatrimonial - teoria e prática*. São Paulo: Ed. RT, 2012, p. 289.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.²⁰

Ao autorizar a construção de uma obra de dimensões milionárias de forma tão precária e prematura, em sentido contrário à determinação do Tribunal de Contas da União, sem a realização de estudos ambientais mínimos e sem respeitar o direito à consulta livre, prévia e informada, incorrem a União e o DNIT em atos ilícitos, principalmente porque os trata como “dificuldades” (item 2.5, ID 848504053) ou pessoas que irão “atransancar o desenvolvimento e o progresso nacional” (item 96, ID 861005579).

O dano extrapatrimonial deve ser fixado considerando a necessidade de punir o ofensor e para evitar que repita o seu comportamento imprudente, e deve levar em conta a gravidade da lesão, a situação econômica do agente e as circunstâncias do ato.

Assim, pede-se que o dano moral coletivo seja fixado no mesmo valor do contrato firmado (R\$ 6.076.000,00), quantia a ser revertida em projetos de recuperação ambiental no Parque Nacional da Serra do Divisor e em projetos educativos e informativos sobre o meio ambiente e a cultura indígena no Estado do Acre, elaborados com a participação direta dos povos indígenas, das associações autoras e do MPF.

8. Questões processuais

A) Migração do MPF para o polo ativo

O MPF requer a migração para o polo ativo desta demanda para atuar em litisconsórcio ativo com os autores (art. 6º, par. 3º e 4º da Lei da Ação Popular e art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, possibilidade também admitida pela doutrina de Antônio do Passo Cabral *in* “Migração pendular da pessoa jurídica de direito público”), considerando que se busca a defesa da tutela do meio ambiente e das populações indígenas neste feito (art. 129, inciso III e V, CF).

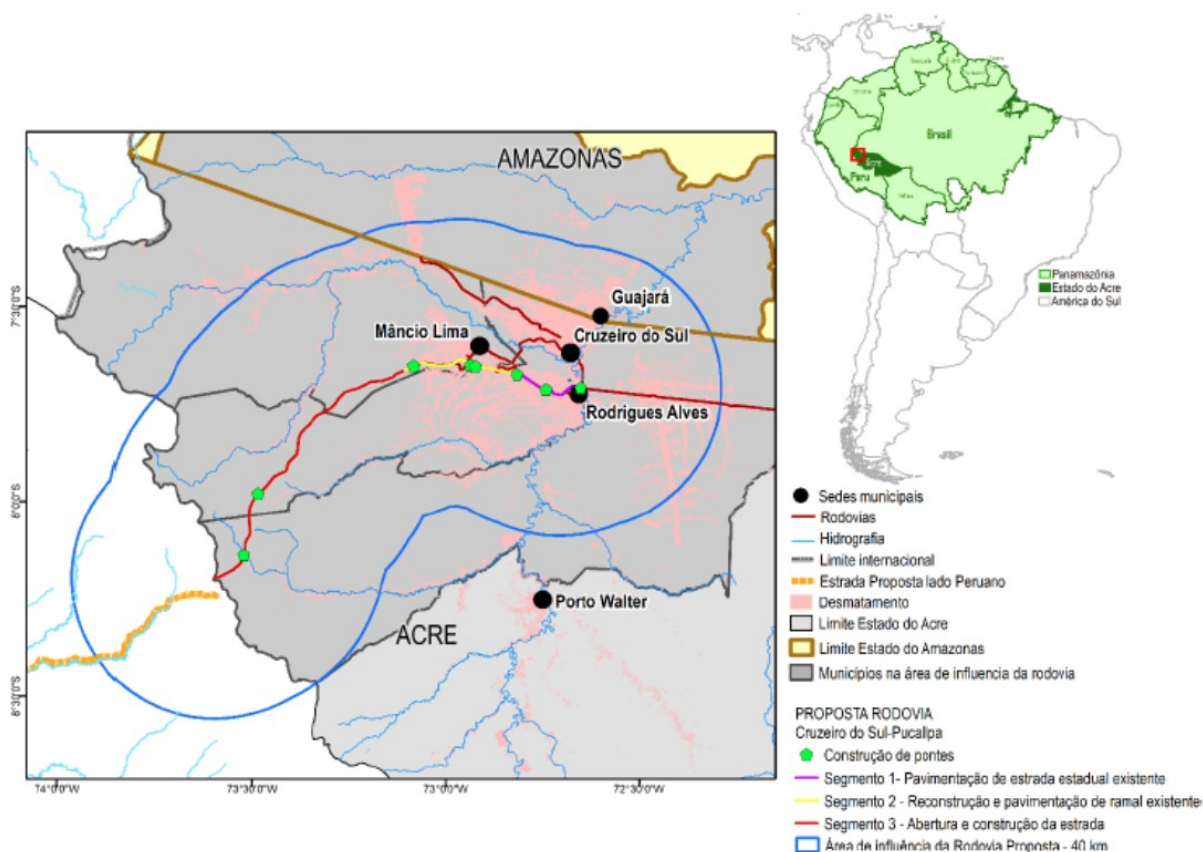
²⁰ FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

B) Competência da capital. Impactos nacionais/regionais. Precedente do TRF1 e jurisprudência do STJ

A área de influência do trajeto da BR-364 alcança o território de três municípios do Acre (Mâncio Lima; Cruzeiro do Sul e Rodrigues Alves) e um município do Amazonas (Guajará), além da área peruana fronteiriça, pertencente ao município de Pucallpa, Província de Ucayali, onde está localizada a Reserva Indígena Isconahua²¹.



No âmbito extrajudicial, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF acolheu *conflito positivo de atribuição* suscitado pelo signatário em relação à Procuradoria da República em Cruzeiro do Sul e considerou que a área de influência do trajeto revela “a abrangência regional dos fatos objeto de acompanhamento, nos termos dos arts. 2 e 21 da Lei nº. 7.347/85

²¹ Portaria Interministerial 60/2015, Termo de Referência do Edital 0130/21-00 do DNIT e Ficha de Caracterização de Atividade elaborada pelo IBAMA no âmbito do Processo n. 02001.021172/2020-94.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

e art. 93, inciso II, do CDC, a atrair a *competência do foro da Capital do Estado* e, por consequência, a atribuição da PR/AC” (item 7, PGR-00020285/2022, Rel. Subprocuradora-Geral da República Eliana Peres Torelly de Carvalho, 23/01/2022).

Em acórdão emblemático julgado pela unanimidade da Corte Especial do TRF1, foram conceituados os danos regionais e nacionais nas ações coletivas e afirmado o critério da prevenção como definidor da competência territorial em danos difusos:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE À POPULAÇÃO INDÍGENA ENAWENÊ-NAWÊ. HABITANTES DA ALDEIA HALATAIKWA SITUADA EM MUNICÍPIOS VINCULADOS A SUBSEÇÕES JUDICIÁRIAS DIVERSAS. **DANO DE DIMENSÃO REGIONAL**. COMPETÊNCIA DO FORO DO LOCAL QUE MELHOR ATENDE AOS PRINCÍPIOS DA EFETIVIDADE E DA COMPETÊNCIA ADEQUADA - EFICIÊNCIA NA PRODUÇÃO DAS PROVAS, E MAIOR ABRANGÊNCIA DA EXTENSÃO DOS DANOS SOFRIDOS.

1. Nas ações civis públicas ajuizadas com o objetivo de resguardar a dignidade de grupos étnicos e raciais, bem como de qualquer outro interesse coletivo ou difuso, a competência será do juízo do local onde ocorrer o dano, de natureza territorial funcional e, portanto, absoluta, a teor dos arts. 1º, IV, e 2º, da Lei n. 7.347/85.

2. O art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável às ações civis públicas por força do art. 21 da Lei n° 7.347/85, identifica a competência do Juízo para processar e julgar as ações relacionadas à proteção de interesses coletivos a depender da extensão/potencialidade do dano, se local, regional ou nacional.

3. A jurisprudência desta Corte considera dano local aquele que ocorre dentro de um só município ou subseção judiciária, caso em que a competência será onde ocorreu ou onde deva ocorrer; **regional aquele que atingir mais de uma comarca ou subseção judiciária; e nacional na hipótese de abranger mais de um Estado da Federação, situações em que será competente o foro da Capital do Estado** ou do Distrito Federal - art. 93, I e II, do CDC. Precedente: CC 1028406-19.2018.4.01.0000, Relator Convocado Des. Fed. Roberto Carlos de Oliveira, TRF1 - Terceira Seção, e-DJF1 28/05/2019.

4. Considerando a necessidade de observância do princípio da efetividade - consistente na escolha do juízo do local do dano que possua "condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide" e que abranja o local em que as ações de recuperação devam se desenvolver - a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte tem excepcionado a regra de fixação da competência no Juízo da Seção Judiciária do Estado ou DF às ações de reparação de danos regionais ou nacionais, **hipótese em que competirá ao autor a escolha do foro competente para processo e**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

juízo da demanda. Precedentes: AgRg no CC 118.023/DF, DJe 03/04/2012 e CC 151.673/RJ, DJe de 12/06/2017.

5. A ação civil pública proposta com o fim de reparar dano de extensão regional -prestação de serviços de saúde, implementação de benfeitorias e de cumprimento de obrigações de fazer em municípios vinculados a subseções judiciárias diversas, em que localizada aldeia indígena, deve ser processada e julgada pelo juízo que melhor atenda ao princípio da competência adequada - eficiência na produção das provas, e **maior abrangência da extensão dos danos sofridos** - mormente quando há participação de autoridades e servidores locais na assinatura de compromissos firmados em sede de inquérito civil público, que tenham respaldado o ajuizamento da demanda. 6. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo da Vara Única da Subseção Judiciária de Juína/MT, o suscitado. (CC 0053321-86.2017.4.01.0000, Corte Especial, DJ 07/10/2020, Rel. Des. Fed. Daniele Maranhão Costa)

A partir dessa decisão, constata-se que o dano aqui narrado, por atingir dois Estados (Acre e Amazonas), caracteriza-se como dano **nacional**, cuja competência é da capital do Estado (item 3 da ementa). O acórdão também estabelece que compete ao autor escolher o foro competente para julgar a demanda, de modo que a competência é firmada pela prevenção (item 4 da ementa).

Esse também é o entendimento do STJ (REsp 1673412/RS, Rel. Assusete Magalhães, j. 01/08/2017²²).

Da mesma forma, no julgamento dos REsp 1.672.984/PR, 1.653.309/PR e 1.677.810/PR (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 02/10/2017), a 2ª Turma do STJ afirmou que compete ao foro da capital do estado julgar ação que discuta dano regional.

No caso, tratou-se de ação civil pública com o propósito de impedir a renovação dos contratos de concessão das rodovias federais no Paraná, vigentes desde 1997, em que a Justiça Federal em Jacarezinho (PR) tinha se declarado competente, pois a controvérsia seria relativa a múltiplos danos locais, um em cada lote das rodovias concedidas. Contudo, o STJ afirmou não se tratar de múltiplos danos locais, mas de dano regional, já que a causa de pedir se tratava de

²² "Ainda que a lei não fale em 'dano de âmbito estadual', isso sequer era necessário, haja vista que danos ocorridos nos limites de um Estado enquadram-se como regionais, o que implica concluir que toda a vez que uma ação coletiva visar alcançar seus efeitos para um específico Estado da Federação - como é o caso dos autos -, impõe-se o ajuizamento da demanda na respectiva capital".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

um ilícito administrativo indivisível e a ação busca coibir a prática de um único ato, cujo possível dano é o mesmo para quase todo o estado.

Na seara ambiental, é emblemática a decisão proferida pela maioria da 1ª Seção do STJ no julgamento das demandas sobre o rompimento da barragem em Mariana (MG). Afirmou-se que o critério da prevenção, a dimensão dos danos e as melhores condições do juízo da capital devem ser consideradas nos julgamentos coletivos:

(...) FORO COMPETENTE (BELO HORIZONTE).

9. A problemática trazida nos autos deve ser analisada à luz do microsistema do processo coletivo, notadamente no que diz respeito à tutela de interesses difusos e metaindividuais, decorrentes todos eles de um único evento, qual seja, o desastre ambiental consistente no rompimento da barragem de Fundão, no dia 5 de novembro de 2015, ocorrido na unidade industrial de Germano, entre os distritos de Mariana e Ouro Preto (cerca de 100 km de Belo Horizonte).

10. Nos termos do art. 2º da Lei 7.347/85, o legislador atrelou dois critérios fixadores ou determinativos de competência, sendo o primeiro o local do fato - que conduz à chamada competência 'relativa', prorrogável, porque fundada no critério território, estabelecida, geralmente, em função do interesse das partes; o outro - competência funcional - que leva à competência 'absoluta', improrrogável e inderrogável, porque firmada em razões de ordem pública, em que se prioriza a higidez do próprio processo.

11. A questão que se coloca como premente na hipótese, decorrente da tutela dos interesses difusos, caracterizados pela indeterminação dos sujeitos e indivisibilidade do objeto, é como se dará a fixação do foro competente quando o dano vai além de uma circunscrição judiciária. **Outra resposta não há, senão pela prevenção.**

12. Muito embora o conflito positivo de competência aqui erigido tenha se instaurado entre o Juízo estadual e o Juízo federal de Governador Valadares, há outras questões mais amplas a serem consideradas para que se possa definir, com a maior precisão possível, o foro federal em que devem ser julgadas as ações em comento.

(...)

17. Dessas circunstâncias, observa-se que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais **possui melhores condições de dirimir as controvérsias aqui postas, decorrentes do acidente ambiental de Mariana, pois além de ser a Capital de um dos Estados mais atingidos pela tragédia, já tem sob sua análise processos outros, visando não só a reparação ambiental stricto sensu, mas também a distribuição de água à população dos Municípios atingidos, entre outras providências, o que lhe propiciará, diante de uma visão macroscópica dos danos ocasionados pelo desastre ambiental do rompimento da barragem de Fundão e do**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

conjunto de imposições judiciais já direcionadas à empresa Samarco, tomar medidas dotadas de mais efetividade, que não corram o risco de ser neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos distintos, além de contemplar o maior número de atingidos. [...]

19. Saliento que em outras ocasiões esta Corte de Justiça, valendo-se do microssistema do processo coletivo, aplicou a regra específica de prevenção estabelecida na Lei de Ação Civil Pública para definir o foro em que deveriam ser julgadas as ações coletivas. Precedentes. (...)

(STJ, CC 144.922/ MG, 1ª Seção, Rel. Des. Diva Malerbi (convocada do TRF3), j. 22.06.2016)

Há outro precedente do STJ também bastante interessante especificamente em relação ao Estado do Acre.

Na origem, tratou-se de dano consumerista que, em tese, atingia vários municípios fronteiriços, inclusive em cidade boliviana (Cobija), que faz fronteira seca com o Acre. Contudo, ao proferir sentença, vislumbrou-se que o dano, em verdade, atingiu tão somente o município de Epitaciolândia. Por isso, o juízo competente era o do interior, e não o da capital. Afirmou a Min. Maria Isabel Galolotti: “No caso em debate, verifico que o Tribunal de origem consignou expressamente que os danos ocorreram exclusivamente em face dos consumidores de Epitaciolândia, de modo que não há que se falar em dano regional apto a transferir a competência para a capital do Estado do Acre.” (REsp n. 1.625.700/AC, Rel. Maria Isabel Gallotti, DJ 18/05/2020). Isto é: se o dano realmente tivesse se estendido para outro país (Bolívia), o juízo competente seria o da capital.

Aqui, o dano transfronteiriço é evidente, porque atinge o meio ambiente e as comunidades indígenas brasileiras e peruanas, já que se trata de projeto de interligação rodoviária entre os dois países.

Esta também é a posição da doutrina: ao comentar a competência para o processo e julgamento dos danos difusos nacionais ou regionais, Hugo Nigro Mazilli explica que: “Na hipótese de tutela coletiva que envolva lesões ocorridas em mais de um Estado da Federação, mas sem que o dano alcance todo o território nacional, a ação será da competência de uma das



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

varas estaduais ou federais da Capital de um dos Estados envolvidos, conforme o caso, à escolha do colegitimado ativo”.²³

Por fim, o aspecto operacional corrobora com a fixação da competência, pois a vara da capital possui melhores condições estruturais para processar e julgar o presente feito.

C) Legitimidade passiva

Considerando que a partir da decisão prolatada no Agravo de Instrumento n. 1045531-92.2021.4.01.0000 viabilizou-se a assinatura da contratação do consórcio vencedor do Edital de Licitação 130/2021 para elaboração dos projetos básico e executivo da obra (ID 848504059), esta ação civil pública interfere na esfera jurídica daquela pessoa jurídica, conforme precedente citado pela União (TRF1, AMS 0048852-55.2012.4.01.3400, Rel. Des. Fed. Carlos Augusto Pires Brandão, 5ª Turma, j. 10/08/2021) na manifestação ID 861005576, p. 10.

O MPF discorda do pedido formulado pelos autores para que a **Funai** desenvolva ações necessárias para identificar os indígenas isolados do Igarapé Tapada (item iv da petição inicial), porque embora o tema seja correlato à causa de pedir desta ação civil pública, já há documentação suficiente que identifica a sua presença naquela localidade.

Além disso, decisão judicial nesse sentido implicaria em eleição de prioridades ao órgão indigenista, que, ao menos numa análise superficial, está incluída na discricionariedade administrativa e a atuação (ainda) não se mostra insuficiente, pois exige *complexo* procedimento de identificação, coleta de dados no local e escolha de equipe técnica.

E também não parece adequado vincular a impossibilidade de construção da estrada à falta de conclusão do procedimento administrativo dos isolados, pois, como a própria Funai afirma, “as medidas de mitigação para povos indígenas isolados são a preservação de seus territórios, pois, qualquer que seja o contato, mesmo que totalmente “planejado” não há garantias que estes povos possam continuar subsistentes” (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 28.1).

²³ MAZILLI, Hugro Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, Patrimônio cultural Patrimônio público e outros interesses*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 257.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

O órgão afirma, inclusive com fundamento no *princípio da precaução* adotado na Coordenação de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC), que os impactos serão enormes para os possíveis isolados (Inquérito Civil 1.10.001.000002/2021-20, Documento 49.9).

Por fim, registra-se que o acompanhamento sistemático da proteção dos povos isolados já é realizada pelo MPF através, dentre outros, do Procedimento Administrativo n. 1.10.000.000400/2018-51, que conta com o auxílio da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, da Equipe de Apoio a Povos Indígenas Livres - APIL e do Conselho Indigenista Missionário - CIMI. Até o momento, o MPF, apoiado em pareceres de equipe técnica antropológica, entende que as ações adotadas administrativamente pela Funai, *embora lentas*²⁴, são suficientes.

D) A inversão do ônus da prova

Como apontam os autores (itens 298-305 da inicial), a inversão do ônus da prova decorre do princípio do poluidor-pagador e dos princípios da precaução e prevenção, com fundamento em decisões do STJ.

O MPF acrescenta que a Corte Especial do STJ editou a Súmula 618, que dispõe que “a inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental”.

Além disso, esse panorama processual igualitário e participativo está afinado com a ampliação do acesso à justiça em matéria ambiental, como preceituam o Princípio 10 da Declaração do Rio (1992) e o Acordo de Escazú (2018), no art. 8, 3, “e”, que prevê que cabe aos Estados-Partes contar com “medidas para facilitar a produção da prova do dano ambiental, quando corresponda e seja aplicável, como a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova”.

No caso, a previsão é legal e os autores e o MPF já apresentaram prova pré-constituída de que os direitos ambientais, socioculturais dos indígenas e da proteção ao erário não foram observados.

²⁴ Com o menor orçamento dos últimos 10 anos, atualmente a Funai conta com 0,02% do orçamento da União. Além disso, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF emitiu nota pública em abril do ano passado com vários retrocessos na política indigenista: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NotaPublica6CCR.pdf>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

Caberá aos réus demonstrar (o que, seguramente, não aconteceu) que (a) há viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra e isso foi mensurado antes de proceder à licitação do trecho; (b) há interesse oficial e orçamento do governo peruano em construir a estrada no trecho subsequente; (c) houve consulta livre, prévia e informada aos indígenas antes da definição administrativa da rota.

E) A delimitação do pedido

O pedido dos autores é para que seja suspenso integralmente o Edital 130/2021, que permitiu a contratação de empresa para realizar os projetos básico e executivo da obra.

Contudo, o DNIT informou que neste edital está incluído importante trecho de obra para o Estado do Acre, a ponte que interliga as cidades de Rodrigues Alves a Cruzeiro do Sul sobre o Rio Juruá (ID 869084565, p. 05).

As cidades estão separadas pela rodovia AC-407, a uma distância de 44km. O transporte entre os municípios também pode ser feito fluvialmente através de balsa: uma barca grande, fornecida pelo governo estadual e barcas pequenas de propriedades particulares.

A imprensa noticiou caso recente de morte de idoso, que não conseguiu ser socorrido a tempo, porque a barca estadual - única que é capaz de transportar ambulâncias, pelo tamanho do veículo - estava em manutenção.²⁵ As condições médicas na região são precárias e, de fato, a construção da ponte abreviaria o tempo de chegada.

Não há óbice processual ao aditamento do pedido neste momento, porque ainda não houve citação dos réus (art. 329, I, CPC).

Considerando que a ponte em questão não interfere de forma significativa o meio ambiente natural e cultural e não atinge as comunidades indígenas da região²⁶, o MPF requer

²⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/uma-ponte-teria-evitado-diz-filha-de-idoso-que-precisou-atravesar-rio-de-maca-para-chegar-ao-hospital-no-ac-25344027> (notícia de 07/01/22). O vídeo transmitido pelo Juruá Online também aponta outros transtornos pela falta da ponte (<https://www.youtube.com/watch?v=sXmLKfOMWLI>).

²⁶ O MPF conversou informalmente com o Coordenador Regional da Funai Juruá, Jairo José de Magalhães Lima, para confirmar a informação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

que o pedido seja delimitado para excluir desta ação civil pública o trecho do Edital 130/2021 referente à construção da ponte que interliga as cidades de Rodrigues Alves a Cruzeiro do Sul sobre o Rio Juruá.

9. Tutela provisória

“Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara.”

(José Saramago - Ensaio sobre a cegueira)

A tutela provisória possui relevância ímpar no processo coletivo ambiental, notadamente em razão da irreversibilidade do dano ecológico, porque a destruição de um processo natural demora séculos para ser recuperado e a extinção de espécies da fauna e da flora configuram danos absolutamente irreversíveis.

Como destacado pelo Min. Herman Benjamin, a governança judicial ecológica deve ter por paradigma o modelo de “juiz de Riscos” (ou “juiz de prevenção ou precaução”), ou seja, um juiz ou tribunal apto a evitar a ocorrência de danos ecológicos e “proteger o futuro”, em contraposição a um modelo tradicional de “juiz de danos” (“constrangido a somente olhar para trás”).²⁷

Decisão recente do Min. Ricardo Lewandowski que suspendeu decreto autorizativo de construção de empreendimentos em áreas de cavernas, considerou o risco de danos irreversíveis ao meio ambiente, o retrocesso ambiental e o princípio do “mínimo existencial socioambiental” para, de acordo com os princípios da precaução e prevenção, evitar que desastres ambientais acontecessem a partir da ação do Executivo (MC na ADPF 935/DF, j. 24/01/22).

No âmbito da ação civil pública, é possível conceder mandado liminar, desde que constatado perigo de dano e probabilidade do direito (art. 12, LACP e art. 300, CPC).

Aqui, a *probabilidade do direito* está demonstrada pelos seguintes elementos:

²⁷ STJ, REsp 1.616.027/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.03.2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

a) ausência dos ETVEA, em contrariedade à Lei 5.917/73, à Portaria DNIT 1.705/07 e, sobretudo, em afronta ao Acórdão n. 2.099/2018-TCU-Plenário;

b) elaboração de projeto básico e de execução para construção de estrada transfronteiriça dentro de unidade de conservação de proteção integral, em contrariedade aos pareceres técnicos do IBAMA e do gestor do Parque Nacional da Serra do Divisor;

c) a falta de consulta livre, prévia e informada às comunidades indígenas, sob o fundamento de que a medida só é necessária durante o licenciamento ambiental, em contrariedade à jurisprudência da 5ª e 6ª Turma do TRF1, do TRF4, do STF (com menção expressa no Caso Raposa Serra do Sol) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos;

d) ausência de interesse oficial do governo peruano na construção da obra;

e) contrariedade ao Plano Plurianual da União, que exige atestado de viabilidade técnica e socioeconômica para projetos de investimento de grande vulto, inclusive na fase de estudos preliminares.

Por sua vez, o *perigo de dano* é de fácil constatação: quanto mais se demora para suspender os atos administrativos que afetem o meio ambiente, desrespeitem os direitos indígenas e lesem o erário, maior será o dano sofrido.

Além disso, o *risco ao resultado útil do processo* também advém da teoria do fato consumado, segundo a qual aguardar o julgamento de mérito desta demanda implicará a possibilidade de os atos administrativos se concretizarem e tomarem proporções irreversíveis. Os princípios ambientais recomendam a suspensão imediata de qualquer atividade destinada à continuidade da destruição do meio ambiente.

Por fim, oportuno registrar que não há impeditivo legal para a concessão de medida liminar neste momento processual. É que a decisão deste juízo suspensa no Agravo de Instrumento n. 1045531-92.2021.4.01.0000 tratava-se de *tutela provisória cautelar* (cunho



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO

assecuratório), fundamentada no poder geral de cautela (art. 294, parágrafo único c/c 297, CPC), ainda sem análise dos argumentos das partes e, sobretudo, do inquérito civil do MPF.

Agora, com o contraditório minimamente formado e as provas devidamente juntadas, o cenário é outro: há cognição sumária suficiente para este Juízo analisar detidamente os requisitos para a medida liminar (art. 300, CPC). Trata-se, nesse momento, de *tutela provisória satisfativa* (satisfação de um direito).²⁸

Por isso, é necessário suspender o Edital 130/2021 - DNIT e dar publicidade desta ação civil pública.

10. Conclusão

Pelo exposto, o **MPF** requer:

- a) a migração para o polo ativo desta demanda, para atuar em litisconsórcio ativo com os autores;
- b) a inclusão do Consórcio Única-Iguatemi²⁹ no polo passivo desta demanda;
- c) liminarmente, a concessão de tutela antecipada para:
 - i) suspender o Edital 130/2021 - DNIT, exceto em relação ao trecho da ponte que interliga as cidades de Rodrigues Alves a Cruzeiro do Sul sobre o Rio Juruá, até a prolação de sentença nesta ação civil pública;

²⁸ Freddie Diddier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira (Curso de Direito Processual Civil, v. 2, 16. ed., 2021, p. 699-700 - Capítulo 13. Tutela Provisória, item 1.1): “A *tutela definitiva satisfativa* é aquela que visa certificar e/ou efetivar o direito material. Predis põe-se à satisfação de um direito material com a entrega do bem da vida almejado. É a chamada tutela-padrão. (...) As atividades processuais necessárias para a obtenção de uma *tutela satisfativa* (a tutela-padrão) podem ser demoradas, o que coloca em risco a própria realização do direito afirmado. Surge o chamado perigo na demora (*periculum in mora*) da prestação jurisdicional. Em razão disso, há a *tutela definitiva não satisfativa*, de cunho *assecuratório*, para conservar o direito afirmado e, com isso, neutralizar os efeitos maléficis do tempo: a *tutela cautelar*. A *tutela cautelar* não visa à satisfação de um direito (ressalvado, obviamente, o próprio direito à cautela), mas, sim, a assegurar a sua futura satisfação, protegendo-o.”

²⁹ CNPJ 17.774.294/0001-01, localizada na R. Miguel Daux, 105, CEP 88080-220, Coqueiros, Florianópolis (SC), telefone (48) 3037-1205.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

ii) como forma de dar publicidade à presente demanda, que o DNIT faça constar a existência da presente ação civil pública (i) nos contratos firmados com o Consórcio Única-Iguatemi e (ii) no site institucional, em destaque, na forma de banner não inferior a 10 cm x 5 cm, com fonte tamanho 12, em caixa alta, com a seguinte redação: “Tramita a Ação Civil Pública n. 1010226-68.2021.4.01.3000 perante a 1ª Vara Federal da Justiça Federal do Acre, que objetiva a nulidade da licitação do Edital 130/2021 do DNIT, pela lesão ao patrimônio público, ao meio ambiente e aos direitos dos povos indígenas no Estado do Acre.”

d) no saneamento do processo, a inversão do ônus da prova em favor do meio ambiente;

e) no mérito, a procedência parcial dos pedidos formulados pelos autores para declarar a nulidade do Edital 130/2021-DNIT, exceto em relação ao trecho da ponte que interliga as cidades de Rodrigues Alves a Cruzeiro do Sul sobre o Rio Juruá;

f) a procedência dos pedidos formulados pelos autores para que a União, o DNIT e o IBAMA se abstenham de licitar e licenciar eventuais obras de construção da BR-364 na ligação entre Cruzeiro de Sul e Pucallpa (Peru), enquanto não forem realizados os Estudos de Viabilidade Técnica e Ambiental (EVTEA) e não for realizada consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas;

g) a improcedência do pedido formulado pelos autores para determinar à Funai que desenvolva ações necessárias de localização para qualificar os indígenas “Isolados do Igarapé Tapada”;

h) a condenação da União e do DNIT ao pagamento solidário de danos morais coletivos no valor de R\$ 6.076.000,00, quantia a ser revertida em projetos de recuperação ambiental no Parque Nacional da Serra do Divisor e em projetos educativos e informativos sobre o meio ambiente e a cultura indígena no Estado do Acre, elaborados com a participação direta dos povos indígenas, dos autores e do MPF; e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE
5º OFÍCIO**

i) a retificação do valor da causa para R\$ 12.152.000,00, diante do acréscimo do pedido de dano moral coletivo.

Rio Branco (AC), 31 de janeiro de 2022.

LUCAS COSTA ALMEIDA DIAS
Procurador da República