



Número: **1024159-16.2019.4.01.3700**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJMA**

Última distribuição : **11/11/2019**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Dano Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

| Partes | | Procurador/Terceiro vinculado | |
|---|--------------------|-------------------------------|---------|
| Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR) | | | |
| DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO (LITISCONSORTE) | | | |
| DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES (REU) | | | |
| ESTADO DO MARANHÃO (REU) | | | |
| UNIÃO FEDERAL (ASSISTENTE) | | | |
| Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI) | | | |
| FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (AMICUS CURIAE) | | | |
| INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA (AMICUS CURIAE) | | | |
| Documentos | | | |
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 1100470748 | 25/05/2022 14:41 | Decisão | Decisão |



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Maranhão
8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJMA

PROCESSO: 1024159-16.2019.4.01.3700

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) e outros

POLO PASSIVO: DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES e outros

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Vistos etc.

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

O pedido de tutela de urgência (antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional) foi parcialmente deferido para determinar ao DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes o cumprimento de obrigação de fazer, consistente na **apresentação, no prazo de 90 dias, de estudo sobre o componente quilombola das comunidades quilombolas certificadas e auto declaradas que se encontrem em processo de reconhecimento formal, situadas no raio de 40km da Rodovia BR-135**, em respeito ao Termo de Referência Específico produzido pela FCP - Fundação Cultural Palmares, **promovendo a participação e integração das comunidades através de consulta prévia, livre e informada, com a estipulação de medidas a serem adotadas para mitigação ou compensação dos impactos encontrados** (ID 128714868 - págs. 2511/2516).

A tutela de urgência foi parcialmente modificada para: **(a) AMPLIAR para 180 dias**



o prazo para apresentação do **ECQ - Estudo do Componente Quilombola** das comunidades quilombolas certificadas e autodeclaradas que se encontram em processo de reconhecimento formal, situadas no **raio de 10 km da Rodovia BR-135**, em respeito ao TRE - Termo de Referência Específico produzido (reformulado) pela FCP - Fundação Cultural Palmares -, **ressalvada a possibilidade de ampliação desse raio** a critério da autoridade ambiental licenciadora, ante o caráter dinâmico do licenciamento ambiental e do estudo complementar a ser realizado, **uma vez constatada potencial afetação direta de comunidades situadas além desse raio de 10 km** -, promovendo a **participação e integração das comunidades através de consulta livre, prévia e informada**, mediante procedimentos apropriados, com a **estipulação de medidas a serem adotadas para mitigação ou compensação dos impactos encontrados**; **(b) DETERMINAR** que o estudo a respeito do componente quilombola e a consulta livre, prévia e informada, mencionados no item “a” (acima), deverão ser realizados com **absoluta observância das regras e diretrizes estabelecidas pelas autoridades sanitárias federal, estadual e municipal**, o que se revela, portanto, como uma **condicionante** para sua realização (momento e forma), sem prejuízo do **ajuste dos procedimentos perante as próprias comunidades tradicionais** (perspectiva de adoção de procedimentos apropriados de consulta, em atenção à exigência de realização de uma consulta livre, prévia e informada e, também, em face da necessidade de observância das regras e diretrizes das autoridades sanitárias); **(c) ASSENTAR** que a exigência de realização do estudo sobre o componente quilombola e da consulta livre, prévia e informada **não constitui óbice ao prosseguimento da obra no trecho específico de 18 km entre os municípios de Bacabeira e Santa Rita, afigurando-se possível a retomada das intervenções, com observância de alguns parâmetros fixados na decisão (id 243994405)**.

O pedido de ingresso de 13 (treze) associações quilombolas na condição de assistentes litisconsorciais do autor foi indeferido.

A alegação de descumprimento das condições estabelecidas para retomada da obra no trecho específico de 18 km entre os municípios de Bacabeira e Santa Rita foi rejeitada.

A intervenção da União (anômala) e do INCRA - Instituto Nacional e Colonização e Reforma Agrária (*amicus curiae*) foi admitida, tendo sido ainda determinado a intimação: **(a)** das partes, para oferecer razões finais; **(b)** do DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes: **(b.i)** para **esclarecer** as circunstâncias dos supostos encontros/reuniões - noticiados pelo autor - com a administração municipal de Itapecuru-Mirim e um parlamentar, que indicariam possível movimentação administrativa no sentido de desenvolver ações para a duplicação da BR-135, no trecho que compreende o aludido município, além do trecho autorizado por decisão judicial; **(b.ii)** **apresentar**, no prazo de 15 (quinze) dias, o ECQ - Estudo do Componente Quilombola, inclusive com a promoção da participação e integração das comunidades através de consulta livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, com a estipulação de medidas a serem adotadas para mitigação ou compensação dos impactos encontrados (id 380348956).

O corréu DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes prestou os seguintes esclarecimentos: **(a)** “*não tem conhecimento da realização de supostos encontros/reuniões, nos termos indicados, visando ações na obra em comento*”; **(b)** contratou a pessoa jurídica PROSUL para realização do estudo sobre o componente quilombola, mas sua elaboração se encontra atualmente inviabilizada em razão da falta de definição do protocolo que estabelecerá o procedimento para realização da consulta das comunidades quilombolas,



ressaltando a existência de comunidades que não possuem ou não estão elaborando seu protocolo de consulta, bem como a ausência de auxílio (do INCRA) na realização de interlocução com as comunidades a fim de possibilitar o início da etapa dos estudos; **(c)** ratificou que “as obras de duplicação da rodovia BR135/MA são imprescindíveis para diminuir a quantidade de acidentes e, assim, promover a segurança dos usuários da rodovia, bem como para otimizar a logística de insumos e de produtos com vistas a atender a população regional. Sendo assim, este Departamento concentra seus recursos e esforços na correta condução do processo de licenciamento para que as obras sejam executadas o mais breve possível” (id 817165093).

O INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária prestou as seguintes informações: **(a)** desconhece a notícia do Ministério Público sobre reuniões que estariam sendo realizadas por um parlamentar com o objetivo de dar continuidade às obras de duplicação da BR 135 dentro de territórios quilombolas de Itapecuru-Mirim; **(b)** “O processo de licenciamento da duplicação da BR-135 (01420.015769/2014-58) está em curso no Incra e a próxima fase é a realização de reuniões com as comunidades quilombolas para iniciar os estudos do componente quilombola”, destacando que “o empreendedor está pressionando a Autarquia para a realização das reuniões com as comunidades. Contudo, há que se considerar que, para o melhor desenvolvimento do processo, é necessária pactuação com as comunidades quilombolas para as reuniões, sendo inviável imposição de data e condição pelo Incra”; encontrando-se a autarquia em “gestão com as comunidades para realizar a reunião informativa” (ids 898706567, 898706569 e 482379360).

As partes ofereceram razões finais (escritas): MPF (id 929452147), DPU (id 942238146), DNIT (id 876132094), União (id 984436224) e Estado do Maranhão (id 1078912784).

O Ministério Público Federal informou o seguinte: **(a)** a comunidade Santa Rosa dos Pretos possui interesse em construir o seu protocolo comunitário de consulta; **(b)** o Estado do Maranhão recentemente celebrou acordo no âmbito de demanda ajuizada perante a Justiça Estadual (Processo n. 856157-69.2021.8.10.0001), por meio do qual se comprometeu a reconhecer os protocolos autônomos comunitários existentes como instrumentos jurídicos válidos à realização do direito à consulta livre, prévia e informada (ids 1015129274, 1015129275 e 1015129276).

O corrêu DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes alegou e requereu em síntese o seguinte (ids 1006514758 e seguintes; ids 1049444840 e seguintes):

(a) impossibilidade de dar início aos estudos ambientais sobre o componente quilombola (ECQ/PBAQ), a despeito de já ter contratado pessoa jurídica para esse fim e da imperiosa necessidade de realização da obra, em razão da falta de conclusão do protocolo para realização da consulta livre, prévia e informada que deve ocorrer previamente ao estudo ambiental, razão por que requer seja determinado que este (INCRA) “autorize a realização de Consulta Livre, Prévia e Informada às comunidades quilombolas em questão, conforme determina a Convenção OIT 169, para que o DNIT dê início aos serviços de elaboração do Estudo do Componente Quilombola (ECQ)”[\[1\]](#).

O departamento (DNIT) posteriormente esclareceu que o pedido objetiva que seja autorizado que a própria entidade, em articulação com as comunidades quilombolas e o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, atue na elaboração e/ou colabore na



construção do protocolo de consulta, sem ignorar as iniciativas das comunidades que buscam realizar a sua construção coletiva e autônoma, alegando que dispõe de recursos materiais e equipe técnica especializada contratada, de forma que “*poderá auxiliar o desenvolvimento de um Protocolo de Consulta para as CRQs [Comunidades Remanescentes de Quilombos] da área de influência da obra em comento, dando o suporte técnico necessário, desde a interlocução com as lideranças, ouvindo as comunidades e realizando reuniões informativas e preparatórias, até a consolidação do protocolo de consulta, que servirá para futuros processos de licenciamento na região de influência das Cris*” (id [1049444841](#) e seguintes);

(b) necessidade de liberação da continuidade das obras de duplicação da BR-135/MA - ante o seu caráter essencial para redução da acidentes (segurança para os usuários da rodovia) e otimização da logística de insumos e de produtos com vistas a atender a população regional (b.i) “*no segmento compreendido entre o km 69 e km 95,60, correspondente ao lote 2, e no segmento compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75, lote 3, que se dão, predominantemente, dentro da faixa de domínio da referida rodovia federal, onde não há incidência de comunidades quilombolas nos limites da mesma*”, ou (b.ii) “*alternativamente, caso a obra não seja liberada em sua totalidade, seja deferido prosseguimento nos trechos onde não há confronto direto com as comunidades envolvidas, em especial, no segmento Outeiro/Miranda, enquanto os referidos estudos sejam concluídos*”.

Os esclarecimentos prestados pelo corrêu (DNIT) a esse respeito dão conta do seguinte: (i) em relação ao pedido de retomada da obra de duplicação da BR-135/MA, do Km 69 ao Km 95,60 (lote 2), assim como do Km 95,60 ao Km 127,75 (lote 3), “*conforme os mapas da Área de Influência Direta apresentados (Anexo VI, todos ora juntados), as intervenções referentes à referida obra se dão dentro da faixa de domínio da rodovia, com exceção das áreas onde serão implantados os retornos, as quais serão objeto de ações de desapropriação a serem movidas pelo DNIT*”; (ii) sobre a alegação de existência de trechos nos quais não há “confronto direto com as comunidades envolvidas”, aduz que a partir da base cartográfica georreferenciada disponibilizada pelo INCRA e pela Fundação Cultural Palmares - que indica a localização dos territórios e comunidades ocupados por remanescentes de quilombos, certificadas e autodeclaradas - e dos Mapas da Área de Influência Direta, podem ser visualizados os segmentos junto à faixa de domínio da rodovia sobre os quais não incidem Territórios e CRQs, entre os Municípios de Miranda do Norte/MA e Anajatuba/MA, relativos ao lote 3, destacando que o mesmo ocorreu no trecho de 18 Km em obras do lote 2, entre os Municípios de Bacabeira e Santa Rita (id [1049444841](#), págs. 3/4).

Já em relação à petição e documentos (do MPF) relativos à **construção comunitária de protocolos de consulta**, o corrêu (DNIT) ressalta que não se opõe, “*mas entende que deve ser dado celeridade ao cumprimento da decisão judicial com a devida autorização para o início do processo de consulta prévia, livre e informada, fornecendo auxílio e apoio técnico ao INCRA e as lideranças das CRQs da área de influência direta, permitindo assim a definição de um horizonte para a realização do ECQ e PBAQ, sem a necessidade de aguardar todo o desfecho dos processos judiciais citados*” (id 1049444841, pág. 4).

O Ministério Público Federal (id 1053744781), a Defensoria Pública da União (id 1065002782), a União (id 1068338768), o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (id 1076278792) e a Fundação Cultural Palmares (id 1076292271) se manifestaram a respeito:



(a) o Ministério Público Federal - cuja manifestação foi ratificada pela DPU - manifestou-se contra a liberação da continuidade das obras de duplicação da BR-135/MA, ao argumento de que a efetiva avaliação dos impactos do empreendimento sobre as comunidades quilombolas da região impede a realização de estudo a respeito do componente quilombola; ressalta ainda “a necessidade de aproximação do diálogo entre os agentes envolvidos, principalmente das comunidades quilombolas interessadas, por intermédio dos seus respectivos protocolos autônomos de consulta, com a efetiva interlocução do Incra, a quem compete manifestação em licenciamento ambiental em terras ocupadas por remanescentes de quilombos”;

(b) a Defensoria Pública da União destacou o seguinte: (i) comunicação (do INCRA) no sentido de que o formato da consulta (presencial ou virtual) será acordado com as comunidades quilombolas, devendo as reuniões ocorrer tão logo haja condições sanitárias e o plano de trabalho de que trata a Portaria Interministerial n. 60/2015 ser construído conforme a peculiaridade de cada comunidade quilombola; (ii) existência de canteiro de obras da construtora Contratada “Edeconsil Construções e Locações Ltda.”, a cerca de 500 metros da Comunidade Quilombola Vila Fé em Deus; (iii) as comunidades “vêm se organizando comunitariamente a fim de construir seus protocolos de consulta e os diálogos com as instituições (ids 1065002782).

As Associações Quilombolas - cujas intervenções como assistentes litisconsorciais foram rejeitadas - apresentaram novo pedido de ingresso na relação processual, agora na condição de *amicus curiae* ou (alternativamente) como informantes, ao argumento de que podem fornecer informações complementares ao juízo, eventualmente detalhar informações sobre os processos de elaboração dos protocolos de consulta, bem como sobre o Estudo sobre o Componente Quilombola e a consulta livre, prévia e informada; apresentaram diversas postulações, como a suspensão da obra em parte do trecho de 18 km autorizado - até que o corrêu DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes realize procedimentos comunicativos em relação a parte das comunidades -, a retirada de um canteiro de obras que estaria impactando o Território Quilombola Vila Fé em Deus, em razão da contaminação de um igarapé, bem como a produção de provas (inspeção judicial) (id 1029156288).

É o relatório.

Pedido de intervenção de Associações Quilombolas na condição de *Amicus Curiae*.

Deve ser inicialmente ressaltado que o pedido alternativo de intervenção das entidades associativas como informantes não diverge do pedido de atuação com *amicus curiae*, cuja função ontológica no processo - desde antes de sua positividade no CPC - reside precisamente no aporte de subsídios/informações fáticas e/ou técnicas para aperfeiçoar a atividade jurisdicional.

No mais, importa notar que o conteúdo da petição das entidades associativas evidencia a formulação de postulações diversas - muito além do aporte de informações - que indicam que sua atuação na demanda, de fato, se assemelha à participação processual dos assistentes litisconsorciais (id 1029156288).

Observo, contudo, que a intervenção das citadas associações quilombolas para atuar como assistentes litisconsorciais já foi rejeitada por este Juízo Federal em decisão interlocutória anteriormente proferida, de cujo teor se extrai o seguinte (id 380348956):



O pedido de ingresso, no polo ativo da demanda, formulado por 13 (treze) entidades associativas que congregam membros de comunidades remanescentes de quilombos não pode ser deferido, na medida em que a ampliação da quantidade de demandantes tem potencial de gerar tumulto processual e retardar - ainda mais - a solução do processo, por si só complexo porque sujeita a tutela jurisdicional à concretização de providências caracteristicamente estruturantes.

A situação, aqui, assemelha-se à hipótese de litisconsórcio multitudinário, o que deve ser evitada em prol do regular andamento e da efetividade da tutela jurisdicional coletiva.

Com efeito, a ampliação de um dos polos da relação processual, em demandas como a desta ação civil pública - porque necessariamente implica em tornar o processo mais custoso e demorado -, só se justificaria se e na medida da existência de relevante contribuição das associações intervenientes, em medida tal que esse aporte de informações não estivesse ao alcance das partes originárias.

*No caso de que se cuida, entretanto, não é o que se observa - nada obstante a legítima preocupação, sobretudo daquelas que se encontram na área de influência direta ou indireta do empreendimento - e a esta conclusão se chega diante da singela constatação de que os **interesses das comunidades remanescentes de quilombos potencialmente atingidas pelo empreendimento** objeto da demanda já estão suficiente e adequadamente tutelados pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União (coautores), que, além de possuírem representatividade adequada para tutela dos direitos coletivos (sentido formal/legal do conceito de representatividade adequada) objeto desta ação civil pública (representantes dos interesses de todas as comunidades remanescentes de quilombos potencialmente impactadas pelo empreendimento), vem demonstrando elevadas condições técnicas e consistente interesse para atuar na defesa do interesse coletivo (sentido material do conceito de representatividade adequada).*

Constatado, portanto, que os autores (MPF e DPU - órgãos de estatura constitucional) já atuam eficiente e diligentemente na tutela dos direitos e interesses das comunidades tradicionais remanescentes de quilombos, não há falar em malferimento do direito de participação processual na demanda, cumprindo ressaltar a imperiosa necessidade de afastar a formação de um litisconsórcio multitudinário que apenas contribuiria para retardar a entrega da prestação jurisdicional e, portanto, a efetividade da tutela jurisdicional do direito fundamental objeto da demanda.

Em outras palavras: sem contribuição original ao convencimento do juízo no desate dos pontos controvertidos, o ingresso de terceiros cuja atuação - em síntese - apenas revisita aspectos do litígio que já estão sob cuidadoso patrocínio dos autores deve ser evitada em benefício do andamento do próprio processo.

No plano da tutela jurisdicional coletiva, a garantia do devido processo legal - e do direito constitucional de defesa - necessariamente compreende a superação da participação pela adequada representação através dos substitutos processuais; a tutela adequada de direitos e interesses coletivos e difusos não se identifica, portanto, com a participação de um sem números de associações quilombolas - algumas entre as quais representantes de comunidades que sequer estão no espaço territorial do empreendimento -,



mas na adequada representação deles (direitos e interesses coletivos e difusos).

*Da mesma forma, não deve ser admitido o ingresso das associações petionantes como amicus curiae -- como sugerem o réu (DNIT) e o Ministério Público Federal -, eis que, além da ausência de pedido expresso (das Associações) nesse sentido, não houve **indicação objetiva de circunstância faticamente concreta** que pudesse conduzir à conclusão quanto à imprescindibilidade da intervenção para promover o aporte subsídios fáticos e/ou técnicos relevantes para o julgamento da demanda.*

Ainda que a intervenção das associações quilombolas ficasse adstrita aos limites da figura do *amicus curiae* (atuação como colaborador/informante) - visando ao aporte de subsídios/informações fáticas e/ou técnicas para aperfeiçoar a atividade jurisdicional -, considero, neste caso concreto, prescindível a intervenção, eis que as informações que em tese poderiam ser apresentadas sobre o andamento da construção do protocolo comunitário de consulta ou do estudo sobre o componente quilombola já estão ao alcance das partes originárias, sobretudo dos **litisconsortes ativos (MPF e DPU) que atuam na tutela dos direitos e interesses das comunidades tradicionais**, os quais, conforme fora ressaltado em decisão anteriormente proferida, *“além de possuírem representatividade adequada para tutela dos direitos coletivos (sentido formal/legal do conceito de representatividade adequada) objeto desta ação civil pública (representantes dos interesses de todas as comunidades remanescentes de quilombos potencialmente impactadas pelo empreendimento), vem demonstrando elevadas condições técnicas e consistente interesse para atuar na defesa do interesse coletivo (sentido material do conceito de representatividade adequada)”*.

Não se me afigura necessária a admissão de mais de uma dezena de entidades com a finalidade de veicular informações que já estão sendo prestadas ou estão ao alcance dos litisconsortes ativos que atuam precisamente no interesse das comunidades remanescentes de quilombos potencialmente atingidas pelo empreendimento, devendo ser afastadas intervenções - ampliação excessiva das partes processuais - com potencial de gerar tumulto processual e retardar - ainda mais - a solução do processo.

Reforça essa conclusão a constatação de que já foram oferecidas razões finais pelas partes antes mesmo de novo pedido para dar seguimento à obra (modificação da tutela de urgência), encontrando-se a demanda a princípio apta, portanto, para julgamento definitivo.

Pedido para que o INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA autorize a participação do DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES ou de pessoa jurídica por si contratada na elaboração do protocolo de consulta e na realização de consulta livre, prévia e informada.

A consulta das comunidades quilombolas a respeito do empreendimento deve ocorrer através de procedimentos apropriados, o que torna necessária, portanto, a participação direta dessas comunidades na construção dos protocolos voltados a estabelecer os procedimentos a serem adotados para sua oitiva, em articulação com a autoridade ambiental licenciadora e o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que atualmente possui competência (administrativa) para *“coordenar as atividades de licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos em articulação com o órgão ambiental responsável”* (Decreto 10.252/2020, art. 13, VII).



Nesse contexto, afigura-se plenamente legítima a pretensão das comunidades de construção de protocolos autônomos de consulta - aspecto pacífico e contra o qual não há insurgência das partes -, o que, evidentemente, não dispensa atuação articulada da autoridade ambiental licenciadora e do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, a fim de que seja dado andamento aos procedimentos necessários para conclusão desses protocolos, efetiva realização da consulta, posterior elaboração do estudo ambiental e execução das medidas mitigatórias/compensatórias eventualmente reputadas necessárias.

A iniciativa do empreendedor de buscar auxiliar as comunidades e o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na confecção do protocolo de consulta - oferecendo suporte técnico, desde a interlocução com as lideranças, oitiva das comunidades, realização de reuniões informativas/preparatórias, até a consolidação do protocolo de consulta, que poderá ser adequado, quando for o caso, às peculiaridades de cada comunidade - encontra-se em consonância com a cláusula geral da boa-fé objetiva, eis que poderá contribuir diretamente para a efetivação da tutela jurisdicional, ao fornecer subsídios materiais e equipe técnica especializada para auxiliar na conclusão dos procedimentos voltados à realização da consulta das comunidades e possibilitar, assim, a posterior realização dos estudos ambientais reputados necessários, sobretudo quando constatado que parte das comunidades não vêm se articulando para elaboração de seus protocolos de consulta.

Tais questões, contudo, constituem matéria submetida à reserva de administração, não cabendo ao Poder Judiciário a princípio imiscuir-se em temas inerentes ao processo administrativo de licenciamento ambiental, inclusive no que diz respeito à construção de protocolos de consulta (livre, prévia e informada) apropriados para oitiva das comunidades quilombolas potencialmente impactadas pelo empreendimento, o que deve ocorrer externamente ao processo, no mundo da vida, a partir das diretrizes do órgão ambiental licenciador e do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em articulação com as comunidades potencialmente impactadas e, também, o empreendedor, que poderá (ou deverá, em cumprimento à cláusula geral da boa-fé objetiva) atuar de forma proativa no sentido de buscar a articulação com os diversos atores envolvidos, por meio de seu pessoal técnico, descabendo a este Juízo, contudo, substituir a vontade desses atores para impor a forma que essa dinâmica deverá ocorrer.

Pedido de liberação da obra em outros trechos.

O corrêu DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes defende a necessidade de imediata liberação da continuidade das obras de duplicação da BR-135, eis que possibilitará o incremento da segurança para seus usuários (redução de acidentes e mortes) e a melhoria/otimização do fluxo de pessoas e mercadorias no território maranhense (id 1006514761) [\[2\]](#).

Requer, nesse contexto, a liberação da intervenção **(b.i)** “no segmento compreendido entre o km 69 e km 95,60, correspondente ao lote 2, e no segmento compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75, lote 3, que se dão, predominantemente, dentro da faixa de domínio da referida rodovia federal, onde não há incidência de comunidades quilombolas nos limites da mesma”, ou **(b.ii)** “alternativamente, caso a obra não seja liberada em sua totalidade, seja deferido prosseguimento nos trechos onde não há confronto direto com as comunidades envolvidas, em especial, no segmento Outeiro/Miranda, enquanto os referidos estudos sejam concluídos”.



Observo, a esse respeito, que os esclarecimentos prestados (pelo DNIT) dão conta do seguinte: (i) em relação ao pedido de retomada das obras de duplicação da BR-135/MA, do Km 69 ao Km 95,60 (lote 2), assim como do Km 95,60 ao Km 127,75 (lote 3), “conforme os mapas da Área de Influência Direta apresentados (Anexo VI, todos ora juntados), as intervenções referentes à referida obra se dão dentro da faixa de domínio da rodovia, com exceção das áreas onde serão implantados os retornos, as quais serão objeto de ações de desapropriação a serem movidas pelo DNIT”; (ii) sobre a alegação de existência de trechos nos quais não há “confronto direto com as comunidades envolvidas”, aduz que a partir da base cartográfica georreferenciada disponibilizada pelo INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e pela FCP - Fundação Cultural Palmares - que indica a localização dos territórios e comunidades ocupados por remanescentes de quilombos, certificadas e autodeclaradas - e dos Mapas da Área de Influência Direta, podem ser visualizados os segmentos juntos à faixa de domínio da rodovia que não incidem sobre Territórios e CRQs, entre os Municípios de Miranda do Norte e Anajatuba, relativos ao lote 3, destacando que o mesmo ocorreu no trecho de 18 Km em obras do lote 2, entre os Municípios de Bacabeira e Santa Rita (id 1049444841, págs. 3/4).

No caso desta ação civil pública, o pedido de liberação da obra em outros trechos para além daquele anteriormente autorizado não dispensa o exame sob a ótica do postulado da proporcionalidade, cuja observância deve presidir o exame da regularidade dos atos do poder público (aí incluídas as medidas estabelecidas em decisões judiciais provisórias e urgentes), sobretudo quando presente hipótese de colisão de direitos fundamentais e/ou interesses públicos.

A esse respeito, a LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro impõe a consideração, na decisão judicial, das consequências práticas dela (decisão) decorrentes; a adequação e a necessidade da medida imposta deve ser motivada pelo Juízo, inclusive em face das possíveis alternativas (art. 20, *caput* e p. único).

A controvérsia concreta novamente estabelecida em torno da retomada da obra, em outros trechos para além daquele inicialmente autorizado, também revela nítida hipótese de colisão entre o **direito fundamental** à consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais potencialmente afetadas pelo empreendimento e o manifesto **interesse público** no efetivo prosseguimento da obra de infraestrutura, em cujo raio de 10 km a princípio considerado para realização da consulta e elaboração do estudo do componente quilombola se encontram comunidades tradicionais.

O interesse público relativo à retomada imediata da obra de infraestrutura - de forma que haja a continuidade da duplicação de rodovia reclamada há décadas pela sociedade civil - deve ser compreendido como um **interesse público primário**, assim entendido - neste caso concreto - aquele voltado à realização das finalidades precípuas do Estado, como a **garantia de existência de uma rodovia com condições adequadas de infraestrutura e, portanto, segurança para o tráfego de veículos e pessoas, de modo a possibilitar o adequado exercício do direito fundamental de ir e vir, com a redução dos notórios e evidentes riscos à incolumidade física e à própria vida que decorrem do uso de uma rodovia - já existente há décadas - com infraestrutura notoriamente inadequada/esgotada, com capacidade de carga e tráfego muito aquém da necessária**, que constitui o único acesso rodoviário à Ilha de Upaon Açu, que congrega, além da capital São Luís, outros três municípios, que juntos representam cerca de 23% da população do Estado do Maranhão, em um espaço territorial de aproximadamente 0,42% do Estado.



Consoante fora ressaltado em decisão interlocutória anteriormente proferida, a adoção de uma ou outra medida (retomada imediata ou não retomada da obra) terá o condão de satisfazer as duas primeiras etapas do postulado da proporcionalidade (adequação e necessidade da medida em relação ao fim pretendido). A realização da intervenção seria adequada e necessária (de acordo com a realidade concreta e os instrumentos que as autoridades administrativa tem em mãos) para realização do interesse público primário que envolve o imediato prosseguimento da obra de duplicação, ao passo em que sua vedação também poderia ser considerada, em certo sentido, como adequada e necessária para realização, na maior medida possível, do direito à consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais situadas no raio de 10 km da rodovia.

A questão, portanto, deve ser resolvida no campo da proporcionalidade em sentido estrito (ponderação de interesses - terceira etapa do postulado da proporcionalidade), mediante a avaliação do custo/benefício da(s) medida(s), buscando-se, tanto quanto possível, a harmonização dos direitos, interesses e valores em conflito, o que apenas pode ser aferido no **caso concreto**, ante a ausência de precedência - num plano abstrato - dos direitos, interesses ou valores em colisão.

No caso de que se cuida, o resultado da ponderação dos direitos, interesses e valores em conflito não diverge da conclusão alcançada quando do exame da proporcionalidade do primeiro pedido de liberação da obra, relativo ao trecho de 18 km entre os Municípios de Bacabeira e Santa Rita, oportunidade em que este Juízo Federal reputou possível o prosseguimento da duplicação de rodovia, em ordem a realizar o interesse público primário que fundamenta a intervenção.

Isso porque, no caso concreto, a (nova) pretensão de retomada da obra - no que diz respeito ao **segmento compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75 (lote 3)** - também se dá em relação a trecho no qual não ocorrerá a intercepção física de comunidades e/ou territórios quilombolas - **o que, inclusive, pode ser estabelecido como limite/condição para prosseguimento da obra** -, **dentro da faixa de domínio da rodovia** - à semelhança do segmento de 18 km cuja retomada da obra foi admitida -, **com exceção das áreas onde serão implantados retornos**, nas quais, ainda assim, as intervenções serão precedidas de ações de desapropriação, o que é corroborado pela juntada dos Mapas relativos às Áreas de Influência Direta do empreendimento, referentes a diversos segmentos, com a indicação do eixo da rodovia, da faixa de domínio e das comunidades e dos territórios quilombolas ali situados, a partir dos quais se pode divisar os segmentos nos quais não ocorrerá intercepção física de comunidades e/ou territórios quilombolas nas áreas diretamente afetadas, como ocorre em relação ao trecho de 18 km cuja retomada da obra foi admitida por este Juízo (segmento referente aos Mapas de ids 1049470270, 1049470271 e 1049470274) e ao trecho compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75 (lote 3) (segmento referente aos Mapas de ids 1049444843, 1049444844, 1049470247, 1049470249, 1049470250 e 1049470252).

A pretensão de retomada das obras ainda não pode ser admitida em relação ao segmento compreendido entre o Km 69 e o Km 95,60 (lote 2); quanto a esse ponto, apesar de o DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes ter apresentado relatório circunstanciado indicando a ausência de óbices para realização de intervenções nesse trecho (km 69 ao km 95,60) - à vista da natureza das ocupações presentes às margens da rodovia -, a prova (mapas juntados) por ele (DNIT) própria produzida evidencia a existência de intersecção desse trecho com comunidades e/ou territórios quilombolas (segmento referente aos Mapas de



ids 1049470253, 1049470257, 1049470261, 1049470264 e 1049470266).

Considero, nesse contexto, que **a retomada da obra em trechos que não interceptarão fisicamente territórios quilombolas** - áreas localizadas dentro da faixa de domínio da rodovia (titularidade da União) ou propriedades privadas que serão oportunamente desapropriadas para implantação de retornos (**segmento compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75 (lote 3) - não representará uma interferência excessiva ou desproporcional** ao direito da comunidades tradicionais à consulta livre, prévia e informada, eis que ainda **será possível a promoção da integração e participação das comunidades através um processo de consulta em que elas sejam ouvidas, consideradas e respeitadas** (objetivos inerentes à realização de uma consulta livre, prévia e informada, na perspectiva da função social do instituto), no **contexto de elaboração/complementação do estudo a respeito do componente quilombola do empreendimento**, com a finalidade de estabelecer medidas mitigatórias e/ou compensatórias consideradas adequadas.

Dessa forma, a solução de retomada da obra **não terá o condão de esvaziar o direito à consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais**, que deve ser **interpretado** - consoante já tive oportunidade de ressaltar em decisão anterior - **à luz da realidade concreta**, não se podendo ignorar, nesse sentido e **até mesmo à vista dos limites objetivos da demanda** (pedidos e causa de pedir), que a **consulta** (livre, prévia e informada) **que se pretende realizar não objetiva deliberar sobre a realização do empreendimento em si** - o que num plano abstrato estaria compreendido no caráter prévio da consulta a ser realizada -, mesmo porque se trata de **duplicação de uma rodovia já existente, devendo ela (consulta) ser desenvolvida na perspectiva de complementação/correção/elaboração do estudo do componente quilombola**, a fim de estabelecer as medidas mitigatórias ou compensatórias eventualmente consideradas adequadas.

Reforça essa conclusão a constatação de que a ausência de prosseguimento da obra - reclamada há décadas para incremento da segurança do tráfego de veículos (**salvaguarda do direito a incolumidade física e à própria vida, por causa dos constantes acidentes que ocorrem nessa rodovia**) e otimização da logística de transportes no Estado do Maranhão - poderá trazer consequências até mais graves para a sociedade em geral e, também, para as próprias comunidades tradicionais que se encontram naquela região, considerando que a adequação da rodovia trará inequívoco incremento de segurança do tráfego de veículos e pessoas para toda a coletividade, inclusive para as comunidades tradicionais que se situam naquela região, com as implicações daí decorrentes, como a melhor e mais efetiva realização do direito fundamental de ir e vir das pessoas e mesmo do direito fundamental à sua incolumidade física e à própria vida.

É certo que a decisão interlocutória anteriormente proferida, que afastou o óbice de prosseguimento da obra no trecho de 18 km compreendido entre os Municípios de Bacabeira e Santa Rita, também levou em consideração, a partir do critério da ponderação, a alegação de fato relativa à iminente perda de recursos públicos para realização da obra, caso não houvesse seu prosseguimento.

Essa circunstância, contudo, não se mostra importante para exame da proporcionalidade do (novo) pedido de retomada da obra em trechos cujas características se assemelham àquele outrora liberado, eis que deve ganhar preponderância - o tanto quanto possível -, no teste de proporcionalidade, neste caso concreto, a salvaguarda do manifesto



interesse público que envolve a imediata adequação da infraestrutura de rodovia - em trecho onde não há interceptação física de territórios e/ou comunidades quilombolas -, visando sobretudo ao incremento da segurança do tráfego de veículos e pessoas, sem prejuízo da oportuna promoção de integração e participação das comunidades através de um processo de consulta em que elas sejam ouvidas, consideradas e respeitadas.

Em última análise, entendo que o Poder Judiciário, a partir do exame das circunstâncias que envolvem o caso concreto, sob a perspectiva do postulado da proporcionalidade, deve superar discussões meramente abstratas que envolvem os direitos das comunidades quilombolas e o exame do pedido de prosseguimento de obra de infraestrutura, cujo atraso certamente repercutirá, com o passar do tempo, em mais vidas ceifadas.

Por óbvio, o afastamento de óbice para prosseguimento da obra no trecho compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75 (lote 3), a despeito da não realização da consulta (cujos protocolos se encontram em fase de elaboração), **(a) não implica autorização para intervenção em áreas de uso de comunidades tradicionais** - cuja constatação de ocorrência deverá ser comunicada ao Juízo, com a indicação objetiva das circunstâncias que envolvem o fato, inclusive sua localização - **(b) nem dispensa a integral observância da licença de instalação vigente** e das diretrizes emitidas pela autoridade ambiental licenciadora, pela FCP - Fundação Cultural Palmares e pelo INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, devendo ser observado, a esse propósito, que **a última licença de instalação juntada, referente ao trecho compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75 (lote 3), encontra-se com prazo de validade vencido** (id 1006514766).

Assim é que o prosseguimento das intervenções não comprometerá de forma irremediável, conforme o entendimento aqui firmado, o direito das comunidades quilombolas afetadas - direta ou potencialmente - pela continuidade da obra, eis que não haverá interceptação física de áreas de uso de comunidades remanescentes de quilombo.

Portanto, a partir da análise das circunstâncias que envolvem o caso concreto e da leitura funcional dos institutos jurídicos - superando uma visão meramente abstrata dos direitos e interesses envolvidos -, concluo que a exigência de realização da consulta livre, prévia e informada e do estudo sobre o componente quilombola não deve constituir óbice ao prosseguimento da obra no segmento compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75 (lote 3), no qual, à semelhança do segmento de 18 km cujo retomada da obra foi admitida, não ocorre interceptação física de comunidades e/ou territórios quilombolas, assegurando-se, a um só tempo, o prosseguimento de duplicação de rodovia vital para segurança dos usuários (população maranhense), ao mesmo tempo em que se garante a realização da consulta das comunidades quilombolas potencialmente impactadas, na perspectiva da elaboração/complementação do estudo a respeito do componente quilombola do empreendimento, com a finalidade última de estabelecer medidas mitigatórias e/ou compensatórias consideradas adequadas.

Alegação de poluição e contaminação de Igarapé por produtos químicos utilizados na fabricação de asfalto - quilombo Vila Fé em Deus, localizado fora do trecho de 18 km autorizado - Canteiro de Obras que estaria impactando diretamente o Território Quilombola.

Os documentos juntados pela DPU - notadamente contrato de locação - sugerem que o canteiro de obras que seria de responsabilidade da construtora EDECONSIL



CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES Ltda. e estaria causando poluição e contaminação de um Igarapé, com repercussão na comunidade remanescente de quilombo Vila Fé em Deus, está situado em propriedade particular.

A manifestação não está instruída com provas da alegada poluição e contaminação de corpo hídrico (igarapé) por produtos químicos e de sua repercussão na comunidade tradicional Vila Fé em Deus.

Nesse contexto, deve ser determinada a realização de vistoria na área pela autoridade ambiental (SEMA), com a apresentação, no prazo de 15 (quinze) dias, de relatório técnico circunstanciado a respeito do seguinte: (a) instalação de canteiro de obras pela sociedade empresária EDECONSIL CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES Ltda. em terreno localizado na BR 135, Km 71, Município de Santa Rita, próximo à comunidade tradicional Vila Fé em Deus, com a indicação, em mapa de situação, da distância até a comunidade; (b) ocorrência de poluição e impactos a um Igarapé, com repercussão sobre a comunidade quilombola Vila Fé em Deus, decorrentes do canteiro de obras implantado pela sociedade empresária; (c) providências adotadas pela autoridade ambiental para coibir eventual irregularidade constatada (ids 1065002785, 1065002786, 1065002787, 1065002788, 1065002789, 1065002790 e 1065002791).

Com tais considerações:

1. **INDEFIRO** o pedido de intervenção das ASSOCIAÇÕES QUILOMBOLAS na condição de *amicus curiae*;

2. **NÃO CONHEÇO** do pedido para que o INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA autorize ao corrêu DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES a promover a elaboração e/ou o auxílio na elaboração do protocolo de consulta das comunidades quilombolas potencialmente impactadas pelo empreendimento, por se tratar de matéria submetida a reserva de administração, o que não afasta a necessidade, conforme ressaltado, de realização de articulação direta entre o empreendedor, o órgão ambiental licenciador, o INCRA e as comunidades tradicionais;

3. **DEFIRO** o pedido do corrêu DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES para assentar que a exigência de realização do estudo a respeito do componente quilombola e da consulta livre, prévia e informada não constitui óbice ao prosseguimento da obra no trecho compreendido entre o km 95,60 e Km 127,75 (lote 3), afigurando-se possível a retomada das intervenções, respeitados os parâmetros estabelecidos para a retomada da obra no trecho de 18 km entre os Municípios de Bacabeira e Santa Rita, a saber:

(a) absoluta observância das regras e diretrizes estabelecidas pelas autoridades sanitárias federal, estadual e municipal;

(b) realização das intervenções estritamente na área apontada como diretamente afetada no licenciamento ambiental (70 metros, mais áreas acessórias), com o **impedimento de interceptação física de áreas de uso de comunidades tradicionais (vedação de intervenção em eventuais áreas de moradia, produtivas, cursos d'água/igarapés que se estendam para comunidades e/ou eventuais espaços sagrados)**;



(c) prévia emissão/renovação e integral observância da licença de instalação (devidamente **vigente**), bem como respeito às diretrizes emitidas pela autoridade ambiental licenciadora, pela FCP - Fundação Cultural Palmares e pelo INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

(d) realização de procedimentos comunicativos para prestação de esclarecimentos às comunidades a respeito dos serviços que serão retomados, bem como a respeito do rito da consulta a ser realizada em momento posterior, nos termos da Convenção 169 da OIT, quando da etapa de desenvolvimento do estudo do componente quilombola;

(e) observância, nos procedimentos comunicativos mencionados no item “d” (anterior), das diretrizes da autoridade ambiental licenciadora, da FCP - Fundação Cultural Palmares e/ou do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária, com absoluto respeito às regras e diretrizes estabelecidas pelas autoridades sanitárias federal, estadual e municipal, além da necessidade de prévio ajuste com as comunidades tradicionais a respeito dos mecanismos mais apropriados para sua realização.

4. **FACULTAR** ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e/ou à DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO a realização de vistoria e a apresentação de relatório técnico circunstanciado, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito do seguinte:

(a) instalação de canteiro de obras pela sociedade empresária Edeconsil Construções e Locações Ltda. em terreno localizado na BR 135, Km 71, Município de Santa Rita, próximo à comunidade tradicional Vila Fé em Deus, com a indicação, em mapa de situação, da distância até a comunidade;

(b) ocorrência de poluição e impactos a um Igarapé e/ou outros impactos constatados, com repercussão sobre a comunidade quilombola Vila Fé em Deus, decorrentes do canteiro de obras implantado e das atividades desenvolvidas pela sociedade empresária;

(c) providências adotadas pela autoridade ambiental para coibir eventual irregularidade constatada (ids 1065002785, 1065002786, 1065002787, 1065002788, 1065002789, 1065002790 e 1065002791).

Oportunamente, conclusos.

Intimem-se.

Data da assinatura eletrônica.

Ricardo Felipe Rodrigues Macieira

Juiz Federal

[1] O empreendedor ressalta que “Entre julho de 2021 e a presente data não houve avanços concretos na execução da Consulta, ou seja, o DNIT segue sem poder iniciar os trabalhos do Estudo do Componente Quilombola, apesar de empenhar os esforços possíveis e havendo uma consultoria contratada à disposição para que sejam realizados tais estudos.



Recentemente, em 02/02/2022 foi realizada uma conversa com o INCRA-DF, para obtenção de informações sobre o cenário atual, e este relatou a dificuldade em dialogar com as comunidades pela ausência de contato com algumas das representações, bem como informou que não houve finalização dos protocolos de consulta por parte do Comitê.

Diante do exposto, o DNIT se dispõe a elaborar um Protocolo de Consulta específico para o empreendimento em tela, considerando o protocolo de consulta desenvolvido pelas comunidades quilombolas do território étnico de Alcântara, finalizado em outubro de 2019, como referência, já que foi construído por populações quilombolas afetadas por empreendimentos diversos.

Desta forma, o processo poderia avançar em direção aos estudos de avaliação de impactos sem prejuízo da realização de um Protocolo de Consulta que contemple todas as comunidades envolvidas no licenciamento. Sabe-se que, até o momento, nem todas as comunidades estão elaborando seus protocolos, há comunidades sem a devida articulação para tal empreitada. Por isso, considera-se que, se aprovado, o Protocolo de Consulta da BR-135/MA poderá servir de alicerce para essas comunidades estabelecerem os procedimentos de como querem ser acionadas no âmbito de projetos que possam alterar seus modos de vida” (id 1006514761, pág. 7)

[2] O DNIT registra o seguinte (Ofício n. 46138/2022/SRE-MA): “cumprir destacar a importância do empreendimento, considerando que a BR-135/MA está com sua capacidade de escoamento de fluxo esgotada, tendo em vista o crescimento populacional e econômico da região e do estado, nas últimas décadas. A referida rodovia constitui-se em umas das mais importantes para a rede de rodovias no estado, conectada a malha nacional, possibilitando o fluxo de pessoas e mercadorias do território maranhense a outros estados. Sua duplicação no trecho que abrange os municípios de Bacabeira/MA à Miranda/MA garante maior fluidez e também melhores condições de segurança para quem nela trafega. Ainda, segundo dados da Polícia Rodoviária Federal - PRF, no ano de 2021, o número de acidentes no trecho entre km 50 ao km 128 foi de 65 acidentes, 23 feridos graves e 16 mortes (entre as diversas causas, incluindo àquelas que não tem relação com o “estado da rodovia”), os quais que poderiam ser evitados com a conclusão desta importante obra” (id 1006514771, pág. 3).

