



Número: **1001010-87.2022.4.06.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **3ª Turma**

Órgão julgador: **DESEMBARGADOR FEDERAL DOLZANY DA COSTA**

Última distribuição : **06/10/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **1037729-55.2022.4.01.3800**

Assuntos: **Desapropriação para Regularização de Comunidade Quilombola / Dec. 4887/2003**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
FEDERACAO DAS COMUNIDADE QUILOMBOLAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (AGRAVANTE)		MATHEUS DE MENDONCA GONCALVES LEITE (ADVOGADO)	
ESTADO DE MINAS GERAIS (AGRAVADO)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (AGRAVADO)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
270397157	04/04/2023 18:27	Parecer	Parecer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 6ª Região

**EXCELENTÍSSIMO(A) DESEMBARGADOR(A) FEDERAL RELATOR(A) DO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO**

TRF6-1001010-87.2022.4.06.0000-AI

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação civil pública. Empreendimento de grande porte que afeta interesses de povos e comunidades tradicionais, inclusive remanescentes de quilombos. Direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé. Convenção n. 169 da OIT. Precedentes do TRF1 e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer pelo provimento do agravo de instrumento e pela concessão da antecipação de tutela recursal.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela FEDERAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – N'GOLO em face de decisão proferida nos autos da ação civil pública n. 1037729-55.2022.4.01.3800, por meio da qual o d. Juízo da 19ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais indeferiu o pedido de tutela antecipada, em que a agravante postulou, liminarmente, a expedição de ordem para suspender a realização da sessão pública de licitação para a contratação de parceria público-privada, na modalidade concessão patrocinada, para a elaboração de projetos, construção, operação e manutenção do Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que estava prevista para ocorrer no dia 12/08/2022, até que fosse realizada a consulta livre, prévia, informada e de boa-fé dos povos e comunidades tradicionais diretamente afetados pela obra rodoviária.

Em breve síntese, a Fundação agravante ajuizou ação civil pública em desfavor do Estado de Minas Gerais e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com fundamento em diversos normativos, entre os quais o artigo 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, afirmando a necessidade de realização de consulta livre, prévia, informada e de boa-fé de todos os povos e comunidades tradicionais diretamente afetados pela construção do Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte, antes de qualquer medida administrativa relacionada à realização da referida obra.



Na ação de origem, pugnou-se (i) pela condenação do Estado de Minas Gerais em obrigação de não fazer, consistente em abster-se de realizar a mencionada sessão pública de licitação antes da realização da consulta aos povos e comunidades tradicionais diretamente afetados pela obra, (ii) pela condenação do INCRA na obrigação de fazer, consistente em instituir e realizar o procedimento de consulta, e, ainda, pela (iii) anulação de todas as medidas administrativas tomadas em relação à contratação da empresa responsável pela construção do Rodoanel da Região Metropolitana de Belo Horizonte sem a referida consulta.

Em sede liminar, foi requerida a suspensão da realização da sessão pública de licitação, o que foi indeferido por meio da decisão ora atacada por este agravo de instrumento (ID 255827665).

A análise do pedido de antecipação de tutela recursal foi diferida, tendo sido intimados os agravados para apresentação de contrarrazões (ID 260571155).

O INCRA sustentou, em suma, que sua competência "*está relacionada exclusivamente à participação no licenciamento ambiental do empreendimento, não abrangendo demais consultas às Comunidades Quilombolas que se fizerem necessárias para garantir o direito de informação e participação das comunidades nas decisões administrativas que as impactem*". Apesar disso, afirmou que seu posicionamento "*não quer dizer que o Incra não coadune com a necessidade de consulta das Comunidades com relação às deliberações governamentais que afetem seus territórios e seus modos de organização social, mas, nesses casos, entende-se que o próprio ente federativo deve buscar realizar as consultas, de acordo com protocolos específicos, garantindo, com isso, os interesses da população envolvida*" (ID 264662141).

O Estado de Minas Gerais, por sua vez, argumentou, em suma, que a realização da consulta aos povos tradicionais é atribuição da empresa contratada no âmbito da PPP, alegando, em síntese, que a sessão pública realizada no dia 12/08/2022 tinha como escopo, exclusivamente, a escolha do parceiro privado, ao qual competirá a adoção das providências necessárias à obtenção dos licenciamentos da obra, inclusive a realização da consulta aos povos e comunidades tradicionais diretamente afetados (ID 267260627).

Após, vieram os autos ao Ministério Público Federal para apresentação de parecer.

É o relatório.

Inicialmente, cumpre destacar que a ação civil pública de origem e tudo quanto argumentado, em sede de razões e contrarrazões nos presentes autos, cinge-se, em verdade, a uma única questão fundamental: traduzir o verdadeiro conteúdo material, extensão e sentido do direito (fundamental) de consulta prévia, livre e informada dos povos e comunidades tradicionais. Concretamente, a discussão que se põe diz respeito à suficiência ou não da consulta a ser realizada no bojo de um processo



de licenciamento ambiental, após a realização dos estudos prévios e da respectiva licitação, para garantir o referido direito, em decisões relacionadas a empreendimentos de grande porte com impactos diretos sobre os direitos e interesses de povos e comunidades tradicionais.

Conquanto o Estado de Minas Gerais intente demonstrar que o referido direito se circunscreve, no contexto de empreendimentos de grande porte, à consulta a ser realizada no âmbito do licenciamento ambiental, um simples exercício de hermenêutica gramatical e teleológica faz concluir o contrário. Senão, vejamos:

A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n. 5.051/2004, **co m status supralegal**, confere aos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé diante de medidas legislativas ou administrativas capazes de afetá-los diretamente. Eis o que preveem os artigos 6º, 7º e 14 da Convenção n. 169 da OIT:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos **deverão:**

a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;**

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

[...]

2. **As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.**

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o **direito de escolher** suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. **Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.**

2. **A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação,** deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para



essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. **Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.**

4. Os governos deverão adotar medidas **em cooperação com os povos** interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

[...]

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar **o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.** Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

Como se pode observar, o direito à consulta encontra-se inserido num amplo sistema de garantias **materiais** de autonomia e respeito ao território (que tem natureza ampliada), à cultura e aos demais interesses legítimos de tais povos e comunidades em face de decisões administrativas e, até, de medidas legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Para além da clareza dos dispositivos citados, verifica-se que, na própria introdução da referida norma, foi registrada uma das razões pelas quais os referidos direitos precisavam ser assegurados em âmbito internacional: "(...) *em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão freqüentemente*".

Ainda com o escopo de aclarar o contexto normativo em que se encontra inserida a previsão do referido direito fundamental, e, assim, facilitar a percepção sobre o seu conteúdo ontológico e jurídico, extensão e sentido, vale transcrever os seguintes dispositivos da Carta Maior da República:

Art. 215. O Estado **garantirá** a todos o **pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.**

§ 1º O Estado **protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.**



[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

[...]

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

[...]

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

[...]

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

ADCT

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Ainda nessa linha, vale transcrever os seguintes preceitos normativos do Decreto n. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

Anexo

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e **observar os seguintes princípios:**

[...]

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do **pleno e efetivo exercício da cidadania;**



[...]

X - a promoção dos meios necessários para a **efetiva participação** dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e **nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses**;

[...]

Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

[...]

IV - **garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos**; [...]

Além dos marcos normativos, a jurisprudência pátria também tem se posicionado sobre o referido direito. Veja-se o seguinte precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. **IMPLANTAÇÃO DO PÓLO NAVAL DE MANAUS/AM. COMUNIDADES RIBEIRINHAS. CONSULTA PRÉVIA. OBRIGATORIEDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL. BRASIL. PAÍS SIGNATÁRIO. OBSERVÂNCIA. PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL COMPLEXA. NECESSIDADE.** 1. Não foram infirmados no presente recurso os fundamentos da decisão agravada, que deram azo à determinação de que tanto a União quanto o INCRA não realizassem nenhuma transferência de seus imóveis, a qualquer título, para o Estado do Amazonas, além da proibição de retirar ou remover as comunidades ribeirinhas de suas terras durante o curso da ação civil pública em trâmite no Juízo de origem. 2. Para a implantação do Pólo Naval no Estado do Amazonas, faz-se necessária a observância às normas supralegais - Convenção 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica e Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, da qual o País é signatário -; constitucionais - artigos 215 e seu § 1º, 216, 231 e 232 -; e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos inerentes às populações tradicionais. 3. **A ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima.** 4. Nas informações prestadas pelo Juízo de origem constata-se que a ação civil pública encontra-se conclusa para decisão em razão do Estado do Amazonas ter pugnado, na fase de especificação de provas, pela produção de prova pericial complexa, para fins de realização de exame, vistoria por parte de engenheiros ambientais e antropólogos, com o fito de serem fixados quais seriam os impactos a serem sofridos pelas comunidades ribeirinhas supostamente afetadas pela implantação do Pólo Naval e ainda, se haveria comunidade diretamente afetada pelo empreendimento. 5. Diante do quadro fático apresentado, afigura-se necessária a manutenção da decisão agravada. 6. Agravo de instrumento da União não provido. (AG 0031507-23.2014.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 12/06/2015 PAG 3172) [grifos acrescidos]

Página 6 de 19

Documento assinado via Token digitalmente por WILSON ROCHA DE ALMEIDA NETO, em 04/04/2023 18:27. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 2293762f.6060d154.726ab32c.bb588f6c



Observe-se que o direito em questão constitui verdadeiro princípio geral de Direito Internacional, podendo, a sua violação, dar azo à **responsabilização do Estado brasileiro**. Na Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH são inúmeros os casos em que Estados foram condenados pela inobservância do dever de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé dos povos e comunidades tradicionais. Confira-se:

Corte IDH. Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172

[...]

134. **Ademais, a Corte considera 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.**

135. A este respeito, o Relator Especial da ONU sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas observou, de maneira similar, que:

[s]empre que se realize [projetos de grande escala] em áreas ocupadas por povos indígenas, é provável que estas comunidades tenham que atravessar mudanças sociais e econômicas profundas que as autoridades competentes não são capazes de entender, muito menos de antecipar. [O]s principais efeitos [...] incluem a perda de territórios e de terra tradicional, o desalojamento, a migração e o possível reassentamento, esgotamento de recursos necessários para a subsistência física e cultural, a destruição e contaminação do ambiente tradicional, a desorganização social e comunitária, os impactos sanitários e nutricionais negativos de longa duração [e], em alguns casos, abuso e violência.

Em consequência, o Relator Especial da ONU determinou que “[é] essencial o consentimento livre, prévio e informado para a proteção dos direitos humanos dos povos indígenas em relação com grandes projetos de desenvolvimento”.

[...]

147. No presente caso o **Estado não garantiu, com antecedência, a participação efetiva do povo Saramaka, através de seus métodos tradicionais de tomada de decisão, nos processos de concessões madeireiras emitidas dentro do território Saramaka e tampouco compartilhou os benefícios com os membros deste povo**. De acordo com o Comissário de Distrito Strijk, que declarou perante este Tribunal, “não era necessário” consultar ou obter o consentimento do povo Saramaka em relação às concessões madeireiras em questão, tendo em vista que não havia sido informado sobre locais tradicionais Saramaka na área. Nas palavras do Comissário de Distrito Strijk, “se há lugares sagrados, cemitérios e parcelas



agrícolas, então procedemos à consulta; se não há lugares sagrados, cemitérios ou parcelas agrícolas, então não se realiza a consulta”. **Este procedimento, evidentemente, não garante a participação efetiva do povo Saramaka, por meio de seus próprios costumes e tradições, no processo de avaliação da autorização de concessões madeireiras dentro de seu território.** Tal como foi mencionado anteriormente, a questão não é se o Estado deve consultar os Saramaka, mas se, de fato, o Estado também deve obter seu consentimento [...].

Corte IDH. Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245 159.

[...]

160. É por todo o exposto que uma das garantias fundamentais para assegurar a **participação dos povos e comunidades indígenas nas decisões relativas a medidas que afetem seus direitos e, em particular, seu direito à propriedade comunal é, justamente, o reconhecimento de seu direito à consulta, o qual está reconhecido na Convenção no 169 da OIT, entre outros instrumentos internacionais complementares.**

[...]

163. A Convenção no 169 da OIT aplica-se, *inter alia*, “aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total, ou parcialmente, por seus próprios costumes, ou tradições, ou por legislação especial”, razão pela qual **os Estados “deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade”.** Os artigos 13 a 19 dessa Convenção referem-se aos direitos dessas populações sobre suas terras e territórios”, e os artigos 6, 15, 17, 22, 27 e 28 regulamentam as diferentes hipóteses nas quais deve ser aplicada a consulta prévia livre e fundamentada em casos onde se disponham medidas suscetíveis de afetá-las.

164. Diversos Estados, membros da Organização dos Estados Americanos, mediante suas normas internas e por intermédio de seus mais altos tribunais de justiça, incorporaram as normas mencionadas. Desse modo, a legislação interna de vários Estados da região, como, por exemplo, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, e Venezuela, refere-se à importância da consulta ou da propriedade comunitária. Além disso, vários tribunais internos de Estados da região que ratificaram a Convenção no 169 da OIT referiram-se ao direito à consulta prévia, em conformidade com suas disposições. Nesse sentido, altos tribunais da Argentina, Belize, Bolívia, **Brasil**, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Peru ou Venezuela salientaram a necessidade de respeitar as normas de consulta prévia e dessa Convenção. Outros tribunais de países que não ratificaram a Convenção no 169 da OIT referiram-se à necessidade de realizar consultas prévias com as comunidades indígenas, autóctones, ou tribais, sobre qualquer medida administrativa, ou legislativa, que os afete diretamente, bem como sobre a extração de recursos



naturais em seu território. Desse modo, observam-se desdobramentos jurisprudenciais similares por parte de altas cortes de países da região como o Canadá, ou os Estados Unidos da América, ou de fora da região, como a Nova Zelândia, ou seja, a obrigação da consulta, além de constituir uma norma convencional, também é um princípio geral do Direito Internacional.

165. Portanto, está claramente reconhecida, hoje, a obrigação dos Estados de realizar processos de consulta especiais e diferenciados quando determinados interesses das comunidades e povos indígenas corram o risco de ser afetados. Esses processos devem respeitar o sistema específico de consulta de cada povo, ou comunidade, para que possa haver um relacionamento adequado e efetivo com outras autoridades estatais, atores sociais, ou políticos, além de terceiros interessados.

166. A obrigação de consultar as comunidades e povos indígenas e tribais sobre toda medida administrativa, ou legislativa, que afete seus direitos reconhecidos na legislação interna e internacional, bem como a obrigação de assegurar os direitos dos povos indígenas de participar das decisões dos assuntos que digam respeito a seus interesses, está em relação direta com a obrigação geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção (artigo 1.1). Isso implica o dever de organizar, adequadamente, todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos. **O acima exposto implica a obrigação de estruturar as normas e instituições de modo que a consulta às comunidades indígenas, autóctones, nativas, ou tribais, possa ser realizada, efetivamente, em conformidade com as normas internacionais na matéria.** Desse modo, os Estados devem incorporar essas normas aos processos de consulta prévia, de maneira a **gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis** com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas.

167. Posto que o Estado deve garantir esses direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos indígenas possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões, em conformidade com as normas internacionais pertinentes. Nesse sentido, o Estado deve assegurar que os direitos dos povos indígenas não sejam ignorados em qualquer outra atividade, ou acordos, que faça com terceiros particulares, ou no âmbito de decisões do poder público que afetariam seus direitos e interesses. Por esse motivo, caso seja cabível, compete também ao Estado realizar tarefas de fiscalização e de controle em sua aplicação e dispor, quando pertinente, formas de tutela efetiva desse direito, por intermédio dos órgãos judiciais respectivos.

[...]



177. A Corte estabeleceu que para garantir a participação efetiva dos integrantes de um povo, ou comunidade indígena, nos planos de desenvolvimento, ou investimento, dentro de seu território, o Estado tem o dever de consultar ativamente e de maneira fundamentada essa comunidade, segundo seus costumes e tradições, no âmbito de uma comunicação constante entre as partes. Além disso, as consultas devem-se realizar de boa-fé, por meio de procedimentos culturalmente adequados, e devem ter por finalidade chegar a um acordo. Também deve-se consultar o povo, ou a comunidade, em conformidade com suas próprias tradições, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso. O Estado também deve assegurar que os membros do povo, ou da comunidade, tenham conhecimento dos possíveis benefícios e riscos, para que possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento e investimento proposto. Por último, a consulta deve levar em conta os métodos tradicionais do povo, ou da comunidade, para a tomada de decisões. O descumprimento dessa obrigação, ou a realização da consulta sem observar suas características essenciais, comprometem a responsabilidade internacional dos Estados.

[...]

180. No que se refere ao momento em que se deve efetuar a consulta, o artigo 15.2 da Convenção nº 169 da OIT dispõe que “os governos deverão estabelecer, ou manter, procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de determinar-se se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de empreender-se, ou autorizar-se, qualquer programa de prospecção, ou exploração, dos recursos existentes nas suas terras”. Sobre o assunto, este Tribunal observou que se deve consultar, em conformidade com as próprias tradições do povo indígena, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se fosse o caso, pois o aviso antecipado permite um tempo adequado para a discussão interna nas comunidades, e para oferecer uma adequada resposta ao Estado.

181. A esse respeito, a Comissão de Peritos da OIT estabeleceu, ao examinar uma reclamação em que se alegava o descumprimento da Convenção nº 169 da OIT por parte da Colômbia, que o requisito de consulta prévia implica que essa consulta deva ser realizada antes de tomar-se a medida, ou executar o projeto suscetível de afetar as comunidades, inclusive de medidas legislativas, e que as comunidades afetadas sejam envolvidas o quanto antes no processo. Quando se trate de consulta prévia à adoção de uma medida legislativa, os povos indígenas deverão ser consultados antecipadamente, em todas as fases do processo de produção normativa, e essas consultas não devem ser restritas a propostas.

[...]

185. De acordo com as disposições da Convenção nº 169 da OIT, as consultas 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”.



186. A consulta tampouco deve se esgotar num mero trâmite formal, mas deve ser concebida como "um verdadeiro instrumento de participação", "que deve responder ao objetivo último de estabelecer um diálogo entre as partes, baseado em princípios de confiança e respeito mútuos, e com vistas a alcançar um consenso entre elas". Nesse sentido, é inerente a toda consulta com comunidades indígenas o estabelecimento de "um clima de confiança mútua", e a boa-fé exige a ausência de qualquer tipo de coerção por parte do Estado, ou de agentes, ou terceiros que atuem com sua autorização ou aquiescência. Além disso, a mesma consulta, com boa-fé, é incompatível com práticas como as intenções de desintegração da coesão social das comunidades afetadas, seja mediante a corrupção dos líderes comunais ou do estabelecimento de lideranças paralelas, seja por meio de negociações com membros individuais das comunidades, contrárias às normas internacionais. Do mesmo modo, a legislação e a jurisprudência nacional de Estados da região têm-se referido a esse requisito de boa-fé.

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

[...]

Corte IDH. Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros Vs. Honduras. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C No. 304

[...]

215. O Tribunal estabeleceu que, para todo plano de desenvolvimento, investimento, exploração ou extração em territórios tradicionais de comunidades indígenas ou tribais, o Estado deve cumprir as seguintes salvaguardas: i) efetuar um processo adequado e participativo que garanta seu direito à consulta; ii) realizar um estudo prévio de impacto ambiental e social; e iii) quando for o caso, compartilhar de maneira razoável os benefícios que decorram da exploração dos recursos naturais.

216. Sobre a consulta prévia, este Tribunal salientou que o Estado deve garanti-la, mediante a participação em todas as fases de planejamento e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual esteja assentada uma comunidade indígena ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo. Nesse sentido, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser conduzidos desde as primeiras etapas da elaboração ou planejamento da medida proposta, a fim de que os povos indígenas ou tribais possam verdadeiramente influir no processo de tomada de decisões, e dele participar, em conformidade com as normas internacionais pertinentes. Quanto a suas características, a Corte estabeleceu que a consulta deve ser realizada em caráter prévio e de boa-fé, com a finalidade de se chegar a um acordo, adequada, acessível e fundamentada. Em especial, no Caso Sarayaku Vs. Equador, a Corte considerou o Estado responsável por haver



permitido que uma empresa petroleira privada realizasse atividades de exploração de petróleo em seu território, sem havê-lo consultado previamente.

217. Especificamente, a respeito do momento em que se deve efetuar a consulta, o artigo 15.2 da Convenção 169 da OIT salienta que “[e]m caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras”.

218. Em vista do exposto, a Corte considera que a consulta deve ser aplicada anteriormente a qualquer projeto de exploração que possa afetar o território tradicional das comunidades indígenas ou tribais.

[...]

Caso IDH. Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C No. 305

[...]

158. A Corte salientou anteriormente, no Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador, que **o direito à consulta dos povos indígenas e tribais, além de constituir uma norma convencional, é também um princípio geral do Direito Internacional**, que está fundamentado, entre outros, na estreita relação dessas comunidades com seu território e no respeito de seus direitos à propriedade coletiva e à identidade cultural. Esses direitos devem ser garantidos, especialmente, em uma sociedade pluralista, multicultural e democrática. Isso implica a obrigação dos Estados de garantir aos povos indígenas e tribais a participação nas decisões relativas a medidas que possam afetar seus direitos, e, particularmente, seu direito à propriedade comunal, de acordo com seus valores, costumes e formas de organização. Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT reconhece as aspirações dos povos indígenas e tribais de “assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e de seu desenvolvimento econômico, e a manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, no âmbito dos Estados em que vivem”. Além disso, em conformidade com o disposto no artigo 6.1 da Convenção 169 da OIT, “[a]o 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”.

159. Cumpre lembrar que a obrigação de consultar os povos indígenas e tribais está em relação direta com a obrigação geral do Estado de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos no artigo 1.1 da Convenção. Isso implica o dever do Estado de organizar adequadamente todo o aparato governamental e de estruturar suas normas e instituições de forma que a consulta às comunidades indígenas e tribais possa ser

Página 12 de 19

Documento assinado via Token digitalmente por WILSON ROCHA DE ALMEIDA NETO, em 04/04/2023 18:27. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 2293762f.6060d154.726ab32c.bb588f6c1



efetivamente realizada, em conformidade com as normas internacionais na matéria. O exposto é necessário para possibilitar a criação de canais de diálogo sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas e tribais nos procedimentos de consulta e participação mediante instituições representativas.

160. Especificamente com respeito ao direito à propriedade coletiva, ademais, o Estado deve garantir **o direito de consulta e participação em todas as fases de planejamento e implementação de um projeto ou medida que possa afetar o território de uma comunidade indígena ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, o que deve ser realizado desde as primeiras etapas da elaboração ou planejamento do projeto ou da medida proposta, a fim de que os povos indígenas possam verdadeiramente influir no processo de tomada de decisões, e dele participar, em conformidade com as normas internacionais pertinentes.** Nesse sentido, cabe ao Estado assegurar que os direitos dos povos indígenas e tribais não sejam ignorados em qualquer outra atividade ou acordo que faça com terceiros, ou **no âmbito de decisões do poder público que afetariam seus direitos e interesses.** Por esse motivo, quando for o caso, cabe também ao Estado executar tarefas de fiscalização e de controle, e mobilizar, quando seja pertinente, formas de tutela efetiva desse direito, por meio dos órgãos judiciais respectivos. Quanto a suas características, a Corte estabeleceu que a consulta deve ser realizada em caráter prévio, de boa-fé, com a finalidade de chegar a um acordo, adequada, acessível e fundamentada.

162. Nesse caso, cabe determinar se o Estado cumpriu ou não a obrigação de garantir o direito à consulta da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz, levando em conta que alguns dos elementos essenciais do referido direito compatível com a legislação e a jurisprudência interamericana, a prática dos Estados e a evolução do Direito Internacional são: a) o caráter prévio da consulta; b) a boa-fé e a finalidade de chegar a um acordo; c) a consulta adequada e acessível; d) o estudo de impacto ambiental; e e) a consulta informada.

[...]

Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400

[...]

174. De acordo com o que ressaltou a Corte, a respeito de obras ou atividades dentro do território indígena, o Estado, por um lado, deve observar os requisitos comuns a toda limitação ao direito de propriedade por “razões de utilidade pública ou de interesse social”, de acordo com o artigo 21 da Convenção, o que implica o pagamento de uma indenização. Por outro lado, deve cumprir “as seguintes três garantias”: em primeiro lugar, **“assegurar a participação efetiva” dos povos ou comunidades, “em conformidade com seus costumes e tradições”, dever que exige que o Estado aceite e preste informação, e que implica uma comunicação constante entre as partes.** As consultas devem ser realizadas de boa-fé, mediante procedimentos culturalmente adequados e devem ter por

Página 13 de 19

Documento assinado via Token digitalmente por WILSON ROCHA DE ALMEIDA NETO, em 04/04/2023 18:27. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 2293762f.6060d154.726ab32c.bb588f6c



finalidade chegar a um acordo. Em segundo lugar, deve “garantir que não se emitirá nenhuma concessão dentro d[o] território, a menos e até que entidades independentes e tecnicamente capazes, sob a supervisão do Estado, realizem um estudo prévio de impacto [...] ambiental”. Em terceiro lugar, deve garantir que as comunidades indígenas “se beneficiem razoavelmente do plano que seja executado dentro de seu território”.

[...]

181. A Corte destaca que a obra em questão se referia a uma ponte internacional. Nesse sentido, trata-se de um empreendimento relevante quanto ao trânsito fronteiriço e ao comércio internacional. Em uma obra dessa natureza estão envolvidas a gestão e a política estatal a respeito das fronteiras territoriais, bem como decisões com implicações econômicas. Por esse motivo, está envolvido o interesse do Estado e sua soberania, bem como a gestão governamental de interesse da população argentina em geral.

182. A Corte reconhece, então, que a importância da obra justificava uma avaliação cuidadosa, que levasse em conta as implicações expostas. Isso, no entanto, não autoriza o Estado a deixar de observar o direito das comunidades de serem consultadas. A esse respeito, cumpre salientar que, em sua contestação, a Argentina declarou que o Instituto Nacional de Assuntos Indígenas havia “considera[do] que a construção da Ponte Internacional sobre o rio Pilcomayo Misión La Paz (Argentina) – Pozo Hondo (Paraguai), assim como outros caminhos e edifícios diversos, modifica sensivelmente a forma de vida das comunidades indígenas, e que teria sido oportuna a realização de consultas, assim como um [r]elatório sobre o impacto ambiental dessas obras”.

183. A Corte alerta, em concordância com o exposto, que, com efeito, não consta que tivesse existido processo de consulta prévia [...].

184. Pelos motivos expostos, em relação à construção da ponte internacional, a Corte conclui que o Estado descumpriu sua obrigação de procurar mecanismos adequados de consulta livre, prévia e fundamentada às comunidades indígenas afetadas. Por conseguinte, violou em seu prejuízo o direito de propriedade e de participação, em relação às obrigações estatais de respeitar e garantir os direitos. Por esse motivo, descumpriu os artigos 21 e 23.1 da Convenção, em relação ao artigo 1.1 do tratado.

A partir dos preceitos normativos acima transcritos, bem como da jurisprudência pátria e internacional, é certo que a garantia do direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé **não pode configurar mera formalidade**. Deve, ao contrário, ser dotada de efetividade prática, de modo que os interesses das populações tradicionais sejam, de fato, considerados e tenham o condão de influenciar as decisões a serem tomadas pelos responsáveis por empreendimentos que possam vir a causar impactos na sua cultura, seus bens e direitos, seu modo de viver e, até mesmo, na sua existência.

Ressalte-se que, na linha da interpretação internacional, o direito de consulta e participação deve ser observado **em todas as fases de planejamento e implementação de um projeto ou medida que possa afetar os povos ou comunidades tradicionais, não podendo ser delegado "a uma empresa privada ou a terceiros, muito menos à mesma**

Página 14 de 19

Documento assinado via Token digitalmente por WILSON ROCHA DE ALMEIDA NETO, em 04/04/2023 18:27. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 2293762f.6060d154.726ab32c.bb588f6c



empresa interessada (...)".

Para garantir a efetividade desse direito, não há como negar que a consulta deve ser realizada de maneira **prévia** à tomada de decisões administrativas e legislativas que afetem diretamente os povos ou comunidades tradicionais.

Sobre a temática, vejam-se as elucidativas palavras da Subprocuradora-Geral da República Deborah Duprat (A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. ESMPU, Brasília - DF, 2015. págs. 69 e 70):

[...]

A consulta é prévia exatamente porque é de boa-fé e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, chegar-se à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. Aquilo que se apresenta como já decidido não enseja, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão. A Resolução CONAMA n. 1, de 23 de janeiro de 1986, que “dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental”, diz, em seu art. 5º, I, que o estudo de impacto ambiental deve “contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”. Esse é um norte bastante adequado também para a consulta, inclusive naqueles casos em que se exige prévia autorização do Congresso Nacional. A **Convenção n. 169 não deixa dúvidas quanto a esse ponto: a consulta antecede quaisquer medidas administrativas e legislativas com potencialidade de afetar diretamente povos indígenas e tribais.**

[...]

A consulta também pressupõe que nenhuma, absolutamente nenhuma, fase da obra se inicie antes que estejam disponíveis todos os dados técnicos acima referidos, que permitam aos grupos se posicionarem nesse processo dialógico. A despeito da obviedade da assertiva, o que se vem observando, no Brasil, é que muitas das informações que deveriam constar do diagnóstico só são produzidas mais tardiamente, como condicionantes das licenças de instalação e de operação. Assim a obra, o mais das vezes, chega à fase final sem que os grupos tenham acesso à principal informação que os capacitaria a uma decisão consequente: a avaliação dos impactos do empreendimento sobre eles próprios. É evidente a subversão do processo de consulta em seus três pilares: deixa de ser prévia, de boa fé e dialógica. [...] [destaques acrescidos]

Assim, impende reconhecer que não procede o entendimento esposado pelo Estado de Minas Gerais de que a mera previsão de "consulta" a ser realizada durante o processo de licenciamento ambiental seria suficiente para assegurar o gozo e o exercício de tal direito fundamental.

A vingar tal entendimento, poder-se-ia argumentar, em desdobramento lógico,

Página 15 de 19

Documento assinado via Token digitalmente por WILSON ROCHA DE ALMEIDA NETO, em 04/04/2023 18:27. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 2293762f.6060d154.726ab32c.bb588fcd



que não haveria razão para a legislação exigir, no que tange à sociedade em geral, a realização de audiência pública com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital (art. 39 da Lei nº 8.666/93), já que, no processo de licenciamento de empreendimento de tal porte, também há previsão da realização de audiência pública (cf. Resolução CONAMA nº 01/86 e Resolução CONAMA nº 09/87).

Ora, é evidente que uma consulta realizada antes da própria publicação do edital não tem o mesmo objeto e finalidade daquela realizada na fase de licenciamento ambiental do empreendimento.

Tal raciocínio deve-se aplicar, com ênfase, para as consultas livres, prévias, informadas e de boa-fé das comunidades e povos tradicionais, visto que serão diretamente afetados pelo empreendimento e há a previsão, específica e circunstanciada, do exercício de tal direito fundamental.

E não se diga que a consulta pública anteriormente realizada pelos agravados se prestaria a atender ao direito em questão, visto que, para além de se tratar de institutos diversos, com destinatários, objeto e finalidades diferentes, a consulta aos povos e comunidades tradicionais, pelas circunstâncias normativas e fáticas já aduzidas acima, deve se dar de modo **especificamente** informado sobre as consequências diretas de um empreendimento de tal porte para eles. Vale dizer, a consulta deve ser realizada com informações e assessoria técnicas adequadas sobre todos os impactos especificamente relacionados à terra, à vida e à cultura de tais povos e comunidades, de modo a subsidiar a sua decisão.

Ainda sobre tal ponto, imperioso ressaltar que o próprio Estado de Minas Gerais, quando afirma que a realização do procedimento licitatório foi precedida de "*amplos estudos, sob os mais variados impactos do empreendimento, os quais duraram mais de 2 (dois) anos e vastas revisões*" (ID 267260627 - p. 4), deixa patente ter tido tempo suficiente para a realização da consulta prévia, livre, informada e de boa-fé dos povos e comunidades tradicionais atingidos, mas optou por postergá-la, delegando o exercício desse dever ao parceiro privado contratado para a execução do empreendimento.

Observe-se que o referido agravado só veio a encetar tratativas com o Ministério Público Federal a respeito de tal consulta e seus protocolos em abril de 2022 (ID 267260627 - pág. 5), inclusive depois de já publicado o Aviso de Licitação Concorrência Internacional SEINFRA nº 001/2022 no Diário Executivo.

Daí porque o fundamento utilizado na decisão agravada - de que a consulta deve ser realizada "*de maneira apropriada às circunstâncias*" - não tem o condão de afetar a procedência da demanda em questão. As circunstâncias atuais foram criadas pelo próprio Estado de Minas Gerais.

Demais disso, a realização dos amplos estudos referidos por tal agravado, que



contou, inclusive, com a realização de consultas e audiências públicas, denota a plena ciência do ente político quanto à necessidade de adequação e alteração dos projetos antes que fosse efetivada a contratação da empresa responsável pela execução do empreendimento. Essa postura ativa do ente político em avaliar previamente os impactos ambientais - o que, contudo, não foi feito adequadamente em relação aos povos e comunidades tradicionais diretamente afetados - se contrapõe à própria alegação, veiculada na defesa do referido agravado, de que não haveria necessidade de consulta dos povos e comunidades tradicionais na fase de planejamento do empreendimento.

A verdade é que é cediço que a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé das comunidades e povos tradicionais, em regra, implica profundas e complexas mudanças na concepção, no tempo e na execução dos projetos de empreendimentos de grande porte, muitas vezes acompanhadas de alterações nos custos das obras. Não é por outra razão que situações similares ao presente caso, conforme apontado pelo *Parquet* Federal em primeiro grau (ID 255828622 - Pág. 13), não são raras no cenário nacional.

Conquanto o Estado de Minas Gerais intente fazer crer que não haveria qualquer prejuízo para as comunidades com a decisão de lançar mão, de logo, da licitação, não há como negar que, para além de, com tal conduta, obstar que se influísse na própria decisão sobre a viabilidade do empreendimento (já que decidido executar o certame sem a consulta livre, prévia e informada), os próprios estudos sobre o diagnóstico dos povos e comunidade e respectivos impactos foram realizados sem a efetiva participação destes, o que, por óbvio, prejudica o devido conhecimento de uma dimensão importante da problemática fática e jurídica implicada no empreendimento e, por consequência, a própria decisão sobre este e suas características.

Nesse contexto, inclusive, revela-se pertinente e necessário, conforme premissa destacada pelo MPF em primeiro grau (ID 255828622 - pág. 10/11), que, na análise dos impactos para as comunidades e povos tradicionais, *"deve ser respeitado o conceito de território tradicional, que não se restringe aos locais onde estão estabelecidas as moradias dos integrantes das comunidades tradicionais ou às terras exclusivamente por eles ocupadas, mas que também abrange 'as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma' (art. 7.1. da Convenção 169 da OIT) e a que 'tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência' (art. 14.1 da Convenção 169 da OIT)"*.

A licitação concretiza a deliberação sobre a realização do empreendimento, inclusive sobre as bases fundamentais das suas características, implicações e traçado. A título meramente ilustrativo, insta citar o item 15.5.3 da Cláusula Décima Quinta da Minuta do Contrato (ID 255827643 - pág. 61), que prevê que *"O PROJETO FUNCIONAL deverá considerar o desenho geométrico, os parâmetros de desempenho e os parâmetros técnicos do PER"*.

Assim, a despeito de haver previsão da possibilidade de alterações futuras,



imperioso reconhecer que, desde o diagnóstico até as decisões sobre a viabilidade e realização do empreendimento e sobre a delimitação do traçado, do desenho geométrico, da especificação das obras e dos serviços implicados, houve patente descompasso com as normas incidentes na espécie, já reportadas acima, além dos princípios da precaução e da participação. Tal circunstância implica manifesta nulidade dos atos praticados.

No que se refere ao argumento do Estado de Minas Gerais - e da própria decisão agravada - no sentido de que a sessão pública realizada no dia 12/08/2022 teve como escopo, exclusivamente, a escolha do parceiro privado, ao qual caberá, por ocasião do licenciamento da obra, promover a consulta prévia às comunidades quilombolas atingidas, cumpre repisar as considerações do Ministério Público Federal em manifestação apresentada na ação civil pública de origem (ID 255828622 - pág. 13):

"[...] Ainda que, no item 3.19 da contestação de Id. 1287564442, o Estado de Minas Gerias sustente que 'a tão só realização do citado leilão não traz consigo iminência de dano de qualquer natureza', deve ser ressaltado que, **no caso de projetos de grande porte, em que há investimentos vultosos, percebe-se que, à medida em que suas etapas vão se consolidando no mundo dos fatos, mais difícil se torna garantir que a consulta prévia tenha de fato um impacto relevante na conformação dos empreendimentos, que vão assumindo contornos de um 'fato consumado'. As consultas tendem, então, a tornar-se mera formalidade, uma etapa a ser superada, um teatro democrático, substancialmente esvaziado.** [...] [destaques acrescidos]

A realização da oitiva dos povos tradicionais afetados apenas por ocasião do licenciamento ambiental, quando já tiveram início os trâmites administrativos para a realização do empreendimento, inclusive após a contratação da empresa que será responsável por sua execução, não concretiza o verdadeiro escopo da norma inserta no artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT.

Aliás, para além de obstar a discussão sobre a própria viabilidade do empreendimento e de prejudicar o conhecimento prévio e efetivo sobre a verdadeira dimensão dos impactos dele decorrentes, a realização da licitação e a execução dos atos subsequentes sem a referida consulta prévia somente contribuem para aumentar ainda mais a pressão sobre as comunidades e os povos tradicionais quando do exercício (futuro) de uma consulta sobre o respectivo empreendimento.

Quanto aos argumentos apresentados pelo INCRA, impende pontuar que, para além de o Decreto nº 11.232, de 10 de outubro de 2022, não se limitar a circunscrever a atuação da autarquia, em relação aos remanescentes de quilombos, apenas às atividades referentes ao licenciamento ambiental, não possuem o condão de afetar o objeto do presente agravo de instrumento. Ademais, conforme já destacado, o próprio INCRA asseverou, em sua peça, que *"não quer dizer que o Incra não coadune com a necessidade de consulta das Comunidades com relação às deliberações governamentais que afetem seus territórios e seus*



modos de organização social, mas, nesses casos, entende-se que o próprio ente federativo deve buscar realizar as consultas, de acordo com protocolos específicos, garantindo, com isso, os interesses da população envolvida" (ID 264662141).

É de rigor, portanto, o provimento do presente agravo de instrumento, inclusive com o deferimento do pleito de antecipação da tutela recursal para a suspensão dos trâmites administrativos relacionados à Concorrência Pública Internacional nº 001/2022 de modo a evitar grave risco ao resultado útil da demanda, que pode culminar na execução de um empreendimento de elevadíssima monta, sem que sejam respeitados os direitos das minorias étnicas diretamente afetadas.

Pelo exposto, o Ministério Público Federal manifesta-se pelo conhecimento e provimento do agravo de instrumento e pela concessão do pedido de antecipação da tutela recursal.

Belo Horizonte/MG, data da assinatura eletrônica.

(Assinado Digitalmente)

WILSON ROCHA DE ALMEIDA NETO
PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA

