



PROCESSO: 1024159-16.2019.4.01.3700

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

RÉU: DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES, ESTADO DO MARANHÃO

#### DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Vistos etc.

Trata-se de Ação Civil Pública - com pedido de tutela de urgência (antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional - ajuizada entre partes MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (autor) e DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES e ESTADO DO MARANHÃO (corréus), que objetiva a imposição de obrigação de fazer consistente na (a) **regularização do licenciamento ambiental** da obra de ampliação da capacidade e de modernização da Rodovia BR-135 (trecho Bacabeira/Miranda do Norte), no que se refere à **complementação/correção dos estudos de impacto socioambiental referentes às comunidades quilombolas** - efetiva e potencialmente - afetadas (ECQ - Estudo do Componente Quilombola), **inclusive com observância do disposto na Convenção 169 da OIT - Organização Internacional do Trabalho (consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais afetadas)**, ratificada e em vigor no país, e consequente (b) implementação das medidas mitigatórias e compensatórias pertinentes, baseadas nos estudos que deverão ser apresentados.

Em síntese, sustenta o autor os seguintes argumentos: (a) inobservância da norma convencional (Convenção OIT 169), tendo em vista a ausência de comprovação de realização de consulta livre, prévia e informada das comunidades quilombolas interessadas - potencialmente afetadas - pela obra de duplicação rodoviária; (b) descumprimento da condicionante 5.1 das Licenças de Instalação 1079306/2017 e 1079477/2017, na medida em que a obra teria sido iniciada sem o parecer prévio e favorável da FCP - Fundação Cultural Palmares; (c) apresentação de insuficiente relatório complementar ("Relatório de Interferências - Comunidades Quilombolas"), que apenas quantifica as edificações de comunidades quilombolas situadas na faixa de domínio da rodovia federal; (d) recusa do primeiro corréu (DNIT) em adotar os critérios determinados pela FCP - Fundação Cultural Palmares para compreensão/determinação das medidas mitigatórias/compensatórias relativas à abrangência da área e do perfil das comunidades que deverão ser alcançadas pelo estudo do componente quilombola, inclusive aquelas apenas autodeclaradas, situadas no raio de 40 km a partir do eixo da rodovia federal, num total de 62 comunidades, entre as quais 45 estariam no raio de 10 km a partir desse eixo; (e) dispensa irregular de audiência pública pelo órgão ambiental licenciador.

O pedido de tutela de urgência (antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional) foi parcialmente deferido para determinar ao primeiro corréu (DNIT) o cumprimento de **obrigação de fazer** consistente na **apresentação, no prazo de 90 dias, de estudo sobre o componente quilombola das comunidades quilombolas certificadas e autodeclaradas que se encontrem em processo de reconhecimento formal, situadas no raio de 40km da Rodovia BR-135**, em respeito ao Termo de Referência Específico produzido pela FCP - Fundação Cultural Palmares, **assegurada a participação e integração das comunidades através de consulta prévia, livre e**



**informada, com a estipulação de medidas a serem adotadas para mitigação ou compensação dos impactos encontrados** (ID 128714868 - págs. 2511/2516).

Como não houve pedido de suspensão das licenças ambientais vigentes - nem evidentemente decisão a respeito -, foi expressamente ressalvado na decisão inicial que o deferimento apenas em parte do pedido de tutela de urgência não teve o condão de inibir o dever-poder da autoridade licenciadora (Estado do Maranhão) referente a eventual suspensão da eficácia das licenças ambientais vigentes, se entender que as falhas e/ou insuficiências apontadas podem levar ao comprometimento irremediável de direitos das comunidades quilombolas afetadas direta ou potencialmente pela continuidade da obra (Resolução CONAMA 237/1997, art. 19, I).

A DPU - Defensoria Pública da União requereu ingresso na relação processual como assistente/litisconsorte da parte autora (ID 155187352 - págs. 2473/2476); o pedido ainda não foi apreciado.

Os corréus (DNIT e Estado do Maranhão) ofereceram contestação (ID 201871357 - págs. 2533/2571 e ID 201910850 - págs. 2606/2618, respectivamente).

O autor (MPF) noticiou a realização de tratativas extrajudiciais que culminaram na composição entre as partes - ou, pelo menos, na formulação de uma proposição voltada à autocomposição -, razão por que **requer sua (partes) intimação para manifestação e posterior homologação do acordo** que objetiva equilibrar valores/interesses públicos em jogo, ao promover a defesa do meio ambiente e das comunidades quilombolas, além de proporcionar um cenário de retomada das obras de duplicação da Rodovia BR-135, que se afigura imprescindível para o desenvolvimento econômico local e regional (ID 217494388 - págs. 2636/2640).

O Ministério Público Federal destaca questão levantada pelo primeiro corréu (DNIT), a demandar urgente resolução (da questão), eis que o montante considerável de recursos públicos destinados à execução da obra - R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), inscritos sob a rubrica de restos a pagar - poderá ser cancelado em 31.12.2020, devendo a execução da obra ser retomada até 30.06.2020 para que eles (recursos) possam ser utilizados.

De acordo com o doutor Procurador da República, as tratativas, que contaram com a participação da FCP - Fundação Cultural Palmares e da DPU - Defensoria Pública da União, evoluíram da seguinte forma: "Com efeito, após o compromisso do Dnit no sentido de contratar nova empresa para o refazimento dos estudos do componente quilombola do empreendimento, inclusive em relação às comunidades sem território titulado ou edição de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), a FCP empreendeu nova análise e consolidou novo Termo de Referência Específico (TRE), estabelecendo as condições e os objetivos dos trabalhos a serem desenvolvidos e apresentados ao empreendedor, de modo a subsidiar o licenciamento ambiental nas etapas de implantação e operação.

As tratativas evoluíram sobretudo após a realização de dois encontros por videoconferência, nos dias 31/03/20 e 07/04/20, contando com a presença do corpo técnico do Dnit (inclusive de seu Diretor-Geral), da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, da Fundação Cultural Palmares, do Incra e da Secretaria Estadual de Meio (Sema).

As considerações finais da FCP dirigiram para a declaração de **anuência para o início das obras** no trecho de 18km, entre os municípios de Bacabeira e Santa Rita, **condicionada** à realização das **reuniões informativas** junto às **comunidades situadas nas proximidades desse trecho** (Santana, Santa Rita do Vale, Ilha das Pedras, Nossa Senhora da Conceição, São João II, Marengo, São José do Fogoso, Camerinha, Pedreiras e Centro dos Violas), **antes da retomada efetiva das obras**".

Ressalta o doutor Procurador da República, nesse sentido, que as partes interessadas chegaram a um acordo, condicionando-se a retomada das obras ao **refazimento dos estudos do componente quilombola (ECQ)**, na forma do TRE - Termo de Referência Específico produzido pela FCP - Fundação Cultural Palmares, bem como ao **compromisso do primeiro corréu (DNIT) de que as intervenções sejam precedidas de procedimento informativo prévio das comunidades diretamente interessadas**, com as seguintes condições gerais, consolidadas pelo Ministério Público Federal: (a) o primeiro corréu (DNIT) se compromete a refazer os estudos do componente quilombola (ECQ) e atender integralmente ao termo de referência específico (TER) expedido pela FCP - Fundação Cultural Palmares, na forma e nos prazos consignados; (b) o primeiro corréu (DNIT) poderá apresentar manifestações complementares aos estudos independentes a serem realizados por consultoria especializada, a serem consideradas conjuntamente pelo órgão licenciador (Estado do Maranhão) e pela FCP - Fundação Cultural Palmares; (c) será considerado - para fins deste acordo - como parte integrante da execução do PBAQ - Plano Básico Ambiental Quilombola a sua fase de contratação, a qual depende

diretamente da delimitação do escopo para a adequada orçamentação; (d) o primeiro corréu (DNIT) **compromete-se a realizar procedimento comunicativo prévio com as comunidades quilombolas interessadas, onde estas sejam informadas, ouvidas, consideradas e respeitadas, com ações de distribuição de material informativo e de comunicação por meio de rádios, TVs, mídias sociais, blogs, jornais e páginas locais da internet, carros de som;** (e) o primeiro corréu (DNIT) se compromete a concluir o procedimento comunicativo com a realização de audiências públicas, a serem realizadas em datas que serão estipuladas com o intermédio da FCP - Fundação Cultural Palmares, de modo a assegurar ampla participação das comunidades envolvidas.

Ao que tudo indica, **tais condições gerais (indicadas acima) condensam a proposta de acordo no que diz respeito à totalidade da obra de infraestrutura** (ampliação da capacidade e modernização - duplicação - do corredor rodoviário BR 135, trecho Bacabeira - Miranda do Norte) objeto da demanda, com exceção da obra relativa ao trecho de 18 km entre os municípios de Bacabeira e Santa Rita (área sede do município), que, segundo o Ministério Público Federal, submeter-se-ia a condições (cláusulas) específicas, de modo a compatibilizar os valores em jogo (retomada das obras x realização de consulta livre, prévia e informada e complementação dos estudos ambientais no que diz respeito ao componente quilombola).

No que diz respeito ao trecho de 18 Km entre os municípios de Bacabeira e Santa Rita (área sede do município), as **condições (cláusulas) especiais** citadas pelo doutor Procurador da República seriam as seguintes: (f) o primeiro corréu (DNIT) se compromete a refazer os estudos do componente quilombola e atender integralmente ao termo de referência específico (TRE) expedido pela FCP - Fundação Cultural Palmares, na forma e nos prazos consignados; (g) o primeiro corréu (DNIT) poderá apresentar manifestações complementares aos estudos independentes a serem realizados por consultoria especializada, que serão consideradas conjuntamente pelo órgão licenciador e pela FCP - Fundação Cultural Palmares; (h) será considerado - para fins deste acordo - como parte integrante da execução do PBAQ - Plano Básico Ambiental Quilombola a sua fase de contratação, a qual depende diretamente da delimitação do escopo para a adequada orçamentação; (i) o primeiro corréu (DNIT) **compromete-se a realizar procedimento comunicativo com as comunidades onde estas sejam informadas, ouvidas, consideradas e respeitadas**, contendo ações de distribuição de material informativo e de comunicação por meio de rádios, TVs, mídias sociais, blogs, jornais e sites locais, carros de som, além de buscar especial apoio institucional junto aos poderes públicos municipais (Prefeituras de Bacabeira e Santa Rita), com o objetivo de **instrumentalizar meios tecnológicos para o pronto acesso às lideranças das comunidades envolvidas, notadamente diante do cenário de distanciamento social atualmente exigido pelas autoridades sanitárias**; (j) o autor (MPF), a DPU - Defensoria Pública da União e a FCP - Fundação Cultural Palmares **se comprometem a acompanhar e fiscalizar o andamento das ações comunicativas a cargo do primeiro corréu (DNIT), cooperando inclusive para que as informações sobre as obras cheguem a todos os interessados, bem como para que estes possam encaminhar suas opiniões e contribuições aos corréus (DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre e Estado do Maranhão/Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais)**; (k) o início do procedimento comunicativo será antecedido de reunião preparatória, a ocorrer até o dia 17/04/20, em cujo contexto o primeiro corréu (DNIT) apresente ao autor (MPF), à DPU - Defensoria Pública da União e à FCP - Fundação Cultural Palmares o **plano de ação que contenha os detalhes do processo de comunicação e a indicação dos instrumentos que levarão às comunidades o conhecimento adequado e oportunizarão a entrega e consideração das contribuições apresentadas**; (l) o processo comunicativo com as comunidades somente se encerrará após a realização de pelo menos 02 audiências públicas, em datas distintas, de modo a assegurar ampla participação das comunidades envolvidas, **cabendo ao primeiro corréu (DNIT) observar eventuais medidas das autoridades sanitárias, que restrinjam ou limitem aglomerações públicas**; (m) os dias 11 e 12 de maio de 2020 ficam indicados para realização das audiências públicas; (n) as audiências públicas indicadas no item m poderão ser postergadas, **caso as atuais restrições impostas pelas autoridades sanitárias em relação às aglomerações públicas permaneçam, e realizadas na primeira oportunidade possível, respeitado o direito à saúde e à segurança das pessoas**, caso as restrições sanitárias imponham um prazo ainda maior de distanciamento social, **respeitado o direito à saúde e à segurança das pessoas**; (o) eventual postergação da realização das audiências públicas, por absoluto imperativo de saúde e segurança pública, não implicará na suspensão nem prejuízo aos demais elementos do procedimento comunicativo às comunidades, cabendo ainda assim ao primeiro corréu (DNIT) proceder às audiências públicas para colher os subsídios finais das comunidades, em datas a serem previamente

combinadas com o autor (MPF), a DPU - Defensoria Pública da União e a FCP - Fundação Cultural Palmares; (p) a SEMA - Secretaria de Estado dos Meio Ambiente e dos Recursos Naturais **manifesta anuênci a para a retomada das obras**, indicando a inexistência de pendências de outra ordem, em relação às licenças atualmente suspensas; (q) na pendência do procedimento informativo, o primeiro corréu (DNIT) somente estará autorizado a promover intervenções preparatórias (manutenção da faixa de domínio, supressão de vegetação etc.) ou de diminuto impacto nos trechos da rodovia, cabendo a retomada das obras somente a partir do dia 25 de maio de 2020; (r) a forma e os prazos previstos neste acordo poderão ser ajustados pelas partes nas situações de força maior, caso fortuito ou imprevisíveis, além de outras hipóteses devidamente justificadas, cabendo prévia homologação judicial para quaisquer efeitos; (s) eventual descumprimento de quaisquer das cláusulas acima implicará na suspensão dos termos do presente acordo, constituindo-se o presente, após homologado pelo juízo, em título executivo judicial, na forma do 515 do Código de Processo Civil.

Ainda de acordo com o autor (MPF), a retomada das obras nesse trecho de 18 Km seria possível, desde que condicionada à “realização das **reuniões informativas** junto às **comunidades situadas nas proximidades desse trecho** (Santana, Santa Rita do Vale, Ilha das Pedras, Nossa Senhora da Conceição, São João II, Marengo, São José do Fogoso, Camerinha, Pedreiras e Centro dos Violas), **antes da retomada efetiva das obras**”, não constando essa previsão, contudo, entre as condições/cláusulas especiais listadas por ele (autor/MPF), ao menos de forma explícita.

O primeiro corréu (DNIT) concordou com o acordo proposto - manifestação quanto às cláusulas 01 a 14, relativas às condições especiais indicadas pelo Ministério Público Federal; não se manifestou, contudo, quanto às condições gerais indicadas ou outras proposições constantes no corpo da petição apresentada (pelo autor) e não listadas nas condições/cláusulas especiais mencionadas e **requereu a homologação da proposta** (ID 218351865 - págs. 2641/2643).

A FCP - Fundação Cultural Palmares requereu sua intervenção na relação processual como *amicus curiae* (ID 222016368 - pág. 2713).

A DPU - Defensoria Pública da União se manifestou sobre a proposta de acordo apresentada pelo autor (MPF), nos seguintes termos (ID 223015378 - págs. 2720/2731): (a) “apesar das partes originais da ação terem construído um desenho geral de acordo (...), a **Defensoria Pública da União entende que várias das deliberações constantes do acordo não podem ser ultimadas ou sequer evoluírem no presente contexto de isolamento social gerado pela pandemia da Covid-19**”, eis que as comunidades quilombolas com território já delimitado ou ainda apenas reivindicado, “no presente momento, não têm condições mínimas de adequadamente se informar, debater e se manifestar sobre eventual decisão tomada nestes autos sem sérios prejuízos a sua peculiar forma de organização e comunicação”. Argumenta, para corroborar suas alegações, que “distintas lideranças quilombolas demandaram da DPU reuniões de esclarecimento. Tais encontros não puderam e nem poderão ser realizadas enquanto perdurarem as medidas de combate à pandemia pela Covid-19”; (b) “o respeito à consulta prévia combinado em normas internacionais às quais o Brasil aderiu (Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho), que, ao fim e ao cabo, justificam o objeto desta ação civil pública e constam da decisão que deferiu tutela de urgência, não podem ser reduzidos a meras ‘reuniões informativas’, como proposto no acordo”, sobretudo porque “várias decisões com impacto direto nos interesses das comunidades seriam tomados desde já, caso homologado o acordo, sem qualquer possibilidade ulterior - leia-se, durante a consulta prévia sugerida - de sua modificação” - (b.1) redução do raio em que se dará a realização de consultas a comunidades quilombolas, para 10 Km, relativizando os termos da Portaria Interministerial n. 60/2015, que estabelece um raio de 40 Km; (b.2) adoção de um novo Termo de Referência Específico (TRE) pela Fundação Cultural Palmares, que mitiga a profundidade e a complexidade do Termo de Referência ordinariamente adotado pela FCP para consultas a comunidades quilombolas atingidas por grandes empreendimentos; (b.3) “Fracionamento dos estudos de impacto no componente quilombola, desconsiderando a integralidade dos trechos 2 e 3 da duplicação da BR 135 (Bacabeira/MA a Miranda/MA), objeto da presente ação coletiva, na medida em que passa a adotar como parâmetro apenas a extensão de 18 km, entre os Municípios de Bacabeira/MA e Santa Rita/MA (sede do município)”; (b.4) “Anuênci a quanto à imediata retomada das obras, hoje suspensa por recomendação do próprio Ministério Público Federal”; (b.5) “Indefinição de quais comunidades quilombolas devem ser consultadas, sobretudo caso se adotem os critérios combinados por este Juízo na decisão interlocutória que antecipou os efeitos da tutela, quais sejam ‘comunidades quilombolas certificadas e auto declaradas que se encontrem em processo de reconhecimento formal’, os quais

*demandariam a consulta a um quantitativo bem maior de comunidades do que prevê o acordo"; (b.6) "o que se reputa mais grave, previsão, ainda que subsidiariamente, da possibilidade de adiar as próprias 'reuniões informativas', caso as medidas de isolamento social não tenham fim até a data de 20 de maio de 2020", com possibilidade de alijar as comunidades que se visa a tutelar nesta ação civil pública do adequado debate a respeito das deliberações encartadas na proposta de acordo.*

A DPU - Defensoria Pública da União destaca ainda que "não tem o propósito de declarar inviável ou mesmo desarrazoada a proposta construída nos últimos meses pelo MPF", mas que se revela imprescindível que o acordo proposto seja "adequadamente debatido, esclarecido e anuído pelas comunidades quilombolas aqui representadas pela Defensoria Pública da União", mediante a "realização de uma consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas, o que não poderá ser levado a cabo enquanto durar qualquer dos efeitos do isolamento social hoje em voga no Brasil, razão pela qual compreende como inadequada a homologação do acordo no presente momento". Alega que o primeiro corréu (DNIT) se omitiu de apreciar proposta de acordo - extrajudicial - por si apresentada há mais de 01 (um) ano, o que afigurar-se-ia incompatível com seu atual pedido de urgência na realização de composição, sobretudo considerando o atual quadro de crise sanitária e a ausência de mínima capacidade de organização das comunidades quilombolas interessadas. Destaca, nesse contexto, a impossibilidade de se levar a cabo a proposta de acordo no atual contexto de pandemia pela COVID-19, eis que atentaria contra a própria razão de ser desta ação civil pública, **que visa a assegurar a observância do direito das comunidades quilombolas afetadas à consulta prévia, livre e informada**, devendo o instrumento consultivo ser prévio às obras do empreendimento. Argumenta que ainda que a consulta possa receber acabamento ao longo das obras, situação diversa seria a adoção desde já, como parece decorrer da proposta de acordo, de distintas deliberações que impactam a vida das comunidades, com a proposição, apenas, de um projeto de comunicação e reuniões informativas como condições para se levar a cabo as referidas deliberações, que incluem a retomada das obras.

Alega, por fim, que "(...) não defende a impossibilidade de que haja concomitância com o avanço do empreendimento e o acabamento/desenvolvimento de uma consulta iniciada previamente a ele, cuja metodologia e fases tenham sido devidamente informadas, debatidas e anuídas pelas comunidades atingidas. A insurgência vai contra eventual homologação de acordo cujos termos minam substancialmente a possibilidade de essas comunidades terem uma mínima margem de debate e de manifestação sobre aquilo que o acordo enfrentou. Nessa toada, a qualidade da consulta como prévia, é substituída, na forma da manifestação ministerial, pelo "compromisso do Dnit de que as intervenções serão precedidas de procedimento informativo prévio das comunidades diretamente interessadas". O Item 4 da p. 4 do documento do MPF, registra, por outro lado, o compromisso do DNIT de realizar "procedimento comunicativo prévio com as comunidades quilombolas interessadas, onde estas sejam informadas, ouvidas, consideradas e respeitadas. Em tese, a última previsão é adequada aos parâmetros da Convenção 169 da OIT. Ocorre que a mesma proposta de acordo, no já mencionado Item 9 da p.5, prevê a possibilidade de que esse processo comunicativo prévio seja realizado de maneira não presencial, caso o isolamento social gerado pela atual pandemia ultrapasse a data de 20 de maio. Sabe-se, por um lado, que atualmente o número de infectados e de óbitos em decorrência do novo coronavírus é alarmante no Maranhão. O indicativo mais claro, nesse sentido, é de que alguma (ou todas as) medidas de isolamento social durem ainda meses, superando, e muito, o final do mês de maio do corrente ano. Por outro lado, é inaceitável que possa ao menos se aventure a possibilidade de que sejam as obras retomadas, dando-se como satisfeito um primeiro momento da consulta prévia, num contexto em que os próprios poderes públicos orientam o máximo de isolamento das pessoas e proíbem a realização de aglomerações de coletividades. Isso contraria, em absoluto, noções básicas da forma de os quilombos se organizarem e decidirem sobre o que lhes diga respeito, eminentemente (quando não exclusivamente) feita de maneira presencial. (...). Ora, Excelência, a menção de que tão necessários encontros presenciais e prévios ocorrem 'na primeira oportunidade possível' lança as comunidades em uma situação deveras vulnerável, com o claro risco de uma imediata retomada das obras e de consolidação das deliberações do acordo mesmo diante do adiamento, para futuro incerto, dos primeiros contatos presenciais. Destaque-se, por fim, que, ainda que a proposta de acordo fracione a consulta prévia aos aqui já referidos 18 km (Bacabeira - Santa Rita), prevendo para este trecho a realização de "reuniões informativas" junto às comunidades, não dá conta dos parâmetros mínimos esperados para uma consulta que, de fato, proponha-se prévia, livre e informada. Destarte, a DPU entende ser absolutamente inadequado e inoportuno o acabamento da proposta de acordo no atual contexto de pandemia e isolamento social, sobremodo quando este mesmo momento de crise sanitária aparece no acordo como justificativa para um



possível adiamento de atos presenciais que deveriam ser prévios a todo e qualquer avanço das tratativas e da retomada das obras".

Requer ao final: (a) seja a manifestação do Ministério Público Federal recebida como indicativo de proposição conciliatória voltada a dar solução à presente demanda, somando-se a outros indicativos já formalmente levados ao conhecimento do primeiro corréu (DNIT), com destaque para o que apresentou em conjunto com a FCP - Fundação Cultural Palmares a partir de audiência na comunidade de Oiteiro dos Nogueira, em 29 de março de 2019, por este levar em consideração manifestação presencial de dezenas de lideranças quilombolas e pelo fato de nunca se ter obtido manifestação definitiva (do DNIT) sobre a aludida proposição; (b) seja postergado todo e qualquer ato tendente à homologação e ao cumprimento do acordo apresentado pelo autor (MPF) até que cessadas, em sua integralidade, as medidas de isolamento social adotadas pelos diferentes entes públicos no atual contexto de pandemia pela COVID-19, como forma de se garantir a adequada informação, debate e deliberação presenciais, pelas comunidades, viabilizando, inclusive a assistência jurídica prestada por esta DPU; (c) seja mantida, ainda cumulativamente, a decisão que antecipou os efeitos da tutela jurisdicional, por não existir fato que obstaculize sua execução, concedendo-se, porém, mais 90 (noventa) dias para que o primeiro corréu (DNIT) comprove (nos autos) seu cumprimento, em razão da atual e excepcional quadra de crise sanitária e de isolamento social.

A FCP - Fundação Cultural Palmares reiterou o pedido de ingresso na relação processual (*amicus curiae*) e informou que não se opõe à proposta de acordo (ID 225512883); a manifestação foi instruída com documento (Nota Técnica n. 17/2020/COPAB/DPA/PR).

**É o relatório.**

## **I ADMISSÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO COMO ASSISTENTE LITISCONSORIAL DO AUTOR**

Ainda que não tenha sido facultado - formalmente - às partes manifestar-se sobre o pedido de intervenção da DPU - Defensoria Pública, constato que elas tiveram acesso aos autos e, portanto, ciência da petição que postula a intervenção, eis que apresentada antes mesmo da decisão inicial e de sua (partes) citação/intimação para resposta e/ou a respeito da decisão inicial.

Passo, pois, a apreciar o pedido de intervenção.

A Lei da Ação Civil Pública, a esse respeito, prevê expressamente a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizamento de demanda coletiva, estabelecendo, ainda, a possibilidade de intervenção do colegitimado em ação coletiva anteriormente ajuizada<sup>[1]</sup>.

O exame da legitimidade ativa para propositura da ação coletiva não dispensa o enfrentamento da representatividade adequada do autor da demanda, que deve ser aferida sempre no caso concreto a partir do exame da existência de um vínculo de afinidade temática entre o legitimado e o objeto litigioso do processo.

No caso de que se cuida, a ação civil pública objetiva a tutela de direitos territoriais dos integrantes das comunidades tradicionais - remanescentes de quilombos - que se encontram na área de influência da obra de ampliação da capacidade e de modernização da Rodovia BR-135 (trecho Bacabeira/Miranda do Norte).

A representatividade adequada da Defensoria Pública da União, nessas circunstâncias, decorre da existência de conexão entre a demanda coletiva e o interesse de coletividades compostas por pessoas claramente hipossuficientes (membros de diversas comunidades que se reconhecem como remanescentes de quilombos). Reforça essa conclusão a constatação de que a Defensoria Pública já atua na assistência judiciária em favor de tais comunidades pelo menos desde o ano de 2017, conforme se infere do procedimento de assistência judiciária instaurado (ID 155187359).

Deve ser admitida, pois, a intervenção da Defensoria Pública da União na condição de assistente litisconsorcial do autor.

## **II ADMISSÃO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE***

O Código de Processo Civil estabelece que o juiz ou relator, "(...) considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorribel, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação" (art. 138).

Aqui, a demanda discute irregularidades no licenciamento ambiental da obra de ampliação da capacidade e de modernização da Rodovia BR-135 (trecho Bacabeira/Miranda do Norte), no que se refere à

complementação/correção dos estudos de impacto socioambiental referentes às comunidades quilombolas - efetiva e potencialmente - afetadas (ECQ - Estudo do Componente Quilombola), inclusive com observância do disposto na Convenção 169 da OIT - Organização Internacional do Trabalho (consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais) e consequente implementação das medidas mitigatórias e compensatórias pertinentes, baseadas nos estudos que deverão ser apresentados.

Em razão, pois, da especificidade do tema (objeto da demanda) e, também, da inequívoca repercussão social da controvérsia sobre comunidades tradicionais remanescentes de quilombos, deve ser admitida a FCP - Fundação Cultural Palmares na condição de **AMICUS CURIAE** - ("amigo da corte") - instituto que se volta à abertura/democratização do debate e ao aperfeiçoamento das decisões judiciais, a partir do aporte de subsídios técnicos, informações e/ou esclarecimentos, com inequívoco reforço à legitimidade da atividade jurisdicional -, com poderes para produzir prova (informação técnica) a respeito das questões controvertidas e manifestar-se, quando cabível, a respeito dos atos e termos do processo (fornecimento de subsídios técnicos, informações e/ou esclarecimentos), inclusive com participação na construção de uma solução negociada.

### **III CONSTRUÇÃO DE UMA SOLUÇÃO NEGOCIADA - PROPOSTA DE ACORDO APRESENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Há de se destacar, inicialmente, que a discordância da DPU - Defensoria Pública da União quanto à proposta apresentada - **ao menos neste momento** - inviabiliza a homologação do acordo proposto pelo Ministério Público Federal, considerando que o litisconsórcio formado no polo ativo é unitário.

Essa constatação não impede, contudo, possam as partes prosseguir com as tratativas visando à construção de uma solução negociada que confira uma **perspectiva de retomada das obras de infraestrutura de que trata a demanda, ao mesmo tempo em que se assegura a efetividade da tutela dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos objeto desta ação civil pública**, mediante **(a) a complementação do estudo sobre o componente quilombola (ECQ) das comunidades quilombolas certificadas e autodeclaradas que se encontrem em processo de reconhecimento formal, com a estipulação de medidas a serem adotadas para mitigação ou compensação dos impactos encontrados**, inclusive com **(b) a promoção da participação e integração das comunidades através de consulta livre, prévia e informada**, nos termos da Convenção OIT 169 (tratado de direitos humanos devidamente internalizado no ordenamento nacional e com status normativo suprallegal).

Deve ser ressaltado, a esse propósito, que a norma convencional (Convenção OIT 169) estabelece que os governos deverão **"consultar os povos interessados mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente"** (art. 6º, item 1, "a"), bem como que **"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"** (art. 6º, item 2).

A Consulta livre (de coação), prévia (antes da efetivação das medidas) e informada (compreensão das consequências da tomada de decisões) deve ser realizada a partir de procedimentos apropriados, verificados em conjunto com as comunidades, de acordo com cada situação concreta (realidade da vida), não constituindo a consulta prévia simples instrumento de voto por parte das comunidades, eis que deve haver boa-fé, seja por parte das comunidades, seja por parte do Estado, que deve efetivamente levar em consideração as contribuições das comunidades envolvidas no processo de consulta (aptidão para influenciar na tomada de decisão), permanecendo a decisão última, contudo e ao menos a princípio, com a Administração Pública, que deve se pautar pelos postulados da razoabilidade e proporcionalidade.

A despeito das alegações da DPU - Defensoria Pública da União a respeito da mora do primeiro corréu (DNIT) na adoção de providências para saneamento das irregularidades combatidas na presente Ação Civil Pública - como que a criar uma espécie de urgência fabricada, considerando que agora o ente público se vê na iminência de perder recursos importantes para consecução de obra de infraestrutura, na ordem de 80.000.000,00 milhões de reais -, não se pode ignorar que eventual impasse quanto à construção de uma solução negociada que assegure a realização do processo de consulta prévia, livre e informada e confira alguma perspectiva de retomada da obra em tempo hábil, na prática, inviabilizará a realização da obra de infraestrutura, que poderá trazer benefícios inequívocos para toda a coletividade - inclusive para as comunidades tradicionais -, pelo **incremento da segurança do trâfego naquelas localidades**.



Evidentemente, por outro lado, que a questão reclama adequada ponderação pelos atores envolvidos, de modo que o processo de consulta não se converta em simples chancela formal - *a posteriori* - de ato praticado pelo poder público, sem possibilidade de efetiva influência das comunidades tradicionais envolvidas.

No caso desta ação civil pública, as disposições expressas através de condições/cláusulas gerais e especiais parecem estabelecer, a princípio, procedimentos adequados voltados à complementação dos estudos ambientais quanto ao componente quilombola e à realização de consulta (processo de comunicação) livre, prévia e informada das comunidades tradicionais - prevendo, inclusive, um procedimento de consulta com ações progressivas, com uso de tecnologias e diversas modalidades de comunicação, culminando com a realização de audiências públicas -, sem ignorar o atual quadro da crise sanitária e de saúde, eis que a implementação das medidas previstas dependeria de autorização de autoridades sanitárias e/ou superação das restrições atualmente existentes, sobretudo quanto à medida de isolamento social.

Contudo, a proposta apresentada também considera a possibilidade de promoção de intervenções preparatórias pelo primeiro corrélou (DNIT), consistentes na manutenção de faixa de domínio, supressão de vegetação etc., ou de diminuto impacto nos trechos da rodovia, na pendência daquilo que foi denominado como "procedimento informativo" ou "reuniões informativas", residindo neste ponto uma das principais divergências da DPU - Defensoria Pública da União, eis que na prática poderá possibilitar o prosseguimento de intervenções sem a efetiva realização de consulta livre, prévia e informada.

Outro ponto a suscitar divergência da DPU - Defensoria Pública da União diz respeito à redução do raio de abrangência da consulta a ser realizada, de 40 km para 10 km, ganhando relevo, nesse aspecto, as ponderações trazidas pelo demandado (DNIT) quanto à possibilidade de alteração da área de abrangência, com fundamento nos atos normativos (federal e estadual) que regem a matéria e, também, no postulado da razoabilidade, sobretudo considerando que se trata de duplicação de rodovia já existente.

Ademais e ainda que a presente decisão não se volte à revisão da decisão inicial, mas tão-somente ao exame de pedidos de intervenção e das tratativas voltadas à construção de uma solução negociada, há de se destacar que a nova área de abrangência considerada (10 km) - além de chancelada pela FCP - Fundação Cultural Palmares e adequada aos atos normativos citados pelo DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (tese de defesa) - revela-se superior inclusive à área de influência direta (AID) do empreendimento, que no licenciamento ambiental até aqui realizado - e cujas licença não foram suspensas por este Juízo Federal - foi fixada em 02 (dois) km.

É certo, por outro lado, que o direito à consulta livre, prévia e informada estabelecido na Convenção OIT 169 deve se dar sempre que medidas legislativas ou administrativas se afigurem suscetíveis de afetar os povos tradicionais de forma direta, como se dá com intervenções que possam afetar suas áreas de uso (residencial, comunitário e/ou produtivo), inclusive no que diz respeito aos recursos naturais por elas utilizados, bem como sua forma de ser e viver, não se podendo estender abstratamente essa importante previsão para situações de impactos apenas remotos ou absolutamente indiretos, que não repercutem no modo de viver dessas comunidades, devendo ser ponderado, nesse contexto, a amplitude do raio para realização da consulta livre, prévia e informada, bem como para complementação dos estudos socioambientais, considerando que se trata de duplicação de uma rodovia já existentes e cujas obras deverão ocorrer, sobretudo, em sua faixa de domínio e nas suas imediações; **não pode ser considerado absoluto, portanto, o raio de 40 km previsto na portaria interministerial citada.**

Seja como for, parece que o impasse quanto aos pontos citados poderá ser superado por meio da discussão e aposição de cláusulas que prevejam, a título exemplificativo, (a) um detalhamento mais claro das intervenções preparatórias que poderão ser realizadas pelo empreendedor, de forma que não venha a criar uma situação de irreversibilidade e/ou vulnerar o próprio direito que se visa a tutelar (consulta livre, prévia e informada), (b) a necessidade de efetivação, através de procedimentos adequados ao caso, de consulta livre, prévia e informada, antecedente à realização das intervenções preparatórias citadas, (c) a possibilidade de ampliação das consultas e do estudo do componente quilombola (ECQ) para além do raio de 10 km, já chancelado pela FCP - Fundação Cultural Palmares, apenas se constatado, no caso concreto, uma maior amplitude da área de influência direta (AID) do empreendimento; (d) o estabelecimento de etapas mais claras e detalhamento das medidas/instrumento a serem adotadas para cumprimento do quanto pactuado, no que diz respeito ao processo de consulta (livre, prévia e informada) das comunidades, inclusive com eventual discussão, desde já, quanto à necessidade de autorização das autoridades sanitárias e adoção de medidas/protocolos absolutamente rígidos de controle/prevenção, a exemplo do estabelecimento de barreiras sanitárias, voltadas à



fiscalização/impedimento do acesso de trabalhadores nos territórios quilombolas, considerando a necessidade de isolamento social, bem como o acompanhamento de eventuais processos comunicativos que gerem incursões no interior dos territórios quilombolas por profissionais da área sanitária, a fim de assegurar a observância de eventuais protocolos estabelecidos, tudo voltado à construção de um acordo que ofereça segurança (jurídica) a todos os envolvidos e possa de fato conduzir à pacificação social.

Deve ser destacado, a esse propósito, a relevância dos esforços de todos os atores engajados na construção de uma solução negociada, com destaque para a atuação do Ministério PÚblico Federal para construção de uma solução negociada em tempo hábil, devidamente ponderada no caso concreto, a fim de assegurar a satisfação, do ponto de vista prático, de todos os interesses em jogo.

Evidentemente que, embora incumba ao juiz promover e estimular, a qualquer tempo, a autocomposição, o equacionamento de tais questões dependerá das tratativas a serem estabelecidas entre as partes, **que poderão se manifestar, no prazo comum de 05 (cinco) dias, sobre a petição apresentada pela DPU - Defensoria PÚblica da União, bem como sobre a existência de interesse no prosseguimento das tratativas extrajudiciais voltadas à autocomposição.**

Por outro lado, considerando que a presente decisão se volta precipuamente ao exame dos pedidos de intervenção pendentes e da proposta de acordo apresentada, o exame do pedido da DPU - Defensoria PÚblica da União - de intimação da parte ré para comprovar o cumprimento da tutela inicial no prazo de até 90 dias - fica postergado até mesmo porque tal postulação, neste momento, parece contraditória com sua alegação de óbice para realização de consultas em razão do atual quadro de crise sanitária, parecendo mais profícuo, neste momento, o prosseguimento das tratativas conciliatórias, que poderá culminar no estabelecimento de parâmetros/procedimentos consensuais para realização das consultas e complementação do estudo ambiental. Retifique-se a autuação (anotação da DPU e da Fundação Cultural Palmares, respectivamente, como assistente litisconsorcial do autor e *amicus curiae*).

Decorrido o prazo de 05 (cinco) dias para manifestação das partes, imediatamente conclusos.

Intimem-se e **cumpra-se com urgência, pelo mais expedito à disposição.**

Data da assinatura eletrônica.

**Ricardo Felipe Rodrigues Macieira**

**Juiz Federal**

---

**[11] (Art. 5º) - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) II - a Defensoria PÚblica; (...) a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. § 1º O Ministério PÚblico, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. § 2º Fica facultado ao Poder PÚblico e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.**

