



27/06/2025

Número: **1001591-51.2025.4.01.3908**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Itaituba-PA**

Última distribuição : **27/06/2025**

Valor da causa: **R\$ 1.700.000.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
INSTITUTO KABU (AUTOR)		MELILLO DINIS DO NASCIMENTO (ADVOGADO)		
CENTRO SANTO DIAS DE DIREITOS HUMANOS DA ARQ DE S PAULO (AUTOR)		MELILLO DINIS DO NASCIMENTO (ADVOGADO)		
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (REU)				
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2194554175	27/06/2025 16:24	Petição inicial	Petição inicial	Polo ativo

MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA VARA FEDERAL CÍVEL E CRIMINAL DA SSJ DE ITAITUBA-PA

O **INSTITUTO KABU**, associação indígena sem fins lucrativos, constituída por 18 comunidades indígenas¹, inscrita no CNPJ sob o nº 09.510.050/0001-93, com sede administrativa em Novo Progresso-PA (na Av. Dr. Isaías Antunes Pinheiro, 294, Bairro Luzia, CEP 68.193-000), representada, na forma de seus Estatutos Sociais (**Docs. 1A, 1B e 1C**), por DOTO TAKAK IRE, Diretor-Presidente, portador da carteira de identidade nº 2.834.763-SSP/PA e do CPF nº 563.801.602-30, e o **CENTRO SANTO DIAS DE DIREITOS HUMANOS**, com sede na Av. Higienópolis, 890 – São Paulo – SP, devidamente inscrito no CNPJ/MF sob nº 56.463.714/0001-3, representado por seu Presidente, na forma de seus Estatutos Sociais (**Doc. 2**)², LUCIANO CAPARROZ PEREIRA DOS SANTOS brasileiro, portador da Carteira de Identidade Profissional nº 134.472 e do CPF 851899528-00, vêm, por seus advogados (**Docs. 3A, 3B e 3C**), respeitosamente, perante Vossa Excelência, ajuizar a presente

1

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA (LIMINAR)

em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)**, autarquia federal inscrita no CNPJ sob o nº 04.898.488/0001-76, com sede no SCES, Trecho 3, Lote 10, Projeto Orla Polo 8, Brasília/DF, CEP 70200-003, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

¹ São 18 aldeias e comunidades associadas ao Instituto Kabu: *Baú e Kamure*, na Terra Indígena (TI) Baú; *Mekrãnoti, Kubenkokre, Pykany, Jabui, Krimej, Kawatum, Mopkrore, Pykatôti, Pyngrajtire, Pytãrekô, Rõnkuim, Barure e Kàkamkuben*, na TI Menkragnoti; e as aldeias *Kresan e Sonkwei*, na TI Panará, estas duas localizadas na porção ocidental do rio Xingu, no bloco de terras indígenas Kayapó e Panará, na região sudoeste do Pará, conforme Doc. 1C.

² O Centro Santo Dias de Direitos Humanos é uma entidade ligada à Arquidiocese de São Paulo, focada na defesa e promoção dos direitos humanos. O centro busca superar a violência e construir uma sociedade mais justa, solidária e pacífica, atuando na defesa dos direitos fundamentais do cidadão, incluindo direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Ele leva o nome de Santo Dias da Silva, um líder operário assassinado durante uma greve (1979), que se tornou símbolo da luta operária contra a desigualdade.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



1 – DOS FATOS

A presente ação decorre de uma série de atos, omissões e irregularidades praticadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na concessão da Ferrovia EF-170³, conhecida como Ferrogrão. O projeto impactará diversas comunidades indígenas, incluindo os povos das Terras Indígenas Baú, Menkrãgnoti e Panará, na região Norte do Brasil.

A Ferrogrão, empreendimento de grande porte, possui a extensão de 939,9 km, iniciado ao norte da sede municipal de Sinop/MT, prosseguindo até o distrito de Miritituba, no município de Itaituba/PA., planejado para conectar o Estado do Mato Grosso ao porto fluvial, visando ao escoamento de grãos. Veja-se o mapa da situação do empreendimento na figura 14:



Fonte: Apresentação Audiência Pública nº 014/2017 – Sessão Presencial de Brasília/DF.

O mapa 1 mostra o traçado da Ferrogrão e sua relação com as Terras Indígenas Baú, Menkrãgnoti e Panará, conforme consta da Ficha de Caracterização de Atividade (FCA) disponível no site do IBAMA e que descreve o projeto como “Implantação da

³ Cf. informa o sítio da ANTT: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/ferrograo-ef-170>. Acesso em 16 jun. 2025.

⁴ Ver site da ANTT. Disponível em <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/ferrograo-ef-170>. Acesso em 26 jun. 2025.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C

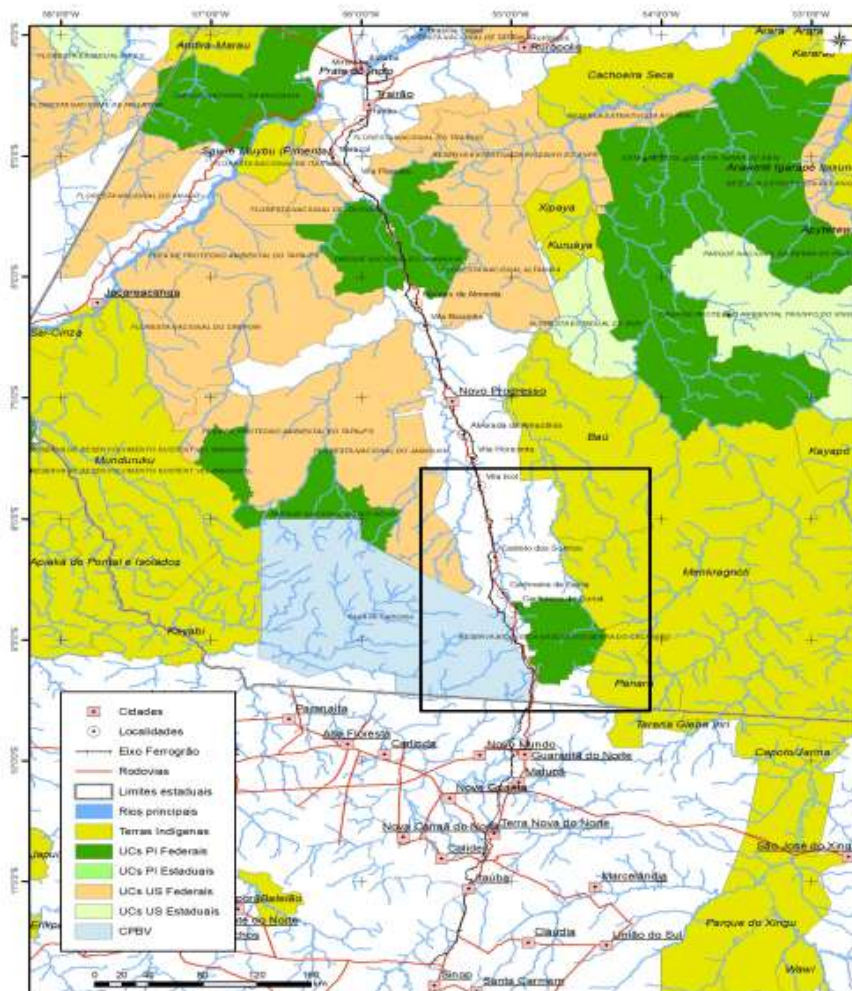


MARLON REIS
& ESTORILIO
ADVOCACIA



infraestrutura ferroviária da EF-170 no trecho compreendido entre Sinop/MT e Itaituba/PA, distrito de Miritituba”⁵.

Mapa 1: Traçado da Ferrogrão (área destacada apresentada no Mapa 2



3

⁵ Cf. informa o sítio do IBAMA: https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empreendimentos.php. Acesso em 16 jun. 2025.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Dos 939,9 km da Ferrogrão, 131,9 km desenvolvem-se sobre área da bacia hidrográfica do rio Curuá, que inclui também grande parte da Terra Indígena Baú, como pode ser visto no mapa 2. E no trecho paraense da ferrovia, um trecho de quase 380 km (40% do total) em muitos pontos ela está muito próxima das terras indígenas Baú, Menkragnoti e Panará, exatamente na região onde se deu o “dia do fogo”, em agosto de 2019⁶, e onde os índices de desmatamento mantêm-se extremamente elevados desde que teve início a pavimentação da BR-163.

Na fase de audiências públicas realizadas pela ANTT, em dezembro de 2017 (Audiência Pública nº 14/2017), para a continuação do projeto, conforme direito à participação e transparência no processo decisório, a agência **assumiu a obrigação** de seguir adequadamente os ritos necessários da consulta e do consentimento livre, prévio e informado (CCPLI) aos povos originários, na forma da Ata em anexo (Doc. 4) e da Convenção da OIT nº 169.

A Consulta Prévia Livre e Informada a que os povos indígenas têm direito, nos termos da Convenção 169, da OIT, será devidamente cumprida para o povo Kayapó, previamente ao encaminhamento do processo referente à concessão da EF-170, ao Tribunal de Contas da União.

Dito de outra forma, a ANTT está obrigada a somente levar adiante o processo de desestatização no Tribunal de Contas da União (TCU)⁷, após a realização da consulta e do consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT 169)⁸, por meio do Protocolo de Consulta do Instituto Kabu (Doc. 5).

5

⁶ BBC News. **O que se sabe sobre o 'Dia do Fogo', momento-chave das queimadas na Amazônia.** Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037>. Acesso em 19 jul. 2024.

⁷ Cf. art. 175 da Constituição Federal, e a Lei Federal nº 8.987, de 13/2/1995, e suas alterações (Lei nº 9.704/1995, Lei nº 14.133/2021 e Lei nº 14.273/2021).

⁸ O direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado (CCPLI) foi previsto na Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (doravante Convenção nº 169/OIT) como ferramenta para a superação do paradigma jurídico integracionista vigente até o final da década de 80, e dispõe que os sujeitos interessados deverão ser consultados pelos governos sempre que forem previstas medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente. O direito à CCPLI recebeu proteção jurídica nacional com a ratificação da Convenção nº. 169/OIT, no dia 20 de junho de 2002 (Decreto Legislativo nº 143/2002), e que entrou em vigor em 25 de julho de 2003 (Decreto Executivo nº 5051/2004). Atualmente a Convenção nº 169 da OIT está prevista no Decreto nº 10.088/2019, que “consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil”. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em vigor no Brasil desde 25 de setembro de 1992 (Decreto nº 678/1992), e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), assinada em 2007, também oferecem proteções internacionais, localizando o direito à CCPLI no rol dos direitos humanos fundamentais para povos indígenas e tribais. Pelo fato de disporem sobre direitos humanos, as citadas Convenções foram incorporadas à legislação brasileira na qualidade de normas



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



A ANTT descumpriu a sua obrigação. Esta é a principal razão da presente ação civil pública (ACP). Ainda em julho de 2020 foi protocolado (Despacho nº 39/2020/GM/Minfra – **Doc. 6**) no TCU o **Plano de Outorga para Concessão da EF-170** (Ferrogrão) – **Doc. 7**, processo atualmente em curso na Corte de Contas, sob o número TC 025.756/2020-6 (**Doc. 8**).

Da mesma forma, o *site* da ANTT, informa que a desestatização da Ferrogrão já se encontra no TCU, conforme a seguinte imagem 1:

Imagem 1 – Andamento da Ferrogrão – EF 170⁹



6

supralegais, possuindo aplicabilidade imediata, como tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal (STF), v.g., no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 3 de dezembro de 2008.

⁹ Fonte: Site da ANTT. Disponível em <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/ferrograo-ef-170>. Acesso em 26 jun. 2025.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



O Instituto Kabu recebeu, do Diretor Geral da ANTT (**Doc. 9**), de 01 de fevereiro de 2024, documento em que a Agência **(i)** expressava o seu “pesar” ao reconhecer que errou no ocorrido¹⁰; **(ii)** comprometia-se a “cooperar”¹¹ com os povos originários, o Instituto Kabu e as suas comunidades; e que **(iii)** estariam “comprometidos em assegurar que esse processo seja conduzido de maneira justa e inclusiva, respeitando os direitos e interesses de todas as comunidades afetadas”¹². Não somente foi reconhecida a violação dos direitos indígenas e fundamentais, como a ANTT afirmou que daria prosseguimento aos seus intentos e, assumiu de forma objetiva a sua responsabilidade pelo descumprimento da obrigação. Evidente que a requerida é *confessus reus*.

Entretanto, novos e graves fatos chamaram a atenção das lideranças indígenas e a Diretoria do Instituto Kabu, colocando em dúvida a possibilidade de a ANTT honrar o que foi assumido: **(i)** a movimentação no processo SEI da Ferrogrão, sendo direcionado a um dos diretores da agência sem nenhum comunicado a respeito de necessidade de decisão por parte de algum membro da diretoria e sem nenhum documento de base técnica; e **(ii)** a inserção pela Superintendência de Concessão (SUCON) como um projeto a ser levado a leilão no ano de 2025 pela ANTT (Despacho Orçamento 2025, **Doc. 10**).

Diante deste fato, o Instituto Kabu pediu informações ao Ministério dos Transportes e à ANTT (**Doc. 11**), em 12 de julho de 2024, que respondeu que a decisão (o referido **Doc. 10**) de levar adiante a concessão da Ferrogrão era uma “boa prática”, sem qualquer relação com o referido acordo celebrado (**Doc. 12**). Veja-se:

“Assim, o cronograma questionado no requerimento do Instituto Kabu, que estabelece a realização do leilão já no ano de 2025, decorre apenas e tão somente da previsão com base em experiências pretéritas em empreendimentos semelhantes, não significando qualquer intuito desta Pasta em atropelar etapas essenciais ao procedimento. (*sic*).

Evidente que esta decisão da ANTT viola completamente os direitos dos povos indígenas e, mais grave, o compromisso celebrado entre o Instituto Kabu e a ANTT, na

¹⁰ Cf. Ofício SEI nº 2908/2024/DG-ANTT, de 01 de fevereiro de 2024, segundo parágrafo: “*pesar em relação à condução das fases iniciais do projeto da EF-170, conhecido como Ferrogrão, especialmente no que diz respeito ao processo de consulta prévia, livre e informada, conforme previsto na Convenção 169 da OIT, a qual, infelizmente, não foi devidamente observada*”.

¹¹ Cf. Ofício SEI nº 2908/2024/DG-ANTT, de 01 de fevereiro de 2024, quinto parágrafo: “*atuar de forma cooperativa para garantir que as consultas, conforme estabelecido pela OIT 169, conduzidas pelo Ministério dos Transportes e demais ministérios pertinentes, ocorram de maneira transparente, assertiva e de acordo com as necessidades levantadas para fins socioambientais*”.

¹² Idem, parágrafo quinto.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



forma do documento anexado aos autos (Doc. 4). É enorme a insatisfação das comunidades com o processo conduzido até o momento. Reforça-se a percepção de que as vozes dos povos indígenas não estão sendo devidamente consideradas, tudo como dantes. As comunidades envolvidas se sentem excluídas e marginalizadas nas decisões que as afetam diretamente, como aquelas que versam sobre suas vidas e seus territórios, com grave impacto nos direitos humanos e ambientais.

A situação vem sendo debatida em importantes meios de comunicação, abordando as discussões e as problemáticas acarretadas aos territórios indígenas que serão afetados pelo projeto, como pode-se verificar em rápida pesquisa no Portal G1:

Portal G1. Ferrogrão: entenda a polêmica por trás da ferrovia que quer ligar o PA ao MT e que está em pauta no STF. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/05/31/ferrograo-entenda-a-polemica-por-tras-da-ferrovia-que-quer-ligar-o-pa-ao-mt-e-que-esta-em-pauta-no-stf.ghtml>. Acesso em: 12 de ago. De 2024.

Brasil de Fato. Indígenas rompem com grupo de trabalho do governo federal sobre a Ferrogrão. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/07/29/indigenas-rompem-com-grupo-de-trabalho-do-governo-federal-sobre-a-ferrograo>. Acesso em: 12 de ago. de 2024.

Terra de Direitos. Estudos da Ferrogrão são retomados e povos indígenas o Pará continuam sem garantia de consulta prévia. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/estudos-da-ferrograo-sao-retomados-e-povos-indigenas-o-para-continuam-sem-garantia-de-consulta-previa/23912>. Acesso em: 12 de ago. De 2024.

LE MONDE Diplomatie Brasil. Ferrogrão: uma queda de braço entre multinacionais e povos da floresta. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/ferrograo-multinacionais-povos-da-floresta/>. Acesso em: 12 de ago. De 2024.

Da mesma forma, o Mapa de Conflitos Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil da Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ)¹³ evidencia claramente a dimensão do projeto da

¹³ FIOCRUZ. Mapa de Conflitos Injustiças e Saúde no Brasil. MT – Dezenas de povos indígenas e ribeirinhos lutam contra Projeto Ferrogrão. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/mt-dezenas-de-povos-indigenas-e-ribeirinhos-lutam-contr-projeto-ferrograo/>. Acesso em: 12 ago. 2024.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Ferrogrão, bem como toda a problemática envolvendo os povos indígenas e os territórios afetados, conforme segue trecho do texto abaixo:

O Projeto Ferrogrão, a ferrovia EF-170, se iniciou em 2012, com o Programa de Investimentos em Logísticas (PIL) do Governo Federal. Orçada em R\$ 12,7 bilhões, com capacidade de transportar 58 milhões de toneladas de grãos entre Sinop/MT e Itaituba/PA, foi pensado com a intenção de criar um novo corredor de exportação pelo Arco Norte. Seu traçado foi desenhado pelo grupo de empresas do setor graneleiro formado pela Amaggi – grupo pertencente do ex-ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2016-2019), Blairo Maggi -, ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus e Estação da Luz Participações (EDLP), de acordo com a agência de notícias A Pública.

O desenho do trajeto da linha férrea é paralelo ao da BR-163, a rodovia Cuiabá – Santarém, onde é feito o percurso da soja do Mato Grosso até o Pará, levando os grãos aos portos de armazenamento das empresas em Itaituba/PA (...). De lá, balsas cheias de grãos seguem para o porto de Barcarena/PA, na região metropolitana de Belém, e alcançam o oceano Atlântico em direção à China e outros países.

Conforme o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) produzido pela Estação da Luz Participações (EDLP), **o projeto Ferrogrão está inserido integralmente na Amazônia Legal (definida de acordo com a Lei nº 1.806 de 1953), com uma extensão de, aproximadamente, 933 km**, interceptando os municípios de Cláudia, Itaúba, Nova Canaã do Norte, Carlinda, Nova Santa Helena, Colíder, Terra Nova do Norte, Nova Guarita, Peixoto de Azevedo, Matupá, Novo Mundo e Guarantã do Norte, todos no Estado do Mato Grosso; além de Novo Progresso, Altamira e Trairão, no Estado do Pará.

De acordo com o Instituto Socioambiental (ISA), nesse trajeto encontram-se ao menos 48 áreas protegidas, entre unidades de conservação e terras indígenas – quais sejam: Parque Indígena do Xingu, Terra Indígena Wawí, Terra Indígena Capoto/Jarina, Terra Indígena Panará, Terra Indígena Menkragnoti, Terra Indígena Kayapó, Terra Indígena Bajonkore, Terra Indígena Baú, Terra Indígena Munduruku, Terra Indígena Kayabi, Terra Indígena Betalão, Terra Indígena Kuruaya, Terra Indígena Xipaya, Terra Indígena Cachoeira Seca do Iriri, Terra Indígena Andirá-Marau, Terra Indígena Arara, Terra Indígena Kararaô, Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu, Terra Indígena Itauna-Itata -, **em um**

9



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



espaço com altos índices de desmatamento, degradação ambiental e reincidentes conflitos fundiários.

Sob essas condições, a falta de consulta e consentimento prévio e o descumprimento das obrigações legais e internacionais por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em relação ao projeto Ferrogrão demonstram a gravíssima ausência de observância dos direitos fundamentais das comunidades indígenas afetadas.

O projeto, que tem o potencial de impactar significativamente as terras e os modos de vida de diversas comunidades indígenas, localizadas ao longo de seu traçado, vem sendo mantido sem que as vozes das famílias indígenas afetadas tenham sido devidamente ouvidas ou suas preocupações consideradas, na forma da legislação.

Em matéria do Le Monde Diplomatique Brasil, a liderança indígena, Mydejere Kayapó, também relações públicas do Instituto Kabu, relata a situação e a negligência do Estado brasileiro, representado pela ANTT, como segue descrito abaixo trecho da reportagem:

“Não fomos consultados e seremos impactado”. [...] projeto Ferrogrão vai impactar de todas as formas possíveis os povos que ali vivem. As obras trarão pessoas circulando perto do território, aumento de grilagem de terras, sem contar o impacto no meio ambiente e nas culturas dos povos e comunidades tradicionais. Sobre o processo de consulta, Mydjere destaca que até o momento os indígenas não foram consultados pelo governo e que a ANTT está usando um documento de uma ata, alegando que os povos indígenas foram consultados, o que de fato não aconteceu. “A ANTT e o pessoal do governo estão usando um documento de uma reunião que foi realizada em 2017, e eles estão dizendo que esse documento já é um tipo de consulta, que não é verdade. Então nós estamos querendo sentar com a empresa e conversar. Porque a gente não é contra o desenvolvimento, mas o nosso direito está sendo violado, e é isso que a gente é contra, pois não fomos consultados”, reforça Mydjere. (LE MONDE Diplomatique Brasil. Ferrogrão: uma queda de braço entre multinacionais e povos da floresta. ¹⁴

10

Da mesma forma, a cacica da Terra Indígena Baú, Panh Ô Kayapó, explica o tamanho do medo que há diante da Ferrogrão:

¹⁴ LE MONDE DIPLOMATIQUE. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/ferrograo-multinacionais-povos-da-floresta/>. Acesso em: 12 ago. 2024.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



(...) Nós mulheres da Terra Baú somos donas do nosso território, donas da nossa terra. A estrada de Ferrogrão é nosso maior medo hoje, porque vão invadir nossa terra. Vão entrar garimpeiros, eles vão se aproveitar para desmatar. (...) Para que isso não aconteça precisamos estar unidos. É como eu disse, homens e mulheres precisam estar atentos, para enfrentar. E não podemos perder a esperança. Com tudo isso o que está acontecendo, não podemos olhar para trás, não podemos desistir. A gente vai sim continuar a brigar, denunciar. A gente vai proteger nosso território, nossas crianças.

Espero que, um dia, esse pessoal que faz as leis respeitem nossas vidas, mas mesmo que eles não respeitem, nós vamos estar aqui lutando.¹⁵

Os povos da região estão há muito mobilizados na busca de seus direitos. Há manifestações frequentes, como esta dos povos indígenas da região e lideranças do Instituto Kabu em protesto contra Ferrogrão, em agosto de 2020¹⁶, na BR-163 (trecho do estado do Pará), como se pode ver na foto 1:

Foto 1



11

¹⁵ INFOAMAZONIA. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2023/10/18/ferrograo-e-nosso-maior-medo-hoje-afirma-cacica-panh-o-kayapo/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

¹⁶ Foto: Lucas Landau/Instituto Kabu.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



São muitas e frequentes as manifestações dos povos indígenas. Da mesma forma, durante o Acampamento Terra Livre (ATL), realizado em Brasília-DF, entre os dias 7 a 11 de abril de 2025, as lideranças Kayapó e Panará, junto com mais 10 mil parentes, demonstraram a sua indignação com o Projeto da Ferrogrão (foto 2).

Foto 2



12



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



O projeto, enfim, negligenciou um elemento crucial: **a realização de consultas e consentimentos prévios, livres e informados com as comunidades indígenas potencialmente afetadas**, conforme previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Constituição Federal de 1988, por meio de seus Protocolos de Consulta. Esses requisitos legais não são apenas formalidade, mas direito inalienável dessas comunidades, que têm a prerrogativa de participar ativamente das decisões que podem influenciar profundamente suas vidas e seus territórios.

O traçado da Ferrogrão, que intercepta vasta área na Amazônia Legal, afeta áreas (bio)socioambientalmente protegidas, incluindo várias terras indígenas. Desse modo, a ANTT, ao não cumprir sua obrigação de realizar as consultas exigidas por lei, violou tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, ou seja, numa falha sistêmica na salvaguarda desses direitos. Adicionalmente, a decisão de avançar com o projeto apesar das irregularidades apontadas, reflete postura de arbitrariedade, desrespeito e omissão por parte da ANTT.

Isto decorre do **reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas na área de influência da Ferrogrão**, que se traduz na relação de identificação, delimitação, demarcação, homologação e regularização e remoção de invasores de terras indígenas potencialmente impactadas pelo empreendimento (conforme Tabela 1), identificadas no âmbito do Anexo I do Caderno de Meio Ambiente da Ferrogrão¹⁷, incluindo-se o reconhecimento, desintrusão e proteção permanente de territórios de povos indígenas isolados. Tratam-se de ações sob responsabilidade compartilhada entre o Ministério dos Povos Indígenas, a Funai e o Ministério da Justiça e Segurança Pública que deveriam ser contempladas pela ANTT antes do processo de desestatização, para orerecer dados objetivos da referida CCPLI.

13

¹⁷ Anexo I - Composição do cenário ambiental. In: Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020. p.73



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Tabela 1 - Terras Indígenas na Área de Influência da Ferrogrão e Estado de Regularização

	Complexo Territorial	Terra Indígena	Povos Indígenas	Estado de regularização
1	1	RI Praia do Mangue	Munduruku	Reservada (Registrada)
2	1	RI Praia do Índio	Munduruku	Reservada (Registrada)
3	1	TI Sai Cinza	Munduruku	Homologada/Registrada
4	1	TI Sawré Apompu - Km 43) / atual Sawré Ba'Pim	Munduruku	Identificada
5	1	TI Sawré Juybu (São Luiz do Tapajós / atual Sawré Ba'Pim	Munduruku	Identificada
6	1	TI Sawré Muybu (Pimental)	Munduruku	Identificada
7	2	TI Baú	Mebêngôkre Kayapó, Isolados Pu rô	Homologada/Registrada
8	2	TI Menkragnoti	Mebêngôkre Kayapó, Isolados do Iriri Novo, Isolados Mengra Mrari	Homologada/Registrada
9	2	TI Panará	Panará	Homologada/Registrada
10	3	Território Indígena do Xingu (PI Xingu, TI Batovi, TI	Aweti, Ikpeng, Kalapalo, Kamaiurá,	Homologada/Registrada



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



		Wawi, TI Pequizal de Naruvôtu)	Kawaiwete, Kisêdjê, Kuikuro, Matipu, Mehinako, Nahukuá, Naruvotu, Tapayuna, Trumai, Wauja, Yawalapiti e Yudjá	
11	3	TI Roro-Walu (Jatobá/Ikpeng)	Ikpeng	Em Identificação
12	3	TI Rio Arraias	Kawaiwete	Em Identificação
13	3	TI Capoto Jarina	Mebêngôkre Kayapó, Tapayuna	Homologada/Regis- trada
14	3	TI Apiaká do Pontal e Isolados	Apiaká, Isolados do Pontal e Munduruku	Identificada
15	3	TI Apiaká/Kayabi	Apiaká, Isolados do Rio dos Peixes, Kawaiwete e Munduruku	Homologada/Regis- trada
16	3	TI Batelão	Kawaiwete	Declarada

15

Ora, o **reconhecimento e regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais** de acordo com prioridades definidas pela Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável (“SNPCT/MMA”) são:

- a) A **criação de unidades de conservação na área de influência da Ferrogrão** (linha de ação 10.1.2) em 6 áreas prioritárias para a conservação e uso sustentável da biodiversidade sem proteção, conforme apresentado no Anexo I do Caderno de Meio Ambiente ¹⁸, sob

¹⁸ Anexo I - Composição do cenário ambiental. In: Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Terrestres. Caderno de Meio Ambiente EF-170 - Ferrogrão: Trecho Sinop/MT - Itaituba/PA: Pós Audiência Pública. Brasília: abril de 2020. p.52



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



responsabilidade do Ministério de Meio Ambiente e Mudança Climática, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério dos Povos Indígenas, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (“MCTI”), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (Áreas prioritárias da conservação da biodiversidade), conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Áreas Prioritárias para conservação na área de influência da Ferrogrão

Código	Nome	Prioridade	Área
Am028	Castanheiras	Extremamente Alta	4203 km ²
Am058	Cristalino	Extremamente Alta	520,9 km ²
Am062	Entorno REBIO Nascentes Serra do Cachimbo sul	Extremamente Alta	1210 km ²
Am080	Base Militar Serra do Cachimbo	Alta	22140 km ²
Am111	Entorno BR-163	Extremamente Alta	8814 km ²
Am148	Corredor Itaituba Sul	Extremamente Alta	7802 km ²

16

Há, ainda, um debate constitucional, em curso no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6553 que impugna a Lei nº 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória nº 758/2016, que reduziu os limites do Parque Nacional do Jamanxim, a fim de destinar a área aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 (Ferrogrão). A sua base é a ofensa, pela União, ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988, uma vez que apenas lei em sentido estrito poderia alterar ou suprimir espaços territoriais especialmente protegidos, sendo vedada a possibilidade de utilização de medida provisória para este fim. Além disso, questiona a violação dos arts. 216 e 231 da Constituição, bem como ao princípio da reserva legal e ao princípio da proibição do retrocesso ambiental.

Não é deste tema constitucional que se trata a presente ação. Aqui o tema é outro, compeltamente distinto da ADI nº 6553. Entretanto, daquela ação constitucional, da qual o Instituto Kabu participa na condição de *amicus curiae*, pode-



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



se observar que os estudos relativos ao projeto da Ferrogrão são muito imprecisos. Eles são imprecisos (e incompletos) exatamente pela ausência do seguimento da CCPLI. Explica-se.

Inobstante a relativa dificuldade de acesso aos estudos que embasaram a vontade do governo federal de levar adiante o projeto da EF-170, realizados pelos órgãos federais e pelos seus contratados, finalmente, após o seu acesso naquela ação, em que pesem os diversos impedimentos que foram oferecidos pelo Ministério dos Transportes e seus órgãos, o fato é que, após uma percuente avaliação, só há uma conclusão possível: **eles não se sustentam em pé!**

Com o apoio de organizações, de pesquisadores vinculados às universidades públicas de todo o país, e com a sistematização de uma equipe de técnicos, restou evidente que é necessário ainda muito debate, diálogo e estudos para retirar do papel a referida ferrovia, além do necessário processo de consulta dos povos originários presentes e relacionados com as regiões que estão submetidas a mais esta pressão. Vamos por partes.

A – Avaliação de impactos cumulativos e projeção de desmatamento

Com fundamento em parecer técnico independente sobre o EVTEA atualizado da Ferrogrão, realizado por equipe interdisciplinar¹⁹, em anexo (**Doc. 13**), foram avaliados aspectos relacionados à avaliação de impactos cumulativos e à projeção de desmatamento apresentadas nos documentos “Caderno de Balanço de Emissões”, de maio de 2024, e “Caderno Socioambiental”, de julho de 2024, que compõem o EVTEA atualizado da Ferrogrão. Estas análises, oferecidas pelo governo federal, “apresentam falhas e lacunas com relação à avaliação de impactos cumulativos (AIC) e à projeção de desmatamento”, conforme o referido documento.

17

Suas principais conclusões apontam para:

- a) A ausência da AIC compromete a avaliação de cunho mais estratégico sobre a inserção do projeto no contexto territorial da região de interflúvio Xingu-Tapajós, considerando sua alta vulnerabilidade socioambiental e a presença de outros empreendimentos e atividades

¹⁹ Juliana Siqueira-Gay (POLI/USP), Luis Enrique Sánchez (POLI/USP), William Lelles (CSR/UFGM), Britaldo Soares Filho (CSR/UFGM), Raoni Rajão (CT-Modelagem Ambiental/UFGM), Suely Araújo (OC), Mariel Nakane (ISA), Thaise Rodrigues (ISA), Ricardo Abad (ISA), Maurício Guetta (ISA). Cf. SIQUEIRA-GAY et al. **Parecer técnico independente sobre EVTEA atualizado da Ferrogrão: avaliação de impactos cumulativos e projeção de desmatamento**. Parecer técnico. Brasília/DF: Instituto Socioambiental, Observatório do Clima, 2025.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



econômicas, atuais e futuras, relacionados ao corredor logístico.

- b) Exemplo disso é a necessidade de que os impactos cumulativos sobre o componente da vegetação nativa na área do interflúvio Tapajós-Xingu sejam devidamente avaliados no contexto do planejamento de um empreendimento como a Ferrogrão, que potencializa mudanças no uso do solo, como demonstrado em análises do CPI/PUC-Rio, do CSR/UFGM e do próprio Caderno de Balanço de Emissões, ainda que este último não tenha modelado o desmatamento induzido.
- c) A ausência de um instrumento de avaliação estratégica da ocupação e dos impactos que advêm de atividades e empreendimentos econômicos sobre um território traz gargalos para a análise de um projeto individual no contexto de licenciamento ambiental que se tornam intransponíveis, por envolver ações e atores que vão além do escopo daquele empreendimento.
- d) Ainda que seja desejável que a AIC seja contemplada como um capítulo do EIA do projeto Ferrogrão no âmbito do licenciamento ambiental (e não como mera adição de “propriedades cumulativas” na descrição de impactos), esta não suprirá a necessidade de uma avaliação de impactos cumulativos em um estudo estratégico (de âmbito regional) sobre a região do interflúvio Xingu-Tapajós, que permita a proposição de ações suplementares às propostas no âmbito do licenciamento ambiental, bem como atribuição de responsabilidades a órgãos públicos e a outros agentes privados.
- e) Trata-se, sobretudo, de ações de planejamento, ordenamento, governança e proteção territorial referentes a políticas e programas governamentais que escapam às atribuições do empreendedor privado no contexto de licenciamento ambiental.
- f) Os resultados da avaliação de impactos cumulativos de âmbito regional em um estudo estratégico sobre a região do interflúvio Xingu-Tapajós devem ser revertidos em orientações claras a serem seguidas para a avaliação de projetos individuais, como a Ferrogrão ou a concessão da



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



hidrovia Tapajós, entre outros previstos para a região, guardando estreita relação com as políticas transversais governamentais.

Tudo indica, pelos estudos preliminares, que a obra trará, num cálculo aproximado, “desmatamento de cerca de 500 mil hectares”²⁰. É um modelo de exploração que não combina com a Amazônia, muito menos com os desafios da emergência climática que atravessamos. Queremos um desenvolvimento que seja sustentável, economicamente inclusivo, socialmente justo e ambientalmente responsável. Se não for assim não é sustentável. Aliás, também não é desenvolvimento.

B – A questão da Governança Territorial

A partir de um segundo Parecer Técnico, denominado de “Atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da Ferrogrão (EF-170) sob a ótica da Governança Territorial” (Doc. 14), produzido sob a coordenação do GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental²¹, as análises tiveram como foco a seguinte pergunta orientadora: “Até que ponto os estudos atualizados do EVTEA da Ferrogrão, completados em 2024, consideram adequadamente os riscos socioambientais do empreendimento à luz das condições de governança territorial na região de influência do empreendimento nos estados de Mato Grosso e Pará?”. Da mesma forma que o estudo anterior, ficou evidente que os estudos apresentados pelo Governo federal tinham como premissa diversas fragilidades. Com os problemas associados à ausência do Estado, retrocessos entre políticas públicas e incentivos governamentais a práticas de apropriação indevida de territórios e ao uso insustentável de recursos naturais, a realidade da região, que vem se constituindo de longa data, mas se intensificou nos últimos anos, como resultado de “fatores como: a) Pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, na ausência de ações previstas no Plano BR-163 Sustentável; b) Instalação de terminais portuários em Miritituba e Santarém; c) Grandes hidrelétricas, previstas e implantadas nas bacias do Tapajós e Xingu; e d) Retrocessos entre políticas relacionadas a áreas protegidas e ao combate a crimes ambientais”²².

Suas principais conclusões apontam para:

19

²⁰ Idem, item 48.

²¹ MILLIKAN, Brent; UTSUNOMYA, Renata (eds). **Atualização do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da Ferrogrão (EF-170) sob a ótica da Governança Territorial**. Parecer técnico. Brasília/DF: GT Infraestrutura e justiça socioambiental, 2025.

²² Idem, p. 54.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- i. A atualização do EVTEA da Ferrogrão (EF-170), baseada nos mesmos Termos de Referência dos estudos originais de 2014, não superou falhas relacionadas a um grave subdimensionamento de riscos de desmatamento e outros impactos socioambientais do empreendimento. Em grande medida, esse problema reflete a desconsideração de: dinâmicas de ocupação e uso de recursos naturais, inclusive conflitos socioambientais, num contexto de frágil governança territorial; e riscos de impactos cumulativos e sinérgicos com outros componentes do Corredor Logístico Tapajós-Xingu (rodovia BR-163, portos e hidrovias entre Miritituba e Santarém). Nesse sentido, chama atenção o fato do processo de atualização do EVTEA da Ferrogrão ter ignorado um conjunto de estudos técnico-científicos e alertas de organizações da sociedade civil.
- ii. Com base nas experiências com o Corredor Tapajós-Xingu e outras grandes obras de infraestrutura na Amazônia ao longo das últimas décadas, pode-se afirmar que uma análise robusta de riscos socioambientais da Ferrogrão, no que se refere ao desmatamento e problemas socioambientais associados, deve considerar um conjunto de variáveis, relacionadas aos seguintes temas: a) Ordenamento fundiário e territorial: situação fundiária; normas sobre o acesso a terras públicas e implicações para práticas de grilagem e especulação fundiária; conflitos agrários; situação de criação e regularização fundiária de unidades de conservação; demarcação e homologação de territórios indígenas, reconhecimento de direitos territoriais de populações tradicionais (quilombolas, extrativistas, ribeirinhos, etc.); normas sobre o acesso a outros recursos naturais (minerais, madeireiros, hídricos, etc.); b) Capacidades institucionais para assegurar o cumprimento de normas legais sobre a proteção dos direitos territoriais de povos indígenas e outras comunidades tradicionais, assim como de agricultores familiares, e o cumprimento da legislação ambiental sobre a proteção de florestas e rios em áreas públicas e privadas; c) Situação atual e dinâmicas de desmatamento, especialmente em termos de florestas passíveis de



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



desmatamento legal, e vulneráveis ao desmatamento ilegal; d) Incentivos econômicos (crédito e incentivos fiscais) para atividades econômicas e seu grau de atrelamento a mecanismos de implementação do Código Florestal (APPs, Reservas Legais); e e) Dinâmicas regionais: como fluxos migratórios e mudanças potenciais; alterações no tráfego de rodovias próximas aos terminais; outras grandes obras de infraestrutura no território e potencial de efeitos cumulativos e sinérgicos.

- iii. Um primeiro passo para superar as graves limitações dos atuais estudos da Ferrogrão (tanto EVTEA como EIA) seria a realização, com metodologia participativa, de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, com atenção especial para impactos sinérgicos e cumulativos, questões de governança territorial e alternativas, no contexto da elaboração do novo Plano Nacional de Logística (PNL 2050), e de forma articulada a outras políticas públicas afins (ex.: PPCDAM, Plano Clima). Nesse sentido, a Avaliação de Impactos Cumulativos deve ser atrelada à AAE do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, com atenção aos seguintes componentes ambientais e sociais significativos: povos indígenas (em diferentes contextos: urbanos, fora da TI, TIs, povos isolados e de recente contato), comunidades tradicionais, agricultores familiares e patrimônio biocultural. A análise de impactos cumulativos na região portuária de Itaituba deve incluir as áreas urbanas, a região portuária de Miritituba e o conjunto de mais de 10 obras previstas na região, considerando também outras políticas de zoneamento e uso de solo (ex.: Plano Diretor) e relacionadas a corpos hídricos (ex.: Outorgas de uso), considerando os impactos cumulativos nas Reservas Indígenas Praia do Índio, Praia do Mangue, indígenas em contexto urbano, e outros territórios da região como as Terras Indígenas Sawré Muybu e Sawré Bapin, e comunidades ribeirinhas/beiradeiras;
- iv. Com base em estudos robustos sobre riscos socioambientais da Ferrogrão e alternativas, elaborados de forma participativa, haveria subsídios para superar outra



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



questão chave do processo de planejamento que tem sido negligenciada e que se relaciona aos encaminhamentos da ADI n.6553: a necessidade de respeitar o direito à consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e outras populações tradicionais, respeitando seus protocolos autônomos de consulta, sempre que houver.

- v. Recomenda-se a inclusão das Terras Indígenas Baú, Menkragnoti e Panará no Termo de Referência específico (TdR) da FUNAI para elaboração de Estudo de Componente Indígena do EIA da Ferrogrão. A partir da elaboração da AAE considerando impactos indiretos e cumulativos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, analisar quais outras Terras Indígenas devem ser incluídas no TdR. Devem receber atenção especial os riscos da Ferrogrão para povos indígenas em situação de isolamento voluntário.
- vi. Recomendamos a análise de impactos no Parque Nacional do Jamanxim e na Floresta Nacional do Jamanxim, com envolvimento do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, órgão responsável pela gestão das UCs, para que as alterações não ocorram, ou caso haja propostas de alterações de UCs, que sejam realizadas de acordo com a legislação e normas cabíveis e não de forma ilegal como ocorreu via medida provisória. O mesmo deve ocorrer com a Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo que deverá passar por aval do órgão competente (ICMBio) devido a sobreposição de área afetada com a zona de amortecimento da UC;
- vii. Existe a necessidade de alinhamento com o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), especialmente o objetivo do Eixo III de ordenamento territorial e fundiário para controle do desmatamento, com o planejamento de corredores logísticos, com a inclusão de análises da dinâmica atual do desmatamento na atualização do EVTEA da Ferrogrão;
- viii. Ademais, há necessidade de reestruturação de corpo técnico e do mecanismo de fiscalização ambiental, além da garantia de orçamento adequado para atividades, a fim de melhorar a eficiência no combate a crimes ambientais na Amazônia legal nas escalas federal e estadual.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- ix. É necessária a realização de estudos relacionados ao patrimônio cultural indígena considerando áreas fora das TIs que também compõem esse patrimônio como lugares significativos e sagrados. Consideração do patrimônio cultural do povo indígena Munduruku considerando todo o território deste povo, e não apenas as duas Reservas Indígenas identificadas como afetadas, realizando processos de consulta seguindo o protocolo do povo Munduruku.
- x. Deve haver adequação dos estudos relacionados às pesquisas arqueológicas realizadas que apresentam falta de rigor científico e ausência de referências existentes que são próprias à região de estudo. Deve ocorrer a inclusão de lugares sagrados e sítios arqueológicos indígenas, além de análise de impactos às paisagens culturais e ao patrimônio biocultural das áreas atravessadas pelo empreendimento;
- xi. É fundamental garantir a análise de Análise de possíveis impactos a povos indígenas isolados citados em 8 registros na região da EF-170 e respeito aos direitos de povos em isolamento voluntário e aos modos de vida tradicionais de forma a evitar a exposição do risco de contato forçado.

23

Trata-se, como visto, da necessidade, de antes da decisão de leiloar a referida ferrovia, após o processo de desestatização no TCU, atender a necessidade de priorização de políticas públicas na área de influência da Ferrogrão, com destaque para a execução das linhas de ação do “Eixo III - Ordenamento fundiário e territorial” do PPCDam 5ª Fase²³. A área de influência da Ferrogrão para fins de avaliação de viabilidade socioeconômica abrange uma das regiões mais críticas de desmatamento da Amazônia brasileira, em decorrência de passivos socioambientais associados aos investimentos passados do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, como a pavimentação da BR-163 e a inauguração de complexo logístico no Médio Tapajós - Itaituba/PA e Rurópolis/PA.

Atendendo à linha de ação 11.1.4 do PPCDam, “Desenvolver e implementar instrumentos para, de forma preventiva, contribuir para a governança territorial para o controle do desmatamento, ações de reparação das áreas desmatadas e ações de mitigação da emissão de GEE decorrentes da mudança no uso do solo na área de

²³ Cf. BRASIL. **Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal** (PPCDam) 5ª Fase (2023 a 2027). Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf. Acesso 2 Mai. 2025.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



influência de grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura”, entende-se por necessária a elaboração e execução de um Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação para a área de influência do Corredor Logístico Tapajós-Xingu, com foco em ações complementares às ações dos objetivos 9. e 10. do PPCDAM, os quais apoiem a gestão contínua de riscos e impactos socioambientais do conjunto de empreendimentos e novos investimentos do Corredor Logístico Tapajós-Xingu.

O Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação para a área de influência do Corredor Logístico Tapajós-Xingu deve ser elaborado de forma anterior, participativa e planejada, à semelhança do processo de elaboração do “Plano BR-163 Sustentável”, e deve ser subsidiado pelos resultados dos processos de participação social sobre o projeto de concessão da Ferrogrão, dentre os quais os processos de Consulta Livre, Prévia e Informada junto a povos indígenas e tradicionais e os processos de Consulta Pública junto a comunidades locais, além das audiências públicas previstas em lei.

A elaboração e implementação do referido “Plano de Governança Territorial Preventivo e Ações de Mitigação” é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Fazenda e Casa Civil, e será conduzida pela SECD, Ibama, ICMBio. Somente aí é que poderia ser adotado o conjunto de medidas da ANTT.

Nada disto foi sequer sinalizado nos estudos apresentados. Mas ainda outras enormes fragilidades no material apresentado pelo governo.

24

C – A Ferrogrão e as ameaças ao patrimônio histórico e arqueológico do Tapajós

O terceiro estudo é o Relatório Técnico denominado “Trilhando para o apagamento cultural: a Ferrogrão e as ameaças ao patrimônio histórico e arqueológico do Tapajós”, realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC²⁴ (Doc. 15). Para o estudo, o projeto da EF-170 “opera em flagrante violação dos direitos dos povos indígenas, das comunidades negras e quilombolas e de povos e comunidades tradicionais com relação ao seu patrimônio cultural. São povos que já sofrem um acúmulo de impactos gerados por empreendimentos anteriores que se conectam à Ferrogrão, como a hidrovía Tapajós e os “portos” de Itaituba/Miritituba”²⁵.

Ele oferece as principais ameaças ao patrimônio cultural ocasionadas pelo “anúncio e pela construção do empreendimento”:

²⁴ ROCHA, B.; HONORATO, V. **Trilhando para o apagamento cultural: a Ferrogrão e as ameaças ao patrimônio histórico e arqueológico do Tapajós**. Instituto de Estudos Socioeconômicos, Brasília-DF, março de 2025.

²⁵ Idem, p. 38.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- a) **Desmatamento.** Em uma estimativa conservadora, calcula-se que o projeto da EF-170 impulsionará a demanda por terras e elevará o desmatamento em ao menos 2.040 km² (ARAÚJO et al., 2020), porque a expectativa gerada pela implementação desses empreendimentos conhecidamente incentiva processos de grilagem de terras (ALARCON; GUERRERO; TORRES, 2016), o que comprovadamente é associado ao desmatamento.⁸ Conforme o exposto, as paisagens e plantas compõem o patrimônio biocultural dos povos indígenas e tradicionais que vivem na referida região. Elas dão suporte a práticas de manejo persistentes que seguem compondo processos de ensino e aprendizagem enraizados nos territórios tradicionais e oferecem matérias-primas para a produção de materialidades tradicionais singulares, que, por sua vez, estão interligadas às cosmologias dos povos indígenas e tradicionais. Por intermédio das plantas, dos lugares significativos, das paisagens e dos artefatos é que ocorre a transmissão social de conhecimentos sobre o comportamento da natureza, sobre a produção das materialidades culturalmente situadas.
- b) **Processos de esbulho territorial, desencadeados por desmatamento, por consequência ocasionam risco ao patrimônio cultural dos povos indígenas e tradicionais que vivem no Norte do Mato Grosso e no Oeste do Pará.** Quando se queima o patrimônio biocultural amazônico, rompe-se esse fio de continuidade com o passado ancestral da região. O senso de pertencimento a um determinado território é também informado pelos seus marcos topográficos e fitoecológicos, que podem ser comparados a monumentos e lugares de memória para populações urbanas, como igrejas, escolas, bibliotecas, museus e lugares de afeto.
- c) **Ameaça às paisagens culturais do baixo rio Tapajós.** Após seu término em Miritituba, o escoamento de grãos deve seguir pelo baixo curso do rio Tapajós a partir da chamada hidrovia Tapajós, que termina na cidade de Santarém. Isso já vem ocorrendo, com caminhos



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



descarregando grãos, que descem para Santarém em barcas pelo baixo Tapajós. Caso seja construída, a Ferrogrão irá aumentar a quantidade de grãos a descer pelo baixo Tapajós de maneira exponencial. Além de interditar o uso do rio para transporte, pesca, atividades de ensino e aprendizagem, de lazer e rituais, as embarcações promovem a destruição de sítios arqueológicos e lugares sagrados ou significativos, a partir de processos de erosão desencadeados pelas ondas geradas por barcas de grande porte. Deve ser notado que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) da EF-170 omite qualquer menção à hidrovia Tapajós. Por tal motivo, é fundamental incluir o baixo Tapajós em avaliações das potenciais ameaças ao patrimônio cultural e, acima de tudo, incluir os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as comunidades negras e quilombolas em processos de consulta livre, prévia e informada, conforme estipula a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

- d) **Negação de direitos relacionados ao patrimônio cultural.** O EVTEA da EF-170 apresenta a “área de influência” da ferrovia a partir das distâncias estipuladas pela Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60, de 24 de março de 2015. Conforme expõem Oliveira & Rocha (2024), a referida portaria hoje constitui “um dos principais regulamentos utilizados para negar a proteção ao patrimônio cultural indígena e de povos tradicionais”, já que seus critérios de “presunção de interferência”, que operam como gatilhos para desencadear a participação da FUNAI e do IPHAN no licenciamento ambiental, não possuem embasamento técnico para a definição das distâncias preestabelecidas de acordo com a tipologia do empreendimento (Portaria Interministerial MMA/MJ/MinC/MS nº 60/2015, art. 3º, § 2º, inciso III). Ao excluir áreas de ocupação tradicional que não estejam identificadas e delimitadas, a definição de terra indígena adotada pela portaria ignora o caráter meramente declaratório da demarcação. Desconsideram-se os impactos sobre lugares significativos e sagrados de povos

26



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



indígenas e de comunidades negras, quilombolas e tradicionais que estejam em áreas não demarcadas ou delimitadas.

- e) **Acúmulo de impactos ao patrimônio cultural gerados por empreendimentos anteriores.** A EF-170 está intimamente conectada aos “portos” de Miritituba e Itaituba, que têm sido licenciados no âmbito do estado do Pará. A instalação desses empreendimentos tem levado à transfiguração de paisagens culturais, engendrando o desenvolvimento de uma paisagem industrial ao longo desse trecho do rio, tornando-a irreconhecível, gerando assim um senso de desenraizamento possivelmente comparável ao que sentem refugiados e vítimas de bombardeios que aniquilam suas referências cotidianas.

Mas há dois casos que merecem destaque, pela OMISSÃO de informações do EVTEA, o que demonstra clara incapacidade de realizar algo sólido: **Santarenzinho e Itapacurá**. O estudo do INESC assim destaca:

Santarenzinho é o nome de uma comunidade tradicional de pescadores localizada na margem oriental do Tapajós, abaixo de Itaituba. Nela está prevista a construção da Estação de Transbordo de Cargas (ETC) Santarenzinho. Acontece que se trata também de um grande sítio arqueológico multicomponencial,¹⁰ com vestígios pré-colombianos envoltos por um grande pacote de terra preta, que também foi uma aldeia Munduruku e uma missão capuchinha no século XIX, conhecidas como Uxituba. Durante as escavações arqueológicas relacionadas ao licenciamento deste empreendimento, foram identificados diversos sepultamentos primários. O povo Munduruku reconhece o referido local como um lugar sagrado e reivindica sua preservação. Uma parte do sítio arqueológico já foi destruída por outro empreendimento. Desde 2022, o licenciamento ambiental da ETC foi suspenso a partir de recomendação do Ministério Público Federal (vide Recomendação nº 3/2022/GAB1/PRM/SANTARÉM, Ref.: Inquérito Civil nº 1.23.002.000648/2021-49), até que seja realizada uma

27



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



consulta livre, prévia e informada ao povo Munduruku, segundo o seu protocolo de consulta. Embora o sítio arqueológico Santarenzinho tenha sido registrado inicialmente pelo arqueólogo Celso Perota (1979) e desde 1997 conste no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA) do IPHAN (sua sigla é PA-ST-33) e no SICG-IPHAN, a localidade aparece sinalizada no Caderno Socioambiental do EVTEA apenas como um de “dois ramais ferroviários” da EF-170. Trata-se de grave omissão. Conforme foi assinalado no item anterior, o povo Munduruku já sofre com a destruição de dois outros lugares sagrados de suma importância, ocasionada por empreendimentos hidrelétricos no rio Teles Pires. A ameaça a Santarenzinho/Uxituba deve ser lida sob essa perspectiva.

O outro ramal previsto para conectar a EF-170 ao rio Tapajós também desembocará sobre os sítios arqueológicos denominados Itapacurá I e Itapacurá II. Assim como Santarenzinho, esses sítios foram registrados por Celso Perota e posteriormente no CNSA. Novamente, trata-se de um fato ignorado pelo EVTEA, pelo Projeto de Avaliação de Potencial de Impacto ao Patrimônio Arqueológico (PAPIPA) de 2019 e pelo Relatório de Avaliação de Impacto aos Bens Culturais Registrados (RAIPI) (com quatro volumes de fichas de verificação) de 2020. Aqui, vale explicar que o Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA) era a base de dados do IPHAN que centralizava todos os registros de sítios arqueológicos no País. É um sistema que tem sido substituído pelo Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG), que comporta informações georreferenciadas. Há uma conhecida discrepância entre essas duas bases. Um dos motivos da discrepância é que nem todos os registros dos sítios constantes no CNSA apresentam coordenadas geográficas. Não obstante, os estudos de avaliação da viabilidade de um empreendimento não deveriam ignorar registros de sítios que constam no CNSA. (...) Infelizmente, eles foram ignorados, o que nos levou à inevitável conclusão de que **os estudos arqueológicos realizados até o momento**

28



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



em relação aos impactos da EF-170 possuem fundamentos muito frágeis. (Grifo no original)

D – A Ferrogrão e os povos indígenas isolados

Há ainda o quarto estudo, realizado pela equipe do MAPI – Monitoramento das Ameaças aos Povos Indígenas Isolados, em anexo (**Doc. 16**), solicitação encaminhada ao OPI – Observatório dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato pelo Departamento de Povos Indígenas Isolados, vinculado à Secretaria Nacional dos Direitos Territoriais Indígenas do Ministério dos Povos Indígenas (DEPIR/MPI) ²⁶ . As informações reunidas foram levantadas e sistematizadas por meio da plataforma de Monitoramento das Ameaças aos Povos Indígenas Isolados – MAPI, uma ferramenta geoespacial desenvolvida pelo OPI e pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), em parceria com a Operação Amazônia Nativa (Opan).

A análise conduzida pelo MAPI aponta que a construção da ferrovia EF-170 poderá impactar ao menos oito registros de presença de povos indígenas isolados (PII). Entre eles: dois estão em estudo (61 - Pontal e 99 - Alto Tapajós) e seis são classificados como informações em qualificação (40 - Riozinho do Anfrísio, 42 - Iriri Novo, 43 - Rio Fresco, 73 - Serra do Cachimbo, 87 - Rio dos Peixes e 111 - Rio Jamanxim). Como demonstram o quadro 1 e o mapa 3, a seguir, esses registros estão distribuídos em seis Terras Indígenas, uma Unidade de Conservação e uma área sem qualquer proteção formal.

29

²⁶ Realizado em abril de 2025. Disponível em: <https://povosisolados.org/ferrograo-pode-aumentar-a-vulnerabilidade-de-oito-registros-de-povos-indigenas-isolados-na-amazonia/>. Acesso em 2 Mai. 2025.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Quadro 1 – Povos Indígenas Isolados e a EF-170

Áreas Protegidas com Povos Indígenas Isolados (PII) potencialmente impactadas pela EF-170 (Ferrogrão)				
Registro de presença	Status	Área Protegida	Fase/Grupo	Área (ha)
40. Riozinho do Anfrísio	Informação	Resex Riozinho do Anfrísio*	UC de Uso Sustentável	737.022,1
42. Iriri Novo	Informação	TI Menkragnoti	Regularizada	4.914.254,8
43. Rio Fresco	Informação	TI Kayapó	Regularizada	3.284.005,0
61. Pontal	Em estudo	TI Apiaká do Pontal e Isolados	Delimitada	982.324,0
73. Serra do Cachimbo	Informação	Fora de TI/UC	-	-
87. Rio dos Peixes	Informação	TI Apiaká/Kayabi	Regularizada	109.245,4
99. Alto Tapajós	Em estudo	TI Munduruku	Regularizada	2.381.795,8
111. Rio Jamanxim	Informação	TI Sawré Muybu*	Delimitada	178.173,0

Veja-se melhor no Mapa 3:



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



As ameaças aos registros de povos indígenas isolados que podem ser especialmente impactados em razão de sua proximidade do traçado da EF-170 são enormes. É importante observar, nesse sentido, que a projeção do traçado da ferrovia incide na área de no entorno (faixa de 40 km) de dois territórios com registros de presença de PII, a saber, os do registros 40 - Riozinho do Anfrísio, localizado na Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio (PA), e 111 - Rio Jamanxim, situado na Terra Indígena Sawré Muybu (PA). Essas áreas estão particularmente vulneráveis aos impactos potenciais da ferrovia, uma vez que sua proximidade incrementa a suscetibilidade às invasões e, conseqüentemente, ao desmatamento e à degradação. Essas ameaças também podem impactar os territórios tradicionalmente ocupados pelos registros 42 - Iriri Novo e 118 - Capot/Ninhore, localizados na Terra Indígena Menkragnoti (PA), cuja área de entorno intersecciona a faixa de 10 km de projeção do empreendimento ferroviário. Em todos esses casos, o avanço das ameaças compromete não apenas os ecossistemas imprescindíveis à reprodução física e cultural dos PII, mas também o direito ao isolamento voluntário e aos seus modos de vida tradicionais, ao expô-los ao risco do contato forçado.

Em todos os sentidos, resta claro que em nenhum momento os estudos apresentados pelo Governo Federal sequer apontaram qualquer análise da relação entre o empreendimento e os povos indígenas isolados, aliás como os estudos anteriores também indicaram. Um silêncio eloquente e que tem apenas o interesse de aprovar de qualquer maneira mais uma obra de infraestrutura na Amazônia sem os cuidados necessários e legais.

32

E – Crítica à Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão

O argumento central do Projeto da Ferrogrão, entretanto, não é a consideração dos aspectos fundamentais suscitados aqui (*v.g.*, desmatamento, governança territorial, proteção dos povos isolados *etc.*). No material do governo federal, ora enfrentado pelos estudos apresentados, na forma da documentação ora acostada há uma outra questão. O tema principal dos estudos oficiais é a apresentação de uma análise socioeconômica de custo-benefício (ACB) para a Ferrogrão – um avanço, desde já reconhecido. Em julho de 2024, foi publicado o relatório “Análise Socioeconômica de Custo e Benefício - EF-170-Ferrogrão: Trecho Sinop/MT-Itaituba/PA” (Revisão 2024/02), doravante denominada de “ACB-Ferrogrão”, de elaboração do Ministério dos Transportes do Governo Federal do Brasil, Tetra+ e EDLP. O referido documento complementa os estudos do “Caderno Socioambiental” do projeto de implementação da Ferrogrão.

O relatório da ACB-Ferrogrão, no entanto, ficou muito aquém do que o instrumento pode e deve entregar para a sociedade como suporte à tomada de decisão.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Além de incompleta, a análise traz erros conceituais graves que rendem inócuos seus resultados. O documento ora acostado (**Doc. 17**) faz uma crítica técnica e embasada à ACB-Ferrogrão, apontando as falhas e inconsistências na aplicação do instrumento. Ao fazê-lo, reforçam-se as diretrizes da Análise Socioeconômica de Custo-Benefício e de seu papel fundamental na análise *ex ante* de pré-viabilidade de projetos de infraestrutura no Brasil. Ele é denominado de “Crítica à Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão”, realizado em fevereiro de 2025, pelo Instituto Socioambiental (ISA)²⁷.

O referido documento (**Doc. 17**) é uma importantíssima crítica técnica à Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão, destacando falhas e inconsistências na avaliação do projeto de infraestrutura. São os seguintes aspectos rebatidos pela equipe do ISA. Uma breve síntese dos estudos acima destacados pode dar a dimensão do problema:

- a) Crítica à Análise Socioeconômica da Ferrogrão.** A análise socioeconômica de custo-benefício da Ferrogrão apresenta falhas significativas que comprometem sua eficácia na tomada de decisões sobre o projeto. O documento critica a definição inadequada da unidade de análise e dos cenários base e alternativos.
- b) Definição da Unidade Autossuficiente de Análise.** A análise deve considerar o projeto como um todo, incluindo todos os componentes essenciais. A Ferrogrão deve ser avaliada em conjunto com a hidrovia do Tapajós, pois ambos são interdependentes. Vejamos:
 - A Ferrogrão visa baratear e aumentar a capacidade de exportação de grãos do Centro-Oeste.
 - A hidrovia do Tapajós é crucial para o escoamento, e sua expansão deve ser considerada na análise.
 - A ACB-Ferrogrão não integrou adequadamente os custos adicionais da hidrovia e terminais associados.
- c) Definição do Cenário Base e Alternativo.** O cenário base deve refletir a situação atual sem o projeto, e não a duplicação da BR-163. A ACB-Ferrogrão falhou ao considerar a duplicação como cenário base, o que é conceitualmente incorreto. Destaca-se:
 - O cenário base deve incluir o escoamento atual pela BR-163 e hidrovia do Tapajós.
 - A duplicação da BR-163 deve ser tratada como uma alternativa, não como o cenário base.

33

²⁷ NAKANE, Mariel; THÁ, Daniel. **Crítica à Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão**. Brasília-DF: Instituto Socioambiental, 2025.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- A análise deve considerar outras alternativas, como melhorias na BR-163 e novas ligações ferroviárias.

d) Comprometimento dos Resultados da ACB-Ferrogrão. As falhas na definição da unidade de análise e dos cenários comprometem os resultados da ACB-Ferrogrão. Isso afeta a validade das conclusões e recomendações do relatório. A análise não apresenta uma visão clara e integrada do sistema de transporte. Em síntese:

- Os resultados da ACB-Ferrogrão são questionáveis devido às definições inadequadas.
- A descrição do cenário alternativo apresenta erros, como a unidade de demanda em mil toneladas em vez de milhões de toneladas por ano.

e) Considerações sobre Requisitos Informacionais.

A ACB-Ferrogrão apresenta requisitos informacionais que incluem estudos de demanda, engenharia e ambientais, essenciais para a análise socioeconômica. A leitura é facilitada ao abordar pontos de atenção junto aos capítulos relevantes. Vejamos:

- Os requisitos informacionais são abordados nos itens 3.4, 3.5 e capítulo 4 da ACB-Ferrogrão.
- A análise é dinâmica, com pontos de atenção intercalados nos capítulos correspondentes.
- Estudos de demanda, engenharia e ambientais são fundamentais para a identificação de benefícios e custos.

f) Crítica à Consideração de Custos como Benefícios.

A ACB-Ferrogrão comete um erro conceitual ao tratar Capex e Opex como benefícios, quando na verdade são custos que representam oportunidades perdidas. A análise deve focar na maximização do benefício social líquido, considerando o custo de oportunidade. Em pontos específicos:

- Capex e Opex são apresentados como benefícios, o que é incorreto.
- A abordagem correta deve considerar custos como saídas no fluxo do projeto.
- A Taxa Social de Desconto é utilizada para refletir oportunidades de investimento perdidas.

g) Crítica à Não Utilização de Preços Sociais. A ACB-Ferrogrão não utilizou preços sociais para os custos, apresentando-os a preços de mercado, o que compromete a análise socioeconômica. A utilização de preços sociais é crucial para refletir os custos de oportunidade. Por que?



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- Preços sociais são essenciais para a análise sob a ótica da sociedade.
- O Catálogo de Parâmetros fornece fatores de conversão para preços sociais.
- A aplicação de preços sociais para Capex e Opex é recomendada, mas não foi realizada.

h) Crítica à Atualização Monetária com Índice Indevido. A atualização monetária dos parâmetros de custeio foi feita com o IPCA, que não é o índice mais apropriado para o setor. Índices como SINAPI ou IPOP seriam mais adequados. Destaques:

- A ACB-Ferrogrão utilizou o IPCA para correção monetária.
- Índices mais apropriados para o setor incluem SINAPI e IPOP.
- A escolha do índice pode impactar a precisão dos custos apresentados.

i) Crítica ao Cômputo Indefinido do Benefício de Eficiência Logística. A ACB-Ferrogrão não separou o tráfego desviado do tráfego induzido, o que afeta o cálculo dos benefícios. A conversão dos custos de transporte para preços sociais também não foi realizada. Quais as fragilidades?

- A premissa de tonelage utilizada é inadequada, pois não considera a redistribuição do fluxo de exportações.
- A modelagem de tráfego em rede não foi claramente apresentada.
- A conversão dos custos de transporte para preços sociais é necessária para uma análise precisa.

j) Crítica à Receita com Exportações Não Estimada. A ACB-Ferrogrão não estimou o aumento da produção agrícola induzido pela ferrovia, resultando em um Δ VSPL de zero. É importante distinguir entre tráfego desviado e induzido para calcular corretamente os benefícios, pois:

- O tráfego desviado não gera ganhos econômicos adicionais.
- O tráfego induzido deve ser calculado pela elasticidade-preço da demanda.
- A produção induzida pode gerar externalidades negativas, como desmatamento.

k) Crítica à Classificação da Redução de Acidentes. A ACB-Ferrogrão classifica a redução de acidentes como uma externalidade positiva, quando deveria ser considerada um efeito direto do projeto. Essa reclassificação afeta o cálculo dos benefícios:



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- A redução de acidentes deve ser computada como um benefício direto.
- A justificativa da ACB para a reclassificação é inadequada.
- A análise de acidentes deve considerar dados específicos do trecho da BR-163.

l) Crítica ao Cômputo Errôneo da Redução de Acidentes. O cálculo dos ganhos associados à redução de acidentes apresenta premissas desatualizadas e erros de citação de fontes. A ACB-Ferrogrão não considerou a redução esperada de acidentes devido à duplicação da rodovia:

- Premissas de 2020 foram utilizadas sem atualização monetária.
- O Valor Estatístico da Vida (VSL) deve ser atualizado conforme dados mais recentes.
- A ACB não mencionou a fonte correta para os dados de acidentes.

m) Crítica ao Cômputo Incompleto do Benefício de Redução de Acidentes. A ACB-Ferrogrão não incluiu custos com veículos danificados no cálculo do benefício de redução de acidentes, o que resulta em uma subestimação dos ganhos:

- Parâmetros relevantes para custos de veículos danificados não foram considerados.
- A análise deve incluir todos os custos sociais associados a acidentes.
- A ACB-Ferrogrão apresentou valores muito superiores aos recalculados.

n) Benefícios Não Computados Relacionados ao Tempo. A ACB-Ferrogrão não considerou o valor do tempo para cargas e passageiros, que representa um benefício adicional significativo. A redução do tempo de transporte deve ser incluída na análise:

- A implantação da ferrovia deve reduzir o tempo de transporte, gerando benefícios.
- O Caderno de Parâmetros fornece valores para o custo de oportunidade do tempo.
- A redução do tempo para passageiros também deve ser contabilizada como benefício.

o) Benefício Não Computado de Redução do Tempo para Passageiros. A ACB-Ferrogrão não considerou a redução do tempo de viagem para passageiros, que deve ser incluída no rol de benefícios da alternativa EF-170:



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- O tráfego de carga desviado pode reduzir o congestionamento da rodovia.
- A redução do tempo de viagem para passageiros tem valor social.
- O Caderno de Parâmetros apresenta valores para o custo de oportunidade do tempo dos passageiros.

p) Crítica ao Cálculo de Externalidades. A análise de custo-benefício da Ferrogrão apresenta falhas significativas na estimativa de externalidades, especialmente em relação às emissões de gases de efeito estufa (GEE) e ao uso de dados não brasileiros. A falta de dados nacionais e a escolha inadequada de parâmetros resultam em uma avaliação imprecisa dos impactos ambientais:

- A ACB-Ferrogrão utiliza fatores de emissão do “GHG Protocol” sem referência adequada, ignorando dados nacionais mais precisos da Infra S.A. (2022).
- O custo social do carbono é baseado em dados norte-americanos, enquanto o IPEA (2022) fornece valores nacionais que deveriam ser considerados.
- A análise ignora a necessidade de abordar a análise de sensibilidade para diferentes valores de custo social do carbono.

q) Inclusão Indevida de Ganhos e Perdas. A ACB-Ferrogrão inclui ganhos e perdas relacionados a empregos e receitas tributárias como externalidades, o que não é apropriado na análise socioeconômica. Esses efeitos devem ser considerados apenas na análise distributiva:

- A inclusão de novos empregos no setor ferroviário e de construção civil é um custo do projeto, não uma externalidade positiva.
- A arrecadação tributária deve ser avaliada na análise distributiva, não na análise de custo-benefício.
- A perda de empregos no setor rodoviário também deve ser considerada apenas na análise distributiva.

r) Crítica ao Cálculo de Emissões de GEE. A ACB-Ferrogrão não considera adequadamente o desmatamento na faixa de domínio da BR-163, levando a uma comparação desequilibrada dos efeitos. A análise deve incluir o desmatamento direto e os custos sociais associados:

- A premissa de que não haverá desmatamento na duplicação da BR-163 é insustentável.
- A ACB deve abordar o desmatamento induzido e suas externalidades negativas.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- A análise deve incluir a valoração do custo social do carbono e os impactos do desmatamento.
- s) **Desconsideração de Externalidades Negativas.** A ACB-Ferrogrão não considera adequadamente as externalidades negativas da produção induzida, como o desmatamento e os impactos sobre populações tradicionais. A análise deve incluir esses efeitos para uma avaliação completa:
 - A região da BR-163 sofre desmatamento significativo, e a implementação de novos projetos pode agravar essa situação.
 - A ACB menciona a possibilidade de desmatamento induzido, mas não quantifica esse efeito.
 - A análise deve incluir a valoração dos serviços ecossistêmicos perdidos devido ao desmatamento.
- t) **Externalidade Positiva de Redução de Poluição Local.** A ACB-Ferrogrão não computa a redução da poluição local como uma externalidade positiva, que resulta da diminuição do tráfego de caminhões. Essa redução deve ser considerada na análise:
 - A implementação da Ferrogrão deve reduzir a emissão de poluentes locais, como PM_{2,5}, SO₂ e NO_x.
 - A quantificação dessa externalidade pode ser complexa, mas deve ser abordada qualitativamente.
- u) **Crítica à Análise de Custos e Indicadores de Viabilidade.** A ACB-Ferrogrão apresenta erros na atribuição de sinais aos custos e não inclui todos os indicadores de viabilidade necessários. Isso compromete a interpretação dos resultados da análise:
 - O Capex e Opex foram considerados como benefícios, o que distorce os resultados.
 - A ACB não apresentou o Valor Anual Equivalente (VAE), a Taxa de Retorno Econômica (TRE) e o Índice Benefício-Custo (B/C).
 - A análise deve corrigir a atribuição de sinais e incluir todos os indicadores de viabilidade.
- v) **Ausência de Análise de Risco e Sensibilidade.** A ACB-Ferrogrão não apresenta uma análise de risco, o que é uma falha significativa na avaliação. A análise de sensibilidade é crucial para lidar com incertezas nas estimativas:
 - A análise de risco deve abordar incertezas nas estimativas de custos, benefícios e externalidades.
 - A falta de análise de risco climática e de atrasos na implementação é uma omissão importante.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- A análise deve incluir simulações de variações nos custos de construção e impactos climáticos.

w) Crítica à Subestimação de Custos de Construção. A ACB-Ferrogrão pode subestimar os custos de construção, especialmente em uma região como a Amazônia. Comparações com outros projetos ferroviários indicam que os custos podem ser significativamente mais altos:

- O custo de construção da Ferrogrão é estimado em R\$ 10,85 bilhões, mas pode ser muito inferior ao custo real.
- Comparações com projetos como o da FICO mostram que os custos podem ser 2,55 vezes superiores.
- A análise deve considerar custos mais elevados para uma avaliação mais realista.

x) Análise Socioeconômica de Custo-Benefício da Ferrogrão. A avaliação socioeconômica do projeto Ferrogrão apresenta falhas metodológicas que comprometem a confiabilidade dos resultados. A análise distributiva e a consideração de externalidades são aspectos críticos que precisam ser revisados:

- A avaliação utiliza preços sombra para maximizar a eficiência do investimento.
- A análise distributiva pode ocultar favorecimentos ou prejuízos a grupos sociais.
- O Guia ACB recomenda a tabela de incidência de benefícios para identificar grupos afetados.
- A ACB-Ferrogrão apresenta erros na quantificação de custos e benefícios.

y) Críticas à Análise Distributiva. A análise distributiva da ACB-Ferrogrão é considerada errônea, com erros na quantificação de custos e efeitos distributivos. A falta de dados suficientes compromete a avaliação:

- Custos foram quantificados como benefícios, distorcendo a análise.
- Efeitos positivos e negativos não foram adequadamente quantificados.
- A comparação com a duplicação da BR-163 ilustra as falhas na análise.

z) Importância da Análise Distributiva. A análise distributiva é essencial para identificar compensações necessárias para grupos afetados negativamente pelo projeto. Ela deve ser integrada aos resultados da viabilidade socioeconômica:

- A análise ajuda a viabilizar financeiramente o projeto.
- Compensações devem ser desenhadas para grupos vulneráveis.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- Programas de realocação e transferência de renda são opções de compensação.

aa) Alternativas de Implementação do Projeto. A ACB-Ferrogrão não discute explicitamente as alternativas de implementação, embora a matriz distributiva sugira que o financiamento deve ser privado. A escolha do modelo de concessão ou autorização é relevante:

- O projeto deve ser financiado por tarifas dos usuários diretos.
- A falta de análise de alternativas de implementação não é considerada uma falha grave.
- Projetos financiados pelo governo podem aumentar a arrecadação tributária e o peso morto.

bb) Críticas Metodológicas e Conceituais. A análise crítica da ACB-Ferrogrão revela falhas que comprometem a validade dos resultados. A revisão completa do estudo é recomendada para garantir a alocação eficiente de recursos:

- Erros na definição da Unidade Autossuficiente de Análise e do cenário base.
- Omissões de externalidades importantes e ausência de análise de risco.
- A análise deve seguir diretrizes metodológicas do Guia ACB para ser confiável.

40

Nenhuma das contraposições à ACB-Ferrogrão partiram de avaliações com fundamento em opiniões pessoais. Na verdade, tiveram como base referências metodológicas abaixo elencadas, todas publicadas pelo Governo Federal:

- BRASIL. 2022. Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura (Guia ACB). Ministério da Economia, BRASIL. Versão 3. Brasília-DF.
- BRASIL e IPEA. 2022. Catálogo de Parâmetros - Anexo do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Ministério da Economia, BRASIL & Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Versão 1. Brasília-DF.
- BRASIL e GIZ. 2022. Riscos Climáticos - Anexo do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Ministério da Economia, BRASIL & Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), com apoio técnico de Kralingen Consultoria. Versão 1. Brasília-DF.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- INFRA S/A. 2022. Manual de Priorização de Ações e Avaliação Socioeconômica para Apoio ao Planejamento de Sistemas e Infraestruturas de Transportes. Infra S.A., Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, BRASIL. Versão 1, Brasília-DF.
- INFRA S/A. 2022. Caderno de Parâmetros para Análises Custo-Benefício. Anexo III - do Manual de Priorização de Ações e Avaliação Socioeconômica para Apoio ao Planejamento de Sistemas e Infraestruturas de Transportes. Infra S.A., Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, BRASIL. Versão 1, Brasília-DF.

Enfim, a avaliação crítica da “Análise Socioeconômica de Custo e Benefício da EF-170-Ferrogrão” (ACB-Ferrogrão), realizada pelo ISA, à luz dos guias editados pelo próprio Governo Federal, revelou uma série de falhas metodológicas e conceituais. Um número expressivo destas compromete a confiabilidade dos resultados obtidos; outras críticas têm importância menor. As principais críticas identificadas apontam para problemas fundamentais na definição do escopo da análise, erros nos cálculos de custos e benefícios, omissões de externalidades importantes e ausência da análise de risco, que é crucial para a tomada de decisão. As falhas comprometem a validade dos resultados apresentados pela ACB-Ferrogrão como instrumento de apoio à tomada de decisão.

41

Um projeto da magnitude e importância estratégica da Ferrogrão requer, além da CCPLI, análise rigorosa e abrangente, que considere adequadamente todos os custos, benefícios, externalidades e riscos envolvidos. Apenas com uma ACB metodologicamente adequada será possível avaliar a viabilidade socioeconômica do projeto e compará-lo de forma coerente com as demais alternativas de investimento que atendem aos mesmos objetivos, garantindo que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente e que os benefícios para a sociedade sejam maximizados, permitindo compensar de forma devida os atores que, eventualmente, são prejudicados para o atingimento de um ganho coletivo.

O que podemos concluir com a apresentação destes destacados estudos realizados pelos professores de universidades da região e do Brasil, organizações da sociedade civil e por diversos especialistas? **O governo não planejou direito**, e ao desprezar a necessária fase do planejamento da obra, como tem ocorrido em muitos casos de obras de infraestrutura, deixa-se de adotar providências essenciais, de competência reservada ao Poder Público, como a adequação de políticas públicas para receber a instalação e a operação do empreendimento, deixando-as para o licenciamento ambiental. Trata-se de um problema crônico em obras de infraestrutura no Brasil e que precisa imediatamente ser remediado. Aliás, várias das críticas que



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



recaem atualmente sobre o processo de licenciamento ambiental de grandes obras retrata justamente esse cenário: atribuir a este instrumento a definição de responsabilidade sobre a execução de condicionantes socioambientais que, legalmente, não estão dentro de seu escopo e de sua esfera de atuação. Não é apenas do universo indígena, ou das organizações socioambientais, ou ainda das universidades. As pesquisas consistentes indicam a necessidade de um melhor planejamento, inclusive sobre a sua qualidade estrutural: “Primeiro, os números apresentados ao TCU, uma vez distantes da realidade, não devem ser ratificados sem uma análise adequada. Segundo, o projeto gera um impacto socioambiental extremamente negativo, especialmente no que diz respeito ao potencial de desmatamento. Por fim, o projeto básico é de baixa qualidade, o que impede uma análise técnica rigorosa dos custos, riscos e tempos necessários para sua implantação e operação.” (cf. **Doc. 18**)²⁸.

Qual a razão de não ser algo a acontecer, com os povos indígenas, duramente afetados, apenas no momento do licenciamento ambiental? É que as determinações do licenciamento ambiental – as chamadas condicionantes ambientais – não substituem e muito menos se confundem com as medidas necessárias na fase do planejamento. Há pelo menos três diferenças fundamentais entre o licenciamento ambiental e os estudos de pré-viabilidade e de viabilidade, que devem informar as decisões de investimento em infraestrutura do Estado.

Primeiro, cada conjunto de instrumentos e estudos visa informar uma decisão diferente. No caso do processo de licenciamento, seu objetivo é subsidiar a decisão técnica do órgão licenciador acerca da emissão de licenças e a imposição de condicionantes com vistas à instalação e operação do empreendimento. No caso do estudo de pré-viabilidade na fase de planejamento, sua função é informar as decisões políticas acerca dos melhores investimentos em infraestrutura de transportes do ponto de vista estratégico e socioeconômico, oferecendo a elas maior grau de estabilidade e transparência. Já o EVTEA visa à aferição das condições técnica, econômica e ambiental de implantação da proposta de investimento.

Em segundo lugar, por informarem decisões distintas, os dois conjuntos de estudos têm escopos diferentes. O objeto de análise do licenciamento ambiental (e da correspondente Avaliação de Impacto Ambiental) consiste nos impactos específicos do empreendimento em licenciamento e o encaminhamento de condicionantes ambientais a serem implementadas sob a responsabilidade do empreendedor. Ainda que possa conter uma avaliação de impactos cumulativos considerando outros empreendimentos e atividades econômicas, o escopo da Avaliação de Impacto

42

²⁸ FRISCHTAK, Cláudio R. **Ferrogrão (EF-170)**. Lições para o Planejamento de Infraestrutura na Amazônia. AMAZÔNIA 2030, n°. 67.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Ambiental do licenciamento é delimitado pelo questionamento dos impactos individuais ou incrementais gerados pelo projeto.

Os estudos da fase de planejamento, por outro lado, visam tanto definir políticas públicas que devem interagir com a instalação e a operação do empreendimento, como analisar os impactos cumulativos entre o conjunto de empreendimentos e atividades econômicas existentes e planejados numa região. Seu escopo, portanto, abrange a avaliação dos impactos regionais, considerando as intervenções no passado, presente e futuro, os conflitos socioambientais potenciais e já existentes e as fragilidades e necessidades de melhorias institucionais para receber o empreendimento.

Por fim, e mais importante para o presente caso, o licenciamento e os estudos preliminares da fase de planejamento também se diferenciam em razão dos responsáveis pelas ações de prevenção e mitigação dos impactos levantados. O licenciamento ambiental é regido pelo princípio do *poluidor-pagador*, segundo o qual a responsabilidade por prevenir, mitigar ou compensar impactos ambientais de um empreendimento recai sobre o empreendedor, servindo como mecanismo de internalização dos impactos socioambientais de uma atividade econômica. Sendo assim, é exclusivamente do empreendedor a responsabilidade pela execução das condicionantes socioambientais impostas no licenciamento ambiental, não podendo o órgão licenciador estabelecer condicionantes a serem executadas por órgãos dos governos federal, estaduais e municipais.

43

Evidentemente, há limites legais e constitucionais para a responsabilização pela execução das condicionantes. Afinal, não poderia o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA, por exemplo, exigir do empreendedor (poluidor-pagador) que execute medidas constitucionalmente qualificadas como ações reservadas ao Poder Público, muitas delas efetivadas mediante complexas políticas públicas de Estado, como nas áreas fundiária, de saúde, de segurança pública, de combate ao desmatamento etc.

É justamente na fase de planejamento que as atribuições reservadas ao Poder Público devem ser distribuídas e determinadas: com base nos estudos preliminares de viabilidade, são identificados os riscos socioambientais regionais e as correspondentes medidas necessárias para a adequação da estrutura institucional e das políticas públicas de Estado para possibilitar ao território receber um novo projeto de infraestrutura, visando amenizar seus impactos negativos, potencializar seus benefícios socioeconômicos na região e salvaguardar direitos sociais e ambientais. Por ser o tema relevante para o deslinde do presente caso, apresentamos alguns exemplos.

No caso da ação de combater o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, impacto comumente induzido pela implantação de grandes obras de infraestrutura no bioma, trata-se de ação cuja competência é reservada ao Poder Público, que a exerce



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



por meio de políticas públicas, como o PPCDAm (apreciado no julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54), mediante ações de diversas índoles, como o monitoramento, a fiscalização e a aplicação de sanções (Eixo II do PPCDAm 5ª Fase, “monitoramento e controle ambiental”). Nesse caso, o licenciamento não pode determinar ao empreendedor que integre ou execute as políticas públicas; poderia, no máximo, exigir do empreendedor que execute medidas em apoio às ações estatais, como, por exemplo, a instalação de câmeras ao longo de uma rodovia para evitar a eventual abertura de estradas vicinais ilegais (“efeito espinha de peixe”), que objetivam desmatamentos ilegais e “grilagem” de terras públicas, além de outros crimes ambientais.

Da mesma forma, no contexto da expectativa de influxo populacional e de alterações espaciais com mudanças no uso e ocupação do solo a partir da chegada do empreendimento, situação bastante comum em casos similares ao presente, é necessário que o Estado seja capaz de planejar a ocupação por meio da coordenação e execução de políticas antecipatórias de ordenamento e planejamento territorial, como a regularização fundiária e a consolidação ou a desintrusão de áreas protegidas.

Outro aspecto importante da ocupação provocada por grandes empreendimentos é a interação com as políticas de patrimônio cultural, sobretudo em regiões de ocupação tradicional de povos indígenas, como é o caso da região de interflúvio das bacias do Tapajós e Xingu, com muitas localidades reconhecidas como áreas sagradas de povos indígenas. São ações que devem ser majoritariamente executadas pelo Estado, ressalvadas as ações de apoio do empreendedor (pelo incremento negativo gerado pelo empreendimento), mediante cuidadoso planejamento.

44

Também devem ser implementadas ações antecipatórias de fortalecimento da capacidade dos municípios receptores da mobilização de mão de obra para ampliação do atendimento de serviços básicos de saúde, educação, habitação e saneamento, considerando o influxo populacional. Exemplo relevante é a necessidade da adoção de uma perspectiva de gênero para o fortalecimento de ações voltadas à segurança pública nessas localidades, considerando o histórico do aumento de índices de estupro e outras formas de violência sexual ou assédio no contexto da construção de grandes empreendimentos, entre outros problemas.

Finalmente, no contexto da Amazônia brasileira, é fundamental que o Estado planeje ações para lidar com a desmobilização de trabalhadores, que comumente ocorre após a conclusão dos trabalhos de instalação do empreendimento, uma vez que se trata de fato impulsionador do aumento de atividades ilícitas na região, diante da escassez de emprego ou alternativa de renda, como garimpo ilegal, roubo de madeira, “grilagem” e invasões de áreas protegidas. Nesse sentido, é fundamental que o planejamento aborde o fortalecimento de ações voltadas à promoção de atividades econômicas legais e sustentáveis, que fomentem a preservação da vegetação nativa,



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



conforme as ações previstas no Eixo I do PPCDAm 5ª Fase (“atividades produtivas sustentáveis”), além de questões sociais.

Experiências precedentes em sede de processos de licenciamento ambiental de grandes projetos na Amazônia demonstram que a ausência de planejamento adequado e a inexistência de distribuição de responsabilidades entre os setores público e privado na fase de planejamento geram incontornáveis consequências danosas à coletividade, ao meio ambiente e à própria segurança jurídica do empreendimento, incluindo judicialização “evitável” e máculas à eficiência dos investimentos públicos. Ao ignorar tais impactos durante a fase planejamento, deixando-as inadequadamente para o licenciamento ambiental, o resultado que se colhe é a morosidade, a paralisação e a judicialização dos processos de licenciamento, com prejuízos à segurança jurídica do empreendimento e à garantia de direitos da coletividade.

Trata-se de elementos que, se enfocados somente durante a fase de licenciamento, tendem a atrasar em longos períodos a conclusão da obra e resultar em custos econômicos não previstos antecipadamente, além de, como sempre, gerar impactos ambientais não endereçados adequadamente, em violação ao princípio da reparação integral do dano ambiental.

Ademais, a inobservância da fase de planejamento pode ocasionar a desconfiança e a desistência de investidores e empreendedores, especialmente pela robustez atual da agenda socioambiental, o que se coloca como elemento dificultador do objetivo da Administração Pública em atrair os melhores candidatos para o projeto, ou até mesmo pode gerar um leilão deserto, desprovido de qualquer interesse de investimento privado.

45

Desse modo, é necessário que a proposta de investimento da Ferrogrão acomode estudos e medidas socioambientais relacionados à decisão de investimento na atual fase de planejamento, devendo ser pautada pela visão da transversalidade das políticas públicas essenciais para a sustentabilidade ambiental. Ao mesmo tempo, é aqui que exsurge a necessidade de, uma vez construído todo o projeto, em sua fase de planejamento, oferecer a questão aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, na rota da ferrovia por meio da CCPLI: pois há um corredor logístico sobreposto ao corredor de sociobiodiversidade (localizados, ambos os corredores, no interflúvio Xingu-Tapajós).

Aliás, esta é a posição da FUNAI, como exposto no **Doc. 19**, e pelo Ministério dos Povos Indígenas (**Doc. 20**), na quadra do Grupo de Trabalho do Ministério dos Transportes²⁹. Diante do avanço do projeto, constatado pelo Despacho Orçamento 2025 (referido Doc. 10), documento que destaca a sua inclusão no planejamento orçamentário do governo federal para 2025, que demonstra que, apesar da magnitude

²⁹ Grupo de Trabalho para acompanhamento da estruturação e recebimento de sugestões para o projeto EF-170, constituído pela Portaria nº 994, de 17.10.2023.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



do impacto que a construção da ferrovia terá sobre as comunidades indígenas, a ANTT avançou com o seu planejamento sem realizar as consultas prévias, livres e informadas previstas em lei (e os consentimentos). O referido “Despacho Orçamento 2025” comprova que o governo pretende iniciar as obras da ferrovia sem garantir que os direitos das comunidades indígenas, assegurados constitucionalmente pelo Estado e amparado por Convenções e Tratados internacionais, que deve ocorrer ainda na fase de planejamento da obra.

Vejamos as posições:

FUNAI: 3. Em consonância com a Nota Técnica Rede Condicionantes Ferrogrão - versão 3, fev/2024 (6327862) e a Carta de Sinop - Fórum Teles Pires de 26.05.23 (6318909), a demanda é por realização de consulta livre, prévia e informada acerca do EVTEA “antes de tramitar o processo de licenciamento ambiental”. Diante do exposto, informamos que na fase de planejamento as discussões relacionadas ao processo de consulta serão facilitadas pela Secretaria Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena do Ministério dos Povos Indígenas, como subsídio ao componente indígena a ser posteriormente conduzido pela Funai, caso o órgão licenciador competente dê andamento ao processo.

MPI: 76. Para garantir a autoaplicabilidade plena da CCPLI, de acordo com os parâmetros da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, para quaisquer medidas administrativas e legislativas que afetem os povos indígenas é necessária a previsão da participação organizada das comunidades nas fases de: planejamento, monitoramento e avaliação posterior dos empreendimentos e das políticas que porventura os afetem direta ou indiretamente. Infelizmente, o estado brasileiro ainda não aprovou procedimentos jurídico-administrativos que garantam condições adequadas para a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada, alinhados às particularidades dos protocolos de consulta elaborados pelos povos indígenas, tradicionais e quilombolas.

46

Esse cenário de violações e omissões demanda uma resposta judicial robusta para assegurar que o Projeto Ferrogrão só avance após o cumprimento de todas as exigências legais, incluindo a realização de consultas genuínas e o respeito aos direitos



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



das populações tradicionais que habitam a região, na forma da OIT 169 e dos respectivos Protocolos de Consulta.

A referida Ata da ANTT (Doc. 4), de 12 de dezembro de 2017, revela que, durante a Audiência Pública nº 14/2017, que discutiu o projeto Ferrogrão, foram levantadas questões sobre a necessidade de consultas às comunidades indígenas. Contudo, todo o arcabouço probatório, por meio dos referidos documentos, demonstra que, apesar das obrigações assumidas, tanto como decorrência da legislação, como do próprio acordo, a ANTT não tomou as providências necessárias para assegurar que essas consultas fossem realizadas antes do avanço do projeto. A omissão da ANTT é nítida, uma vez que, mesmo ciente das obrigações legais, decidiu prosseguir com o empreendimento sem garantir a devida participação das comunidades indígenas afetadas.

O Ofício da ANTT (SEI nº 21648428, Doc. 9), de 1º de fevereiro de 2024, assinado pelo Diretor-Geral da ANTT, Rafael Vitale, é peça crucial para entender a dimensão da negligência da ANTT. Nesse ofício, a ANTT reconhece, de forma evidente, a falta de cumprimento das consultas obrigatórias conforme previsto na Convenção 169 da OIT. Apesar do reconhecimento das graves falhas, o ofício não apresenta medidas concretas para corrigir o rumo do projeto. Esse documento reforça a argumentação de que a ANTT, ciente de suas responsabilidades, optou por ignorar as consultas e avançar com o planejamento da Ferrogrão.

O Instituto Kabu, que atua na defesa dos direitos das comunidades indígenas e do meio ambiente, apresentou requerimento à ANTT (Doc. 11), ressaltando a necessidade de consultas prévias e a obrigação de garantir que os direitos das comunidades indígenas fossem respeitados. Contudo, a ANTT, ao invés de cumprir seu dever legal, prosseguiu com o planejamento e orçamentação do projeto para o ano de 2025, conforme o Despacho Orçamentário de 2025 (Doc. 10), sem atender às demandas legítimas das comunidades afetadas.

Além disso, o Instituto Kabu à ANTT, expôs as tentativas infrutíferas do diálogo com a ANTT para garantir que as comunidades indígenas fossem devidamente consultadas. Essa petição, que solicitava esclarecimentos sobre o planejamento do leilão da Ferrogrão antes da conclusão das consultas, foi completamente ignorada pela ANTT, o que demonstra a falta de compromisso da agência com os direitos indígenas e fundamentais, com grave violação.

Diante deste conjunto de fatos, dados e informações, há a necessidade de impor uma segunda questão, também estrutural, em torno da relação do tema com os impactos a partir das normas, da legislação e do Direito que se aplica ao caso concreto, como fundação da presente ação. Antes, porém, as questões processuais.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



2 – DA LEGITIMIDADE, DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E DAS QUESTÕES PROCESSUAIS

2.1. Legitimidade dos autores

O **Instituto Kabu**, como associação indígena cuja missão é a defesa dos direitos sociais, ambientais e, em especial, dos direitos das comunidades indígenas, possui plena legitimidade ativa para propor a presente ação civil pública, nos termos do artigo 5º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

No contexto constitucional, especialmente do artigo 232 da Constituição Federal, dispositivo originário à promulgação da Lei Fundamental de 1988, as organizações passaram a se estruturar de forma recente, afastando-se, gradativamente, da necessidade de dependência absoluta do Ministério Público Federal, instituição fundamental em nossa democracia e na justiça, e que deverá participar do presente caso. Mesmo assim, ainda há uma resistência do Poder Judiciário e das demais instituições essenciais ao sistema de justiça em internalizarem, processualmente, o mandamento constitucional voltado aos povos originários.

A doutrina tem diversos e históricos estudos reconhecendo esse direito³⁰. Há o reconhecimento desse direito pelos Tribunais, conforme precedente do E. TRF-1³¹. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu tais características, pois que a estrutura institucional brasileira, em sede processual, não “pode pretender que tais povos se organizem do mesmo modo que nos organizamos”. “Assegurar o respeito a seus costumes e instituições significa respeitar os meios pelos quais articulam a sua representação à luz da sua cultura,”³² de forma a reconhecer a legitimidade de associações e entidades representativas para a defesa de direitos coletivos e difusos,

48

³⁰ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 28, nº III. Brasília: Senado Federal, jul./set. 1991, p. 317; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**. 9ª ed. São Paulo: RT, 2004, p. 73-74; MARCZYNSKI, Solange Rita. Índios: Temas Polêmicos. In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 28, nº 111. Brasília: Senado Federal, jul./set. 1991, p. 324-325.

³¹ Ver: “CIVIL. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ASSOCIAÇÃO DO POVO INDÍGENA. RECONHECIDA. (...) 1. Em face do disposto no art. 232 da Constituição Federal, deve ser reconhecida a legitimidade ativa da Associação-autora para pleitear indenização por danos sofridos individualmente por cada índio Cinta-larga em decorrência da reportagem jornalística veiculada pela Rede Globo, porque a defesa de direitos e interesses dos índios em Juízo deve ser facilitada. (...) 6. Dá-se parcial provimento ao recurso de apelação, apenas para reconhecer a **legitimidade ativa da autora**, para pleitear a indenização por danos morais supostamente sofridos por cada índio. No mérito, mantém-se a sentença de improcedência”. Cf. TRF-1 - AC: 00007623620014014100, Relator: JUIZ FEDERAL RODRIGO NAVARRO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 03/09/2013, 4ª TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: 11/09/2013.

³² Na forma da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, de 2020, que foi a primeira ação de controle de constitucionalidade que reconheceu a legitimidade ativa dos povos indígenas.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



especialmente quando esses direitos são relacionados à proteção ambiental e dos direitos humanos.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como forma de concretização desses direitos, por meio da Resolução nº 454, de 22/04/2022, determinou que a forma de acesso à justiça dos povos indígenas se dá na forma tradicional de suas organizações, incluindo-se representação por advogado (art. 10, parágrafo único³³), sendo possível o ingresso, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, de indígenas, suas comunidades ou organizações em processos em que esteja presente interesse indígena (art. 12, §5º³⁴). Desde já se requer que sejam adotadas as determinações da referida Resolução nº 454, em relação às prerrogativas da Fazenda Pública (art. 11³⁵).

Assim, **tem legitimidade o Instituto Kabu**, para liderar o polo ativo da presente ACP.

Da mesma forma, o **Centro Santo Dias de Direitos Humanos** possui legitimidade ativa para a presente demanda, nos termos do artigo 5º da Lei nº 7.347/85 e do artigo 82, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor, por se tratar de associação civil legalmente constituída, há mais de um ano, sem fins lucrativos, com finalidades institucionais diretamente relacionadas à defesa dos direitos humanos e da coletividade. Conforme estabelecido no artigo 1º de seus estatutos, o Centro Santo Dias constitui-se como “Associação Civil, sem fins políticos e lucrativos”, sendo “uma pastoral da Igreja, a serviço da Arquidiocese de São Paulo”, e possui personalidade jurídica própria e capacidade processual plena para figurar no polo ativo de demandas judiciais.

49

2.2 – Da pertinência temática

A pertinência temática da atuação do **Instituto Kabu** é incontestável, uma vez que a proteção dos direitos das comunidades indígenas afetadas pela construção da Ferrogrão está diretamente relacionada aos objetivos institucionais da entidade³⁶. Da

³³ Resolução CNJ Nº 454, de 22/04/2022: “Art. 10. Para os fins desta Resolução, o ingresso em juízo de povos indígenas, suas comunidades e organizações em defesa de seus direitos e interesses independe de prévia constituição formal como pessoa jurídica. Parágrafo único. Os povos indígenas, suas comunidades e organizações possuem autonomia para constituir advogado ou assumir a condição de assistido da Defensoria Pública nos processos de seu interesse, conforme sua cultura e organização social”.

³⁴ Resolução CNJ Nº 454, de 22/04/2022: “Art. 12, §5º. Será possível o ingresso, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, de indígenas, suas comunidades ou organizações em processos em que esteja presente interesse indígena”.

³⁵ Resolução CNJ Nº 454, de 22/04/2022: “Art. 11. São extensivos aos interesses dos povos, comunidades e organizações indígenas as prerrogativas da Fazenda Pública, quanto à impenhorabilidade de bens, rendas e serviços, ações especiais, prazos processuais, juros e custas, a teor do art. 40 c/c o art. 61 da Lei no 6.001/1973”.

³⁶ Conforme Estatuto Social do Instituto Kabu, aqui Doc. 1A, no seu art. 3º, inciso “t”: “promover a representação judicial das comunidades indígenas para defesa dos seus direitos e interesses, bem como acionar os órgãos de



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



mesma forma, nas Assembleias do Instituto Kabu, ocorridas em 2023 (Docs. 21A³⁷, 21B e 21C), 2024 (Docs. 22A, 22B e 22C) e 2025 (Doc. 23), restou decidido pelos associados, de forma unânime, a adoção de medidas para acionar, conforme a análise do quadro jurídico, por meio de Ação Civil Pública³⁸ a violação da ANTT em relação aos temas aqui apresentados e submetidos ao poder judiciário.

Da mesma forma, o **Centro Santo Dias de Direitos Humanos** possui pertinência temática e legitimidade com espeque no artigo 9º do estatuto em anexo, o qual confere expressamente ao Coordenador a competência para “representação da Associação ativa e passivamente em Juízo ou fora dele”, demonstrando a clara previsão estatutária para o exercício da capacidade processual.

As finalidades institucionais da entidade, previstas no artigo 2º de seus estatutos, demonstram inequívoca pertinência temática com o objeto da presente demanda: I – “Atuar como órgão de defesa da pessoa humana e da coletividade” - finalidade que abrange diretamente a proteção dos direitos fundamentais dos povos indígenas, que constituem coletividade especialmente protegida pela Constituição

controle, nacionais, internacionais e multilaterais, para a defesa e a proteção judicial e extrajudicial dos direitos das comunidades indígenas”;

³⁷ Nesta ATA, Doc. 22A, está registrada a posse da Diretoria do Instituto Kabu.

³⁸ Cf. Ata da Assembleia Geral de 2023 (Doc. 21, de 28 a 30 de março), “Diante desse quadro e das tarefas advenientes, a Assembleia decidiu, por unanimidade, que o INSTITUTO KABU deve adotar providências imediatas para estabelecer relações institucionais, jurídicas e formais, por meio de contratos, acordos, convênios, e termos de parceria, qualquer que seja o modelo necessário, desde que devidamente aprovado pela Diretoria, para que sejam protegidos o povo, as florestas e do território Kayapó-Mekrãgnoti, em comum acordo com suas comunidades, suas organizações políticas, como representante processual de seus associados, ou ainda para atuar em juízo para a defesa de interesse coletivo em sentido amplo, seja mediante a propositura de ação coletiva, de controle de constitucionalidade e/ou ação civil pública, em defesa de suas dinâmicas tradicional e de ocupação territorial, respaldados em sua autonomia, por meio da promoção e da defesa de seus direitos e interesses, visando à melhoria da sua qualidade de vida e do bem viver, e nas áreas de gestão territorial e ambiental, e nas florestas e nos biomas, educação complementar, enfrentamento a todos os tipos de exploração ilegal, racismos e ataques à imagem, à cultura, à saúde, prevenção de doenças, em defesa da cultura e dos modos de vida, programas, projetos, atividades produtivas, alternativas econômicas sustentáveis, suas florestas e seus biomas, bem como o controle social de políticas públicas e de ações educativas que promovam o fortalecimento cultural, o desenvolvimento sustentável, a preservação ambiental e de suas florestas, tanto no relacionamento com os subgrupos Kayapó e outras etnias, bem como das demais comunidades indígenas do país e do exterior, resultado do permanente diálogo intercultural com os povos e as nações de todo o mundo, da permanente proteção, promoção, garantia e defesa dos direitos humanos e indígena, em qualquer local, tanto no território brasileiro como nas demais jurisdições nacionais e internacionais, multilaterais e /ou organismos internacionais, tudo na forma dos arts. 2º, 3º e seguintes do Estatuto Social, por meio da coordenação técnica e jurídica do Instituto Kabu.”, aqui na p. 27. Na Assembleia de 2024 (Doc. 22, de 21 a 23 de maio) o assunto retornou, da seguinte forma: “Diante deste Planejamento, denominado de “Litigância Estratégica, foi apresentado uma série de iniciativas judiciais, tanto nacionalmente como internacionalmente, pelo advogado do Instituto Kabu. Ele lembrou que na assembleia do ano passado, 2023, já havia sido aprovada pelas lideranças um caminho da utilização de ações coletivas, Entretanto, foi necessário a discussão com várias organizações e grupos jurídicos, no Brasil e fora do Brasil para estruturar o projeto de “Litigância Estratégica”. Diante do detalhamento dos diversos caminhos, conforme a apresentação, foi decidido, por unanimidade, pelos presentes na Assembleia que o caminho era este, e que a Diretoria do Instituto Kabu e o advogado iriam encaminhar os documentos necessários ao prosseguimento desta luta jurídica e judicial”, aqui na p. 6.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Federal; II – “Apoiar os Centros de Defesa dos Direitos Humanos e entidades congêneres de igual finalidade” - demonstrando o compromisso institucional com a defesa ampla dos direitos humanos, incluindo os direitos dos povos originários; III – “Promover a formação de pessoas ou de grupos de pessoas capazes de esclarecer, ajudar, e orientar cidadãos no que concerne aos seus direitos” - evidenciando a missão educativa e orientadora da entidade na proteção de direitos fundamentais; IV – “Promover ou propor formas de eliminar as injustiças, revelando as violações dos Direitos Humanos e suas causas, de maneira a permitir a solicitação dos Direitos e da Justiça” - finalidade especialmente relevante, pois a presente ação visa exatamente revelar e combater a violação dos direitos humanos dos povos indígenas decorrente da ausência de consulta prévia (CCPLI) no projeto Ferrogrão.

A pertinência temática entre as finalidades institucionais do Centro Santo Dias e o objeto da demanda é manifesta e inequívoca. O direito à consulta prévia, livre e informada constitui direito fundamental dos povos indígenas, reconhecido pela Constituição Federal (art. 231, § 3º) e pela Convenção 169 da OIT, enquadrando-se perfeitamente na finalidade institucional de defesa da pessoa humana e da coletividade, bem como de combate às violações dos direitos humanos.

O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência consolidada no sentido de que

51

“A pertinência temática exigida pela legislação, para a configuração da legitimidade em ações coletivas, consiste no nexó material entre os fins institucionais do demandante e a tutela pretendida naquela ação. É o vínculo de afinidade temática entre o legitimado e o objeto litigioso, a harmonização entre as finalidades institucionais dos legitimados e o objeto a ser tutelado na ação civil pública. Entretanto, não é preciso que uma associação civil seja constituída para defender em juízo especificamente aquele exato interesse controvertido na hipótese concreta. O juízo de verificação da pertinência temática há de ser responsavelmente flexível e amplo, em contemplação ao princípio constitucional do acesso à justiça, mormente a considerar-se a máxima efetividade dos direitos fundamentais”.³⁹

Ademais, a Corte Superior tem adotado interpretação flexível e ampla da pertinência temática, considerando “não apenas a literalidade dos fins estatutários, mas também a finalidade social da entidade e sua atuação concreta na defesa dos

³⁹ Cf. REsp 1357618/DF, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 26/09/2017, DJe 24/11/2017.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



direitos pleiteados". No presente caso, a ausência de consulta prévia no projeto Ferrogrão configura violação direta dos direitos humanos dos povos indígenas, enquadrando-se perfeitamente na finalidade institucional do Centro Santo Dias de "eliminar as injustiças , revelando as violações dos Direitos Humanos". A entidade possui representatividade adequada para a defesa dos direitos pleiteados, considerando seu histórico institucional na defesa dos direitos humanos, sua vinculação à Arquidiocese de São Paulo e sua estrutura organizacional adequada para o acompanhamento da demanda. Portanto, resta demonstrada tanto a legitimidade ativa quanto a pertinência temática do Centro Santo Dias de Direitos Humanos para a presente ação, atendendo plenamente aos requisitos legais e jurisprudenciais para a propositura de ação civil pública em defesa dos direitos fundamentais dos povos indígenas.

A atuação do **Instituto Kabu** e do **Centro Santo Dias de Direitos Humanos** na presente ação é não apenas legítima, mas necessária para assegurar que os direitos fundamentais das comunidades indígenas sejam devidamente protegidos e respeitados.

2.3 – Questões processuais

A Resolução nº 454, de 22/04/2022, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), determina que a forma de acesso à justiça dos povos indígenas se dá na forma tradicional de suas organizações, incluindo-se representação por advogado (art. 10, parágrafo único⁴⁰), em processos em que esteja presente interesse indígena (art. 12, §5º⁴¹), com as prerrogativas da Fazenda Pública (art. 11⁴²). Assim, desde já, requer-se a adoção das seguintes medidas:

- a) prazos processuais em dobro para recorrer e para a prática de outros atos processuais, na apresentação de quaisquer manifestações.

⁴⁰ Resolução CNJ Nº 454, de 22/04/2022: “Art. 10. Para os fins desta Resolução, o ingresso em juízo de povos indígenas, suas comunidades e organizações em defesa de seus direitos e interesses independe de prévia constituição formal como pessoa jurídica. Parágrafo único. Os povos indígenas, suas comunidades e organizações possuem autonomia para constituir advogado ou assumir a condição de assistido da Defensoria Pública nos processos de seu interesse, conforme sua cultura e organização social”.

⁴¹ Resolução CNJ Nº 454, de 22/04/2022: “Art. 12, §5º. Será possível o ingresso, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, de indígenas, suas comunidades ou organizações em processos em que esteja presente interesse indígena”.

⁴² Resolução CNJ Nº 454, de 22/04/2022: “Art. 11. São extensivos aos interesses dos povos, comunidades e organizações indígenas as prerrogativas da Fazenda Pública, quanto à impenhorabilidade de bens, rendas e serviços, ações especiais, prazos processuais, juros e custas, a teor do art. 40 c/c o art. 61 da Lei no 6.001/1973”.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- b) intimação pessoal, por meio de carga, remessa ou meio eletrônico, o que assegura que a comunicação processual seja recebida e compreendida de forma adequada.
- c) isenção de custas processuais e dispensa de depósito recursal;
- d) remessa necessária (reexame necessário).

3 – DO DIREITO

Conforme provado, o avanço desse projeto ignorou completamente os direitos das comunidades indígenas afetadas, conforme exigido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴³, como em seu artigo 2º:

“Artigo 2º 1. Os governos 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. 2. Essa ação deverá incluir medidas: a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população; b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições; c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida”.

53

Ainda, ofende, de igual forma, a Constituição Federal de 1988, eis que em seu título VIII, no § 2º: do artigo 231 prevê que:

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o

⁴³ A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho trata sobre Povos Indígenas e Tribais e foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989 com entrada em vigor internacional em 5 de setembro de 1991. No Brasil essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e passou a vigorar a partir de 25 de julho de 2003, quando o país enviou o instrumento de ratificação ao Diretor Executivo da OIT. Em forma de legislação a OIT foi promulgada pelo Brasil em 19 de abril de 2004, através do Decreto 5.051/2004. Atualmente a referida convenção está em vigência no Brasil pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2009.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Sendo assim, as práticas da ANTT violam as disposições legais supracitadas, afetando os povos tradicionais, assim perpetuando uma perseguição histórica, pois a ferrovia atravessará áreas protegidas e territórios indígenas, incluindo os das Terras Indígenas Baú, Menkrãgnoti e Panará, que ocupam uma área de 6,5 milhões hectares.

As lideranças indígenas, de diversas formas, têm protestado contra o empreendimento por falta de transparência e respeito às suas demandas, como comprovado.

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu artigo 231, os direitos dos povos indígenas, assegurando-lhes a posse permanente das terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. Este artigo, ao lado do artigo 232, que permite a indígenas, suas comunidades e organizações representativas ingressarem em juízo para a defesa de seus direitos, constitui o alicerce da proteção jurídica dos povos indígenas no Brasil.

A Constituição, ao reconhecer a pluralidade étnica e cultural do país, impõe ao Estado o dever de proteger os direitos desses povos, especialmente em face de projetos de desenvolvimento que possam impactar suas terras e modos de vida. O desrespeito à Constituição por parte da ANTT é inegável na condução do projeto Ferrogrão.

Ao ignorar a obrigatoriedade de realizar consultas prévias, livres e informadas às comunidades indígenas afetadas, a ANTT não só violou o artigo 231 da Constituição, como também afrontou os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da legalidade (art. 5º, II), e do devido processo legal (art. 5º, LIV), todos eles fundamentais para a proteção dos direitos humanos e, especificamente, dos direitos dos povos indígenas.

Como leciona o constitucionalista, José Afonso da Silva, no tocante a importância da proteção da terra indígena na constituição⁴⁴:

A questão da terra se transformara no ponto central dos direitos constitucionais dos índios, pois, para eles, ela tem um valor de sobrevivência física e cultural. Não se ampararão seus direitos se não se lhes assegurar a posse permanente e a riqueza das terras por eles tradicionalmente ocupadas, pois, a disputa dessas terras e de sua riqueza, como lembra Manuela Carneiro da Cunha, constitui o núcleo da questão indígena hoje no Brasil. Por isso mesmo, esse foi um dos temas mais difíceis e controvertidos na

54

⁴⁴ SILVA, JOSÉ AFONSO. Dos Índios. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª ed. Malheiros Editores. 2006, p. 850-861.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



elaboração da Constituição de 1988, que buscou cercar de todas as garantias esse direito fundamental dos índios. Da Constituição se extrai que, sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, incidem os direitos de propriedade e os direitos de usufruto, sujeitos a delimitações e vínculos que decorrem de suas normas (SILVA, José Afonso, 2006, p. 854).

José Afonso destaca a importância da proteção das terras ocupadas por esses povos, na medida em que só será possível amparar seus direitos, protegendo também as riquezas das terras por eles ocupadas. Essas riquezas naturais, são as responsáveis pela reprodução física, cultural e social das comunidades indígenas.

Doutro lado, os estudos apontam claramente para a necessidade de serem consideradas, em casos como o *sub examen*, as obrigações civis decorrentes das relações entre empreendimentos e a CCCPLI. A doutrina é clara:

“A ausência da consulta torna qualquer procedimento ilegal e ilegítimo. Ainda, consoante entendimento do mesmo Tribunal Federal, ao interpretar o disposto na Convenção OIT 169, deve a Administração adotar as seguintes medidas no curso do procedimento de consulta livre, prévia e informada: a oitiva da comunidade envolvida prévia, anterior à autorização do empreendimento; os interlocutores da população indígena ou tribal que será afetada precisam ter legitimidade; exige-se que se proceda a uma pré-consulta sobre o processo de consulta, tendo em vista a escolha dos interlocutores legitimados, o processo adequado, a duração da consulta, o local da oitiva, em cada caso *etc.*; a informação quanto ao procedimento também deve ser prévia, completa e independente, segundo o princípio da boa-fé; o resultado da participação, opinião, sugestões quanto as medidas, ações mitigadoras e reparadoras dos danos causados com o empreendimento será refletida na decisão do Estado”⁴⁵.

55

⁴⁵ Cf. NASCIMENTO, Melillo Dinis. Direito das Obrigações e a proteção aos direitos coletivos: os direitos indígenas em perspectiva. In: NASCIMENTO, Melillo Dinis *et al.* **Direitos das obrigações no mundo contemporâneo** – homenagem ao Professor Paulo Laitano Távora (org.). São Paulo: Editora Dialética, 2024, p. 159-186.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



No mesmo sentido, obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada encontra sólido fundamento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Uma vez que a própria Constituição, em seu art. 231, § 3º, estabelece que as comunidades indígenas devem ser 'ouvidas' quando houver projetos que as afetem, no julgamento do RE 1017365/SC (2023), a Corte Suprema reafirmou a natureza fundamental dos direitos indígenas, rejeitando limitações temporais a tais direitos. Na ADPF 709 (2020), o STF reconheceu expressamente a necessidade de 'consulta prévia e informada às comunidades indígenas afetadas, estabelecendo que qualquer medida que possa impactar povos originários deve ser precedida de consulta adequada – ainda que haja dissidência.

No caso Raposa Serra do Sol (PET 3388), o Tribunal reconheceu o direito de prévia consulta às comunidades indígenas, alertando que eventuais limitações não podem ser usadas como subterfúgio para afastar a participação dos índios nas tomadas de decisões. Estes precedentes, aliados à Convenção 169 da OIT (norma supralegal conforme RE 466.343/SP), **demonstram inequivocamente que a ANTT violou direitos constitucionalmente protegidos ao avançar com o projeto Ferrogrão sem a devida consulta prévia às comunidades indígenas afetadas**

3.1 – Tratados e Convenções Internacionais

56

Somativo a Constituição Federal e toda legislação infraconstitucional, temos os Tratados e Convenções Internacionais que ratifica os direitos tradicionais dos Povos Indígenas, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), já mencionada. A Convenção ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004, estabelece que os governos devem consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (art. 6º).

Essa consulta deve ser prévia, livre e informada, visando obter o consentimento das comunidades afetadas antes da implementação de qualquer projeto que possa impactá-las. Ao não realizar essas consultas, o órgão do governo federal, violou diretamente as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

Corroborando com art. 6º da Convenção 169 da OIT, os artigos 19 e 32 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, também enfatiza o direito de consulta lhes assegurados, como descritos baixo:

Artigo 19. Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem.

Artigo 32. Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos.

Os dispositivos da declaração não deixam margens para erros, asseverando que os Estados devem consultar e cooperar de boa-fé para com os povos indígenas e suas instituições representativas, com o objetivo de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar qualquer medida legislativa ou administrativa que possa afetá-los.

A Declaração do Rio/92 - Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁴⁶, em seus muitos artigos, estabelece orientações aos Estados, como princípios e diretrizes globais para um desenvolvimento que seja socialmente inclusivo, economicamente viável e ambientalmente sustentável. E especificamente em seu artigo 10, a declaração estabelece o seguinte princípio:

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

57

⁴⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agenda 21 Global. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 15 de aug. 2024.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Sob o dispositivo de declaração, incube ao Estado o dever de fomentar a participação social em grandes projetos que causem danos ambientais e afetem comunidades. Ainda nos princípios 17 e 23, o documento enfatiza a necessidade de avaliação dos impactos ambientais, e que mediante tais problemáticas possíveis, devem ser protegidos o meio ambiente e seus recursos naturais dos povos.

Ao falhar em realizar tais consultas demonstra uma violação flagrante dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e compromete a legitimidade do processo de implementação do projeto Ferrogrão, e põe em risco o meio ambiente e os territórios dos povos indígenas. A Ferrovia Ferrogrão, por ser um projeto de grande impacto socioambiental, exige que as participações das comunidades indígenas não sejam apenas formais, mas efetiva, garantindo que seus direitos sejam respeitados e que os impactos sejam minimizados.

A ausência de consulta prévia não só viola o princípio da legalidade, mas também afronta o princípio da proporcionalidade. Ao avançar com o projeto sem a devida consulta, a ANTT desconsidera os impactos desproporcionais que a Ferrovia Ferrogrão terá sobre as comunidades indígenas. Esses impactos incluem, mas não se limitam, ao deslocamento forçado, perda de terras tradicionais, destruição de recursos naturais essenciais para a subsistência e a violação dos direitos culturais e espirituais dos povos indígenas.

Referente aos Tratados e Convenções Internacionais, que envolvem direito humanos, Gorczewski Veigas Dias (2012)⁴⁷, salientam que:

58

Os tratados internacionais, especificamente sobre direitos humanos, são de altíssima relevância, pois expressam a evolução da sociedade internacional ao exigirem dos Estados o reconhecimento, a promoção e a proteção desses direitos. [...] Para torná-los válidos e exequíveis, é preciso ratificá-los. A ratificação não é matéria do direito internacional, mas da ordem constitucional de cada Estado que estabelece competência a um de seus órgãos para a assunção, em nome do Estado do compromisso assumido [...]. Portanto, esse novo pensamento na visão jurisdicional internacional, somada à gama de tratados, pactos e convenções advindas nesse novo período, traz o substrato ético-jurídico renovado aos direitos humanos, já que a orientação sob o viés da dignidade humana faz-se flagrante nos rumos tomados na proteção internacional da

⁴⁷ DIAS, Gorczewski Veigas. A obrigação de investigar como decorrência da responsabilidade internacional do Estado por grave violação de direitos humanos. Revista Ciência & Polícia, Brasília, v. 1, n. 1, p. 242-269, nov. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/SzwpMb3jJVYkQsFJpZ7HxCQ/?format=pdf>. Acesso em: 16 de aug. 2024.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



humanidade e seus direitos (Gorcvevski e Dias Veiga, 2012, p. 242 - 269).

Com base nessa análise, fica evidente que o Brasil, ao ratificar convenções como a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, comprometeu-se a seguir rigorosamente os princípios nelas estabelecidos, especialmente no que se refere à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas. Esses instrumentos internacionais, ao serem incorporados na ordem jurídica brasileira, não só reforçam a proteção dos direitos humanos, mas também impõem ao Estado a obrigação de assegurar que todos os projetos de desenvolvimento, como a Ferrovia Ferrogrão, respeitem os direitos e as culturas das comunidades indígenas afetadas.

O descumprimento dessas obrigações não apenas fere a legislação interna, mas também compromete a credibilidade do Brasil no cenário internacional, colocando em risco a sua reputação como um defensor dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável.

3.2 – Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, legislação ambiental e casuística

Somado aos direitos dos povos indígenas, constitucionalmente assegurados, e internacionalmente protegidos, o Decreto de nº 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, reforça o arcabouço normativo desses povos, a exemplo da à autodeterminação, o reconhecimento de suas terras e o uso sustentável dos recursos naturais, exigindo que qualquer empreendimento que possa impactar essas comunidades seja precedido de consultas que garantam o respeito a seus direitos.

O art. 3º discrimina claramente quem são esses povos e comunidades, bem como estabelece o que são seus territórios tradicionais:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

- I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;
- II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

Ainda no art. 3º do anexo do referido decreto em seus incisos, o dispositivo elenca outros objetivos específicos a serem observados no tocante aos povos e comunidades tradicionais, como no caso em questão:

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;

X - garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social;

XIV - assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;

XV - reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais

60

Nesse diapasão, a falta de cumprimento dessas obrigações legais no caso da Ferrogrão, pela ANTT, não apenas desrespeita este decreto, mas também compromete a integridade cultural, social e econômica dos povos indígenas. Portanto, a ANTT, ao avançar com o projeto sem realizar a CCPLI, violou os princípios e objetivos fundamentais estabelecidos na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. O projeto é uma clara ameaça à integridade dos territórios indígenas.

Interagindo com o conjunto normativo sobre os direitos indígenas, a Lei de nº 140/11, estabelece que a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



cooperaram nas ações administrativas nas competências comuns a proteção das paisagens naturais notáveis, e à proteção do meio ambiente. No art. 7º, XIV, alínea, c, a lei claramente estabelece que são ações administrativas da União, promover o licenciamento ambiental quando localizados em terras indígenas.

Por sua vez, a Lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, em seus arts. 2º, 3º e incisos seguintes, corrobora e complementa esse entendimento:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- (Regulamento)
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

- I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;
- II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;
- III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;
- V - recursos ambientais, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.
- V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Nesses termos, a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, conceitua meio ambiente e estabelece as bases para a compreensão de degradação ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais. Esses conceitos são fundamentais para a análise dos impactos que a construção da Ferrovia Ferrogrão pode causar sobre o meio ambiente e as comunidades indígenas da Amazônia Legal, especialmente considerando a vasta área de influência do projeto, que intercepta regiões ecologicamente sensíveis e territórios tradicionalmente ocupados.

62

O conceito de recursos ambientais abrange todos os elementos naturais, incluindo a atmosfera, águas, solo, subsolo, fauna e flora. A Ferrovia Ferrogrão, ao atravessar áreas ecologicamente sensíveis e territórios indígenas, impacta diretamente esses recursos. A exploração inadequada desses recursos, sem a devida compensação e medidas mitigadoras, configura uma violação dos princípios de sustentabilidade e preservação ambiental previstos na legislação brasileira.

No caso em tela, o projeto da Ferrogrão interferirá diretamente no ambiente natural, como desmatamento, fragmentação de habitats, poluição, comprometendo o equilíbrio ecológico da região e, por consequência, a vida das comunidades indígenas e da biodiversidade local, que sem as devidas medidas preventivas e sem a realização das consultas prévias às comunidades indígenas, pode acarretar uma degradação significativa dos ecossistemas locais.

Para os povos indígenas, seus territórios são sagrados e fundamentais a sobrevivência física e cultural. Como afirma o pensador e liderança indígena, Ailton



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Krenak (2019, p. 38): “a terra para os povos indígenas não é um bem de consumo. Ela é o nosso corpo, a nossa memória, a nossa mãe. Sem a terra, não há como viver”⁴⁸.

Davi Kopenawa ⁴⁹, líder Yanomami, também descreve a importância do território e a preservação ambiental existente nele para os povos indígenas:

“Na floresta, a ecologia somos nós, os humanos. Mas são também, tanto quanto nós, os *xapiri*, os animais, as árvores, os rios, os peixes, o céu, a chuva, o vento e o sol. É tudo o que veio à existência na floresta, longe dos brancos, tudo o que ainda não tem cerca” (Kopenawa, 2015).

Nesse contexto, é indissociável, os direitos dos povos indígenas aos direitos ambientais. Esse entendimento revela que os direitos dos povos indígenas estão intrinsecamente ligados aos direitos ambientais, uma vez que a preservação de seus territórios tradicionais é fundamental para a manutenção da biodiversidade e dos ecossistemas que ali existem. A destruição ou degradação desses territórios não só ameaça a sobrevivência cultural e física dos povos indígenas, mas também compromete a integridade ambiental de áreas que ainda resistem às pressões externas. Portanto, a luta pelos direitos indígenas é, simultaneamente, uma luta pela conservação ambiental.

Assim, como leciona o ambientalista, Severino Agra Filho, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e do Licenciamento Ambiental⁵⁰:

Para tanto, torna-se imperativo que as ações e atividades que possam ocasionar ameaças à qualidade ambiental, atual e futura, sejam submetidas a uma avaliação prévia dos impactos potenciais que elas possam representar. Este propósito foi consignado pela Constituição Federal,³ que incumbe ao poder público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente [...]”. [...] Diante deste escopo analítico, torna-se indispensável que a apreciação desenvolvida compreenda uma análise procedimental e, sobretudo, uma análise substantiva. (SADLER, 1996) A análise procedimental restringe-se à apreciação da suficiência da informação e do cumprimento de requerimentos normativos estabelecidos, ou seja, se

63

⁴⁸ KRENAK, Ailton. Ideias para adiar o fim do mundo. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 38.

⁴⁹ KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu**: palavras de um xamã yanomami. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

⁵⁰ Agra Filho, Severino Soares. **Licenciamento Ambiental no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2021, p. 137-139.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



constitui essencialmente em uma aferição dos dados e do cumprimento de requisitos básicos preliminares para a análise dos impactos. A análise substantiva abrange uma apreciação técnica mais analítica da qualidade das informações e principalmente de considerações sobre a pertinência, consistência e suficiência das medidas previstas para o atendimento dos objetivos de uma gestão preventiva, ou seja, uma apreciação do potencial compatibilidade das medidas previstas com as condições ambientais do local em que se pretende implantar o empreendimento.

As pontuações de Agra Filho ratificam todo o arcabouço legislativo citados anteriormente, principalmente quando um empreendimento como a ferrovia claramente irá causar severos impactos ambientais e aos territórios dos povos indígenas afetados. A falta de consulta prévia e informada por parte da ANTT aos povos indígenas, acarreta a insuficiência de informações referentes ao projeto e seus respectivos impactos. De acordo com Braga⁵¹, mestre em direito ambiental:

Autodeterminação dos povos indígenas consiste num conjunto de leis, normas, regras e padrões reconhecidos socialmente que garantam aos respectivos grupos sociais o poder de decidir seu próprio modo de ser, viver e organizar-se sem serem subjugados por outros povos, de que resulta que nenhuma decisão do Poder Público que os afete deve ser adotada sem considerar a perspectiva indígena do grupo interessado

64

O ambientalista acrescenta ainda, que tais direitos são negados aos indígenas, aos povos e às comunidades tradicionais por motivos diversos. Em diversas outras situações, os indígenas foram retirados de suas terras por determinação do governo para realização de alguma obra estatal ou privada. As pontuações de Braga, evidencia a flagrante violação por parte do Estado Brasileiro, através da sua agência reguladora, a ANTT, dos direitos dos povos indígenas, excluídos e marginalizados historicamente, simplesmente por lutar pelo seu território tradicional.

A Resolução do CONAMA nº 1/86, dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, corroborando para o entendimento da problemática em tela, que causa enormes preocupação aos povos indígenas e

⁵¹ BRAGA, Dimis da Costa. **Autodeterminação e sustentabilidade socioambiental dos povos indígenas – aquisição de terras indígenas na Amazônia através da desapropriação judicial ambiental**. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio (Orgs.). *Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais*. Caxias do Sul: Educ, 2014. p. 427-441.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



negligência por parte da ANTT, em não respeitar seus direitos. A referida resolução discrimina o que seria impacto ambiental e quais atividades:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:
I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
II - as atividades sociais e econômicas;
III - a biota;
IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
V - a qualidade dos recursos ambientais.
Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA157 em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:
II - Ferrovias;

O artigo 1º, amplia a compreensão dos impactos que um projeto com a magnitude da ferrovia pode ter, não apenas sobre o meio ambiente, mas também sobre os territórios das comunidades afetadas, que dependem desses recursos para sua sobrevivência cultural e econômica. Bem como o dispositivo seguinte, que o licenciamento de ferrovias, como é o caso da Ferrogrão, depende da elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Estudos negligenciados pela ANTT, que pode identificar, prever e avaliar os impactos ambientais e sociais do empreendimento, incluindo aqueles sobre os territórios indígenas. A negligência do órgão federal em realizar consultas prévias e em fornecer informações adequadas sobre os impactos do projeto representa uma grave violação das diretrizes estabelecidas pela Resolução do CONAMA, comprometendo a legalidade do processo de licenciamento ambiental.

Outras resoluções do órgão também corroboram a questão pautada, como a nº 009/81, nº 237/97 e a de nº 428/10. As Resoluções do CONAMA, reforçam o arcabouço jurídico já estabelecido, destacando a importância da avaliação de impacto ambiental e da consulta prévia aos povos indígenas no contexto de empreendimentos de grande porte, como a Ferrovia Ferrogrão.

A Resolução CONAMA nº 237 de 1997 atribui normas para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou que possam abrolhar dano ambiental. Essa resolução é fundamental para assegurar e



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



moldar os projetos para que sejam avaliados com rigor, tendo como princípios direcionadores a proteção ao meio ambiente e sustentabilidade.

A resolução estabelece claramente os tipos de licenças imprescindíveis (Licença Prévia, Licença de Instalação, Licença de Operação) e as etapas para a obtenção de cada licença incumbindo que cada fase do projeto seja estudada criteriosamente, buscando amenizar riscos ambientais e garantindo conformidade com as normas ambientais. Significa que cada etapa do projeto da Ferrogrão deve haver avaliações para cada passo, sendo antecedente a realização da CCPLI.

A realização de obras implica execução de audiências públicas, o que é crucial para a transparência e participação comunitária. Esta tarefa permite que as comunidades afetadas e o público em geral possuam a oportunidade de expressar suas preocupações e contribuir para o processo de decisão. A Instrução Normativa FUNAI nº 02/15 estabelece procedimento administrativo quanto a existência de impactos socioambientais de culturais aos povos indígenas decorrentes de empreendimentos. Evidentes as violações procedimentais por parte da ANTT no projeto da ferrovia, bem como uma flagrante violação aos direitos dos povos indígenas e fundamentais.

Nesse contexto normativo, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) também reforça a importância da participação popular em decisões que impactem o meio ambiente e as populações locais. O Estatuto da Cidade, ao tratar da gestão democrática da cidade, exige que as populações diretamente afetadas por empreendimentos de grande porte sejam consultadas e suas opiniões consideradas no processo decisório.

66

Nesse cenário exposto acima, com todas as circunstâncias fáticas e normativas e conceituais, a jurisprudência também tem dado importantes contribuições. A exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239 julgada pelo STF, que serve como lente para o caso Ferrogrão e os direitos das comunidades indígenas, pode-se evidenciar alguns pontos que se ligam. No caso da ADI 3239, o STF frisou a validade do Decreto nº 4.887/2003 que garante aos remanescentes das comunidades quilombolas o direito à propriedade das terras que ocupam tradicionalmente. Reforçando a urgência do reconhecimento e titulação que as terras ocupadas por comunidades tradicionais, como as indígenas afetadas pelo projeto Ferrogrão, assegurando seus direitos à terra conforme a Constituição.

Ao destacar a proteção que deve ser desempenhada contra ações arbitrárias que possam afetar os direitos fundamentais das comunidades tradicionais, o STF ofereceu o horizonte protetivo ao caso concreto. Assim, no contexto da Ferrogrão, sublinha-se a necessidade de ações governamentais que afetam terras indígenas serem conduzidas de maneira que respeite os direitos das comunidades, assegurando processos justos e transparentes.

Com a confirmação de constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, estabeleceu-se precedente aplicável à casos que envolvem comunidades indígenas.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Porém, há uma diferenciação entre os quilombolas e os indígenas, mesmo que ambos sejam reconhecidos como comunidades tradicionais com direitos específicos sobre terras que ocupam tradicionalmente. Dessa forma, é necessário ponderar sobre a aplicação consentânea para as comunidades.

O artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias reconhece os direitos remanescentes das comunidades dos quilombos às propriedades que historicamente ocupam. Conectando este artigo com o artigo 231 da Constituição Federal brasileira, que reconhece os direitos dos povos indígenas sobre as terras que ocupam tradicionalmente, assegura-se a estes o direito à reprodução física e cultural, delineadas pelos seus costumes e tradições.

Ao oferecer este paralelo com uma estrutura legal consistente para os direitos territoriais indígenas, sua abordagem se distingue daquela dos quilombolas, visto que, a decisão valida o uso da (auto)atribuição para quilombolas, com potencial para ser paralelamente utilizada para povos indígenas, em termos de reconhecimento e delimitação territorial. Porém, os povos indígenas, no que diz respeito a de reconhecimento e delimitação territorial, já possuem mecanismos que operam esta atividade, independentemente do (auto)atribuição, frequentemente ilustrada por estudos históricos e antropológicos.

Tanto para quilombolas quanto para indígenas, ambas participações nos processos de decisões que afetam suas terras são de extrema necessidade. A decisão na ADI 3239 reforça a precisão de processos consultivos e participativos, exercício essencial no contexto dos direitos indígenas conforme estabelecido por legislações e convenções internacionais, como a Convenção 169 da OIT.

67

O uso das terras deve ser sustentável e garantir a preservação cultural, algo que deve ser aplicado tanto para comunidades quilombolas quanto para indígenas. Assim se perfilando ao dever de desenvolvimento sustentável e com direitos dessas comunidades de gerir suas terras de maneira a preservar sua integridade cultural e ambiental.

Outra decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 991 MC-REF/DF, que trata de questões relacionadas ao tratamento e proteção dos povos indígenas isolados solidifica o espaço de discussão voltado a análise ampla das políticas públicas emergentes para comunidades. O julgamento critica o poder público, pela ausência do poder público de proteger os povos indígenas isolados. A fundamentação do julgamento é a falta de medidas efetivas para assegurar a defesa desses povos contra invasões e explorações ilegais.

Diante das omissões do poder legislativo e executivo, o STF foi interpelado como uma medida necessária para prevenir especificamente os direitos constitucionais dos povos indígenas. A determinação do acórdão foi que a União possui o papel de elaboração de plano de ação detalhado, demonstrando prazos e



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



responsabilidades bem situados e evidentes a fim de proteger as terras indígenas. Inclusive, operar a manutenção de portarias de restrição de uso e a operação de estudos necessários para a demarcação de terrenos.

Em suma, o acórdão ADPF 991 MC-REF/DF exprime a urgência de abordagens governamentais e judiciais mais eficientes, proativas e focadas na proteção e garantia dos direitos dos povos indígenas, principalmente em face de projetos de grande escala como o Ferrogrão. O caso em pauta ilustra a necessidade contínua de monitoração e execuções para garantir que os direitos constitucionais e humanos dos povos indígenas não sejam apenas reconhecidos teoricamente, mas que tenham sejam protegidos e promovidos na prática.

Outro julgado da Corte, a SL nº AgR/AM/19⁵², com decisão liminar, o Supremo Tribunal Federal, ordenara a interrupção de obra de instalação de linha de transmissão de energia elétrica para que fosse realizado procedimento de consulta aos povos indígenas envolvidos. Como segue na seguinte ementa:

Agravo regimental na suspensão de liminar. Pretendida interrupção de licenciamento ambiental e de obras de construção de linhas de transmissão elétrica. Lesão à ordem econômica, à saúde ou segurança públicas não demonstrada. Anterior ordem de suspensão proferida há vários anos pela corte regional. Obra em estado adiantado. Agravo regimental não provido. 1. A suspensão do licenciamento e das obras de construção de linha de transmissão elétrica, de forma abrupta, tem o potencial de acarretar graves lesões à economia pública. 2. A concessão, pela Corte Regional, da pretendida suspensão, permitiu que referida obra atingisse avançado estágio, sendo certo que não houve efetiva demonstração da presença dos requisitos legais para fundamentar a pretendida suspensão. 3. Agravo regimental não provido.

68

Noutro sentido, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a ausência da consulta leva à nulidade do procedimento administrativo. Veja-se:

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

⁵² CNJ. Cadernos de Jurisprudências do Supremo Tribunal Federal: Concretizando Direitos Humanos - Direitos dos Povos Indígenas. 2023, 200 p.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



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 supraleais - Convenção 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica e Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, da qual o País é signatário -; constitucionais artigos 215 e seu § 1º, 216, 231 e 232 -; e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos inerentes às populações tradicionais. 3. A ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima. 4. Nas informações prestadas pelo Juízo de origem constata-se que a ação civil pública encontra-se conclusa para decisão em razão do Estado do Amazonas ter pugnado, na fase de especificação de provas, pela produção de prova pericial complexa, para fins de realização de exame, vistoria por parte de engenheiros ambientais e antropólogos, com o fito de serem fixados quais seriam os impactos a serem sofridos pelas comunidades ribeirinhas supostamente afetadas pela implantação do Pólo Naval e ainda, se haveria comunidade diretamente afetada pelo empreendimento. 5. Diante do quadro fático apresentado, afigura-se necessária a manutenção da decisão agravada. 6. Agravo de instrumento da União não provido. (AG 0031507-23.2014.4.01.0000 / AM, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.3172 de 12/06/2015).

69

3.3 – Do racismo ambiental

O racismo ambiental aflige as mais variadas etnias, tais como ribeirinhos, pescadores, pantaneiros e quilombolas, dentre outros, que por vezes se deparam com empreendimentos desenvolvimentistas, como barragens, ferrovias, rodovias e hidrovias, quando não são expulsos de seus territórios e empurrados às favelas e obrigados a conviver em ambientes de degradação ambiental.

A ação e a omissão da ANTT em realizar as consultas e consentimentos prévios, livres e informados, configuram uma afronta ao princípio da precaução, fundamental em matéria ambiental. O princípio da precaução impõe que, diante da incerteza científica sobre os impactos de um projeto, o Estado deve adotar medidas preventivas para evitar danos irreparáveis ao meio ambiente e às populações que dele dependem.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



No caso da Ferrogrão, a falta de consulta e a ausência de medidas preventivas expõem as comunidades indígenas a riscos ambientais e culturais que podem ser irreversíveis.

Está sendo violado o princípio da dignidade humana, por praticar racismo ambiental, que refere-se às desigualdades e injustiças ambientais que afetam de forma desproporcional comunidades marginalizadas, muitas vezes compostas por pessoas de baixa renda e minorias étnicas. Assim, são agredidos princípios e dispositivos constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), democracia participativa (§ único do art. 1º), bem como atenta contra o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215 e 216).

A ANTT, ao ignorar o papel central que os povos indígenas devem desempenhar na tomada de decisões sobre seus próprios territórios, desrespeita tanto a Declaração das Nações Unidas quanto a Constituição Federal, que também protege o direito à autodeterminação dos povos indígenas. A falta de informações precisas e a negligência na consideração dos impactos sobre os territórios indígenas e o meio ambiente sublinham a necessidade de uma intervenção judicial para assegurar que os direitos dessas comunidades sejam respeitados e que o projeto só avance após a devida conformidade com as normativas ambientais e os direitos indígenas consagrados pela legislação nacional e internacional.

3.4 – Relação do direito internacional com o caso concreto *sub judice*

70

Enfim, a CCPLI é um procedimento de participação social adaptado às especificidades sociais, culturais e políticas de populações tradicionais e que é destinado a estabelecer um canal de comunicação entre essas comunidades e o Poder Público, de modo a permitir-lhes franca participação sobre as decisões que potencialmente os afetam. Os elementos fundamentais da CCPLI são a ausência de pressões visando influenciar a decisão da comunidade, sua realização previamente à tomada de decisão e a apresentação de informações adequadas e suficientes para garantir a compreensão do objeto da consulta pela comunidade consultada.

O respeito ao direito à CCCPLI é essencial nas relações contemporâneas entre povos indígenas e comunidades tradicionais com o Estado. Tal direito encontra-se garantido nos principais tratados internacionais de direitos humanos assinados e ratificados pelo Brasil, entre os quais destacam-se: **(i)** o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos; **(ii)** o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; **(iii)** a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; **(iv)** a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; e **(v)** a Convenção n.º 169 da OIT, promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, com as modificações posteriores.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Tendo em vista que seu objeto trata de direitos humanos dos povos indígenas e tribais, a Convenção n.º 169 possui estatutura hierárquica de norma suprallegal, a teor do célebre julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, de modo que sua aplicação não pode ser afastada por norma infraconstitucional⁵³. A CCPLI também está prevista na Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2007 com voto favorável do Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas, e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2016, dentre outros (ver item 3.6).

Ora, nos termos do art. 6º, 1, “a”, da Convenção n.º 169 da OIT, os Estados signatários reconhecem aos povos indígenas e tribais o direito de serem consultados “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”. Igualmente aplicável ao presente caso é o art. 7º, 1, o direito de consulta deve ser realizado diante de quaisquer “planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”.

A CCPLI aos povos indígenas e tribais potencialmente impactados é um procedimento que não pode ser confundido com outros meios de participação social, como audiências públicas, visto que busca atender as necessidades específicas de um diálogo intercultural entre os sujeitos de direito da Convenção n.º 169 e o Estado brasileiro. Sobre o assunto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem manifestado que:

71

299. A ausência de diretrizes legais claras para o procedimento de consulta supõe, na prática, um sério obstáculo ao cumprimento do dever de consulta do Estado. Na ausência de um marco legal para esta obrigação, alguns Estados membros da OEA têm recorrido à aplicação da legislação ambiental geral, que frequentemente incorpora requisitos de informação e audiências públicas para permitir a participação local em relação a projetos de investimento e desenvolvimento, geralmente na fase de elaboração dos estudos de impacto socioambientais. No entanto, à luz dos padrões interamericanos de direitos humanos, mecanismos desse tipo costumam ser insuficientes para acomodar os requisitos de consulta aos povos indígenas, concebidos como um mecanismo especial para garantir seus direitos e interesses de acordo com os critérios

⁵³ RE: 349703 RS, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 03/12/2008. ADI 5.240, voto do rel. min. Luiz Fux, P, j. 20-8-2015, DJE 18 de 1º-2-2016.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



*estabelecidos pelos órgãos do Sistema em aplicação de padrões internacionais.*⁵⁴

O direito à CCPLI se aplica durante todo o ciclo de investimento em infraestrutura, devendo ser acionado sempre que couber tomada de decisão capaz de afetá-los. Em termos da processualística administrativa, portanto, o direito à CCPLI está vinculado a momentos específicos do ciclo de investimento em infraestrutura, nos quais o andamento processual regular depende de decisões da Administração Pública acerca de algum tema de interesse dos povos e comunidades tradicionais.

Nessa vereda, a Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH), no julgamento do Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku *versus* Equador, ponderou que a consulta deve ser realizada também em relação a planos de desenvolvimento ou investimento “e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso”⁵⁵:

“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

72

⁵⁴ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: http://cidh.org/countryrep/tierrasindigenas2009/cap.ix.htm#_ftn62.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador. In: Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 471. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/por7.pdf>.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas.”⁵⁶.

No caso da Ferrogrão, a proposta de investimento acumula o passivo de ter avançado toda a fase de planejamento sem, no entanto, ter sido submetida à consulta dos povos potencialmente impactados. Essa deficiência foi reconhecida pela própria ANTT, que, no dia 12.12.2017, ao término da sessão presencial da audiência nº 14/2017, instalada para instruir a decisão regulatória sobre a Ferrogrão, a agência assinou documento (Doc. 4) dirigido ao povo *Kayapó Mekrãgnoti* (das Terras Indígenas Baú e Mekrãgnoti), com o seguinte teor:

*“A Consulta Prévia Livre e Informada a que os povos indígenas têm direito, nos termos da Convenção 169, da OIT, será devidamente cumprida para o povo Kayapó, **previamente ao encaminhamento do processo referente à concessão da EF-170, ao Tribunal de Contas da União**”.*

Não obstante, antes mesmo de dar início a qualquer procedimento para a CCPLI da Convenção nº 169, a ANTT, descumprindo o compromisso escrito, finalizou o processo de participação e controle social realizado por meio da audiência pública nº 014/2017 e encaminhou o processo de concessão da Ferrogrão ao Tribunal de Contas da União, com anuência do então Ministério da Infraestrutura, em 2020.

Em 19 de outubro de 2020, o Instituto Socioambiental (ISA), o Instituto Kabu, o Instituto Raoni, a Associação Iakiô e a Associação do Território Indígena do Xingu (ATIX), juntamente de 14 (quatorze) Procuradores da República do Ministério Público Federal em Mato Grosso e no Pará, encaminharam Representação ao Tribunal de Contas da União acerca do descumprimento do direito à CCPLI na fase de planejamento do empreendimento. Solicitou-se a suspensão do processo de concessão da Ferrogrão até a conclusão do processo de CCPLI aos povos interessados, nos termos dos protocolos de consulta das comunidades e procedimentos próprios e específicos de cada povo⁵⁷.

Em 14.04.2021, o Ministério Público junto ao TCU emitiu manifestação favorável ao pleito da Representação Conjunta, recomendando ao TCU que devolvesse

⁵⁶ Idem, p. 466-467.

⁵⁷ Ministério Público Federal, Rede Xingu+. Representação. TC 037.044/2020-6. p. 75 Disponível em: https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/tcu_representacao_-_ferrograo_-_assinada_-_com_os_anexos.pdf.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



o plano de concessão à ANTT para que o cumprimento da CCPLI aos povos indígenas potencialmente impactados pela Ferrogrão:

*“3) devolver à Agência Nacional de Transporte Terrestre os estudos de viabilidade da concessão da Estrada de Ferro EF-170 (Ferrogrão) para que promova a realização de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas afetados, como previsto na legislação, para garantir a participação efetiva dessas comunidades tradicionais situadas na área de influência do projeto, de modo a atender integralmente o disposto no art. 6º da Convenção 169 OIT, na Resolução Conama 237/1997 e no art. 3º da IN/TCU 81/2018”.*⁵⁸

Em decorrência da suspensão da tramitação dos processos administrativos relacionados à concessão da ferrovia determinada na referida ADI nº 6553, em curso no STF, a Representação Conjunta ainda não foi avaliada pelo TCU. Importa, entretanto, fixar que, para a questão jurídica dos povos indígenas, o que importa é que a etapa de realização da **consulta é prévia**.

Muito se tem confundido acerca dos três institutos que causam estranheza quando povos e comunidades tradicionais devem ser ouvidos. Isto porque os governos, muitas vezes de forma maliciosa, em vez de se utilizarem do instituto da consulta como um mecanismo apropriado e específico para participação dos povos indígenas e das comunidades tradicionais nas decisões do Estado, se utilizam das audiências públicas com um intuito totalmente diverso, sem levar em consideração a especificidade dos grupos sociais: visam fazer desse rito uma fonte de legitimação o que, por isso mesmo, é ilegítimo.

As audiências públicas são regulamentadas pela Constituição Federal de 1988 no art. 225, § 1º, IV; pela Lei nº 9.784/1999; e pelas Resoluções Conama n.º 1/86 e n.º 9/1987. Têm como alvo principal a sociedade civil de modo geral, mas, quando se trata de empreendimentos (aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e pesquisa e lavra das riquezas minerais) que atinjam terras indígenas, a Constituição Federal determina que seja realizada a oitiva constitucional exclusiva e culturalmente apropriada aos povos indígenas (art. 231, § 3º).

Segundo o art. 3º da Resolução Conama n.º 1/1986, quem conduz audiência pública é o órgão de meio ambiente responsável pelo licenciamento, sendo, no âmbito federal, o IBAMA e, nas esferas estaduais, as secretarias de estado do meio ambiente e afins.

⁵⁸ Disponível em https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2021/parecer_mptcu_processo_tcu_ferrograo_037-0442020-6.pdf.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



A consulta prévia e o consentimento, por sua vez, são instrumento específico por meio do qual os povos indígenas e comunidades tradicionais devem participar verdadeiramente das tomadas de decisões, isto é, cada vez que acontecem alterações legislativas e medidas administrativas com impacto sobre os territórios e os modos de vida desses povos e comunidades. A CCPLI, como mencionado, está preconizada pela Convenção n.º 169 da OIT, norma incorporada ao corpo legislativo nacional, como visto supra. Ela também é prevista na Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, aprovada 107ª Sessão Plenária, de 13 de setembro de 2007.

Decisões atinentes a projeto, medida, lei ou política que afetem os povos indígenas, quilombolas e as comunidades tradicionais devem passar por consulta junto aos interessados antes da decisão do Estado, a fim de assegurar aos povos e comunidades o direito de se manifestar sobre o impacto que sofrerão em relação a decisão administrativa ou legislativa. Assim, a consulta não é uma simples reunião, nem um fim em si mesma: é um instrumento para o diálogo que permite a participação das comunidades indígenas em decisões que afetam seu desenvolvimento e, mesmo, sua permanência no planeta Terra.

Portanto, não há que se confundir entre os três institutos: a audiência pública, em regra, é voltada para sociedade civil de modo geral sempre que a atividade modifica o meio ambiente; a oitiva ocorre porque a Constituição Federal assim o determina nos casos de aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, e pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas; enquanto a consulta prévia deve ocorrer perante quaisquer medidas administrativas e legislativas suscetíveis de afetar determinado povo indígena ou comunidade tradicional. Nenhuma delas é excludente: todas são, pois, legalmente obrigatórias.

75

O requisito de CCPLI (**prévia**, insistimos) 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. O governo não pode, portanto, autorizar o empreendimento antes de consultar, tampouco postergar a consulta para uma etapa posterior à tomada de decisões sobre aspectos essenciais da medida proposta, como tem acontecido no Brasil. O procedimento de planejamento, concessão e licenciamento varia conforme a natureza da medida proposta, havendo trâmites específicos para usinas hidrelétricas, ferrovias, rodovias e exploração mineral, por exemplo.

A exigência que a CCPLI seja “prévia” não autoriza sua postergação, devendo necessariamente ocorrer desde as primeiras etapas de planejamento e preceder qualquer licença e autorização, sobretudo considerando os momentos em que são tomadas decisões sobre aspectos essenciais da medida proposta, de acordo com cada rito específico de planejamento, concessão e licenciamento. Nesse sentido, o Poder



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Judiciário tem o papel essencial de zelar para que a incorporação do direito à consulta prévia às instituições e procedimentos domésticos observe os parâmetros do direito internacional dos direitos humanos. Este é o entendimento da doutrina mais sistemática e sistematizada⁵⁹.

3.5 – Identificação, tombamento e proteção de lugares de importância cultural dos povos indígenas

Há ainda, no contexto da CCPLI, a necessidade de integrar a política de patrimônio cultural material e imaterial e patrimônio arqueológico na área de influência da Ferrogrão, sobretudo com a priorização da identificação, tombamento e instituição de salvaguardas para gestão e proteção de lugares de importância cultural do povo Kayapó que ainda não foram devidamente reconhecidos pelo IPHAN e estão localizados na faixa de domínio prevista da Ferrogrão.

Nesse caso, há questão fundamental relacionada aos ancestrais *Kayapó* que estão enterrados na região do Parque Nacional do Jamanxin, exatamente na área de desafetação proposta pela Lei nº 13.452/17 – conversão da Medida Provisória 758/2016, que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim, objeto da ADI 6553. Por exemplo desta contatação, veja-se o recente livro “*The Way of Warriors. Annotated Narratives of the Mebengokre (Kayapo) in Brazil*”, do renomado antropólogo Gustaaf Verswijver (Almeria: Turuti Books, 2023, 679 p.), obra que apresenta 82 narrações de idosos *Mekrãgnoti*, recolhidos durante os últimos 45 anos.

76

Para melhor compreensão, o grupo *Kayapó-Mekrãgnoti* que andou mais na região do Jamanxim, é aquele que costumamos chamar de *Mekrãgnoti* setentrionais – grupo que, devido ao melhor entendimento da etnohistória dos *Mebengokre/Kayapo*, agora também são chamados de *Menokanê*. Os descendentes deste grupo moram nas aldeias Baú e Kamaú (na TI Baú, onde vivem, misturados com migrantes das aldeias dos *Mekrãgnoti* centrais – *Kubenkokre*, *Pukany* e demais, na TI Menkragnoti).

Duas citações daquele livro, referente aos locais sagrados, aos cemitérios e às mortes na região do Jamanxim:

Depois que mataram Bepjê, viemos por aqui em direção ao rio Curuá. Enquanto estávamos seguindo o rio, subindo o rio, os outros mataram Pãnhdjâbê. Nos vingamos e do outro lado do Novo

⁵⁹ SILVA, Liana Amin Lima et al. **Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada**. Tukano/São Paulo: ISA - Instituto Socioambiental : Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), 2023, p. 254.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Progresso, perto do rio Jamanxim (Ngôkamrêkti), matamos Kukoijamryti, Yetxyk e Nhîkry. E quando voltamos, o pessoal de Kênti havia matado Teopry, a mãe de Djwÿngwÿjtuk.⁶⁰

Para melhor entender, naquele momento, havia conflito entre dois grupos: um, ao qual pertencia o narrador, *Mântino*, e o outro liderado pelo famoso líder *Kênti* (que morreu na região do Rio Jamanxim, mas infelizmente, não se sabe bem em que local). *Kukoijamryti*, *Yetxyk*, e *Nhîkry* (a mãe de *Pykati-re*) pertenciam ao grupo de *Kênti*, e foram enterrados na região do Rio Jamanxim, não muito longe do PARNA Jamanxim. Ainda:

Então houve uma briga entre nós. Lá na região do rio Tapajós. E no meio do caminho de volta para a área do rio Jamanxim, os outros mataram Êngri. Beka o matou. Os homens de Kôkôrêti vieram lutar e pegaram a mim, Ijajô-re e Tàkâkmâkôr. Então fomos morar com Kôkôrêti.⁶¹

Para melhor entender, há uma configuração igual que na narração anterior. Com os “outros”, refere-se ao grupo ao qual pertencia *Mântino* e *Kôkôrêti*; o narrador fazendo parte do grupo de *Kênti*.

77

Apenas por esses dados antropológicos estabelece-se a necessidade da apresentação de estudos que permitam avaliar patrimônio cultural material e imaterial e patrimônio arqueológico na área de influência da Ferrogrão, sobretudo com a priorização da identificação, tombamento e instituição de salvaguardas para gestão e proteção de lugares de importância cultural do povo Kayapó, antes da concessão da Ferrovia, por meio da CCPLI.

⁶⁰ VERSWIJVER, Gustaaf. “*The Way of Warriors. Annotated Narratives of the Mebengokre (Kayapo) in Brazil*.” Almeria: Turuti Books, 2023, p. 286 – narração 5.13 de *Mântino*, aldeia Kamaú, 2017: *After they had killed Bepjêt, we came this way toward the Curua River. While we were following the river, going upriver, the others killed Pânhdjâbêr. We took revenge and on the other side of Novo Progresso, near the Jamanxim (Ngôkamrêkti) River, we killed Kukoijamryti, Yetxyk, and Nhîkry. And when we came back, Kênti's people had killed Teopry, Djwÿngwÿjtuk's mother.*

⁶¹ Idem, p. 509 – narração 7.9 de *Pykati-re*, aldeia Pukanu, 2019: *Then there was a fight between us. There in the Tapajos River area. And halfway on our way back to the Jamanxim River area, the others killed Êngri. Beka killed him. The men from Kôkôrêti came to fight and they caught me, Ijajô-re and Tàkâkmâkôr. So we moved in with Kôkôrêti.*



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



3.6 – Da necessidade de efetivação da participação social sobre o projeto de concessão da Ferrogrão

Mesmo após três décadas sob a égide da ordem constitucional de 1988, o Estado brasileiro ainda enfrenta um *déficit* na inserção e participação da sociedade civil na definição das prioridades e linhas de ação do poder público, fruto de uma história sociopolítica marcada por governos de viés centralizador e autoritário. Mais recentemente, vem se fortalecendo a compreensão de que a participação social não é um entrave à execução das políticas públicas, mas um elemento garantidor de sua legitimidade e consequente estabilidade.

A valorização do planejamento governamental estratégico pautado pela participação social e pela visão territorial, é uma das premissas do Plano Plurianual 2024-2027 em elaboração⁶²:

A elaboração do PPA 2024-2027 coincide com o período de reconstrução dos espaços de participação social nas políticas públicas. Entre os desafios, no que tange à desejável e necessária ampliação da participação e do controle social na formulação e implementação das políticas públicas, está a consolidação de instâncias plurais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil e o desenvolvimento de um sistema nacional de participação social que abranja formas normativas, organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para promover o envolvimento dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas⁶³.

78

Essa abertura à participação social, **para garantir um aporte verdadeiramente democrático ao processo decisório estatal, deve abarcar diferentes estratos sociais e grupos de interesse, de forma a garantir uma pluralidade de contribuições.** E para isso, é preciso que os procedimentos de participação sejam adequados às realidades locais das populações impactadas.

3.6.1 – Realização de processos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais potencialmente impactados

⁶² Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>

⁶³ Ibidem, p. 28



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



No caso dos povos indígenas e comunidades tradicionais, o mecanismo adequado para se viabilizar a participação social nos processos decisórios é a Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI). Trata-se de um procedimento de participação social adaptado às especificidades sociais, culturais e políticas de uma população tradicional e que é destinado a estabelecer um canal de comunicação entre esta e o poder público, de modo a permitir que essas populações possam incidir sobre as decisões que os afetam. Os elementos fundamentais da CCPLI são a ausência de pressões visando influenciar a decisão da comunidade, sua realização previamente à tomada de decisão – de modo a possibilitar a participação das populações tradicionais afetadas pela decisão administrativa – e a apresentação de informações adequadas e suficientes para garantir a compreensão do objeto da consulta pela comunidade consultada.

O respeito à CCPLI é princípio basilar das relações contemporâneas entre povos indígenas e comunidades tradicionais com o Estado, e encontra-se garantido nos principais tratados internacionais de direitos humanos assinados e ratificados pelo Brasil, como já dito, dentre os quais destacam-se o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI), aprovada em 2007 com voto favorável do Brasil em Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI) e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (C-169/OIT), de 27 de junho de 1989.

79

Esses instrumentos internacionais, todos com força vinculante no sistema jurídico brasileiro, garantem aos povos indígenas e comunidades tradicionais o direito à participação efetiva quando da tomada de decisões pelo Poder Público passíveis de lhes afetar diretamente. Nos termos do art. 6º, da Convenção 169/OIT, os Estados signatários reconhecem aos povos indígenas e comunidades tradicionais o direito de serem consultadas *“cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”*. Previsão que é complementada pelo art. 7º do mesmo estatuto, que estabelece o direito de consulta das comunidades diante de quaisquer *“planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”*.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção 169/OIT foi ratificada em 2002 e incorporada pelo Decreto nº 5.051/2004⁶⁴, e, por isso, goza de caráter supralegal, encontrando-se em uma posição intermediária entre a Constituição

⁶⁴ Atualmente a convenção está em vigência no Brasil pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2009.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Federal e as leis ordinárias e não podendo, portanto, ter sua aplicação afastada por norma infraconstitucional⁶⁵.

A CCPLI junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais potencialmente impactadas é um procedimento que não pode ser confundido com outros meios de participação social, como audiências públicas, posto que busca atender as necessidades específicas de um diálogo intercultural entre os povos e comunidades tradicionais e o Estado brasileiro. Dessa forma, a CCPLI se caracteriza por procedimentos adaptados às formas tradicionais de diálogo e tomada de decisão desses povos e comunidades, com vistas a garantir que possam oferecer, de forma livre, prévia e informada, subsídios à tomada de decisões pelo Poder Público.

A prática da aplicação jurisdicional do direito de CCPLI pelo mundo tem resultado na construção jurisprudencial de quatro elementos considerados essenciais a seu pleno exercício e efetivação:

- i) a Consulta deve ser **PRÉVIA à adoção de decisões** (administrativas ou legislativas) capazes de afetar direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;
- ii) deve ser **LIVRE, bem INFORMADA** e de **BOA FÉ**;
- iii) deve acontecer por meio de **PROCEDIMENTOS CULTURALMENTE ADEQUADOS** e mediante as instituições representativas dos povos;
- iv) tem por objetivo **obter o CONSENTIMENTO** dos povos OU **chegar a um ACORDO entre as partes**.

80

Em relação ao momento adequado para a realização da consulta, é preciso atentar para o fato de que a implementação de um grande empreendimento de infraestrutura, como é o caso da Ferrogrão, passa por diversas fases nas quais distintos atores estatais e não-estatais tomam decisões que moldam a execução final do projeto. O direito à CCPLI de povos indígenas e comunidades tradicionais se aplica durante todo o ciclo de planejamento, implementação e acompanhamento desses empreendimentos, devendo ser acionado sempre que couber a tomada de decisão capaz de afetá-los. Em termos da processualística administrativa, portanto, o direito à CCPLI está vinculado a momentos específicos do ciclo de investimento em infraestrutura, nos quais o andamento processual regular depende da manifestação da

⁶⁵ RE: 349703 RS, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 03/12/2008. ADI 5.240, voto do rel. min. Luiz Fux, P, j. 20-8-2015, DJE 18 de 1º-2-2016



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Administração Pública acerca de algum tema de interesse dos povos indígenas e tradicionais (ver Gráfico 1).

Gráfico 1 - CCPLI no Ciclo de Investimento em Infraestrutura⁶⁶



81

No caso específico da Ferrogrão, o empreendimento acumula o passivo de ter avançado várias etapas do ciclo de investimento sem, no entanto, ter sido submetido à Consulta e Consentimento dos povos potencialmente impactados. Essa deficiência, contudo, não deriva de ignorância em relação à necessidade ou à natureza da consulta, posto que sua legalidade, legitimidade e conveniência já estão firmemente assentadas na jurisprudência brasileira e foram reconhecidas pela própria ANTT, que no dia 12 de dezembro de 2017, na sede da agência em Brasília, ao término da sessão presencial da Audiência nº 14/2017, instalada para instruir a decisão regulatória sobre a Ferrogrão, na figura do Sr. Alexandre Porto, assinou documento dirigido ao povo *Kayapó Mekrãgnoti* (Terra Indígena Baú e Mekrãgnoti), do Instituto Kabu, como repetido, com o seguinte teor:

⁶⁶ Rojas Garzón, B.; Nakane, M.; Oliveira, R. de M. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura. Instituto Socioambiental: 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/diretrizes-para-verificacao-do-direito-consulta-e-ao-consentimento-livre>



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



*A Consulta Prévia Livre e Informada a que os povos indígenas têm direito, nos termos da Convenção 169, da OIT, será devidamente cumprida para o povo Kayapó, **previamente ao encaminhamento do processo referente à concessão da EF-170, ao Tribunal de Contas da União**⁶⁷.*

Não obstante, antes mesmo de dar início a qualquer procedimento para a CCPLI da Convenção 169, a ANTT, descumprindo com o prometido, **finalizou o processo de participação e controle social e encaminhou o processo de concessão da Ferrogrão ao TCU**, com anuência do Ministério da Infraestrutura.

Para observar o direito de CCPLI dos povos e comunidades afetadas, é preciso que se dê cumprimento ao acordado na reunião de 12 de dezembro de 2017: após a atualização do EVTEA e das condicionantes socioambientais, deve-se proceder a **elaboração e realização de Plano de Consulta para submeter o produto das atualizações aos povos indígenas das 16 terras indígenas identificadas impactadas no EVTEA**. Esse Plano de Consulta deverá observar os procedimentos previstos nos protocolos de consulta de cada território, conforme já estabelecido em farta jurisprudência. As contribuições colhidas devem ser então utilizadas para subsidiar a decisão do Ministério dos Transportes e da ANTT acerca da viabilidade do empreendimento e seu posterior encaminhamento para avaliação do TCU e sequência do projeto às próximas fases do ciclo de investimento (Ver Tabela 3)

82

⁶⁷ Ministério Público Federal, Rede Xingu+. Representação. Inquérito Civil n. 1.23.008.000678/2017-19 PP n. 1.20.000.000465/2020-74. p. 6. Disponível em: https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/tcu_representacao_-_ferrograo_-_assinada_-_com_os_anexos.pdf



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



MARLON REIS
& ESTORILIO
ADVOCACIA



Tabela 3 - Decisões, objetivos, sujeitos e atores responsáveis pela CCPLI⁶⁸

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

83

Finalmente, ainda com o objetivo de garantir a efetiva observância do direito de participação e consulta dos povos e comunidades tradicionais, é preciso que sejam estabelecidos requisitos formais para se aferir que, de fato, a CCPLI subsidiou a tomada de decisão do Ministério dos Transportes. A Corte Constitucional da Colômbia, em julgamento acerca da resolução de conflitos diante da impossibilidade de se atingir consensos no âmbito do processo de CCPLI, estabeleceu um conjunto de critérios que permitem avaliar o efetivo engajamento dos órgãos estatais tomadores de decisão e as contribuições dos povos afetados:

Nestes casos, o Estado tem a possibilidade de fixar os termos da medida, desde que sua decisão: i) esteja desprovida de arbitrariedade; ii) esteja fundamentada em

⁶⁸ Rojas Garzón, B.; Nakane, M.; Oliveira, R. de M. *Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura*. Instituto Socioambiental: 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/diretrizes-para-verificacao-do-direito-consulta-e-ao-consentimento-livre>



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



critérios de razoabilidade, proporcionalidade, e objetividade em respeito ao dever de reconhecimento e proteção da diversidade étnica e cultural da nação; iii) leve em consideração, até onde seja possível, as posições externadas pelas partes, em especial aquelas da população tradicional, durante a consulta, iv) respeite os direitos subjetivos dos povos, reconhecidos na Constituição e especificamente na Convenção 169 da OIT e v) preveja mecanismos ajustados para a mitigação dos efeitos desfavoráveis que a medida a ser adotada pode produzir sobre a comunidade, seus membros ou seu lugar de ocupação.⁶⁹

Percebe-se que o julgador constitucional do país vizinho buscou estabelecer instrumentos e indicadores para evitar que a CCPLI seja tratada como mera formalidade procedimental. **Importa, para a aferição da efetiva observância do direito de participação dos povos e comunidades indígenas e tradicionais, que a decisão legislativa ou administrativa sobre a consulta explicitamente dialogue com as preocupações e objeções apresentadas pelas populações atingidas.**

A partir dessa moldura interpretativa é possível estabelecer mecanismos para garantir que a CCPLI, ainda que não vincule de forma absoluta o Poder Público, efetivamente informe e subsidie a tomada de decisão do Estado (Administração Federal, Tribunal de Contas da União *etc.*), no acatamento das contribuições ou na sua rejeição, desde que a decisão seja motivada e fundamentada, que em contra argumentação, demonstre sua necessidade, legitimidade e razoabilidade.

84

3.6.2 – Realização de procedimentos de engajamento significativo das partes interessadas na Ferrogrão

Ao se analisar aspectos da Audiência Pública 014/2017, cujo objetivo era colher subsídios para o aprimoramento da Minuta de Edital e dos Estudos Técnicos da concessão da implantação e operação da Ferrogrão, verifica-se que essa não pode ser

⁶⁹ “En esos eventos el Estado tiene la posibilidad de establecer los términos de la medida, siempre y cuando su decisión: i) esté desprovista de arbitrariedad; ii) esté basada en criterios de ‘razonabilidad, proporcionalidad y objetividad respecto del deber de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación; iii) tome en consideración hasta donde sea posible las posiciones expresadas por las partes, y en especial aquellas del pueblo étnico, durante la consulta; iv) respete los derechos sustantivos de los pueblos reconocidos en la Constitución y específicamente en el Convenio 169 OIT; y v) prevea mecanismos ajustados para la atenuación de los efectos desfavorables que seguramente traiga consigo o pueda producir la medida a ser adoptada en la comunidad, sus miembros y su lugar de asentamiento”. Corte Constitucional da República da Colômbia. Sentença SU123/18.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



considerada um meio de participação social que oportunizou a participação e o engajamento significativo das partes interessadas no projeto da Ferrogrão, motivo pelo qual se faz necessária **a convocação de novos procedimentos para engajamento significativo, sobretudo, de comunidades locais impactadas e desapropriadas pela Ferrogrão.**

Da análise do Relatório da Audiência Pública⁷⁰, ressalta-se a participação considerável de representantes de comunidades tradicionais das regiões do sudoeste paraense, potencialmente impactadas pelo projeto ferroviário, partes interessadas de baixa influência, alto interesse e pouco familiarizadas com a atividade regulatória da ANTT. Verifica-se que a ampla maioria das contribuições relacionadas à temática socioambiental, sobretudo com relação à avaliação de riscos e impactos socioambientais, foram rejeitadas, por justificativas de “análise de mérito” ou “vício de competência”. No caso das rejeições por “análise de mérito”, verifica-se que a justificativa geral da área técnica residia na afirmação de que as avaliações de impacto socioambiental nessa etapa do projeto já se encontravam descritas no “Diagnóstico Ambiental” do EVTEA, e que maiores detalhamentos seriam realizados no âmbito dos Estudos de Impacto Ambiental no licenciamento ambiental, conduzido pelo IBAMA.

A seção técnica da ANTT poderia ter optado por aceitar, integral ou parcialmente, diversas das contribuições atinentes aos potenciais impactos socioambientais do projeto. São contribuições **pertinentes e relevantes para: i) a avaliação de viabilidade técnica, econômica e ambiental do projeto; ii) a avaliação socioeconômica; iii) a proposta de concessão para a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas.** Todos estes itens consistem em informações relevantes para a avaliação e gestão de riscos e oportunidades socioambientais da exploração de infraestrutura ferroviária. Nesse caso, **as contribuições seriam utilizadas para ajustar o EVTEA, a Avaliação Socioeconômica e os documentos jurídicos antes da continuidade do processo**, similarmente ao tratamento oferecido a contribuições aceitas sobre os temas de engenharia e relativos ao plano de outorga⁷¹

Por um lado, as rejeições por “análise de mérito” dessas contribuições – exemplos transcritos ao final desta seção – demonstram uma incapacidade ou indisponibilidade do corpo técnico envolvido na Audiência Pública 014/2017 de avaliar o mérito das questões socioambientais levantadas. Por outro lado, a quantidade de rejeições por “análise de mérito” ou “vício de competência” e o teor das respostas oferecidas a diversas contribuições de representantes de comunidades locais também

85

⁷⁰ ANTT, Relatório da Audiência Pública 014/2017. 2020. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>

⁷¹ Ibidem, p. 192



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



são evidências de que a prática da ANTT não pode ser considerada significativa. É apenas um simulacro! Isto porque um dos princípios para que o processo de participação social seja considerado significativo refere-se **à abertura e comprometimento dos tomadores de decisão em considerar a contribuição do público no processo de decisão:**

A primeira etapa do planejamento da participação pública possui o objetivo de garantir que você esteja buscando obter e usar a opinião pública, e não apenas buscando a adesão do público a um resultado já determinado⁷²

O mecanismo de Audiência Pública se mostra um método adequado para a promoção da comunicação entre o público geral e as autoridades públicas. No entanto, este resultado é muito inferior aos resultados almejados por políticas de participação social recomendadas por organismos multilaterais internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (“OCDE”). Por exemplo, a “Recomendação do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico para a Governança da Infraestrutura (OECD/LEGAL/0460)”, orienta que países membros e aderentes desenvolvam e implementem uma estrutura de governança da infraestrutura que garanta a participação transparente, sistemática e efetiva de partes interessadas nas fases relevantes do ciclo de vida de projeto⁷³.

86

A mesma diretriz é encontrada em diversos outros instrumentos legais da OCDE, como o *Policy Framework for Investment* (2015)⁷⁴, a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Avaliação de Projetos, Planos e Programas com Impacto Significativo sobre o Meio Ambiente (“OECD/LEGAL/0172”)⁷⁵; a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Orientação de Devida Diligência para o Envolvimento Significativo das Partes Interessadas no Setor Extrativo (“OECD/LEGAL/0427”)⁷⁶; a Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais

⁷² Ministério da Economia. Guia de Engajamento e Participação Social. 1ª Edição. 2022. p. 17. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-engajamento-e-participacao-social/guia-de-engajamento-e-participacao-social-v1.pdf>

⁷³ OECD, Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure, OECD/LEGAL/0460 : OECD, 2020. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>

⁷⁴ OECD, Policy Framework for Investment 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/policy-framework-for-investment-2015-edition_9789264208667-en

⁷⁵ OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects, Plans and Programmes with Significant Impact on the Environment, OECD/LEGAL/0172: OECD, 2019. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/26/26.en.pdf>

⁷⁶ OECD, Recommendation of the Council on the Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector, OECD/LEGAL/0427: OECD, 2016. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0427>



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



(“OECD/LEGAL/0144”)⁷⁷; a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Princípios para Participação do Setor Privada em Infraestrutura (“OECD/LEGAL/0349”)⁷⁸; a Recomendação do Conselho da OCDE para Avaliação e Tomada de decisão para Política Integrada de Transportes e Meio Ambiente (“OECD/LEGAL/0325”)⁷⁹; a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Eficácia de Investimento Público em Todos os Níveis de Governo (“OECD/LEGAL/0402”)⁸⁰; e a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Princípios para Governança Pública de Parcerias Público-Privadas (“OECD/LEGAL/0392”)⁸¹:

Também encontramos a exigência da participação de comunidades potencialmente impactadas ao longo de todo o ciclo de investimento em infraestrutura em políticas de instituições financeiras internacionais, multilaterais e privadas. Nesse sentido, mencione-se os padrões de desempenho obrigatórios da Corporação Financeira Internacional (*International Finance Corporation* - IFC)⁸², os Princípios do Equador (*Equator Principles*)⁸³ e a política de salvaguardas ambientais e sociais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (“BID”). Esta última assegura que o conteúdo analítico e participativo dos processos de participação social seja incorporado ao processo decisório e integrados a elementos físicos, econômicos, do planejamento e da implementação das operações do banco⁸⁴

Voltando à Audiência Pública 014/2017, ao analisar, por exemplo, a contribuição acerca da perda de renda com a redução da venda de polpa de fruta para abastecer o atendimento aos motoristas que trafegam pela BR 163, esta poderia ter

87

⁷⁷ OECD, Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, OECD/LEGAL/0144: OECD, 2011. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0144>

⁷⁸ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Private Sector Participation in Infrastructure, OECD/LEGAL/0349: OECD, 2007. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0349&sa=D&source=editors&ust=1677020888469463&usq=AOvVaw36wvh6K5rCAiqxz2qgPap9>

⁷⁹ OECD, Recommendation of the Council on Assessment and Decision-Making for Integrated Transport and Environment Policy, OECD/LEGAL/0325: OECD, 2004. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0325>

⁸⁰ OECD, Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government, OECD/LEGAL/0402: OECD, 2014. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0402>

⁸¹ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, OECD/LEGAL/0392: OECD, 2012. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/275/275.en.pdf>

⁸² International Finance Corporation - IFC. Policy and Performance Standards on Environmental and Social Sustainability. jan/2012. Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/24e6bfc3-5de3-444d-be9b-226188c95454/PS_English_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkV-X6h

⁸³ Princípios do Equador, EP4, jul/2020. Disponível em: https://equator-principles.com/app/uploads/The-Equator-Principles_EP4_July2020.pdf. Ver também: <https://equator-principles.com/>

⁸⁴ REIDAR, Kvam. Consulta Significativa às partes interessadas: série do BID sobre riscos e oportunidades ambientais e sociais. Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Consulta-significativa-%C3%A0s-partes-interessadas.pdf>



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



sido aceita pelo corpo técnico e incorporada à Análise Socioeconômica e à Análise de Risco do Projeto. A resposta oferecida pela seção técnica, “*Além disso, o Relatório VII – Modelagem Econômico-Financeira, indicou que somente na operação da ferrovia, serão gerados até 1.700 (mil e setecentos) empregos fixos*”, não dialoga com a preocupação externalizada pelo participante, qual seja, do impacto indireto da implantação e operação da ferrovia sobre a demanda por polpa de fruta, majoritariamente composta por motoristas de caminhões que trafegam a BR 163 e, portanto, sobre a renda das famílias ofertantes.

Da mesma forma, a resposta oferecida pela seção técnica da ANTT à sugestão de se avaliar a possibilidade de a Ferrogrão também operar transporte de passageiros parece revelar que a Agência entende que a Audiência Pública não é o espaço legítimo para a demonstração de interesse social na operação de trens de passageiros, sendo essa uma decisão que compete à futura concessionária. No entanto, qual seria a oportunidade para apresentação de demandas sobre interesse social da exploração de infraestrutura ferroviária da Ferrogrão senão o próprio processo de Audiência Pública 014/2017, instaurado para colher subsídios à concessão da ferrovia?

Veja-se:

Protocolo ANTT

Nome: D'anvely Antonio Sales Vieira

Empresa/Entidade: Comunidade Agrovila Nova
Esperança GL22: Referência: [em branco]

Contribuição: vide anexo

Justificativa: Os horários dos trens devem levar em consideração o costume local das comunidades e cidades, um vez que se o trem circular em horários de repouso e descanso noturno poderá prejudicar as pessoas.

Anexo – Excertos:

Dessa forma, como contribuição e sugestão, os horários de tráfego dos trens devem se dar entre as 06:00 e as 20:00 horas, não transitando em domingos e feriados.

Resposta da Área Técnica:

Contribuições rejeitadas por análise de mérito.

Trata-se de tema que foge da área de competência da ANTT e da presente audiência pública. A definição do horário de funcionamento da ferrovia é atribuição da concessionária.⁸⁵

Protocolo ANTT

Nome: Edenilson Lucena de Luna

88

⁸⁵ ANTT, Relatório da Audiência Pública 014/2017. 2020. p. 32.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Empresa/Entidade: Comunidade Agrovila Nova
Esperança GL22:

[...]

(ii) Havendo a concretização do projeto da ferrovia, casos como o meu que poderei perder minha fonte de renda com a venda de polpa de fruta para abastecer o atendimento aos motoristas, os prejudicados serão indenizados ou terão que política governamental para compensar a perda da qualidade de vida, renda e mercado de trabalho?

Resposta da Área Técnica

Contribuições rejeitadas por análise de mérito.

A manifestação apresentada corresponde a um questionamento, de forma que não há como posicionar-se acerca de sua aceitação ou rejeição.

Esclarecemos que avaliações de impacto socioambiental nessa etapa do projeto, encontram-se descritas no Relatório III – Diagnóstico Ambiental. Além disso, o Relatório VII – Modelagem Econômico-Financeira, indicou que somente na operação da ferrovia, serão gerados até 1.700 (mil e setecentos) empregos fixos.⁸⁶

Protocolo: ANTT/Ouvidoria/2019-05219

Nome: Edilson Clemente Souza

Entidade: Cooperativa Mista Agroextrativista do Caracol - COOPAMCOL

Local: Itaituba

[...]

120)- Sugere que a Ferrogrão também opere trens de passageiros para a população usar.

Resposta da Área Técnica

Rejeitada por análise de mérito

A concessão da Ferrogrão visa o transporte de cargas, as quais foram objeto de estudo de demanda. Entretanto, havendo interesse comercial ou social na operação de trens de passageiros, a exemplo da Estrada de Ferro Carajás, nada impede que a concessionária da Ferrogrão seja autorizada a operá-los⁸⁷.

89

Haja vista as carências do processo de participação social relativo à concessão da Ferrogrão, conforme a Audiência Pública 14/2017, desde a perspectiva do engajamento significativo, e considerando as premissas de valorização do

⁸⁶ Ibidem, p. 48

⁸⁷ Ibidem, p. 273



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



planejamento governamental estratégico pautado pela participação social e pela visão territorial contidas no Plano Plurianual 2024-2027⁸⁸, assim como a necessidade de Estudos Técnicos da Ferrogrão compatíveis com as críticas ofertadas pela sociedade civil (Docs. 13-17), anteriormente discutidos, entende-se por necessária **a elaboração de um Plano de Consulta Pública com comunidades potencialmente afetadas e desapropriadas, para garantir o engajamento significativo dessas partes interessadas de baixa influência e alto interesse no projeto de concessão, desde já um dos pedidos de mérito.**

É diante deste conjunto de argumentos fáticos, muito bem documentados, além dos jurídicos, bem como da necessidade de medidas judiciais efetivas, são apresentados, a seguir, os fundamentos da antecipação de tutela, da reparação a título de danos morais coletivos, antes dos pedidos finais da presente ação.

4 – DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA (LIMINAR)

Nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil e do artigo 12 da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), a concessão de tutela provisória de urgência requer a demonstração da probabilidade do direito e da existência de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo.

Na hipótese das ações civis públicas, o artigo 12 da LACP confere ao juízo ampla faculdade para conceder liminar, inclusive sem justificação prévia, quando presentes os requisitos legais. O Código de Processo Civil, por sua vez, aplica-se de forma subsidiária para detalhar os pressupostos materiais que autorizam essa antecipação jurisdicional.

No caso concreto, ambos os requisitos estão inequivocamente presentes.

De um lado, a probabilidade do direito emerge da violação do dever constitucional e convencional de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas potencialmente afetadas pela concessão da ferrovia EF-170 (Ferrogrão), e, no caso do Instituto Kabu (IK), a violação de acordo que possui caráter obrigacional entre as partes – IK e ANTT.

De outro, o *periculum in mora* decorre da tramitação avançada do projeto no âmbito da ANTT e do Tribunal de Contas da União, com indicativos concretos de sua execução iminente, mesmo sem o cumprimento dos requisitos mínimos de legalidade e legitimidade democrática.

Assim, se faz imperioso o deferimento, com fundamento no artigo 300 do Código de Processo Civil e no artigo 12 da Lei nº 7.347/1985, de tutela provisória de

90

⁸⁸ Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



urgência de natureza inibitória, com o objetivo de impedir a continuidade de atos administrativos voltados à concessão da ferrovia EF-170 (Ferrogrão), enquanto não for integralmente realizada a Consulta e o Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) junto às comunidades indígenas potencialmente afetadas, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, da Constituição Federal (art. 231) e dos protocolos de consulta definidos autonomamente pelos povos tradicionais envolvidos.

A urgência da medida decorre do fato de que o processo de desestatização da Ferrogrão já se encontra em curso avançado, com tramitação no Tribunal de Contas da União (TC 025.756/2020-6) e inclusão do projeto no orçamento de 2025 pela ANTT, conforme despacho oficial da SUCON (Doc. 10).

Trata-se de atos preparatórios que, a despeito de sua natureza técnica e interna, produzem efeitos concretos e sinalizam inequívoca intenção de leiloar o projeto em curto prazo, **à revelia das garantias legais que condicionam sua validade**. Tal circunstância cria risco real de consolidação de uma situação administrativa e jurídica de difícil reversão, sobretudo diante da possibilidade de ingresso de concessionários de boa-fé e da execução de contratos administrativos.

O perigo de dano (*periculum in mora*) é, portanto, qualificado, dada a velocidade dos trâmites e a completa ausência de mecanismos de escuta efetiva das comunidades indígenas atingidas, mesmo diante de reiterados pedidos de informação e da formalização de compromissos institucionais prévios por parte da própria ANTT.

91

São patentes a ação e a omissão do poder público em se fazer cumprir o dever de consulta prévia — reconhecidas expressamente pela agência em documento enviado ao Instituto Kabu (Doc. 9) — o que agrava o cenário de violação sistemática de direitos fundamentais.

A concessão da medida cautelar é indispensável para evitar a inutilidade da presente Ação Civil Pública e resguardar, com efetividade, os direitos dos povos indígenas sobre suas terras, modos de vida e cultura.

Há, ademais, probabilidade manifesta do direito invocado (*fumus boni iuris*) pois, como dito nas razões, conforme a Convenção nº 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status supralegal, impõe aos Estados a obrigação de consultar os povos interessados toda vez que medidas administrativas ou legislativas possam afetá-los diretamente, da mesma forma que é reconhecido pela ampla jurisprudência brasileira.

Não se trata de mera formalidade, mas de condição de validade de qualquer ato estatal que possa produzir efeitos sobre seus territórios. Tal exigência é reforçada pelo artigo 231 da Constituição Federal, que reconhece a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas, e lhes assegura os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



O pedido liminar ora formulado é medida proporcional, razoável e absolutamente reversível. Não se busca paralisar o projeto de forma definitiva, tampouco impedir, de antemão, a atuação legítima da Administração Pública.

Requer-se apenas que se assegure, como condição prévia mínima, o respeito aos direitos constitucionais e convencionais das comunidades atingidas, para que o processo de concessão ocorra dentro dos marcos do devido processo legal e da legalidade substancial.

Uma eventual retomada do trâmite administrativo, caso se comprove a realização válida e efetiva da CCCPLI, poderá ocorrer sem prejuízo à ordem jurídica ou ao interesse público, que, aliás, aqui se encontra do lado dos autores.

Diante de todo o exposto, requer-se a Vossa Excelência a concessão de tutela provisória de urgência, para determinar a imediata suspensão de todo e qualquer trâmite administrativo, orçamentário, técnico ou institucional relacionado à concessão da ferrovia EF-170 (Ferrogrão), inclusive no âmbito do TCU, da ANTT, do Ministério dos Transportes e da Casa Civil da Presidência da República (bem como de qualquer outro procedimento administrativo em curso), até que seja plenamente realizada e comprovada a Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) com os povos indígenas potencialmente afetados, especialmente com o Instituto Kabu, segundo os parâmetros estabelecidos na Convenção nº 169 da OIT, na Constituição Federal e nos protocolos de consulta autônomos já apresentados pelas comunidades atingidas.

92

5 – DA REPARAÇÃO A TÍTULO DE DANOS MORAIS COLETIVOS

A presente ação civil pública busca, entre outras providências, a reparação por dano moral coletivo causado às comunidades indígenas representadas pelo Instituto Kabu e demais grupos tradicionais afetados pelo projeto da Ferrogrão (EF-170), diante da violação reiterada do dever de consulta prévia, livre e informada, e do desrespeito à Convenção nº 169 da OIT, da Constituição Federal e de normas correlatas de proteção socioambiental. A projeção de sua concessão é de 69 (sessenta e nove) anos, com as seguintes etapas: “Assim, tem-se um fluxo de caixa de 69 anos para a avaliação econômica, dos quais 2025 e 2026 são considerados anos destinados à emissão de LP e EI/RIMA pelo governo, 2027 até 2034 são considerados anos destinados à conclusão das obras e 2035 até 2093 anos destinados à operação da ferrovia” – conforme **Doc. 24**, elaborado pela ANTT, ora requerida⁸⁹.

⁸⁹ Da mesma forma, ver Doc. 18, p. 25, que assim determina o valor: “Capex estimado para a Ferrogrão no cenário realista seria de R\$ 36,86 bilhões. Esse valor inclui R\$ 33,95 bilhões para a construção da via permanente e R\$



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



A reparação pelo dano moral coletivo é plenamente admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro e tem sido reconhecida reiteradamente pelos tribunais pátrios, inclusive com a fixação de valores expressivos como medida pedagógica e de desestímulo à reiteração das condutas lesivas. Trata-se de instituto voltado à tutela da dignidade de coletividades, sobretudo de populações vulnerabilizadas, como os povos indígenas, que sofreram grave abalo em sua vida comunitária, identidade cultural e integridade territorial em razão da atuação negligente e arbitrária da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), além da evidente violação da obrigação contraída em documento oficial (Doc. 4).

Considerando a magnitude do empreendimento e o impacto regional e estrutural de sua implementação sem as garantias mínimas de escuta e respeito aos direitos dos povos afetados, requer-se a condenação da ANTT ao pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de **R\$ 1.700.000.000,00** (um bilhão e setecentos milhões de reais), o que corresponde a 5% (cinco pontos percentuais) do custo estimado total do projeto da Ferrogrão, avaliado em cerca de **R\$ 34.000.000.000,00** (trinta e quatro bilhões de reais).

Veja-se que no Doc. 17, o valor do Projeto é definido “apontam um Δ VSPL de R\$ 34,95 bilhões, em detrimento aos R\$ 62,42 bilhões trazidos como resultado da ACB-Ferrogrão”⁹⁰. Tal cifra de referência consta de fontes públicas, como a reportagem jornalística do portal UOL intitulada “Ferrogrão: obra de R\$ 34 bilhões expõe disputa por Amazônia entre governo e STF”, publicada em 3 de julho de 2023⁹¹.

Em caso de divergência sobre o valor da obra, entretanto, e nos termos do art. 373, § 1º, do Código de Processo Civil, tendo em vista a verossimilhança dos fatos alegados, compete à parte demandada — ANTT —, à qual se impõe a inversão do ônus da prova, demonstrar eventual divergência quanto ao valor global da obra, caso entenda que o montante indicado pelas fontes públicas não corresponda à realidade atual do empreendimento.

A fixação do valor indenizatório, além de reparar simbolicamente o sofrimento coletivo imposto às comunidades afetadas, deve refletir o caráter pedagógico, dissuasório e reparatório do instituto do dano moral coletivo, em consonância com precedentes já firmados em casos análogos, inclusive com valores

93

2,9 bilhões para material rodante (ambos em valores atualizados); este último equivalente ao proposto no projeto da Ferrogrão”.

⁹⁰ Δ VSPL, ou Variação do Valor Social Presente Líquido, é uma métrica usada em análises socioeconômicas para avaliar a diferença entre os valores sociais presentes líquidos de diferentes cenários de um projeto ou política.

⁹¹ A matéria está disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2023/07/03/ferrograo-amazonia-ferrovia.htm>. Acesso em 26 de jun. 2025.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



milionários de indenização reconhecidos pelo Poder Judiciário brasileiro em face de violações difusas e coletivas de grande repercussão.

6 – DOS PEDIDOS

O **INSTITUTO KABU**, como prova a extensa documentação já acostada aos autos, tem obrigações e direitos a serem defendidos, especialmente em nome dos *Kayapó Mekrãnoti/Mebengokrè* que o constituíram, a partir do direito de autonomia e organização, além de litigar, na forma da dicção constitucional (arts. 231 e 232), da doutrina⁹² e dos precedentes.⁹³ Certos da demanda, conforme autorização, e das futuras determinações judiciais, o referido **INSTITUTO KABU**, do povo *Kayapó Mebêngôkre* das TIs *Baú* e *Menkragnoti*, e do Povo *Panará*, da TI *Panará*, e da mesma forma e posição, o **CENTRO SANTO DIAS DE DIREITOS HUMANOS**, tem os seguintes pedidos.

6.1. Pedidos processuais (com base na Resolução 454/2022, do CNJ)

- a) Requer-se a adoção das providências de estilo para a inclusão do **INSTITUTO KABU** no polo ativo da presente ação de cumprimento de sentença, com as providências devidas junto à distribuição e demais de estilo, tudo na forma da Resolução 454/2022, do CNJ, neste caso, mais precisamente, conforme o art. 12, parágrafo 5º, desta feita por seus advogados (p. único, Art. 10), com as prerrogativas da Fazenda Pública (art. 11), tudo da referida Resolução;
- b) Requer-se que as intimações do **INSTITUTO KABU** se deem em nome de seu primeiro procurador, Melillo Dinis do Nascimento (OAB/DF 13.096), sem prejuízo das demais previsões legais e advogados na ação;

94

⁹² SANTILLI, Juliana (coord.). **Os Direitos Indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor e Núcleo de Direitos Indígenas, 1993.

⁹³ Os arts. 231 e 232 da CF são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o protovalor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas. No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica. [**Pet 3.388**, rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, *DJE* de 1º-7-2010.]



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



- c) Requer-se que não se faça, se for necessário, qualquer tipo de audiência com os associados do **INSTITUTO KABU**, sem as providências de uma comunicação por meio de diálogo interétnico e intercultural, de forma a assegurar a efetiva compreensão, pelo povo ou comunidade, do conteúdo e consequências da comunicação processual e, na medida do possível, com a observância do seu Protocolo de Consulta (Doc. 5);
- d) Requer-se que as intimações do **CENTRO SANTO DIAS DE DIREITOS HUMANOS** se deem em nome de seu primeiro procurador, sem prejuízo das demais previsões legais e dos demais advogados na ação;

6.2. Demais pedidos

Diante de todo o exposto, requer-se ainda:

- a) O **recebimento** da presente **Ação Civil Pública**, com toda a documentação que segue anexada à presente, tudo na forma do Estatuto Processual Civil (CPC, Lei Federal nº 13.105, de 16 e março de 2015), da Lei nº 7.347/1985 e da Resolução CNJ nº 454, de 22 de abril de 2022⁹⁴;
- b) Que seja concedida **tutela provisória de urgência**, com fundamento no artigo 12 da Lei nº 7.347/1985 e no artigo 300 do Código de Processo Civil, para determinar a imediata suspensão de todo e qualquer trâmite administrativo, técnico, orçamentário, licitatório ou institucional relacionado à concessão da ferrovia EF-170 (Ferrogrão), em qualquer órgão da Administração Pública Federal, notadamente a ANTT, o Ministério dos Transportes, a Casa Civil da Presidência da República, bem como do Tribunal de Contas da União, até que sejam plenamente realizadas e comprovadas as consultas e o consentimento livre, prévio e informado (CCPLI) junto às comunidades indígenas afetadas, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, da Constituição Federal e dos respectivos

95

⁹⁴ As custas e despesas processuais serão pagas ao final do processo pelo vencido, conforme o artigo 18 da Lei nº 7.347/85.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



protocolos de consulta, com a aplicação de multa em caso de descumprimento (art. 12, §2º, da Lei nº 7.347/1985);

- c) Requer a citação da requerida, **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)**, para, querendo, apresentar contestação;
- d) Requer-se o imediato envio da decisão liminar ao Tribunal de Contas da União (TCU) e aos demais partícipes dos atos (FUNAI, IBAMA, IPHAN, Ministério dos Transportes *etc.*), cujos endereços poderão ser informados *a posteriori* pelos requerentes.
- e) Ao final, requer-se a confirmação da liminar requerida;
- f) No mérito, requer a procedência da presente ação para:

f.1) A **confirmação da liminar deferida**, para que seja o reconhecida as ilegalidades realizadas pela requerida, determinando, de maneira definitiva, que a ANTT abstenha-se de realizar atos administrativos, licitatórios e/ou de execução relacionado à ferrovia “Ferrogrão” (EF-170), até que sejam observadas todas as exigências legais decorrentes da Convenção 169 da OIT, bem como das demais normas atinentes ao caso;

f.2) A **condenação ao pagamento de indenização por danos morais** coletivos às comunidades indígenas afetadas, representadas pelo **INSTITUTO KABU**, no valor de **R\$ 1.700.000.000,00** (um bilhão e setecentos milhões de reais), pela violação dos direitos garantidos pela Constituição Federal e pela Convenção 169 da OIT, sem prejuízo das demais medidas legais.

- g) Que seja a requerida condenada ao pagamento dos honorários sucumbenciais, na forma do CPC.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



Por fim, requer a produção de todas as provas admitidas em direito, em especial a prova documental, oitiva de testemunha e perícias técnicas para comprovar o dano, bem como a sua extensão, em consequência das omissões perpetradas pela requerida, tudo na forma do CPC e da Resolução CNJ Nº 454, de 22/04/2022⁹⁵;

Dá-se à presente Ação Civil Pública o valor de **R\$ 1.700.000.000,00 (um bilhão e setecentos milhões de reais)**.

De Brasília/DF e de São Paulo/SP, para Itaituba/PA, em 26 de junho de 2025.

Melillo Dinis do Nascimento
OAB/DF nº 13.096

Gladys Nascimento
OAB/DF 13.022

Luciano Caparroz Pereira dos Santos
OAB/SP nº 134.472

97

Márlon Jacinto Reis
OAB/DF nº 52.226

Rafael Martins
Estorilio
OAB/DF nº 47.624

Paulo Santos Mello
OAB/TO nº 12.992

⁹⁵ Resolução CNJ Nº 454, de 22/04/2022: “Art. 14. Quando necessário ao fim de descrever as especificidades socioculturais do povo indígena e esclarecer questões apresentadas no processo, o juízo determinará a produção de exames técnicos por antropólogo ou antropóloga com qualificação reconhecida”.



MELILLO & ASSOCIADOS
Advocacia e Consultoria S/C



LISTA DE DOCUMENTOS

Doc. 1A – Estatuto Social do Instituto Kabu
Doc. 1B – Estatuto Social do Instituto Kabu
Doc. 1C – Lista de aldeias associados ao Instituto Kabu
Doc. 2 – Estatuto Social do Centro Santo Dias de Direitos Humanos
Doc. 2A – Ata da posse da Diretoria
Doc. 3A – Procuração do Instituto Kabu
Doc. 3B – Procuração do Centro Santo Dias de Direitos Humanos
Doc. 3C – Substabelecimento
Doc. 4 – Ata de Encaminhamento ANTT e Instituto Kabu
Doc. 5 – Protocolo de Consulta do Instituto Kabu
Doc. 6 – Protocolo no Tribunal de Contas da União do Projeto Ferrogrão para iniciar o Processo de Desestatização
Doc. 7 – Ferrogrão no TCU (TC 025.756/2020-6)
Doc. 8 – Histórico no TCU do TC 025.756/2020-6
Doc. 9 – Ofício DG-ANTT de 01.02.2024
Doc. 10 – Despacho Orçamento 2025 – ANTT
Doc. 11 – Petição Instituto Kabu para a ANTT
Doc. 12 – Resposta da ANTT
Doc. 13 – Estudo sobre o EVTEA
Doc. 14 – Estudo sobre a Governança Territorial
Doc. 15 – Estudo sobre as questões culturais e arqueológicas
Doc. 16 – Estudo sobre os povos isolados
Doc. 17 – Estudo sobre ACB
Doc. 18 – Amazônia 30 – Estudo 67 – Cláudio R. Frischtak
Doc. 19 – Manifestação da FUNAI no GT do Ministério dos Transportes
Doc. 20 – Manifestação do MPI no GT do Ministério dos Transportes
Doc. 21A – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2023 (Parte 1)
Doc. 21B – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2023 (Parte 2)
Doc. 21C – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2023 (Parte 3)
Doc. 22A – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2024 (Parte 1)
Doc. 22B – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2024 (Parte 2)
Doc. 22C – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2024 (Parte 3)
Doc. 23A – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2025 (Parte 1)
Doc. 23B – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2025 (Parte 2)
Doc. 23C – Ata da Assembleia do Instituto Kabu de 2025 (Parte 3)
Doc. 24 – Caderno de Modelagem Econômico Financeiro – EF – 170 – Trecho: SINOP (MT) – Itaituba (PA). Revisão 2 (26.07.2024). Data de referência: julho de 2023.

