



Número: **0001813-37.2014.4.01.3903**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 16 - DESEMBARGADOR FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA**

Última distribuição : **28/07/2020**

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

Processo referência: **0001813-37.2014.4.01.3903**

Assuntos: **Competência, Revogação/Concessão de Licença Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (APELANTE)	
YUDJA MIRATU DA VOLTA GRANDE (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INDIGENA JURUNA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INDIGENA KORINA JURUNA DA ALDEIA PAQUICAMBA (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INDIGENA ARARA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
RESISTENCIA INDIGENA ARARA DO MAIA (APELANTE)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA (APELANTE)	
BELO SUN MINERACAO LTDA (APELANTE)	JORGE ALEX NUNES ATHIAS (ADVOGADO) YASMIM ROSA DA SILVA (ADVOGADO) DENISE DE FATIMA DE ALMEIDA E CUNHA (ADVOGADO) PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA (ADVOGADO) FERNANDO JOSE MARIN CORDERO DA SILVA (ADVOGADO)
ESTADO DO PARA (APELANTE)	
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA (APELADO)	
BELO SUN MINERACAO LTDA (APELADO)	JORGE ALEX NUNES ATHIAS (ADVOGADO) YASMIM ROSA DA SILVA (ADVOGADO) DENISE DE FATIMA DE ALMEIDA E CUNHA (ADVOGADO) PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA (ADVOGADO) FERNANDO JOSE MARIN CORDERO DA SILVA (ADVOGADO)
Ministério Público Federal (Procuradoria) (APELADO)	
YUDJA MIRATU DA VOLTA GRANDE (APELADO)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)
INDIGENA JURUNA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU (APELADO)	JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)

INDIGENA KORINA JURUNA DA ALDEIA PAQUICAMBA (APELADO)		JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)	
INDIGENA ARARA UNIDOS DA VOLTA GRANDE DO XINGU (APELADO)		JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)	
RESISTENCIA INDIGENA ARARA DO MAIA (APELADO)		JOSE DIOGO DE OLIVEIRA LIMA (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
18966 9546	16/02/2022 11:54	Parecer	Parecer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria Regional da República da 1ª Região

Processo nº: 0001813-37.2014.4.01.3903
Apelantes: **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, BELO SUN
MINERAÇÃO LTDA, ESTADO DO PARÁ e IBAMA**
Apelado: Os mesmos
Relator: Des. Federal JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA – 6ª Turma

Exmo. Des. Federal Relator,

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo órgão ministerial signatário, vem, requerer a **juntada do Parecer em anexo** pelas razões a fáticas e jurídicas a seguir anunciadas.

O MPF solicitou à maior autoridade do Brasil na matéria – o Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Prévio Livre e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS) – um parecer específico sobre o cumprimento ou não do v. acórdão pela mineradora nos autos do processo nº 0002505-70.2013.4.01.3903, o qual versa sobre a violação do direito à consulta prévia pela mineradora no mesmo Projeto Volta Grande do Xingu.

A tarefa ficou a cargo das seguintes personalidades jurídicas:

- ▶ **Professor Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho** (Professor Titular de Direito Socioambiental e Direito Agrário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Doutor em Direito (UFPR). Ex-Presidente da FUNAI);
- ▶ **Msc. Rodrigo Magalhães de Oliveira** (Doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade Nacional de Brasília (UnB).

Documento assinado via Token digitalmente por FRANCISCO DE ASSIS MARINHO FILHO, em 16/02/2022 11:35. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0f26998e.0c84b33a.fed01f0.1fe752c8



Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará. Pesquisador do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado (Projeto de Pesquisa CNPq/UFGD/PUCPR). Pesquisador do Instituto Socioambiental. Coautor do livro "Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais" e "Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação". Foi editor do site *Observatório de la Consulta Prévia en América Latina*, nos anos de 2014 e 2015);

► **Professora Dra. Liana Amin Lima da Silva** (Professora Adjunta de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais e do Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (PPGFDH) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (Projeto de Pesquisa Universal CNPq). Doutora em Direito Econômico e Socioambiental (PUCPR), com estágio de doutorado sanduíche na Universidad Nacional de Colombia (UNAL, Bogotá); e,

► **Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto** (Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (PPGD-UFPR). Membro do Conselho Editorial Nacional da Revista Suprema, revista de estudos constitucionais do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Científico da Revista Insurgência: direito e movimentos sociais. Estágio pós-doutoral no Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD-PUCPR), área de concentração direito socioambiental e sustentabilidade. Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará, NAEA-UFPA).

O Parecer, em que pese não diga respeito diretamente ao objeto desta lide, teceu considerações que corroboram o pleito ministerial pela concessão de tutela de urgência nestes autos, mormente nos capítulos 2, 3, 4, 5.1.2.1, 5.1.2.3 e 5.5.



Neles, fica claro que os bens jurídicos da União serão atingidos – terras indígenas e rio Xingu –, além da sobreposição de impactos com a UHE Belo Monte, licenciada pelo IBAMA, após julgamento por essa C. Turma.¹

Diante do exposto, o MPF requer a juntada do Parecer em anexo, emanado do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Prévio Livre e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), produzido posteriormente ao pleito ministerial (ID 183772017), nos termos do art. 435, do CPC.

Em Brasília/DF. (data e assinatura digital)

FRANCISCO DE ASSIS MARINHO
Procurador Regional da República

1 CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROVA. CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA EM RIO DE DOMÍNIO DA UNIÃO SITUADO EM TERRAS INDÍGENAS. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL: COMPETÊNCIA DO IBAMA. DISPENSA DE LICITAÇÃO: ART. 24 DA LEI Nº 8.666/93 (...)

2. O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA deve ser realizado com intervenção do IBAMA quando se cuida de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, que possam afetar terras indígenas ou bem de domínio da União (artigo 10, caput e § 4º, da Lei nº 6.938/81 c/c artigo 4º, I, da Resolução nº 237/97 do CONAMA) (...) (AC 0005850-73.2001.4.01.3900, JUÍZA FEDERAL MARIA MAURA MARTINS MORAES TAYER (CONV.), TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 29/10/2009 PAG 500.) (g.n.)



Parecer sobre o processo de consulta prévia do Projeto Volta Grande

Trata-se de parecer acerca do processo de consulta prévia, livre e informada do Projeto Volta Grande, de interesse da empresa Belo Sun Mineração Ltda., elaborado por pesquisadores do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Prévio Livre e Informado/Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), em atendimento ao Ofício nº. 1824/2020/PRM/ATM/GAB1, expedido no Inquérito Civil nº. 1.23.003.000197/2012-49, em trâmite na Procuradoria da República do Município de Altamira.

Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho

Professor Titular de Direito Socioambiental e Direito Agrário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Doutor em Direito (UFPR). Ex-Presidente da FUNAI. É líder do Grupo de Pesquisa "Meio Ambiente: sociedades tradicionais e sociedade hegemônica" certificado pelo CNPq e pela PUCPR. Foi procurador do Estado do Paraná de 1981 a 2015. Foi Secretário de Cultura de Curitiba e Presidente da Fundação Cultural de Curitiba, Procurador Geral do Estado do Paraná, Presidente da FUNAI (Fundação Nacional do Índio), Procurador Geral do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), Sócio fundador do Instituto Socioambiental - ISA, Membro da Diretoria da Associação Brasileira de Professores de Direito Ambiental (APRODAB). Membro do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS). Coordenador do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado. Escreveu entre outros os livros: Patrimônio Cultural e sua proteção jurídica; O renascer dos povos indígenas para o direito; A função social da terra; Espaços Territoriais Protegidos e Unidades de Conservação, A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais; É coautor do livro Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação, dentre outros.

Documento assinado via Token digitalmente por FRANCISCO DE ASSIS MARINHO FILHO, em 16/02/2022 11:35. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0f2698fe-0c84b33a-ffe01f0-1fe752c8



Msc. Rodrigo Magalhães de Oliveira

Doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade Nacional de Brasília (UnB). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará, tendo defendido a dissertação “A ambição do *pariwat*: consulta prévia e conflito socioambiental”. É pesquisador do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado (Projeto de Pesquisa CNPq/ UFGD/ PUCPR). Pesquisador do Instituto Socioambiental. Coautor do livro “Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais” e "Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação". Foi editor do site *Observatório de la Consulta Prévia en América Latina*, nos anos de 2014 e 2015. Assessorou a construção do Protocolo de Consulta Munduruku,

Protocolos Próprios de Consulta dos Povos Indígenas do Território Wayamu, Protocolo de Consulta e Consentimento dos Povos Indígenas do Tumucumaque e Rio Paru d'Este, Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Xingu, Protocolo de Consulta de Montanha e Mangabal, dentre outros.

Profa. Dra. Liana Amin Lima da Silva

Professora Adjunta de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais e do Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (PPGFDH) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (Projeto de Pesquisa Universal CNPq). Doutora em Direito Econômico e Socioambiental (PUCPR), com estágio de doutorado sanduíche na Universidad Nacional de Colombia (UNAL, Bogotá), onde desenvolveu pesquisa sobre consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina. Realizou estágio pós-doutoral no Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD-PUCPR), coordenando o projeto "Observatório de Protocolos Comunitários: direitos territoriais, jusdiversidade e autodeterminação", com apoio da Fundação Ford. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Advogada. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Socioambientais, Direitos Humanos e Antropologia Jurídica. Vice-presidenta do Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS). Autora de diversos artigos científicos e coautora da obra: "Protocolos de consulta prévia e



o direito à livre determinação" (Fund. Rosa Luxemburgo, 2019), entre outras.

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (PPGD-UFPR). Estágio pós-doutoral no Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD-PUCPR), área de concentração direito socioambiental e sustentabilidade. Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (NAEA-UFPA). Membro do Conselho Editorial Nacional da Revista Suprema, revista de estudos constitucionais do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Científico da Revista Insurgência: direito e movimentos sociais. Atualmente é professor permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão (PPGCSoc-UFMA) e colaborador do Mestrado Profissional em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (MPGAP-INPA). Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 (CNPq). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos e Antropologia Jurídica, principalmente nos seguintes temas: movimentos sociais, povos e comunidades tradicionais, conflitos socioambientais, Amazônia. Pesquisador do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado.

Curitiba, Belém, Dourados e São Luís,

31 de janeiro de 2022



Sumário

<u>1. Objeto e metodologia</u>	5
<u>2. Contextualização geral do empreendimento</u>	6
<u>3. Participação dos órgãos/entes intervenientes no licenciamento ambiental</u>	9
<u>4. Histórico do licenciamento do Projeto Volta Grande</u>	18
<u>5. Parecer</u>	56
<u>5.1. Sujeitos</u>	57
<u>5.1.1. Responsabilidade do Estado pela condução do processo de consulta</u>	57
<u>5.1.2. Sujeitos coletivos do direito à consulta prévia, livre e informada</u>	65
<u>5.1.2.1. Ausência de consulta aos indígenas “desaldeados”</u>	67
<u>5.1.2.2. Comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu como sujeitos coletivos de direito</u>	78
<u>5.1.2.3. A ausência de consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu</u>	84
<u>5.1.2.4. Ausência de consulta aos Xikrin da Terra Indígena Trincheira Bacajá</u>	92
<u>5.2. Objeto</u>	98
<u>5.3. Prévio</u>	100
<u>5.4. Livre</u>	105
<u>5.5. Informado</u>	107
<u>5.6. Etapas do processo de consulta</u>	115
<u>5.7. Resultados</u>	122
<u>5.8. Remoção compulsória e os efeitos da consulta prévia</u>	123
<u>6. Respostas aos quesitos</u>	131



1. Objeto e metodologia

A Procuradora da República no Município de Altamira, Thais Santi Cardoso da Silva, por meio do Ofício nº. 1824/2020/PRM/ATM/GAB1 no interesse do Inquérito Civil nº. 1.23.003.000197/2012-49, solicitou a elaboração de “estudo técnico” para avaliar “se as ações e reuniões realizadas pela empresa canadense Belo Sun junto às comunidades indígenas da Volta Grande do Xingu à título de consulta livre e informada”:

1. cumprem a decisão do TRF1 que determinou a elaboração dos Estudos do Componente Indígena a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, e em atenção ao que dispõe a Convenção 169 da OIT?
2. observaram os parâmetros internacionais que estabelecem o direito de consulta dos povos indígenas?
3. respeitaram em sua integridade o protocolo de consulta do povo Ywdjá?
4. estão de acordo com a jurisprudência nacional e internacional sobre consulta?
5. garantiram a efetiva participação de todas as comunidades e de todos da comunidade, incluindo indígenas aldeados e não aldeados?

A solicitação foi endereçada ao “Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade”, projeto de pesquisa (Projeto Universal - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq) vinculado à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), que congrega professores(as), pesquisadores(as) e estudantes na área do Direito e Ciências Sociais, que se dedicam a estudar os protocolos autônomos comunitários de consulta e consentimento prévio, livre e informado, bem como verificar a observância dos parâmetros internacionais para aplicação e efetividade do direito à consulta prévia dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no Brasil e em outros países da América Latina.



Conforme consignado na própria solicitação, este parecer foi elaborado a partir de análise documental, em especial dos autos do Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, correspondente ao licenciamento do componente indígena do Projeto Volta Grande na Fundação Nacional do Índio - FUNAI e que concentra os registros dos respectivos processos de consulta prévia. Também serão analisados, no que interessa ao presente parecer, documentos constantes nos autos do Processo/SEMAs nº. 2012/0000005028, em trâmite na Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará - SEMAs, referente ao licenciamento ambiental do mesmo empreendimento.

Os registros do processo de consulta serão confrontados com os parâmetros fixados no acórdão proferido na Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903 – em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) -, no Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquicamba da Volta Grande do Rio Xingu, bem como na Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (Convenção nº. 169), na jurisprudência do TRF1 e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A propósito, vale registrar que o Conselho Nacional de Justiça publicou recentemente a Recomendação nº. 123/2022, que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”¹.

2. Contextualização geral do empreendimento

O Projeto Volta Grande é um empreendimento sob a responsabilidade da Belo Sun Mineração Ltda., subsidiária brasileira da *Belo Sun Mining Corporation* pertencente ao banco de capital privado *Forbes & Manhattan Inc*². Segundo o Estudo de Impacto Ambiental - EIA,

O projeto Volta Grande prevê uma operação de lavra a céu aberto em bancadas, com uma rota de processo tradicional no beneficiamento do minério de ouro. Em função das características do minério e sua

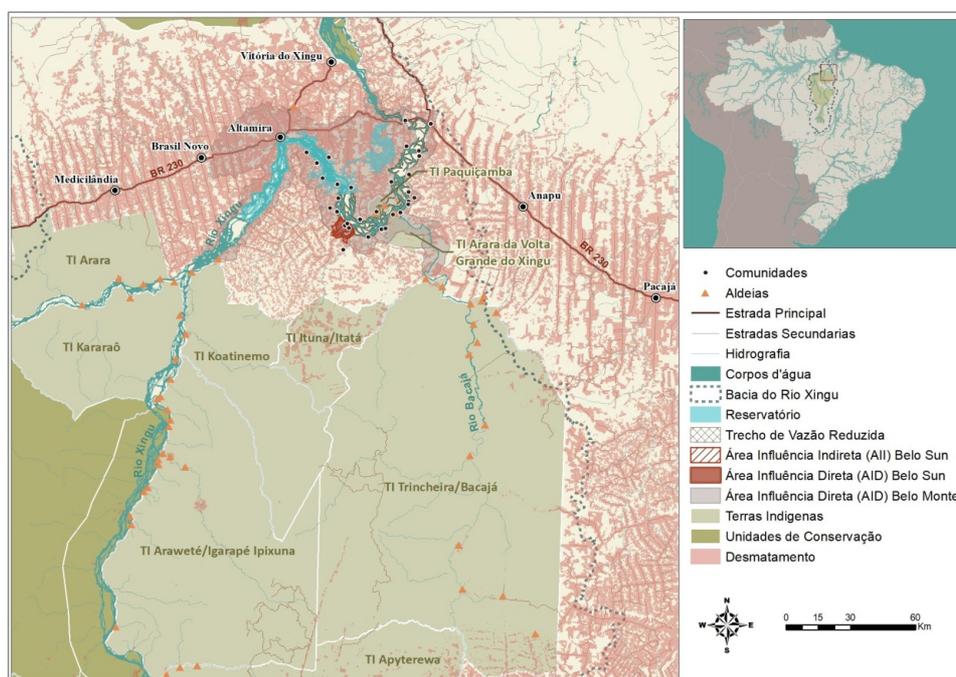
¹ Art. 1º. Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário: I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas.

² Estudo de Impacto Ambiental, P02 - ITEM 2 DESCRIÇÃO DO EMPREENDIMENTO, Volume 01, p. 01.



distribuição espacial no jazimento, foi verificada a alternativa de uma lavra subterrânea, porém esta foi descartada devido, principalmente, aos custos associados. A capacidade financeira da empresa em desenvolver o projeto garantirá o uso de tecnologia e equipamentos de ponta, similares a outros projetos no estado do Pará (Ex. Carajás, Salobo, Tocantinzinho, etc.)³.

É previsto investimento total de US\$ 380.077.000,00 (trezentos e oitenta milhões e setenta e sete mil dólares) ao longo de doze anos de exploração. O empreendimento está projetado para ser instalado no município de Senador José Porfírio, no Estado do Pará, a cerca de cinquenta quilômetros à jusante do município de Altamira⁴. Trata-se de região conhecida como Volta Grande do Xingu, tradicionalmente ocupada por povos indígenas (Terras Indígenas Arara da Volta Grande, Paquiçamba, Trincheira-Bacajá e “desaldeados”) e comunidades ribeirinhas:



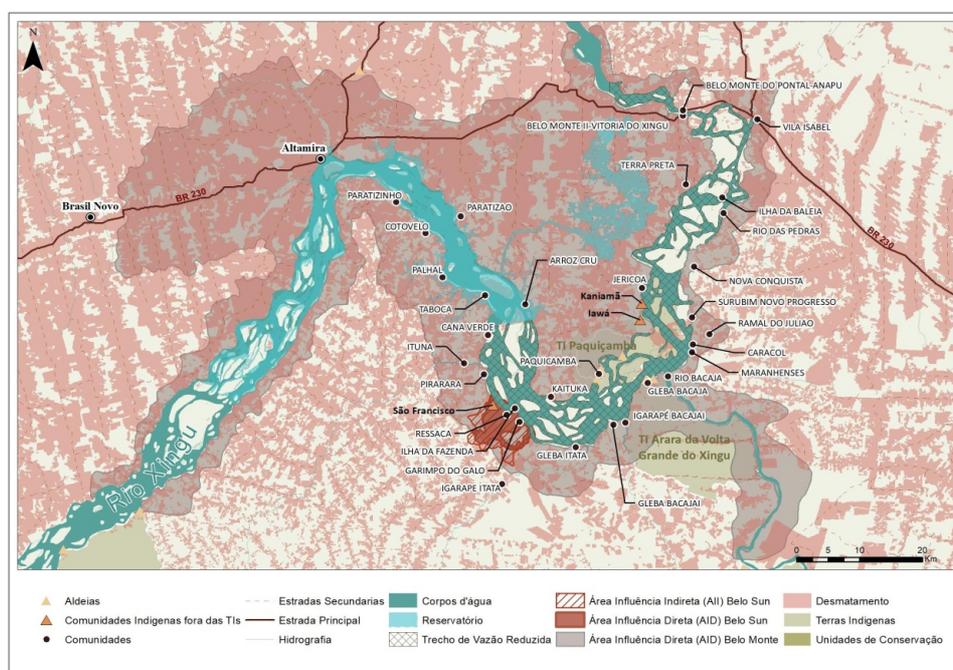
Mapa 1. Terras indígenas na Volta Grande do Xingu (Instituto Socioambiental, 2021).

³ Ib. Idem, p. 01.

⁴ Ib. Idem, p. 04.



A Volta Grande do Xingu também é o epicentro dos impactos diretos da operação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, decorrentes da aplicação do Hidrograma de Consenso e da formação do Trecho de Vazão Reduzida - TVR. A instalação do Projeto Volta Grande deve produzir impactos cumulativos e sinérgicos, conforme consignado reiteradamente pela FUNAI no Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40. No mapa abaixo, é possível visualizar que as Áreas de Influência Direta e Indireta (AID e AII) do Projeto Volta Grande estão integralmente sobrepostas à Área de Influência Direta da UHE Belo Monte e às comunidades São Francisco, Ressaca, Ilha da Fazenda e Galo:



Mapa 2. Áreas de influência da UHE Belo Monte e do Projeto Volta Grande e comunidades ribeirinhas da Volta Grande do Xingu (Instituto Socioambiental, 2021).

Feita esta contextualização e antes de descrever o histórico do licenciamento do Projeto Volta Grande, cumpre discutir brevemente sobre o procedimento de participação dos órgãos/entes intervenientes no processo de licenciamento ambiental, uma vez que a análise documental aponta que os contornos desta participação – particularmente da Fundação Nacional do Índio - é uma questão central para a verificação de possíveis violações de direitos no processo de consulta prévia, livre e informada.



3. Participação dos órgãos/entes intervenientes no licenciamento ambiental

Segundo o artigo 225, IV da Constituição Federal e o artigo 10 da Lei nº. 6.938/1981, toda obra ou atividade potencialmente poluidora deve ser precedida de estudo prévio de impacto ambiental e submetida a um processo de licenciamento ambiental conduzido por órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), a exemplo do Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e das secretarias estaduais e municipais de meio ambiente. O órgão do Sisnama competente para licenciar é definido a partir de regras de repartição de competências materiais fixadas na Constituição e na Lei Complementar nº. 140/2011, de acordo com a natureza e o porte da medida licenciada.

A Resolução/CONAMA nº. 237/1997 estabelece, como regra, que o licenciamento ambiental no Brasil se dará a partir de um procedimento trifásico, mediante a emissão de três atos administrativos específicos e sucessivos: Licença Prévia (aprova a localização e a concepção do empreendimento e atesta sua viabilidade socioambiental), Licença de Instalação (autoriza as obras e a instalação do empreendimento) e Licença de Operação (permite que o empreendimento inicie suas atividades) (artigo 8º).

O interessado deverá dirigir requerimento ao órgão competente, solicitando a abertura do processo de licenciamento ambiental e fornecendo a ficha técnica do empreendimento que pretende implantar. Segundo o modelo de licenciamento vigente no país, cabe ao próprio empreendedor elaborar a avaliação de impacto ambiental – qualquer que seja a modalidade –, a partir da itenização, da metodologia e das diretrizes estabelecidas pelo órgão licenciador em um *termo de referência*.

Os artigos 5º e 6º da Resolução CONAMA nº. 01/1986 elencam as diretrizes gerais e atividades técnicas que o EIA deve contemplar. Quanto às diretrizes gerais, o EIA deve analisar todas alternativas tecnológicas e locacionais do projeto; identificar e avaliar os impactos ambientais gerados tanto na instalação quanto na operação da atividade; *definir os limites das áreas geográficas direta e indiretamente afetados, considerando a bacia hidrográfica em que se localiza*; considerar os planos e programas governamentais propostos ou implantados na região. No que tange às atividades técnicas, o EIA deve avaliar os impactos



socioambientais *diretos e indiretos* em termos de natureza, magnitude e reversibilidade, propondo medidas mitigadoras ou reparadoras dos impactos negativos, assim como programas para o monitoramento de impactos ao longo da operação do empreendimento.

O empreendedor deverá protocolar a avaliação de impactos e o órgão ambiental avaliará sua conformidade com o termo de referência. Caso o termo de referência tenha sido devidamente atendido e seja possível, no mérito, constatar a viabilidade socioambiental do empreendimento, o órgão licenciador emitirá a Licença Prévia.

Ocorre que muitas vezes os impactos das atividades ou empreendimentos licenciados não se restringem à esfera estritamente ambiental. Não raro, empreendimentos (especialmente os de grande porte) têm o potencial de trazer riscos ou danos à saúde pública, ao patrimônio histórico e arqueológico, bem como a grupos culturalmente diferenciados, tais como povos indígenas e comunidades quilombolas. Em tais casos, o órgão licenciador deverá acionar os órgãos/entes da administração pública federal com *atribuição legal e capacidade institucional específica* para avaliar tais impactos, logo para analisar a viabilidade do empreendimento sob a ótica da matéria de sua respectiva competência⁵.

A FUNAI e a Fundação Cultural Palmares - FCP, autarquias federais especializadas, possuem como uma de suas missões institucionais a proteção aos direitos culturais e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de povos indígenas e comunidades quilombolas, respectivamente⁶. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, por sua vez, tem por uma de suas atribuições a proteção ao patrimônio arqueológico brasileiro e aos bens culturais acautelados⁷. A participação destes entes também tem fundamento constitucional, uma vez que integram a administração pública federal indireta e que a Constituição estabelece, no regime de repartição de bens e competências materiais, que as terras indígenas e os sítios arqueológicos são de domínio da União (artigo 20, X e XI).

O exercício dessas missões institucionais se traduz em diversos instrumentos, dentre os quais no poder-dever de intervir em processos de licenciamento ambiental de atividades ou

⁵ Resolução/CONAMA nº. 237/1997, artigo 4º, §1º.

⁶ Lei nº. 5.371/1967, artigo 1º, I, “c”, Decreto nº. 1.141/1994, artigo 9º, III [revogado], Decreto nº. 7.747/2012, artigo 4º, II, “f”, Decreto nº. 9.010/2017; Lei nº. 7.668/1988 e Decreto nº. 6.853/2009, dentre outros.

⁷ Decreto-Lei nº. 25/1937, Lei nº. 8.113/1990, Decreto nº. 9.238/2017, dentre outros.



empreendimentos potencialmente danosos aos povos, direitos e bens protegidos. FUNAI e IPHAN possuem, em sua estrutura organizacional, órgãos subordinados com atribuição administrativa e capacidade institucional específica para acompanhar e se manifestar em processos de licenciamento ambiental. Com a edição do Decreto nº. 10.252/2020, a competência legal para se manifestar em processos de licenciamento ambiental de projetos que possam impactar comunidades quilombolas foi transferida da FCP para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (artigo 13, inciso VII).

Desde a estruturação do licenciamento ambiental no país, portanto, estes órgãos/entes da administração pública federal detêm o poder-dever de intervir nos processos de licenciamento conduzidos pelos órgãos ambientais, com o fito de proteger os bens e direitos sob sua atribuição legal. No entanto, inexistia um rito administrativo específico para a intervenção. Não havia, por exemplo, uma regra expressa de os licenciadores notificarem os intervenientes, de modo que muitos licenciamentos transcorriam sem que a FUNAI, FCP e IPHAN tomassem ciência ou só se manifestassem extemporaneamente, após a emissão das licenças.

A Lei nº. 11.516/2007 previu a edição de uma regulamentação estipulando prazos aos “órgãos públicos incumbidos da elaboração de parecer em processo visando à emissão de licença ambiental” (artigo 14). O Decreto nº. 7.747/2012, por sua vez, estabeleceu o seguinte:

Art. 4º Os objetivos específicos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas, estruturados em eixos, são:

II - eixo 2 - governança e participação indígena:

f) realizar consulta aos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem diretamente povos e terras indígenas, *nos termos de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente;*

Os Ministérios de Meio Ambiente, Justiça, Cultura e Saúde, então, editaram a Portaria Interministerial nº. 419/2011 que “regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental”. O ato administrativo foi posteriormente revogado pela Portaria Interministerial nº. 60/2015, de idêntico objeto. O ato administrativo estabelece ritos e prazos para a participação dos intervenientes. Em linhas



gerais, a Portaria prevê a participação dos intervenientes ao longo de todo processo de licenciamento ambiental: desde a confecção da avaliação de impactos e aferição da viabilidade socioambiental (antes da emissão da Licença Prévia, portanto) até a fase de operação do empreendimento (antes e depois da Licença de Operação).

Embora esta Portaria se dirija aos órgãos e entidades da administração pública federal, FUNAI, FCP e IPHAN editaram atos normativos próprios regulamentando sua intervenção em processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, tendo em vista as suas atribuições legais e institucionais⁸.

Para fins deste parecer, **interessa especificamente o rito de intervenção da FUNAI no processo de licenciamento**. Nesse caso, constatado que o projeto poderá impactar povos indígenas, o órgão indigenista será notificado pelo órgão licenciador para apresentar um *termo de referência específico*⁹ - independentemente do termo de referência geral emitido pelo órgão licenciador - “contendo as exigências de informações ou de estudos específicos referentes à intervenção da atividade ou empreendimento em terra indígena, a fim de subsidiar a realização dos estudos dos impactos relativos ao componente indígena do licenciamento”¹⁰.

A FUNAI, então, encaminha o termo de referência específico ao órgão licenciador, que notificará o empreendedor para elaborar o Estudo de Componente Indígena - ECI. A elaboração deste caderno específico do EIA demanda a coleta de dados primários, de modo que a Funai deverá autorizar o ingresso da equipe contratada pelo empreendedor em terra indígena, sempre considerando a manifestação da própria comunidade¹¹, o que pressupõe um processo de diálogo com os indígenas.

Apresentado o ECI, a FUNAI avaliará sua conformidade com o termo de referência específico através de parecer técnico e, caso seja considerado “apto”, procederá à “apresentação e oitivas das comunidades”¹². Também é prevista a possibilidade de o ECI ser

⁸ Instrução Normativa/FUNAI n.º. 2/2015, Instrução Normativa/FCP n.º. 01/2018, Instrução Normativa/IPHAN n.º. 01/2015.

⁹ Portaria Interministerial n.º. 60/2015, artigo 5.º.

¹⁰ Instrução Normativa FUNAI n.º. 2/2015, artigo 7.º.

¹¹ Instrução Normativa FUNAI n.º. 2/2015, artigos 16, 18 e 23.

¹² Ib. Idem, artigo 9.º, §1.º e 2.º.



aprovado com ressalvas ou reprovado¹³. O órgão indigenista poderá solicitar, *uma única vez*, esclarecimentos e complementações ao empreendedor¹⁴.

Após apresentação e oitiva das comunidades, o órgão indigenista deverá emitir parecer final/manifestação técnica conclusiva com “a avaliação dos impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento em terras indígenas e a apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos”¹⁵. A manifestação também deverá recomendar o prosseguimento do licenciamento ou “apontar a existência de eventuais óbices ao prosseguimento do processo de licenciamento”¹⁶.

O órgão licenciador, em sequência, deverá avaliar a manifestação da FUNAI, decidindo motivadamente sobre o acolhimento ou não da recomendação e sobre a incorporação das medidas condicionantes propostas pelo interveniente¹⁷. Se a avaliação de impactos contemplar os termos de referência e contiver informações técnicas suficientes para atestar a viabilidade socioambiental do empreendimento, o órgão licenciador emitirá a Licença Prévia. Procedimento análogo é deverá ser observado quando da emissão das Licenças de Instalação e de Operação¹⁸. Os órgãos/entes intervenientes também “deverão acompanhar a implementação das medidas e condicionantes incluídas nas licenças relacionadas às suas respectivas áreas de competência”¹⁹.

Embora tenha suprido uma lacuna procedimental, o ato administrativo contém disposições que, ao cabo, violam direitos materiais dos povos indígenas e que não resistem a um controle de constitucionalidade, convencionalidade e legalidade. Em março de 2016, a 4ª e a 6ª Câmara de Recomendação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal expediram recomendação ao Ministério de Meio Ambiente e ao IBAMA apontando inconstitucionalidade

¹³ Ib. Idem, art. 8º a 10.

¹⁴ Portaria Interministerial nº. 60/2015, artigo 7º, §5º.

¹⁵ Ib. Idem, artigo 7º, I e II.

¹⁶ Ib. Idem, artigo 7º, §11.

¹⁷ Ib. Idem, artigo 16, §2º.

¹⁸ Ib. Idem, artigo 8º.

¹⁹ Ib. Idem, artigo 10.



e ilegalidade em diversos trechos da Portaria, notadamente: o estabelecimento de prazos exíguos e peremptórios aos intervenientes; a limitação à possibilidade de exigir complementação/correção; contrariedade ao regime jurídico constitucional das terras indígenas, especificamente quanto ao seu caráter meramente declaratório, uma vez que a Portaria condiciona a atuação da FUNAI ao fato de que os territórios indígenas potencialmente impactados estejam identificados, nos termos do Decreto nº. 1.775/1996, art. 2º, §7º. A equipe técnica do IBAMA apontou as mesmas ilegalidades²⁰.

No caso objeto deste parecer, é especialmente relevante a regra que disciplina em quais hipóteses o licenciador deverá notificar a FUNAI a intervir. Para tanto, presume-se que um empreendimento “intervirá” em terras indígenas “quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou *apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, respeitados os limites do Anexo I*”²¹.

O mencionado Anexo I estipula as distâncias de presunção de impactos de acordo com os empreendimentos específicos:

Tipologia	Distância (KM)	
	Amazônia Legal	Demais regiões
Empreendimentos lineares (exceto rodovias):		
Ferrovias	10 km	5 km
Dutos	5 km	3 km
Linhas de transmissão	8 km	5 km
Rodovias	40 km	10 km
Empreendimentos pontuais (portos, mineração e termoelétricas):	10 km	8 km

²⁰ Pareceres nº. 088/2014/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PFG/AGU e 02001.001210/2015-25-COEND/IBAMA.

²¹ Portaria Interministerial nº. 60, artigo 3º, §2º, “I”.



Tipologia	Distância (KM)	
	Amazônia Legal	Demais regiões
Empreendimentos lineares (exceto rodovias):		
Ferrovias	10 km	5 km
Dutos	5 km	3 km
Aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs)	40 km ou reservatório acrescido de 20 km à jusante	15 km ou reservatório acrescido de 20 km à jusante

Quadro 1. Anexo I da Portaria Interministerial nº. 60/2015.

O empreendedor deverá plotar o empreendimento em uma base de dados em que constem os perímetros das terras indígenas localizadas na região. Havendo terra indígena a uma distância igual ou inferior aos raios estipulados *para fins de presunção de intervenção*, o órgão licenciador deverá notificar a FUNAI. Como se trata de uma presunção *juris tantum* ou relativa, a Portaria admite que “em casos excepcionais, desde que devidamente justificados e em função das especificidades da atividade ou do empreendimento e das peculiaridades locais, *os limites estabelecidos no Anexo I poderão ser alterados*, de comum acordo entre o IBAMA, o órgão ou entidade envolvido e o empreendedor”²².

Considerando que este Anexo I tem sido utilizado como régua de corte para definir a inclusão ou exclusão de povos indígenas dos processos de licenciamento independentemente da verificação de impactos *in concreto* (e até mesmo para a inobservância do direito à consulta prévia, contrariando redação literal do artigo 6º da Convenção nº. 169, como veremos adiante), surge o questionamento de quais critérios técnicos ou estudos científicos embasaram a definição das distâncias. Em outras palavras, qual o fundamento da adoção destas distâncias específicas? Quais avaliações técnicas, por exemplo, permitem afirmar aprioristicamente que uma hidrelétrica não impactará um povo indígena cuja terra esteja localizada a uma distância superior a 40 km? Tal questionamento essencial nunca foi

²² Ib. Idem, artigo 3º, §3º.



respondido ao longo da vigência da Portaria n°. 60/2015, ou da Portaria n°. 419/2011 que a antecedeu.

Estes atos administrativos foram editados no âmbito do processo administrativo n°. 02000.002088/2011-91 do Ministério de Meio Ambiente, no qual não consta qualquer justificativa técnica ou registro de discussão a respeito das distâncias impostas no Anexo I. No mesmo sentido, a Procuradoria da República de Rondônia requisitou à FUNAI e ao IBAMA o “envio a este Ministério Público Federal de cópia dos pareceres técnicos e científicos que amparam a elaboração da Portaria Interministerial n. 60/2015, apresentando, principalmente, os argumentos que limitaram os estudos de impactos a 40 km do empreendimento para casos de aproveitamento hidrelétrico em relação a Terras Indígenas”²³.

Ambas as autarquias responderam que não dispunham dos pareceres técnicos e científicos requisitados, sugerindo que a solicitação fosse dirigida aos órgãos superiores: Ministérios de Meio Ambiente, da Justiça e Segurança Pública, da Cultura e da Saúde²⁴. O Ministério de Meio Ambiente respondeu com o envio do referido processo administrativo n°. 02000.002088/2011-91, no qual, como cediço, não consta qualquer justificativa técnica para a adoção das distâncias. Os demais Ministérios responderam que não dispõem dos pareceres requisitados²⁵.

Em outras palavras, não existe motivação técnica-científica, no que tange à análise da amplitude de impactos, que embasa a adoção destas distâncias específicas. Tampouco há qualquer debate, nos autos do processo administrativo n°. 02000.002088/2011-91, sobre a viabilidade da aplicação dessas distâncias específicas a casos em que há impactos cumulativos e sinérgicos entre diferentes empreendimentos, como no presente caso em que se pretende instalar o Projeto Volta Grande na Volta Grande do Xingu, região que já sofre severos impactos decorrentes da redução da vazão operada pela UHE Belo Monte.

Para além da gravidade em adotar um ato administrativo que restringe direitos sem qualquer motivação – o que *per se* implica em sua nulidade -, a Portaria destoa das diretrizes

²³ Inquérito Civil n°. 1.31.000.001274/2019-11, que apura possíveis ilegalidades no licenciamento ambiental da UHE Tabajara.

²⁴ Ofício n°. 2/2021/CGTEF/DILIC e Ofício n°. 61/2021/CGLIC/DPDS/FUNAI.

²⁵ Ofícios n°. 617/2021/SE/MJ, 243/2021/AECI e 1257/2021/SVS/MS, respectivamente.



de avaliação de impacto aplicáveis ao licenciamento ambiental em geral, tal como indicado no citado Parecer nº. 02001.001210/2015-25-COEND/IBAMA. Desconsidera, por exemplo, que os limites da área geográfica direta ou indiretamente afetada deve *sempre* considerar a bacia hidrográfica em que se localiza o empreendimento²⁶ e que os estudos devem contemplar a “identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos”²⁷, como visto acima. **Embora seja possível a delimitação de áreas de influência a partir de distâncias do empreendimento, a aferição concreta dos impactos depende da avaliação de uma cadeia de causalidade, apurando-se por meio técnicos a relação de causa e efeito entre o empreendimento e seus impactos diretos e indiretos.**

A restrição decorrente da aplicação automática e não motivada das distâncias do Anexo I viola ao menos dois princípios basilares do Direito Ambiental: (i) **o princípio da prevenção**, ao limitar arbitrariamente as terras indígenas que devem ser inseridas na avaliação de impactos, expondo os indígenas a impactos não prognosticados e não remediados previamente; (ii) **o princípio do poluidor-pagador**, por restringir a abrangência dos impactos que devem ser estudados e mitigados, permitindo que o interessado não internalize parte dos impactos de sua atividade. Afronta, conseqüentemente, três premissas do licenciamento ambiental: a antecipação, a tecnicidade e a internalização dos danos pelo empreendedor. Trata-se, portanto, da sobreposição antijurídica de um recorte geográfico-econômico em favor do empreendedor, em detrimento da exigência da avaliação técnica de impactos e da estipulação de medidas de controle ambiental, tais como medidas mitigatórias e compensatórias.

Apontando violação aos artigos 215, 216, 225 e 231 da Constituição Federal, a 4ª e 6ª CCR do MPF, na recomendação supracitada, determinaram ao IBAMA e ao Ministério do Meio Ambiente que considerem “no curso dos procedimentos de licenciamento ambiental, os impactos causados a terras indígenas e quilombolas, bem como a bens materiais e imateriais que compõem o patrimônio cultural brasileiro, *independente da distância destes bens jurídicos em relação ao empreendimento licenciado*, sem prejuízo da presunção de que trata o § 2º *retro* referido”.

²⁶ Resolução/CONAMA nº. 01/1986, artigo 5º, III.

²⁷ Ib. Idem, artigo 6º, II



Confrontada reiteradamente com a realidade em que impactos são concretamente verificados em territórios a distâncias superiores às estabelecidas no Anexo I, a aplicação da Portaria Interministerial nº. 60 tem sido alvo de intensa judicialização com o propósito de reverter a exclusão artificial de grupos indígenas da avaliação de impactos e até mesmo do direito à consulta prévia, o que se verificou no caso estudado, conforme se depreende da Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903.

4. Histórico do licenciamento do Projeto Volta Grande

O licenciamento do componente indígena do Projeto Volta Grande foi aberto na FUNAI em 31 de janeiro de 2012 a partir de correspondência encaminhada pela Brandt Meio Ambiente Ltda., empresa de consultoria ambiental contratada pelo empreendedor. Já na comunicação inicial, o empreendedor afirma sua suposta liberalidade para produzir avaliação de impactos sobre os indígenas da região, considerando que “em vista a Portaria Interministerial nº. 419 de 2011, não é requisito, para instrução do processo de obtenção da Licença Prévia, a realização de pesquisas antropológicas nas terras indígenas situadas a mais de dez quilômetros do possível empreendimento”²⁸, mesmo assim, solicitou autorização para “realização de estudos complementares sobre os povos indígenas Paquçamba (situado a 12 quilômetros do empreendimento) e Arara da Volta Grande (situado a 16 quilômetros do empreendimento)” (*sic*)²⁹. Em 27 de fevereiro de 2012, a empresa protocolou o EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA na SEMAS, com solicitação de emissão de Licença Prévia³⁰.

Às fls. 87/88, mapas constantes da Informação Cartográfica nº. 0172/2012 registram que o ponto do empreendimento estaria localizado a uma distância de 12,58 km da Terra Indígena Paquçamba (desconsiderando seu perímetro após ampliação); 16,51 km da Terra Indígena Arara da Volta Grande; 29 km da Terra Indígena Ituna/Itatá; e a 39 km da Terra

²⁸ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, p. 06

²⁹ Ib. Idem, p. 6.

³⁰ Ib. Idem, p. 47.



Indígena Trincheira Bacajá. À fl. 96, vê-se mapa com os processos minerários titularizados pela Belo Sun Mineração Ltda. na região da Volta Grande do Xingu, com muitos polígonos contíguos às Terras Indígenas Arara da Volta Grande e Trincheira-Bacajá.

No dia 21 de setembro de 2012, foi realizada reunião entre servidores da Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental – CGLIC/FUNAI e representantes da Brandt Meio Ambiente Ltda. e da Belo Sun Mineração Ltda. Na ocasião, a FUNAI reiterou a obrigatoriedade de realização do ECI e defendeu a federalização do licenciamento, isto é, que o IBAMA seria o ente responsável por conduzir o processo³¹.

Segundo informações da Coordenação Regional (CR) Centro Leste (órgão local da FUNAI com atribuição territorial sobre a área onde o empreendimento está sendo licenciado), fora realizada audiência pública no dia 13 de setembro de 2012 no município de Senador José Porfírio. O memorando registra que os indígenas Juruna (Terra Indígena Paquiçamba) e Arara (Terra Indígena Arara da Volta Grande) vinham procurando sistematicamente servidores pedindo esclarecimentos sobre o projeto³².

A FUNAI, então, definiu que o ECI deveria abranger as Terras Indígenas Paquiçamba, Arara da Volta Grande do Xingu e Ituna/Itatá e conter a análise “acerca da necessidade de serem contemplados outros grupos indígenas da região, caso constatada a incidência de interferências em outras terras indígenas (em especial as TI Koatinemo e Trincheira Bacajá)”, considerando a sinergia de impactos com a UHE Belo Monte, que “irá potencializar os efeitos negativos de ambos”:

7. Nesse contexto e levando-se em conta os efeitos sinérgicos do presente projeto minerário e outros empreendimentos da região, notadamente a UHE Belo Monte, torna-se necessária a realização do componente indígena do estudo de impacto ambiental para as três Terras Indígenas apontadas: Paquiçamba, Arara da Volta Grande do Xingu, e Ituna/Itatá. Também deverá constar no Termo de Referência a análise acerca da necessidade de serem contemplados outros grupos indígenas da região, caso constatada a incidência de interferências em outras terras indígenas (em especial as TI Koatinemo e Trincheira Bacajá);

³¹ Ib. Idem, p. 117; 118/119.

³² Ib. Idem, p. 98 e seguintes (Memorando n°. 484/GAB/CR-CENTRO-LESTE-PA/FUNAI/2012, de 05 de outubro de 2012).



8. Este efeito sinérgico apresenta elementos passíveis de causar danos socioambientais diretos nessas terras indígenas, pois a operação em conjunto dos dois empreendimentos em área tão exígua irá potencializar os efeitos negativos de ambos.

[...]

9. O próprio Plano de Trabalho apresentado pela Belo Sun Mineração Ltda. indica que a “instalação da UHE Belo Monte, nas imediações da região de pesquisa, insere um novo elemento socioeconômico da dinâmica sociocultural. A proteção dos povos indígenas sofre, nesse sentido, flutuações e arranjos na região”, verificando-se a perspectiva de um empreendimento que se encontra no centro umbilical de uma região com quatro Terras Indígenas no seu entorno.

10. A presença de mais um empreendimento na região tem o potencial de aumentar a vulnerabilidade das terras à entrada de estranhos, principalmente madeireiros. A realização de um empreendimento desse porte que, segundo o empreendedor, será a “maior mina de ouro do Brasil”, com previsão de exploração durante 12 anos, numa área já fragilizada com a instalação da UHE Belo Monte, região afetada pelo desvio da vazão do rio Xingu para alimentar as turbinas elétricas, tende a potencializar os impactos desta UHE. É preciso atentar para a dinâmica do contexto social e da vulnerabilidade das terras indígenas. É necessária uma análise da sobreposição de impactos que afetem os indígenas da região da Volta Grande³³.

Na sequência, a FUNAI critica a inobservância do rito previsto na Portaria Interministerial nº. 419/2011, uma vez que não fora notificada tempestivamente pelo licenciador. Embora o processo de licenciamento tenha sido inaugurado junto à SEMAS em 2011, o órgão indigenista tomou conhecimento do projeto somente em 2012³⁴. O processo de licenciamento ambiental avançou sem manifestação da FUNAI: foi aberto o processo de licenciamento; a SEMAS apresentou termo de referência; o empreendedor protocolou o EIA/RIMA e solicitou emissão de Licença Prévia; foram realizadas audiências públicas, tudo sem que o órgão interveniente tivesse sequer se manifestado.

O termo de referência provisório foi encaminhado à SEMAS por meio do Ofício nº. 890/2012/DPDS/FUNAI – MJ³⁵ em 18 de dezembro de 2012. Consta no documento que "o

³³ Ib. Idem, p. 137/138 (Informação nº. 449/CGLIC/2012).

³⁴ Ib. Idem, p. 138 (Informação nº. 449/CGLIC/2012).

³⁵ Ib. Idem, p. 141/143.



estudo deverá contemplar as Terras Indígenas Paquiçamba, Arara da Volta Grande do Xingu, Ituna/Itatá e os indígenas desaldeados da região da Volta Grande do Xingu" e que é necessário que o ECI realize, além dos parâmetros usuais, uma análise sinérgica com a UHE Belo Monte³⁶.

A SEMAS, em resposta, afirmou que o empreendimento "não se encontra em área indígena e tampouco em suas respectivas zonas de amortecimento" e que as terras indígenas estariam a distâncias superiores às previstas na Portaria Interministerial nº. 419/2012. Apesar disso, afirmou que exigiria os estudos nos moldes do termo de referência específico apresentado pela FUNAI³⁷. O termo de referência provisório foi encaminhado pela SEMAS ao empreendedor em 14 de março de 2013³⁸.

Em carta à fl. 416, representantes "índigenas jurunas ribeirinhos" da comunidade de São Francisco, na Volta Grande do Xingu, solicitam à FUNAI o reconhecimento de seu território e afirmam temer serem expulsos pelo Projeto Volta Grande, quando a empresa ampliar suas atividades na área³⁹. À fl. 461, consta carta dos Juruna da Terra Indígena Paquiçamba endereçada ao Governo do Pará, ao Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará - COEMA/PA e à SEMAS, na qual solicitam "ao Estado do Pará discutir um Plano de Consulta para realizarmos a consulta livre, prévia e informada que temos direito".

O termo de referência definitivo foi encaminhado à SEMAS em 10 de outubro de 2013, incluindo, além das Terras Indígenas Arara da Volta Grande, Paquiçamba, Ituna/Itatá e "desaldeados", o povo Xikrin da Terra Indígena Trincheira Bacajá⁴⁰. Sem qualquer manifestação da FUNAI, a SEMAS emitiu a Licença Prévia nº. 1.312/2014 em favor do empreendimento em 20 de fevereiro de 2014, atestando "a viabilidade ambiental da localização e concepção do Projeto Volta Grande". O órgão licenciador converteu a obrigação de confeccionar o ECI em uma condicionante da Licença:

³⁶ Ib. Idem, p. 146.

³⁷ Ib. Idem, p. 170/171 (Ofício nº. 20338/2013/CONJUR).

³⁸ Ib. Idem, p. 424 (Notificação nº. 46239/GEMIN/CLA/DILAP/2013).

³⁹ Ib. Idem.

⁴⁰ Ib. Idem, p. 471/472; 473/491 (Ofício nº. 741/2013/DPDS/FUNAI-MJ).



Condicionante nº. 26 - Desenvolver, de acordo com o Termo de Referência da FUNAI, o Estudo de Componente Indígena para as TIs de Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu. Após a conclusão do mesmo, encaminhar a esta SEMA cópia do presente estudo protocolado na referida fundação.

O empreendedor solicitou à FUNAI, em 26 de fevereiro de 2014, a exclusão das TIs Trincheira Bacajá e Ituna/Itatá do termo de referência definitivo "por se encontrarem distantes mais que o dobro do parâmetro estabelecido na Portaria nº. 419/2011, e localizadas a montante do empreendimento"⁴¹.

O Plano de Trabalho apresentado pela Belo Sun para a elaboração do ECI foi avaliado pela FUNAI por meio da Informação Técnica nº. 129/2014/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ⁴², de 04 de junho de 2014, quanto ao cumprimento das exigências estabelecidas pela Instrução Normativa/FUNAI nº. 02/2015, artigo 17: cumprimento do termo de referência específico; aplicabilidade da metodologia; cronograma e adequação das atividades propostas para avaliação dos impactos e das medidas de controle ambiental, e; análise de currículo dos membros das equipes.

O órgão indigenista assentiu com a exclusão da Terra Indígena Trincheira Bacajá sob o seguinte fundamento:

21. Assim, tem razão o empreendedor ao argumentar que (a) a terra indígena Trincheira Bacajá localiza-se a uma distância de 36 km em linha reta do empreendimento e (b) que os estudos iriam gerar expectativas à comunidade desta área, que provavelmente seriam frustradas. Dessa forma, esta Coordenação acata o pedido de exclusão da terra indígena Trincheira Bacajá do Termo de Referência com base nestes argumentos.

A FUNAI, no entanto, rejeitou a exclusão da TI Ituna-Itatá. Também apontou a exclusão indevida dos indígenas “desaldeados”. Respondendo a diversas passagens do Plano de Trabalho em que o empreendedor afirma que os únicos impactos sobre os indígenas serão “eminentemente sócio-econômicos, especialmente sobre o espaço urbano de Altamira e seus

⁴¹ Ib. Idem, p. 526/529.

⁴² Ib. Idem, p. 803/813.



serviços”, o órgão indigenista afirmou que apenas o ECI pode atestar impactos sobre os indígenas:

46. Quanto a este ponto deve-se destacar que os impactos específicos às comunidades indígenas serão identificados pelos Estudos do Componente Indígena. *O EIA/RIMA não é suficiente para determinar impactos no modo de vida e ambiente habitado pelos indígenas, principalmente por carecer da manifestação destes, por não analisar todas as comunidades determinadas pelo TR, e por nem mesmo sendo orientado por este. Não se pode presumir os impactos antes que sejam realizados os estudos. Somente ECI poderá atestar os impactos aos indígenas*⁴³.

Ao final, o ente considerou o Plano de Trabalho *insatisfatório* por não respeitar a estrutura exigida pelo termo de referência específico.

Nesse interregno, o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903 questionando o avanço do processo de licenciamento sem a elaboração do ECI e indicando violação ao princípio da precaução. Ao final, pleiteou a suspensão do processo de licenciamento até que o ECI fosse elaborado nos moldes do termo de referência emitido pela FUNAI e a declaração de nulidade das licenças ambientais eventualmente concedidas. A tutela provisória de urgência foi deferida em 18 de novembro de 2013 e confirmada em sentença publicada no dia 17 de junho de 2014, com o seguinte dispositivo:

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, nos termos do art. 269, I, do CPC, para suspender o licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração ou anular a licença prévia, caso já tenha sido expedida, condicionando o licenciamento ambiental do empreendimento também à elaboração prévia, pelo empreendedor ora réu BELO SUN MINERAÇÃO LTDA., do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração contemplando o componente indígena, devendo ainda seguir as orientações contidas no Termo de Referência elaborado pela FUNAI.

A apelação da empresa Belo Sun Mineração Ltda. fora recebida no efeito meramente devolutivo (uma vez que a sentença recorrida confirmou a antecipação de tutela). No entanto, nos autos do Agravo de Instrumento nº. 0052322-41.2014.4.01.0000/PA, o TRF1 atribuiu, em

⁴³ Ib. Idem, p. 812.



decisão monocrática de 16 de setembro de 2014, efeito suspensivo à apelação, permitindo a continuidade do processo de licenciamento.

Em 28 de agosto de 2014, a Belo Sun Mineração Ltda. encaminha versão corrigida do Plano de Trabalho, com a inclusão dos indígenas “desaldeados”⁴⁴. A Informação Técnica nº. 260/204/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ, de 09 de outubro de 2014, aprova o Plano de Trabalho para a elaboração do ECI⁴⁵. Após ser aprovado, o Plano de Trabalho deve ser apresentado aos indígenas, para que se manifestem quanto à sua aprovação ou recusa⁴⁶. Inexistindo óbice justificado ao Plano de Trabalho, a FUNAI autoriza o ingresso do empreendedor nas Terras Indígenas para coletar os dados primários e dar início à elaboração do Estudo do Componente Indígena⁴⁷.

Sucederam-se, então, as seguintes reuniões, relacionadas direta ou indiretamente à discussão do Plano de Trabalho com os indígenas das TIs Paquiçamba e Arara da Volta Grande e “desaldeados”:

⁴⁴ Ib. Idem, p. 827; 830/845.

⁴⁵ Ib. Idem, p. 934/936.

⁴⁶ Instrução Normativa/FUNAI nº. 02/2015, artigo 18, §§1º a 3º.

⁴⁷ Ib. Idem, artigo 20.



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	FOLHAS
10/12/2014	Aldeia Terra Wangã	Belo Sun, Brandt, FUNAI e indígenas	Terra Indígena Paquiçamba e Arara da Volta Grande	Apresentação do Plano de Trabalho do ECI	Volume 6 951/965
11/12/2014	Ilha da Fazenda	Belo Sun, Brandt e FUNAI	Desaldeados	Apresentação do Plano de Trabalho do ECI	Volume 6 966/974
04/03/2015	Aldeia Muratu	FUNAI e indígenas	Terra Indígena Paquiçamba e Arara da Volta Grande	Alinhamento entre FUNAI e indígenas quanto ao Plano de Trabalho	Volume 6 978/981
05/03/2015	Ilha da Fazenda	FUNAI e indígenas	Desaldeados	Aprovação do Plano de Trabalho do ECI	Volume 6 983/990
31/03/2015	Aldeia Muratu	FUNAI, indígenas, UFPA e Instituto Socioambiental	Terra Indígena Paquiçamba e Arara da Volta Grande	Discussão sobre o Plano de Trabalho e Elaboração do Protocolo de Consulta	Volume 6 995/1004
16/07/2015	Aldeia Muratu	UFPA, Ministério Público Federal, FUNAI e indígenas	Terra Indígena Paquiçamba	Oficina de Protocolo de Consulta	Volume 6 1059/1066

Quadro 2. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Os “desaldeados” aprovaram o Plano de Trabalho nas reuniões dos dias 11/12/2014 e 05/03/2015. Os Juruna e Arara, por sua vez, solicitaram maiores esclarecimentos sobre o empreendimento antes de deliberar sobre a aprovação do Plano de Trabalho, na reunião ocorrida em 10/12/2014⁴⁸.

Na reunião de 04 de maio de 2015, os indígenas criticaram a entrada da Belo Sun na Terra Indígena sem sua autorização e da FUNAI, bem como a forma de agendamento das reuniões (com informações desencontradas, pouca antecedência e sem questionamento quanto à disponibilidade), o que prejudicou o quórum do encontro:

⁴⁸ Processo/FUNAI n.º. 08620.019136/2012-40, p. 1057 (Ofício n.º. 854/2015/DPDS/FUNAI-MJ, 17 de julho de 2015).



Ficou claro na fala dos indígenas e dos servidores da Funai que a comunicação para a realização dessa reunião no dia 04 de março foi feita de forma indevida com informações diferentes para os indígenas advindas da Funai e do empreendedor. Os indígenas exigem que não se repita o procedimento realizado por Belo Sun, que foi até as aldeias sem autorização da Funai e sem conhecimento dos indígenas. Também acharam inadequado o empreendedor trazer documentos para os indígenas assinarem⁴⁹.

Os indígenas também pediram a realização de consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção nº. 169. No encontro de 31 de março de 2015, os indígenas solicitaram prazo à FUNAI para a elaboração de seu Protocolo de Consulta antes de deliberarem acerca do Plano de Trabalho. Nos dias 15 e 16 de julho de 2015, foi realizada oficina na aldeia Muratu e esboçada a primeira versão do Protocolo de Consulta Juruna.

Segundo a FUNAI, não foi possível pactuar data para realização de uma segunda oficina com os Juruna para validação do Protocolo de Consulta em razão da indisponibilidade de agenda dos indígenas, envolvidos em um grande número de compromissos relacionados à UHE Belo Monte e à BR-230, no segundo semestre de 2015⁵⁰.

O empreendedor protocolou o ECI na FUNAI em 7 de abril de 2016⁵¹. No entanto, em contrariedade ao termo de referência específico, o Estudo foi elaborado tão somente a partir de dados secundários, ignorando a coleta de dados primários essencial à análise dos impactos, o que foi justificado nos seguintes termos:

Dessa forma, deve-se frisar que a empreendedora concordou em realizar o presente Estudo do Componente Indígena, não por uma obrigação legal ou regulamentar, mas por um exercício de boa-fé e cooperação com a FUNAI, com o que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade — SEMAS do Pará consentiu. [...]

16. A FUNAI através do Ofício nº 495/2015/DPDS/FUNAI-MJ, de 05/05/2015, comunicou a SEMA/PA que os indígenas das Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu decidiram que iriam avaliar o Plano de Trabalho para a realização do estudo do

⁴⁹ Ib. Idem, p. 980.

⁵⁰ Ib. Idem, p. 1195 (Informação Técnica nº. 68/2016/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ de 23 de março de 2016).

⁵¹ Ib. Idem, p. 1232 e seguintes.



componente indígena, "após a elaboração de um Protocolo de Consultas acerca de empreendimentos que possam impactá-los". [...]

19. No entanto, apesar de várias tratativas junto a FUNAI, não foi apresentada uma nova data para a retomada dos estudos nas Tis Paquiçamba e Arara VGX, razão pela qual as informações neste ECI relativas às Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da VGX passaram a depender da elaboração de um Protocolo de Consulta, que seria elaborado com apoio da FUNAI, UFPA, MPF.

20. Por este motivo, as informações relativas àquelas terras indígenas neste ECI decorrem de fontes secundárias, por razões alheias à vontade do empreendedor e da equipe de consultores, que ainda aguardam manifestação do órgão indigenista⁵².

O órgão indigenista solicitou à SEMAS a não emissão de Licença de Instalação⁵³, no que foi respondida negativamente pelo órgão licenciador, que justificou que não haveria óbice à "continuidade do trâmite processual interno do pedido de Licença de Instalação que se encontra em análise", em razão da suposta liberalidade do empreendedor em produzir o ECI e da suposta inobservância dos prazos estipulados pela Portaria Interministerial nº. 60/2015 pela autarquia indigenista⁵⁴.

Por meio da Informação Técnica nº. 249/2016/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ, 11 de outubro de 2016, a FUNAI analisou a versão protocolada do ECI, em cumprimento aos artigos 8 e 9 da Instrução Normativa/FUNAI nº. 02/2015. O ente indigenista considerou "inapto" o Estudo, por não atender à itenização proposta no termo de referência específico e por não estar lastreado em dados primários das terras indígenas, de modo que não foi possível nem mesmo avançar para a análise de mérito:

23. Além do não atendimento integral da itenização proposta sem justificativa, e da equipe técnica diferente da apresentada no Plano de Trabalho, também não foram colhidos dados primários das terras indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu, em desatendimento ao Termo de Referência emitido, de modo que não houve análise de mérito⁵⁵.

⁵² Ib. Idem, p. 1235; 1237.

⁵³ Ib. Idem, p. 1190 (Ofício nº. 370/2016/DPDS/FUNAI-MJ, 27 de abril de 2016).

⁵⁴ Ib. Idem, p. 1222 (Ofício nº. 40633/2016/CMINA/DLA/SAGRA, de 14 de junho de 2016).

⁵⁵ Ib. Idem, p. 1242/1243-v



A despeito da solicitação e do parecer contrário da FUNAI, a SEMAS emitiu em 2 de fevereiro de 2017 a Licença de Instalação nº. 2712/2017 e novamente inseriu o ECI como uma medida condicionante:

Condicionante nº. 57 - Dar continuidade nas tratativas (*sic*), conduções e execuções junto à FUNAI no que tange ao Estudo de Componente Indígena e Plano de Trabalho aprovado pela Fundação, encaminhando a esta SEMAS, através dos RIAA's a comprovação do andamento das mesmas.

O empreendedor foi comunicado e alertado sobre a necessidade de aplicação de uma metodologia adequada para elaboração do ECI – com a coleta de dados primários -, o que pressupunha a observância do Protocolo de Consulta Juruna⁵⁶. Destaque-se que o Protocolo de Consulta Juruna foi encaminhado ao empreendedor pela FUNAI⁵⁷.

Na sequência dos autos do processo administrativo, a empreendedora protocolou ata de reuniões realizadas, em 14 e 15 de fevereiro de 2017, com alguns representantes indígenas da Terra Indígena Paquiçamba, na sede da empresa. Sem a presença da FUNAI ou da SEMAS, é consignado expressamente na ata que as reuniões possuem caráter “não oficial”⁵⁸.

Em 6 de dezembro de 2017, a sexta turma do TRF1, nos autos da mencionada Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903, julgou, por unanimidade, improcedente a apelação interposta pela Belo Sun Mineração Ltda.:

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERAÇÃO. PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU DE MINERAÇÃO. IMPACTO EM TERRA INDÍGENA. EXISTÊNCIA. RECONHECIMENTO PELO ÓRGÃO LICENCIADOR ESTADUAL. ESTUDO DO COMPONENTE INDÍGENA – ECI. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO. DISCUSSÃO QUANTO AO MOMENTO: ANTES DA LICENÇA PRÉVIA OU NO DECORRER DA MESMA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MPF E DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR, AUSÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO DOS ASSISTENTES LITISCONSORCIAIS E NULIDADE DA

⁵⁶ Ib. Idem, n. 0350158 (Ofício nº 149/2017/SEATO-COGAB-DPDS/COGAB-DPDS/DPDS-FUNAI).

⁵⁷ Ib. Idem, n. 0447586.

⁵⁸ Ib. Idem, n. 0381233 (Ofício nº 07-2017-BS-Visita-Comunidades-Paquiçamba).



SENTENÇA PELO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE AFASTADAS. MÉRITO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMISSÃO DE LICENÇA PRÉVIA SEM O ECI. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPACTO. EMISSÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO SEM O ECI. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDO DE COMPONENTE INDÍGENA REALIZADO A PARTIR DE DADOS SECUNDÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. CONSULTA LIVRE E MOTIVADA DOS INDÍGENAS AFETADOS. NECESSIDADE. VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT. ALEGADA OMISSÃO DA FUNAI A IMPOSSIBILITAR A ELABORAÇÃO DO ECI. NECESSIDADE DE DISCUSSÃO EM AUTOS DISTINTOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.

I – Nos termos do inciso V do art. 129 da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas, sendo certo que o inciso XI do art. 6º da Lei Complementar nº 75/93 prevê ser do Ministério Público da União tal atribuição, inclusive no que se refere à propositura das ações cabíveis. Preliminar de ilegitimidade ativa do MPF afastada.

II – Figurando o Ministério Público Federal no polo ativo da lide, a competência da Justiça Federal decorre do inciso I do art. 109 da Constituição Federal. Ademais, a FUNAI também foi admitida, na origem, como assistente litisconsorcial do autor, de modo que também sob essa ótica resta justificada a competência da Justiça Federal para a demanda.

III – Pugnando o Ministério Público Federal, quando da propositura da ação, pela suspensão do processo de licenciamento ambiental ou, caso já iniciado, com a emissão da Licença Prévia, a declaração de sua nulidade, paralisando-se o procedimento até que sejam complementados os Estudos de Impacto Ambiental e avaliados pela FUNAI os Estudos de Componente Indígena, ressalvada a garantia de participação dos indígenas, e considerando que a própria ré Belo Sun reconhece que a FUNAI não avaliou o ECI apresentado, ao afirmar a insistência do órgão indigenista de que não há estudo válido, resta afastada a alegação de perda superveniente do interesse de agir.

IV – Tanto a FUNAI quanto o Município de Senador José Porfírio, impactado pelo Projeto Volta Grande de Mineração, podem figurar no feito na qualidade de assistentes litisconsorciais do MPF. Isso porque ambos possuem interesse jurídico no resultado final do processo: a FUNAI, por possuir como função institucional a proteção dos interesses indígenas; e o Município Senador José Porfírio/PA, pelo fato de o empreendimento minerário encontrar-se localizado dentro de



seus limites territoriais, de modo que o resultado da demanda causará efeitos à municipalidade. Ademais, nos termos do inciso XI do art. 23 da Constituição Federal, “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

V – Não há que se falar em nulidade da sentença pelo fato de ter havido o julgamento antecipado da lide. A uma, porque a questão relativa à distância entre o empreendimento e as terras indígenas citadas nos autos é incontroversa, sendo certo que as partes litigantes reconhecem que estas distam mais de 10 km daquele, havendo controvérsia apenas quanto à (im)prescindibilidade do ECI e o momento em que deve ser apresentado. A duas, porque o próprio Estado do Pará, por meio de seu órgão licenciador (SEMA/PA), acatando recomendação do Ministério Público Federal, concluiu pela necessidade de realização do ECI, divergindo tão somente quanto ao momento em que pode ser realizado. Portanto, se o próprio Estado do Pará reconhece a necessidade de realização do ECI, desnecessária a produção de provas acerca da alegação de ausência de impacto sinérgico com a UHE Belo Monte e de impacto às Terras Indígenas que não tenham sido objeto de estudo prévio. E a três, porque não demonstrado, pela primeira apelante, em que medida a não realização de audiência preliminar teria ocasionado prejuízo, sendo hipótese de incidência do princípio *pas de nullité sans grief*.

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

VII – A discussão acerca da distância entre o empreendimento e as terras indígenas mais próximas é desnecessária no caso concreto, vez que o próprio Estado do Pará, por meio de seu órgão licenciador (SEMA), concluiu, no âmbito administrativo, acerca da necessidade de elaboração do ECI exigido pelo Ministério Público Federal. Controvérsia restrita acerca do momento em que o ECI deve ser apresentado, ressalvada a garantia de participação dos indígenas – se



na fase anterior à concessão da viabilidade do empreendimento ou se durante o procedimento de licenciamento ambiental, mais precisamente na fase de licença prévia, podendo-se eventualmente avançar para a fase da licença de instalação.

VIII – Conforme ressaltado pelo Estado do Pará, e não infirmado pelo Ministério Público Federal em contrarrazões ao recurso de apelação, apesar de haver a exigência de oitiva das comunidades indígenas afetadas em razão do empreendimento Projeto Volta Grande, tanto é que acatada a recomendação no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, não há regulamentação específica que exija que a participação dos indígenas ocorra antes da fase das licenças (prévia, de instalação e de operação). Dessa forma, não há óbice ao regular prosseguimento do processo de licenciamento ambiental, com a emissão de licença prévia, desde que contemplado o ECI exigido pela FUNAI e pelo Ministério Público Federal, até porque, na fase da licença prévia não há que se falar em impacto ambiental, vez que, nela, não se autoriza o início das obras, tampouco o funcionamento da atividade.

IX – A alegação, versada em petição incidental, no sentido de que a primeira apelante já teria apresentado o ECI exigido pela FUNAI e pelo Ministério Público Federal não conduz à conclusão, no caso concreto, de que possível a continuidade do licenciamento ambiental, restaurando-se os efeitos da licença de instalação suspensa nos autos de agravos de instrumento interpostos contra decisão que recebera, apenas no efeito devolutivo, os recursos de apelação interpostos pelas rés. Isso porque o ECI apresentado, conforme reconhece a primeira apelante, não se reveste dos requisitos necessários de validade, notadamente diante do fato de que foi elaborado a partir de dados secundários. Considerar o teor do ECI, ignorando a afirmação de que elaborado a partir de dados secundários, é contrariar o disposto na Constituição Federal e na Convenção nº 169 da OIT, que estabelecem expressamente a necessidade de manifestação da comunidade indígena atingida.

X – Não modifica o entendimento acerca da imprestabilidade do ECI apresentado com base em dados secundários a alegação de que, após diversos contatos realizados com a FUNAI para que fosse agendada a apresentação do empreendimento aos indígenas das TIs Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu para a realização dos trabalhos de campo do ECI dentro dessas áreas, não foi possível sua realização, sendo que a autarquia não teria apresentado nova data para a retomada dos estudos. Isso porque a primeira apelante dispõe dos meios judiciais cabíveis para sanar a omissão da FUNAI no que se refere à definição das datas para a retomada dos estudos relacionados ao ECI.



O que não lhe é permitido é que, diante da alegada omissão do órgão indigenista, o que deve ser apurado em ação própria, apresente estudo que não possui validade frente ao que determinam a Constituição Federal e a Convenção nº 169 da OIT. Não bastasse isso, as demais questões levantadas pela FUNAI, quanto à não observância do termo de referência para a elaboração do ECI, constantes de ofício cuja cópia fora juntada aos autos, também devem ser objeto de ação própria. É que a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal diz respeito tão somente à validade do procedimento de licenciamento ambiental sem a prévia elaboração do ECI aprovado pela FUNAI, sendo que qualquer questão relacionada ao próprio estudo não pode ser objeto do presente feito, sob pena de indevido alargamento do objeto da demanda.

XI – A elaboração do ECI não afasta a necessidade de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, na forma da Convenção nº 169 da OIT, já que são institutos que não se confundem entre si, conforme precedente de Relatoria do eminente Desembargador Souza Prudente, que afastou a alegação de litispendência entre ações que possuíam as mesmas partes, porém causas de pedir distintas (AC 0005891-81.2012.4.01.3600/MT, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.1111 de 29/10/2013). Nada obsta, contudo, na esteira do entendimento ora firmado, e considerando o transcurso do lapso de tempo decorrido desde a decisão, proferida em sede de agravo de instrumento, que autorizou a emissão da licença prévia ao empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, que se mantenha a validade da referida licença, porém suspenda-se o curso do licenciamento ambiental, enquanto não satisfeitos os requisitos necessários.

XII – Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, restando a emissão da licença de instalação condicionada à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT. Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos.

XIII – Não há fundamento para a condenação do Estado do Pará em multa por litigância de má-fé, vez que as razões recursais por ele apresentadas apenas dizem respeito aos motivos pelos quais se insurge contra a pretensão ministerial, não tendo havido a modificação da verdade dos fatos. Também não há que se falar em conduta do MPF



que enseje sua condenação por litigância de má-fé, vez que não atuou de modo temerário, estando no regular desempenho de suas atribuições institucionais.

XIV – Recursos de apelação interpostos pelos réus aos quais se dá parcial provimento (item XII).

O TRF1 reconheceu a validade da Licença Prévia 1.312/2014 (sem prejuízo de sua ulterior revisão) e manteve a suspensão da Licença de Instalação nº. 2712/2017, cuja validade fora condicionada “à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT”.

Após a decisão da FUNAI e do TRF1, o empreendedor comunicou ao ente indigenista a contratação das equipes que “serão responsáveis tanto pelas atividades de consulta prévia, tal como proposto no Protocolo de Consulta elaborado pelos Juruna, quanto pelo processo de elaboração do ECI e respectivo Componente Indígena do PBA deste empreendimento, atendendo a Termo de Referência já emitido pela FUNAI”. Conforme será analisado detalhadamente adiante, apesar de a consulta prévia ser uma obrigação do Estado, não foi a SEMAS que se manifestou ao longo do licenciamento sobre a realização do processo de consulta, mas o próprio empreendedor, o que contraria a Convenção nº. 169 e o Protocolo de Consulta Juruna. O documento ainda contém uma espécie de plano de trabalho para realização da consulta prévia e elaboração do ECI⁵⁹:

- 1º Passo: Início dos trabalhos
 - 2º Passo: Contratação de empresas especializadas com experiência para conduzir o diálogo e estudos
 - 3º Passo: Definição das datas para as Reuniões de Apresentação e Definição do Plano de Consulta
 - 4º Passo: Preparação para as reuniões
 - 5º Passo: Realização de Reunião de Apresentação, discussão e definição do Plano de Consulta na TI Paquiçamba
 - 6º Passo: Realização de Reunião de Apresentação, discussão e definição do Plano de Consulta na TI Arara da Volta Grande
- Fase informativa

⁵⁹ Ib. Idem, n. 0474704.



7º Passo: Realização de reunião informativa em cada uma das cinco aldeias

8º Passo: Elaboração conjunta de estudos e discussão sobre impactos em cada uma das cinco aldeias

Fase deliberativa

9º Passo: Reuniões Internas nas aldeias

10º Passo: Reuniões Deliberativas sobre Validade do Processo de Consulta e Acordos nas TIs Arara da Volta Grande e Paquiçamba

O plano não contempla os indígenas “desaldeados”, tampouco considera que a consulta deve ser realizada pela SEMAS⁶⁰.

Por meio do Ofício nº 336/2018/CGLIC/DPDS-FUNAI⁶¹, de 6 de junho de 2018, a FUNAI considerou o plano de trabalho apto à apresentação e teceu a ressalva de que o plano de consulta deve ser construído com a participação dos indígenas e de que todas as reuniões deverão ser *acompanhadas* por servidores da CR do Centro-Leste do Pará.

Em atendimento à determinação supracitada, a CR informou que designou servidores para *acompanhar* os colaboradores de Belo Sun nas reuniões preparatórias para o processo de consulta prévia, conforme quadro abaixo⁶²:

⁶⁰ Ib. Idem, n. 0474704.

⁶¹ Ib. Idem, p. 0676067.

⁶² Memorando nº. 044/SEGAT/CR-CENTRO-LESTE-PA/FUNAI/2018, de 23 de julho de 2018.



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
29/06/2018	Aldeias Furo Seco, Paquiçamba e Muratu	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Reunião preparatória do processo de consulta	0718381
02/07/2018	Aldeias Furo Seco, Paquiçamba e Muratu	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Reunião preparatória do processo de consulta	0718381
04/07/2018	Aldeia Guary Duan	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Reunião preparatória do processo de consulta	0718381
05/07/2018	Aldeias Paquiçamba e Furo Seco	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Reunião preparatória do processo de consulta	0718381
11/07/2018	Aldeia Guary Duan e Terra Wangã	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Reunião preparatória do processo de consulta	0718381
16/07/2018	Aldeia Itkoum	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Reunião preparatória do processo de consulta	0718381
17/07/2018	Aldeia Itkoum	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Reunião preparatória do processo de consulta	0718381

Quadro 3. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Não constam as atas das reuniões supracitadas no processo administrativo. A CR também informa que foram agendadas as próximas reuniões para os dias 31 de julho e 01 de agosto, na aldeia Terra Wangã, e dias 02 e 03 de agosto, na aldeia Paquiçamba. O próprio documento destaca que não foi respeitado o prazo de antecedência mínimo de 15 (quinze) dias para o agendamento destas reuniões, tal como exigido pelo Protocolo de Consulta Juruna.

Logo em seguida, a CR encaminhou à FUNAI-Brasília documento contendo críticas dos Juruna ao processo de consulta (reuniões preparatórias), em razão de a condução ter sido feita pela empresa e não por órgão do governo tal como determina a Convenção nº. 169 e seu próprio protocolo de consulta, também reclamam do fato de a Licença Prévia já ter sido emitida e de o termo de referência específico não ter sido previamente consultado com eles para contemplar pontos que os indígenas demandam que sejam estudados:



1. Consultores contratados por empresas não são as pessoas certas para falar sobre a obrigação de consulta. Sabemos que a consulta livre, prévia e informada é uma obrigação dos governos e um direito dos povos garantido na Constituição e na lei.
2. Não vamos participar de processos de consulta sobre decisões que já foram tomadas e sobre as quais não podemos mais falar e opinar. Só aceitamos iniciar um processo de consulta sobre a primeira autorização ambiental emitida pelo governo do Pará para a mineradora Belo Sun [Licença prévia].
3. A Funai precisa definir junto com a gente o que queremos que seja estudado e a forma em que queremos que sejam feitos os estudos em nossa TI. Em outras palavras, a Funai precisa nos consultar sobre o Termo de Referência dos Estudos de Impacto Ambiental do Componente Indígena⁶³.

A FUNAI-Brasília, por sua vez, solicitou que a SEMAS se manifestasse quanto às críticas dos indígenas, especificamente: “(a) para que o órgão licenciador assuma a responsabilidade pela condução do processo de consulta e (b) para que a Licença Prévia do empreendimento seja revogada”⁶⁴. A SEMAS negou ambos os pedidos:

Esta SEMAS entende que não cabe a ela assumir a responsabilidade pela condução do processo de consulta, tendo em vista que o representante do Estado, para esta questão, cabe à FUNAI, o qual é o Órgão responsável e representante legal dos Povos Indígenas. Entretanto, não vê empecilho quanto a participação, junto a FUNAI, nas oitivas a acontecer nas aldeias em questão. Ressalta-se ainda que, cabe a essa Fundação mediar o entendimento entre indígenas e o empreendedor, quanto a importância dos esclarecimentos necessários sobre a implantação do empreendimento.

[...]

Esta equipe técnica entende que não cabe a revogação da Licença Prévia 1314/2014. [...] Sobre a não participação nas oitivas nos processos de consulta, sobre decisões que já foram tomadas e sobre as quais não poderiam opinar, entendemos que não há prejuízo na realização das mesmas, tendo em vista que o encaminhamento extraído serão acatados por esta SEMAS, dando prosseguimento ao processo de licenciamento ambiental⁶⁵.

⁶³ Memorando nº 298/2018/GAB/CR-CENTRO-LESTE-PA/FUNAI, 26 de julho de 2018 – 0718386.

⁶⁴ Ofício nº 409/2018/CGLIC/DPDS-FUNAI - 0728209.

⁶⁵ Ib. Idem, n. 0822657 (Nota Técnica nº. 17495/GEMIM/CMINA/DLA/SAGRA/2018).



Diante do impasse jurídico quanto à condução do processo de consulta, e a ausência de consulta do termo de referência que define o escopo dos estudos de impacto ambiental do componente indígena, a FUNAI decidiu realizar reuniões nas duas Terras Indígenas para “esclarecimentos, alinhamentos e tomada de decisão quanto à continuidade ou não do processo de consulta”⁶⁶. No dia 31 de outubro de 2018, foram realizadas reuniões entre indígenas e a FUNAI nas Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande⁶⁷. Os Juruna deliberaram por discutir o termo de referência específico, ficando para um momento posterior a pactuação do Plano de Consulta e do Plano de Trabalho do Estudo de Componente Indígena. Os Arara, por sua vez, decidiram pela continuidade do processo de consulta e dos estudos⁶⁸.

No dia 3 de setembro de 2018, foi proferida sentença na Ação Civil Pública nº. 0001813-37.2014.4.01.3903 reconhecendo a competência do IBAMA para conduzir o processo de licenciamento do Projeto Volta Grande:

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE os pedidos, para declarar competente, com fulcro no art. 7º, XIV, “a”, LC 140/2001, o IBAMA para analisar e conceder as licenças ambientais do empreendimento denominado PROJETO VOLTA GRANDE DO XINGU, e assim o faço com resolução de mérito.

O TRF1 conferiu efeito suspensivo ao recurso de apelação interposto pela empreendedora, no Agravo de Instrumento nº. 1030541-04.2018.4.01.0000, em 27 de novembro de 2018, sustentando os efeitos da sentença de 1º grau e mantendo a condução do processo de licenciamento a cargo da SEMAS/PA. Na sequência, foram realizadas reuniões nas Terras Indígenas, conforme quadro abaixo:

⁶⁶ Ib. Idem, n. 0841305 (Memorando nº 144/2018/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI).

⁶⁷ Ib. Idem, n. 0909642 e 0909777, respectivamente.

⁶⁸ Ib. Idem, n. 0915877 (Ofício nº 669/2018/CGLIC/DPDS-FUNAI).



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
27/11/2018	Aldeia Paquiçamba	FUNAI, SEMAS/PA, Belo Sun, JGP Consultoria, Apoena Consultoria e indígenas	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Termo de Referência Específico	0972635
28/11/2018	Aldeia Paquiçamba	FUNAI, SEMAS/PA, Belo Sun, JGP Consultoria, Apoena Consultoria e indígenas	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Termo de Referência Específico	0972651
29/11/2018	Aldeia Terra Wangã	FUNAI, SEMAS/PA, Belo Sun, JGP Consultoria, Apoena Consultoria e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Plano de Consulta e do Plano de Trabalho do ECI	0972663
30/11/2018	Aldeia Terra Wangã	FUNAI, SEMAS/PA, Belo Sun, JGP Consultoria, Apoena Consultoria e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Plano de Consulta e do Plano de Trabalho do ECI	0972674

Quadro 4. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Segundo os registros, as reuniões foram conduzidas pela FUNAI. Os Arara aprovaram o Plano de Consulta e o Plano de Trabalho do Estudo do Componente Indígena⁶⁹. Segundo a ata, teria sido pactuado, quanto ao plano de consulta, a realização sequencial das etapas informativa, deliberativa, decisória e de formalização dos acordos⁷⁰. Ao passo que os Juruna requereram a inclusão dos seguintes itens no termo de referência específico, que deveriam ser contemplados quando da elaboração do ECI⁷¹:

- a) seja detalhado o Plano de Fechamento da Mina e seja esclarecido como ficará o local da mina após o fim da exploração; (b) seja esclarecida a previsão da alta concentração de arsênio nas pilhas de estéril e a possibilidade de contaminação do meio ambiente por este elemento químico, tanto durante a operação como após o fechamento da mina (ver Relatório de Resíduos Sólidos do EIA/RIMA, Anexo 12, RT1100179, Relatório Técnico de Classificação de Resíduos Sólidos, Avaliação de Corrosividade, Reatividade e Toxicidade, item 4.2 – Mostra Solubilizada); (c) sejam explicados os riscos de rompimento

⁶⁹ Ib. Idem, n. 0972674.

⁷⁰ Ib. Idem, n. 0972663.

⁷¹ Ib. Idem, n. 0972635 e 0972651.



da barragem de rejeitos e suas consequências; (d) seja esclarecido se haverá explosões e se estas podem afetar de alguma forma a UHE de Belo Monte; (e) seja esclarecido sobre as estruturas das pilhas de estéril, sua permeabilidade e se o estéril pode ser colocado de volta na cava; (f) sejam esclarecidas as consequências para a região em caso de contaminação, mais especificamente levando-se em consideração a pouca água presente no Trecho de Vazão Reduzida (TVR); (g) seja esclarecido o número de trabalhadores diretos e indiretos que virão para a região em cada fase do empreendimento; (h) seja esclarecida a utilização da água do rio Xingu e sua relação com o Hidrograma de Consenso do Trecho de Vazão Reduzida; e (i) sejam esclarecidas as questões de emissão de poeiras, ruídos e outros resíduos e decorrência da instalação e operação do empreendimento. Estes itens deverão ser adicionados ao ponto "Caracterização do Empreendimento"⁷².

Tais itens foram encaminhados pela FUNAI à SEMAS em 10 de dezembro de 2018⁷³. No início de 2019, foram realizadas novas reuniões com os Juruna da Terra Indígena Paquaçamba, oportunidade em que pactuaram o Plano de Consulta e o Plano de Trabalho para a elaboração do Estudo do Componente Indígena:

DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
17/03/2019	Aldeia Furo Seco	FUNAI, SEMAS/PA, INCRA, Belo Sun, JGP Consultoria, Apoena Consultoria	Juruna da Terra Indígena Paquaçamba	Plano de Consulta e do Plano de Trabalho do ECI	1181220
18/03/2019	Aldeia Furo Seco	FUNAI, SEMAS/PA, INCRA, Belo Sun, JGP Consultoria, Apoena Consultoria	Juruna da Terra Indígena Paquaçamba	Plano de Consulta e do Plano de Trabalho do ECI	1181226

Quadro 5. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Os Juruna condicionaram a aprovação à adoção de uma série de medidas, dentre as quais a desintrusão da Terra Indígena Paquaçamba, conforme informado pela FUNAI ao órgão licenciador⁷⁴:

⁷² Ib. Idem, n. 0988454 (Ofício nº 759/2018/CGLIC/DPDS-FUNAI).

⁷³ Ib. Idem, n. 0988454 (Ofício nº 759/2018/CGLIC/DPDS-FUNAI).

⁷⁴ Ib. Idem, n. 1226031 (Ofício nº 206/2019/CGLIC/DPDS-FUNAI, 25 de julho de 2019).



1. Em atenção ao Projeto Volta Grande de Exploração de Ouro, de interesse da empresa Belo Sun Mineração Ltda., informamos que após reuniões com os povos das Terras Indígenas Arara da Volta Grande do Xingu e Paquiçamba, o Plano de Trabalho para a realização do Componente Indígena dos estudos de Impacto Ambiental e Protocolo de Consulta do licenciamento ambiental do empreendimento foi aprovado, conforme atas de reuniões em anexo, com as ressalvas que seguem.
2. As comunidades da Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu declararam que aprovam o Plano de Trabalho e equipe desde que seja contratado um consultor de confiança da comunidade para acompanhar os trabalhos.
3. As comunidades da Terra Indígena Paquiçamba aprovaram o Plano de Trabalho e equipe desde que sejam feitos levantamentos na época seca e de chuvas, que seja contratada uma equipe de três consultores de confiança da comunidade, que não haverá aprovação final do estudo se não tiver ocorrido a desintrusão da Terra Indígena Paquiçamba e que, após sugestão do empreendedor de que seja visitada uma mina de outro com as mesmas características da mina do Projeto Volta Grande, que a mina a ser visitada será escolhida pelas comunidades e será visitada por duas pessoas de cada aldeia, que os consultores indígenas dos Estudos recebam diária de no mínimo R\$ 100 (cem reais), e que a equipe de consultoria seja responsável pelo seu próprio alojamento quando estiver realizando os levantamentos.

Com a pactuação do Plano de Trabalho para a realização dos Estudos do Componente Indígenas de-pelos Juruna e Arara (a propósito, não constam nos autos cópia dos Planos aprovados), o processo de consulta prévia é iniciado formalmente e se sucederam reuniões da “etapa informativa”, na qual devem ser apresentadas aos indígenas, de maneira didática e compreensível, as principais consequências do empreendimento, a partir do que foi diagnosticado no EIA e no ECI:



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
01/02/2019	Aldeia Terra Wangã	Belo Sun e JGP Consultoria	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Levantamentos de campo para o ECI	1977675
22/04/2019	Aldeia Furo Seco	F U N A I (Coordenação Regional), Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Levantamentos de campo para o ECI	1258091
06/05/2019	Aldeia Terra Wangã	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	E t a p a informativa: oficina sobre barragem de rejeitos	1281985
12/06/2019	Aldeia Terra Wangã	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	E t a p a informativa: uso do cianeto em projetos de mineração	1404206
13/06/2019	Aldeia Furo Seco	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	E t a p a informativa: escavação e desmonte de rocha	1397911 e 1404247
14/06/2019	Aldeia Furo Seco	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	E t a p a informativa: uso de cianeto em projetos de mineração	1397727
28/06/2019	Aldeia Paquiçamba	Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	E t a p a informativa: disposição de rejeitos	1414769 e 1458481
09/07/2019	Aldeia Terra Wangã	Belo Sun e JGP Consultoria	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Levantamentos de campo para o ECI	1977675
19/07/2019	Aldeia Terra Wangã	Belo Sun e JGP Consultoria	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Finalização dos levantamentos de campo para o ECI	1977675
01/08/2019	Aldeia Lakarika	JGP Consultoria	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Levantamentos de campo para o ECI	1490343
27 a 30/08/2019	Aldeia Terra Wangã	JGP Consultoria	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Discussão da matriz de impactos do ECI	1977675

Quadro 6. Sistematização de reuniões (elaboração própria).

Documento assinado via Token digitalmente por FRANCISCO DE ASSIS MARINHO FILHO, em 16/02/2022 11:35. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0f2698fe.0c84b33a.fed01f0.1fe752c8



Em relação aos indígenas “desaldeados” da comunidade de São Francisco, a Belo Sun Mineração Ltda. informou que teriam sido contemplados no ECI/2016⁷⁵:

2. Apesar do Termo de Referência de 10/10/2013 da Funai não fazer referência direta à Comunidade São Francisco, esta foi ampla e previamente informada e livremente consultada durante todo o licenciamento do Projeto Volta Grande conforme demonstrado no ECI/2016.

3. A Comunidade São Francisco foi considerada ao longo de todo o ECI/2016, inclusive na caracterização de impactos (Seção 10) e matriz de medidas mitigadoras (Seção 11). Além disso, a Comunidade São Francisco recebeu seções especialmente dedicadas a ela, vide ECI/2016-Anexo 1.

[...]

6. O ECI/2016, conforme já demonstrado acima, considerou, informou e consultou livremente a Comunidade São Francisco - conforme a oficina realizada em agosto de 2015 retratada no ECI/2016 (vide Anexo 1).

[...]

7. A Belo Sun Mineração atualmente encontra-se complementando o ECI/2016 com a utilização de dados primários em relação às Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande, sendo que quanto aos Indígenas não aldeados da Comunidade São Francisco, Ressaca, Ilha da Fazenda e Galo, os dados primários foram coletados e a consulta livre, prévia e informada foi realizada.

A empresa também indicou as reuniões que constituiriam consulta prévia aos grupos “desaldeados”:

⁷⁵ Ib. Idem, n. 1350183.



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
12/08/2015	Centro de Treinamento da Belo Sun	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna e Xipaia da Vila Ressaca	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 142/145
14/08/2015	Vila Itatá	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna e Canela da Vila Itatá	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 145/148
15/08/2015	Ilha da Fazenda	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna, Chipaia, Guajajara, Arara e Canela da Vila Ressaca	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 148/151
16/08/2015	Ressacão	Brandt Ltda.	Indígenas Chipaia do Ressacão	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 154/155
16/08/2015	Vila do Galo	Brandt Ltda.	Indígenas Chipaia, Xavante, Kuruia e Canela da Vila do Galo	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 151/154
17/08/2015	São Francisco	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna da comunidade indígena São Francisco	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 155/158

Quadro 7. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Segundo os documentos apresentados pela própria empresa, as reuniões tiveram como objetivo: "trabalhar a percepção das famílias indígenas em relação aos impactos socioeconômicos positivos e negativos do empreendimento minerário da Belo Sun na Volta Grande do Xingu, bem como a sinergia deste com as instalações das estradas e da Hidroelétrica de Belo Monte, em acordo com o Termo de Referência da FUNAI, de 10/10/2013"⁷⁶.

Na sequência, em 30 de junho de 2019, a FUNAI solicitou à empresa “a realização de reunião de esclarecimento e, se necessário, atualização dos dados, junto aos indígenas desaldeados”:

⁷⁶ Ib. Idem, n. 1350205, ECI/2016, p. 141.



2. Entretanto, considerando que a coleta de dados primários junto a referida comunidade indígena, realizada no âmbito da elaboração da primeira versão do Estudo do Componente Indígena, ocorreu em agosto de 2015, há quase quatro anos, conforme informado no Estudo protocolado nesta Fundação em abril de 2016, solicitamos a realização de reunião de esclarecimento e, se necessário, atualização dos dados, junto aos indígenas desaldeados da referida comunidade⁷⁷.

Em 18 de setembro de 2019, a FUNAI registra que a JGP Consultoria, empresa contratada pelo empreendedor para realizar os estudos de impacto ambiental indígena, comunicou o encerramento dos levantamentos de campo para a elaboração do ECI⁷⁸.

Foi realizada reunião na aldeia Paquiçamba no dia 7 de outubro de 2019, com a participação da equipe da JGP Consultoria e indígenas Juruna, em que a empresa expôs as atividades desenvolvidas para a elaboração do ECI. **Foi consignado na ata que seria “apenas uma das fases do estudo e não a consulta em si”, pois após a finalização deverá ser “entregue um relatório final para análise da comunidade”**. Somente após a discussão do ECI e dos impactos, é que poderia ser iniciada a “fase deliberativa” do processo de consulta⁷⁹.

Por meio de carta, indígenas Xypaia e Curuaia das comunidades Iawá, Kanipá, Jericoá I e II, da Volta Grande do Xingu, reivindicam serem consultadas e inseridas na avaliação de impactos do Projeto Volta Grande⁸⁰.

No final do mês de novembro de 2019, FUNAI, SEMAS/PA, Belo Sun e JGP Consultoria foram à Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu para as reuniões de validação do Relatório Final do ECI, junto aos indígenas Arara:

⁷⁷ Ib. Idem, n. 1396668 (Ofício n.º. 586/2019/CGLIC/DPDS/FUNAI).

⁷⁸ Ib. Idem, n. 1613496 (Ofício n.º. 887/2019/CGLIC/DPDS/FUNAI).

⁷⁹ Ib. Idem, n. 1678402.

⁸⁰ Ib. Idem, n. 1704978.



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
27/11/2019	Aldeia Terra Wangã	FUNAI, SEMAS/PA, Belo Sun, JGP Consultoria	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu	Validação do Relatório Final do ECI	1787325
28/11/2019	Aldeia Terra Wangã	FUNAI, SEMAS/PA, Belo Sun, JGP Consultoria	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu	Validação do Relatório Final do ECI	1787334

Quadro 8. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

As reuniões de revisão da matriz de impactos com os Juruna, por sua vez, foram realizadas na Terra Indígena Paquiçamba entre os dias 28 e 30 de janeiro de 2020:

DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
28/01/2020	Aldeia Furo Seco	FUNAI, Belo Sun, JGP Consultoria	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Revisão da matriz de impactos do ECI	1919776
29/01/2020	Aldeia Furo Seco	FUNAI, Belo Sun, JGP Consultoria	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Revisão da matriz de impactos do ECI	1919801
30/01/2020	Aldeia Furo Seco	FUNAI, Belo Sun, JGP Consultoria	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Revisão da matriz de impactos do ECI	1919813

Quadro 9. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Indígenas Xypaia e Kuruaya da comunidade Iawá afirmam que são um grupo de 21 famílias que estão há mais de cinquenta anos na Volta Grande do Xingu e, novamente, reivindicam o reconhecimento de seu direito à consulta prévia⁸¹.

Em 21 de fevereiro de 2020, a JGP Consultoria e Participações protocolou o novo ECI na FUNAI⁸², dividido em três diferentes cadernos: Terra Indígena Ituna-Itatá⁸³, Terra

⁸¹ Ib. Idem, n. 1933761.

⁸² Ib. Idem, n. 1977618.

⁸³ Ib. Idem, n. 1977653.



Indígena Paquiçamba⁸⁴ e Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu⁸⁵. **Não há um caderno específico para os “desaldeados”**, que teriam sido contemplados no item “5.5 Aspectos Socioambientais da Ocupação Indígena em Comunidades Ribeirinhas da Volta Grande (Subitem Destinado aos Indígenas Ribeirinhos ou Desaldeados)”, do ECI da Terra Indígena Paquiçamba⁸⁶.

Neste item, consta que “um campo complementar foi realizado pela equipe JGP Consultoria e Participações entre os dias 24 de junho e 03 de julho de 2019 com objetivo de atualizar as informações, já que se passaram 03 anos desde o relatório anterior”. A empresa também afirma que “apesar de não ter sido aprovado integralmente, o estudo elaborado no ano de 2016 pela empresa BRANDT Meio Ambiente apresentou informações consideradas válidas e satisfatórias por parte da FUNAI no que diz respeito a essas famílias”, o que não corresponde à realidade, uma vez que não houve análise de mérito do Estudo do Componente Indígena protocolado em 2016, ante o não atendimento ao Termo de Referência Específico⁸⁷.

O item se limita a tecer uma breve caracterização da ocupação e das atividades dos indígenas “desaldeados” e a descrever sua “percepção de impactos” quanto ao empreendimento, não formulando uma matriz de impactos específica, com diagnóstico de danos e propositura de medidas de controle ambiental.

A FUNAI, então, passa a analisar a nova versão do ECI, nos termos dos artigos 8 e 9 da Instrução Normativa/FUNAI nº. 02/2015, por meio da Informação Técnica nº 63/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI⁸⁸, de 20 de julho de 2020. Destacou, em diversas passagens, a importância da Volta Grande do Xingu para a vida dos povos indígenas que a habitam, bem como sua “extrema fragilidade” após a instalação da UHE Belo Monte⁸⁹. No âmbito do licenciamento desta hidrelétrica, a FUNAI avaliou que não seria recomendável “o

⁸⁴ Ib. Idem, n. 1977659.

⁸⁵ Ib. Idem, n. 1977675.

⁸⁶ Ib. Idem, n. 1977659, p. 441-492.

⁸⁷ Informação Técnica nº. 249/2016/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ.

⁸⁸ Ib. Idem, n. 2070318.

⁸⁹ Ib. Idem, parágrafo 1203.



licenciamento de qualquer empreendimento no Trecho de Vazão Reduzida até que o período de monitoramento do Rio Xingu seja concluído, conforme determinado pela outorga emitida pela Agência Nacional de Águas⁹⁰. A despeito da recomendação, o licenciamento do Projeto Volta Grande prosseguiu, de modo que se faz necessária uma acurada avaliação dos chamados impactos “cumulativos e sinérgicos”, tal como enfatizado no termo de referência específico e ao longo de todo licenciamento do componente indígena. Nesse ponto, foi avaliado que “apesar de haver uma análise de sinergia pela perspectiva indígena, consideramos que o relatório não se aprofundou na questão sob um ponto de vista mais técnico”⁹¹.

Outra omissão importante identificada pela FUNAI foi a carência de informações técnicas detalhadas que garantam a segurança do empreendimento, tendo apontado a necessidade de detalhamento do plano de fechamento da mina, sobretudo quanto ao controle dos rejeitos sólidos ou líquidos após o encerramento das atividades⁹², assim como maiores informações quanto aos riscos de contaminação por arsênio presente nas pilhas de estéril⁹³.

Apesar das omissões, a FUNAI registra que o ECI poderia ser considerado apto à apresentação aos indígenas e posteriormente complementado, não fosse a **carência de informações de “impactos e medidas para os indígenas desaldeados/ribeirinhos.”**⁹⁴. Por isso, requereu “uma complementação mais substancial quanto aos indígenas ribeirinhos e a necessidade de apresentação de impactos, medidas e matriz de impactos para estes” antes da apresentação do ECI aos indígenas:

No entanto, frente a necessidade de esclarecimentos acerca de realocação da Vila da Ressaca e de outros povoados com presença de indígenas desaldeados, *de uma complementação mais substancial quanto aos indígenas ribeirinhos e necessidade de apresentação de impactos, medidas e Matriz de Impactos para estes, é necessário que*

⁹⁰ Ib. Idem, Informação Técnica nº 223/2015/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ.

⁹¹ Ib. Idem, n. 2070318, parágrafo 1207.

⁹² Ib. Idem, parágrafos 1208, 1209 e 1211.

⁹³ Ib. Idem, parágrafo 1212.

⁹⁴ Ib. Idem, parágrafo 1212 e 1213.



estas complementações sejam apresentadas antes das apresentações finais aos indígenas. Dessa forma, o relatório ainda não está considerado apto a ser apresentado aos indígenas, destacando-se as ponderações aqui registradas e a necessidade de complementações⁹⁵.

O ente indigenista também contradisse a informação da JGP Consultoria de que as informações sobre os “desaldeados” constantes no ECI/2016 teriam sido consideradas “válidas e satisfatórias”⁹⁶. A análise foi encaminhada à SEMAS e ao empreendedor em 23 de julho de 2020⁹⁷.

Foi, então, realizada reunião entre representantes da Belo Sun, da JGP Consultoria e gestores da FUNAI, em 1 de outubro de 2020, para discutir a avaliação do Estudo do Componente Indígena⁹⁸. Segundo a JGP Consultoria, as comunidades Ressaca, Galo, Ilha da Fazenda e São Francisco estão “na área de potenciais impactos diretos do empreendimento”, próximas à Área Diretamente Afetada e que por isso, o “EIA/RIMA propôs programas e medidas que serão executados nessas comunidades, inclusive programas sociais”. Os programas teriam sido detalhados no Plano Básico Ambiental e aprovados pelo órgão licenciador, SEMAS/PA, quando da emissão de Licença de Instalação (suspensa por decisão judicial). Importante frisar que, conforme dito pelo próprio empreendedor, existe a possibilidade de “transferência” das comunidades da Ressaca, Galo e São Francisco.

Nesse sentido, o representante da JGP defendeu “que os impactos potenciais decorrentes do Projeto Volta Grande que podem de alguma forma incidir sobre a população indígena não aldeada residente nas comunidades ribeirinhas próximas da ADA [Área Diretamente Afetada], foram identificados no EIA e os programas necessários a evitar, controlar, monitorar e mitigar impactos são aqueles já detalhados no PBA do empreendimento, contemplando a população das comunidades como um todo, inclusive as famílias indígenas que estão integradas às comunidades ribeirinhas não indígenas”. Em suma, em resposta aos questionamentos da FUNAI quanto à omissão de informações no Estudo do

⁹⁵ Ib. Idem, parágrafo 1213.

⁹⁶ Ib. Idem, parágrafo 87.

⁹⁷ Ib. Idem, n. 2328619 (Ofício n°. 869/2020/CGLIC/DPDS/FUNAI).

⁹⁸ Ib. Idem, n. 2543805.



Componente Indígena protocolado, o empreendedor defendeu que as informações relativas a impactos e medidas de controle ambiental para os indígenas “desaldeados” teriam sido devidamente contempladas no EIA/RIMA e no PBA gerais, avaliados pelo órgão licenciador, SEMAS/PA.

Ao final, a JGP mencionou “o entendimento consolidado na última reunião com os Jurunas, de que a reunião final de aprovação do ECI, coordenada pela FUNAI, envolverá também a etapa de deliberação dos indígenas quanto à conclusão da fase informativa e continuidade do processo de consulta, conforme Protocolo Juruna”. No mesmo sentido, Carta protocolada pela JGP Consultoria em 19 de outubro de 2020:

Inclusive, como previsto no Protocolo Juruna, o entendimento consolidado na última reunião com os Jurunas (*sic*), é de que a reunião final de validação do ECI, coordenada pela FUNAI, envolverá também uma etapa de deliberação dos indígenas quanto à conclusão da fase informativa e deliberação para a continuidade do processo e formulação de Acordos, conforme Protocolo Juruna⁹⁹.

Após a reunião e a carta, sem que o empreendedor tenha complementado o ECI com as informações de impactos e de mitigações para os indígenas “desaldeados”, a FUNAI reavaliou e considerou o ECI apto à apresentação aos indígenas:

43. Dessa forma, considerando-se o acordo feito na Reunião de 01.10.20 e o documento ora apresentado, feitas as ressalvas em relação aos esclarecimentos que ainda devem ser feitos em relação ao "Relatório de Resíduos Sólidos do EIA/RIMA, Anexo 12, RT1100179, Relatório Técnico de Classificação de Resíduos Sólidos, Avaliação de Corrosividade, Reatividade e Toxicidade, item 4.2 – Mostra Solubilizada", quanto a captação de algum outro corpo d'água além do rio Xingu, dos rios próximos ao projeto e dos importantes tributários do rio Xingu no trecho de vazão reduzida, e aos demais esclarecimentos e complementações que deverão ser apresentadas na revisão do CI-EIA, *sugiro o encaminhamento de Ofício à SEMAS/PA com cópia ao empreendedor informando que os estudos estão aptos a serem apresentados aos indígenas*, sendo que as complementações solicitadas na IT 63/2020 e na presente IT deverão ser detalhadas na revisão do CI-EIA após a apresentação do relatório aos indígenas e

⁹⁹ Ib. Idem, n. 2556832.



após sua deliberação quanto à aprovação do relatório, juntamente com as eventuais complementações solicitadas pelos indígenas¹⁰⁰.

Importante destacar que até este ponto tem sido descrita a parte relativa ao processo de produção, divulgação e compreensão da informação que deve subsidiar a realização do processo de consulta entre o órgão competente e os indígenas afetados pela decisão administrativa em questão. A fase informativa da consulta não deve ser confundida com a integralidade do processo de consulta prévia, livre e informada, o qual compreende além da necessária informação, o momento de deliberação e definição de acordos para os quais a informação é apenas um subsídio.

Em janeiro e abril de 2021, os Mëbengôkre-Xikrin da Terra Indígena Trincheira Bacajá enviaram carta à FUNAI exigindo o respeito ao seu direito à consulta prévia no contexto do licenciamento do Projeto Volta Grande¹⁰¹. A demanda foi respondida negativamente pela FUNAI, sob a justificativa de que a Terra Indígena Trincheira Bacajá está a 39 km do empreendimento, distância superior àquela prevista na Portaria Interministerial nº. 60/2015 para fins de presunção de impactos:

4. De acordo com a análise cartográfica feita pela Diretoria de Proteção Territorial por meio da Informação Cartográfica nº 0172/12 (SEI nº 2789395), em anexo, a Terra Indígena Trincheira Bacajá se encontra a uma distância de aproximadamente 39 km do Projeto Volta Grande, praticamente quatro vezes a distância prevista na portaria [Portaria Interministerial nº. 60/2015, Anexo I]. Assim, não há previsão para a inclusão desta terra indígena no licenciamento ambiental do empreendimento e não há presunção de impactos do projeto à Terra Indígena Trincheira Bacajá. Não havendo a presunção de impactos, não há que se falar em medidas administrativas (emissão de licenças ambientais) passíveis de afetarem a Terra Indígena Trincheira Bacajá em relação a este atual empreendimento que ensejem a consulta às comunidades desta terra indígena¹⁰².

¹⁰⁰ Ib. Idem, n. 2630508 (Informação Técnica nº 270/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI, 16 de novembro de 2020).

¹⁰¹ Ib. Idem, n. 3311914 (Carta Associação Bebô Xikrin do Bacajá, 2765832; Ofício Conjunto nº 01/2021 – ABEX/REDE XINGU).

¹⁰² Ib. Idem, n. 2783298 (Ofício nº. 50/2021/CGLIC/DPDS/FUNAI).



Entre março de 2020 e agosto de 2021, não foi possível realizar reuniões com os indígenas, no âmbito do processo de consulta prévia e do licenciamento do componente indígena, em razão da pandemia do novo coronavírus¹⁰³. Em janeiro de 2021, a JGP Consultoria e Participações encaminhou à FUNAI um “Protocolo de Segurança para Realização de Reuniões para Validação dos Estudos do Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental do Projeto Volta Grande¹⁰⁴. A FUNAI assentiu com o protocolo e a realização das reuniões¹⁰⁵.

Na sequência, a JGP Consultoria encaminha o protocolo de segurança atualizado¹⁰⁶. Ante os riscos sanitários envolvidos, a Defensoria Pública da União recomendou à FUNAI que se abstinhasse de “autorizar, promover, articular e/ou participar de reuniões para a apresentação e discussão dos Estudos do Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração com as comunidades das Terras Indígenas Arara da Volta Grande do Xingu e Paquiçamba, ou seus representantes, enquanto perdurar a pandemia do novo coronavírus (COVID-19)”¹⁰⁷. No mesmo sentido, a Secretaria Especial de Saúde Indígena, referindo-se à recomendação da Defensoria, solicitou a não realização das reuniões, ante o quadro epidemiológico da região¹⁰⁸. A FUNAI reavaliou e cancelou, na ocasião, as reuniões.

Cumpre-nos destacar que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em abril de 2020, emitiu a Resolução n. 01/2020 "Pandemia e Direitos Humanos nas Américas", recomendando aos Estados:

57. Abster-se de promover iniciativas legislativas e/ou avanços na implementação de projetos produtivos e/ou extrativos nos territórios dos povos indígenas durante o tempo que durar a

¹⁰³ Vide a Portaria n.º 419/PRES, em 17 de março de 2020, que estabeleceu medidas temporárias de prevenção à infecção e propagação do coronavírus, mediante restrição de acesso às terras indígenas.

¹⁰⁴ Ib. Idem, n. 2779902.

¹⁰⁵ Ib. Idem, n. 2780077 (Informação Técnica n.º 7/2021/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI, 10 de fevereiro de 2021).

¹⁰⁶ Ib. Idem, n. 3284712.

¹⁰⁷ Ib. Idem, n. 2910092.

¹⁰⁸ Ib. Idem, n. 2918107 (Ofício n.º 145/2021/SESAI/NUJUR/SESAI/MS – SESA).



pandemia, em virtude da impossibilidade de levar adiante os processos de consulta prévia, livre e informada (devido à recomendação da OMS de adotar medidas de distanciamento social) dispostos na Convenção 169 da OIT e outros instrumentos internacionais e nacionais relevantes na matéria¹⁰⁹ (grifo nosso).

Ocorre que, em 21 de julho de 2021, a JGP Consultoria apresenta um novo protocolo de segurança sanitária¹¹⁰, apreciado pela FUNAI, por meio da Informação Técnica nº 173/2021/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI de 23 de agosto de 2021¹¹¹, que condicionou a realização de reuniões presenciais a informações acerca da imunização nas Terras Indígenas e à aprovação do protocolo por parte do Distrito Sanitário Especial Indígena. A JGP Consultoria apresentou as informações adicionais¹¹² e a FUNAI aprovou o protocolo de segurança¹¹³.

A FUNAI, então, verificou a disponibilidade dos indígenas para a realização das reuniões¹¹⁴, tendo solicitado “esclarecimentos e complementações, principalmente no que tange ao número de pessoas que pretendem participar presencialmente às reuniões nas terras indígenas, buscando diminuir esse número de pessoas ao menor possível, tendo-se em vista a situação de pandemia atual e as restrições impostas pela Portaria Funai nº 419/20”.

Os Juruna assentiram com o agendamento da reunião e informaram, quanto ao número de pessoas, “que em conformidade com o nosso Protocolo de Consulta, fica definida a participação de 10 representantes de cada uma das quatro aldeias, no entanto informamos que haverá a participação de 2 representantes de cada uma das aldeias novas, Pupekuri e Jaguá”¹¹⁵. Segundo esse critério, participariam quarenta e quatro indígenas. Os Arara também confirmaram participação: “Informamos que de acordo com as medidas sanitárias a reunião

¹⁰⁹ CIDH. Resolução n. 01/2020 "Pandemia e Direitos Humanos nas Américas". Aprovada pela CIDH em 10 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2022.

¹¹⁰ Ib. Idem, n. 3284712.

¹¹¹ Ib. Idem, n. 3335195.

¹¹² Ib. Idem, n. 3402762.

¹¹³ Ib. Idem, n. 3473694 (Ofício nº. 1333/2021/CGLIC/DPDS/FUNAI).

¹¹⁴ Ib. Idem, n. 3367717 (Ofício nº. 1145/2021/CGLIC/DPDS/FUNAI).

¹¹⁵ Ib. Idem, n. 3490281.



contará com 10 participantes de cada uma das três aldeias e três participantes da nova aldeia Mariká¹¹⁶, o que representaria trinta e três participantes.

Por meio do documento registrado sob a Id. 3496525, de 6 de outubro de 2021, liderança Chipaia¹¹⁷ da comunidade Kaniamã reivindica respeito ao direito à consulta prévia no contexto do licenciamento do Projeto Volta Grande.

Entre os dias 26 e 29 de outubro de 2021, foram realizadas reuniões nas Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande tendo por pauta a “apresentação e aprovação do Estudo do Componente Indígena”, conforme quadro abaixo:

DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
26/10/2021	Aldeia Terra Wangã	FUNAI, Belo Sun, JGP Consultoria, SEMAS/PA e DSEI/SESAI	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Apresentação e aprovação do Estudo do Componente Indígena	3563490
27/10/2021	Aldeia Terra Wangã	FUNAI, Belo Sun, JGP Consultoria, SEMAS/PA e DSEI/SESAI	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Apresentação e aprovação do Estudo do Componente Indígena	3563532
28/10/2021	Aldeia Muratu	FUNAI, Belo Sun, JGP Consultoria, SEMAS/PA, DSEI/SESAI e Defensoria Pública	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Apresentação e aprovação do Estudo do Componente Indígena	3563560
29/10/2021	Aldeia Muratu	FUNAI, Belo Sun, JGP Consultoria, SEMAS/PA, DSEI/SESAI e Defensoria Pública	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Apresentação e aprovação do Estudo do Componente Indígena	3563587

Quadro 10. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Em linhas gerais, foram reuniões de caráter informativo, em que técnicos da JGP Consultoria e Participações apresentaram resumidamente as conclusões do ECI. Ao final, os indígenas se manifestaram quanto à aprovação do ECI. Nas atas das reuniões com os Araras,

¹¹⁶ Ib. Idem, n. 3505387.

¹¹⁷ Reproduzimos aqui a grafia do etnônimo utilizada no documento citado.



foi registrado que “A comunidade aprovou o CI-EIA com a condição que realmente não seja retirada água do rio Xingu e de que eles possam indicar pessoas da, digo, consultores de sua confiança para o detalhamento do CI-PBA”¹¹⁸.

Os Juruna, por sua vez, também aprovaram as informações apresentadas no Estudo do Componente Indígena sob as seguintes condições:

A comunidade concordou e aprovou o CI-EIA com as seguintes condições: (a) que a instalação não seja iniciada antes da aprovação do CI-EIA, digo CI-PBA por parte dos indígenas; (b) que o CI-PBA contemple a lista anexa de [ilegível] do monitoramento antes da instalação para a definição de um marco zero/linha de base; (c) que a comunidade possa indicar consultores de sua confiança incluindo consultores indígenas; (d) que dentro do programa de fortalecimento institucional seja criado um fundo a ser administrado pelos indígenas conforme a sua organização¹¹⁹.

A Defensoria Pública da União recomendou a inclusão da Terra Indígena Trincheira Bacajá no licenciamento do componente indígena, a realização de consulta prévia, livre e informada com os Xikrin e indígenas “desaldeados”, diante dos possíveis impactos do empreendimento na vida e território do grupo:

- a) que, de forma imediata, incluam formalmente a Terra Indígena Trincheira-Bacajá no processo de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande (Processo FUNAI nº08620.019136/2012-40 e Processo SEMAS nº5340/2015) para a devida avaliação e realização de estudos de impacto ambiental do componente indígena;
- b) que, de forma imediata, garantam o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada do povo Mebengokre-Xikrin no licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração, em atenção ao que dispõe a Convenção n.º 169 da OIT.
- c) que, de forma imediata, sejam realizados e apresentados os Estudos de Impacto Ambiental do Componente Indígena referentes a todos os indígenas desaldeados da Volta Grande do Xingu no processo de licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande (Processo FUNAI nº08620.019136/2012-40 e Processo SEMAS nº5340/2015);
- d) que, de forma imediata, garantam o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada dos indígenas desaldeados da Volta Grande do Xingu no

¹¹⁸ Ib. Idem, n. 3563532.

¹¹⁹ Ib. Idem, n. 3563587.



licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de Mineração, em atenção ao que dispõe a Convenção n.º 169, da OIT;

e) que a SEMAS declare a nulidade da Licença Prévia em decorrência da ausência de estudos de impacto ambiental do Componente Indígena (EIA-CI) e da consulta livre, prévia e informada dos povos desaldeados e dos Xikrin;

f) que seja suspensa a continuidade no licenciamento ambiental de Belo Sun até que a consulta livre, prévia e informada do povo Mebengokre-Xikrin e dos povos indígenas desaldeados seja realizada em conformidade com as diretrizes da Convenção 169; e até que os respectivos EIA-CI sejam apresentados¹²⁰.

A FUNAI respondeu que não cumpriria a recomendação, em razão de a Terra Indígena Trincheira Bacajá estar a 39 km do empreendimento e de os indígenas “desaldeados” terem sido contemplados “no EIA do empreendimento e serão atendidas conforme o PBA geral do empreendimento”:

2. Informamos que, conforme a Portaria Interministerial n.º 419/15, ensejam o Componente Indígena do Licenciamento Ambiental empreendimentos minerários na região amazônica que estejam a até 10 km de terras indígenas. Levando-se em consideração que a Terra Indígena Trincheira Bacajá encontra-se fora desta distância, informamos que não se fazem necessários procedimentos específicos do componente indígena do licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande de exploração de ouro para esta TI. Conforme a Informação Cartográfica n.º 0172/12 (SEI n.º 2789395), em anexo, a Terra Indígena Trincheira Bacajá localiza-se a aproximadamente 39 km do PVG, ou seja, quase quatro vezes a distância que determina a presunção de impacto.

[...]

5. Assim, informamos que as comunidades ribeirinhas que incluem indígenas desaldeados foram contempladas no EIA do empreendimento e serão atendidas conforme o PBA geral do empreendimento¹²¹.

Por meio do Ofício n.º 93/2021/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI¹²², a FUNAI comunicou à SEMAS e à Belo Sun: “considerando que as comunidades indígenas envolvidas

¹²⁰ Ib. Idem, n. 3566617 (Recomendação n.º 4679103 - DPU PA/GABDPC PA/DRDH AP PA).

¹²¹ Ib. Idem, n. 3573337 (Ofício n.º 95/2021/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI, 17 de novembro de 2021).

¹²² Ib. idem, n. 3573309.



aprovaram o relatório do CI-EIA, a Funai informa a sua anuência para a emissão da Licença Prévia do empreendimento”.

5. Parecer

O direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado é um direito fundamental dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Trata-se de uma obrigação e dever do Estado consultar os povos. Este direito coletivo está previsto na Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), ratificada pelo Brasil em 2002, entrando em vigor no país um ano após sua ratificação, bem como na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016), e possui amparo na Constituição Federal de 1988.

Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, os Estados têm obrigação de estruturar suas 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”, com o objetivo de “gerar canais de diálogos sustentados, efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas”¹²³.

A consulta prévia não pode ser reduzida a um “mero trâmite formal”, nem confundida com processo de produção, divulgação e compreensão de informação. Nesse sentido, as garantias mínimas que serão aqui analisadas são imprescindíveis para criar um “clima de confiança mútua” que viabilize um “um diálogo entre as partes, baseado em princípios de confiança e respeito mútuos, e com vistas a alcançar um consenso entre elas”¹²⁴.

Sem descurar que é um dever do Estado “demonstrar efetivamente, no caso concreto, que todas as dimensões do direito à consulta prévia foram efetivamente garantidas”¹²⁵, **passa-**

¹²³ Corte IDH, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, parágrafo 166.

¹²⁴ Ib. Idem, parágrafo 186.

¹²⁵ Ib. Idem, parágrafo 179.



se a analisar os registros do processo sob o crivo dos parâmetros fixados no acórdão proferido na Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903 – em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) -, no Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, bem como na jurisprudência do TRF1 e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e na Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (Convenção nº. 169).

Ao final, pretende-se responder ao Ministério Público Federal se o licenciamento do Projeto Volta Grande obedeceu às garantias mínimas estabelecidas na legislação e na jurisprudência, no que diz respeito à realização da consulta prévia, livre e informada, cujos resultados tenham sido integrados ao processo de tomada de decisão estatal.

5.1. Sujeitos

Sendo o direito à consulta prévia um processo de diálogo intercultural com vistas a integrar o processo decisório estatal, a análise de sua legalidade deverá recair, antes de tudo, sobre as partes que participam do processo de consulta. De um lado, deve-se verificar se a condução do processo e a definição de acordos foi feita por representantes do Estado competentes para decidir sobre a medida em questão. De outro, é necessário averiguar se foram consultados todos os povos indígenas e tribais potencialmente afetados pela decisão administrativa em questão. Em se tratando de uma consulta anterior à tomada de decisão e à implementação (ou não) da medida, não se exige demonstração de impactos efetivos para que um grupo tenha direito a ser consultado, mas meramente potencial.

5.1.1. Responsabilidade do Estado pela condução do processo de consulta

A Convenção nº. 169 estabelece que é um dever dos Estados conduzir os processos de consulta:

Artigo 6º, 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições



representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

A Corte Interamericana de Direitos Humanos reforça que a consulta é uma responsabilidade do Estado, não passível de delegação a uma empresa privada, “muito menos à mesma empresa interessada na extração dos recursos”:

187. Cumpre salientar que a obrigação de consultar é responsabilidade do Estado, razão pela qual o planejamento e realização do processo de consulta não é um dever que se possa evitar, *delegando-o a uma empresa privada ou a terceiros, muito menos à mesma empresa interessada na extração dos recursos no território da comunidade objeto da consulta*¹²⁶.

No caso sob análise, conforme descrito no item 4, após a publicação do acórdão do TRF1 na Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903, **o empreendedor comunicou à FUNAI a contratação das equipes que “serão responsáveis tanto pelas atividades de consulta prévia”**. O documento propõe um plano de trabalho para realização da consulta prévia e elaboração do ECI¹²⁷. A FUNAI aprovou o plano de trabalho e informou que todas as reuniões deveriam ser *acompanhadas* por servidores da CR do Centro-Leste do Pará¹²⁸. Foram, então, realizadas as seguintes reuniões preparatórias, sob a condução da JGP Consultoria e Participações Ltda., empresa contratada pelo empreendedor:

¹²⁶ CORTE IDH, Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012.

¹²⁷ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, n. 0474704.

¹²⁸ Ib. Idem, n. 0676067.



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO ALVO	OBJETO	DOC
29/06/2018	Aldeias Furo Seco, Paquiçamba e Muratu	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Reunião preparatória do processo de consulta prévia	0718381
02/07/2018	Aldeias Furo Seco, Paquiçamba e Muratu	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Reunião preparatória do processo de consulta prévia	0718381
04/07/2018	Aldeia Guary Duan	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Reunião preparatória do processo de consulta prévia	0718381
05/07/2018	Aldeias Paquiçamba e Furo Seco	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Reunião preparatória do processo de consulta prévia	0718381
11/07/2018	Aldeia Guary Duan e Terra Wangã	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Reunião preparatória do processo de consulta prévia	0718381
16/07/2018	Aldeia Itkoum	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Reunião preparatória do processo de consulta prévia	0718381
17/07/2018	Aldeia Itkoum	Belo Sun (consultores), FUNAI (CR Centro Leste) e indígenas	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Reunião preparatória do processo de consulta prévia	0718381

Quadro 11. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

A CR Centro Leste é um órgão local da FUNAI, sem atribuição sobre o licenciamento do componente indígena. Os Juruna, então, criticaram o fato de as reuniões terem sido conduzidas por empresa contratada pelo empreendedor, já que em desconformidade com a Convenção nº. 169 e o entendimento da Corte IDH, conforme se lê em memorando enviado pela CR Centro Leste à FUNAI-Brasília¹²⁹. A FUNAI-Brasília, por

¹²⁹ Ib. Idem, n. 0718386.



sua vez, solicitou que a SEMAS se manifestasse quanto à exigência de que o órgão licenciador assumisse a responsabilidade pela condução do processo de consulta¹³⁰.

Sem maiores aprofundamentos técnicos ou jurídicos, a SEMAS responde negativamente, limitando-se a afirmar que a FUNAI seria “representante legal dos povos indígenas” e que por isso lhe caberia conduzir as reuniões de consulta:

Esta SEMAS entende que não cabe a ela assumir a responsabilidade pela condução do processo de consulta, tendo em vista que o representante do Estado, para esta questão, cabe à FUNAI, o qual é o Órgão responsável e representante legal dos Povos Indígenas. Entretanto, não vê empecilho quanto a participação, junto a FUNAI, nas oitivas a acontecer nas aldeias em questão. Ressalta-se ainda que, cabe a essa Fundação mediar o entendimento entre indígenas e o empreendedor, quanto a importância dos esclarecimentos necessários sobre a implantação do empreendimento¹³¹.

Diante do imbrólio jurídico envolvendo a condução do processo de consulta, a FUNAI realizou reuniões com os indígenas e definiu que conduziria as reuniões do processo de consulta¹³². Consta-se, analisando os autos do Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, que a FUNAI assumiu o encargo de conduzir o processo de consulta *prévia sem nenhuma fundamentação técnica ou jurídica*. É certo que a Convenção nº. 169 estabelece apenas que é uma obrigação dos Estados, sem especificar um órgão/ente específico, e nem poderia ser diferente, uma vez que é um tratado internacional de direitos humanos que se aplica a realidades institucionais nacionais muito diversas entre si, daí a opção pela expressão genérica.

No entanto, sendo um processo deliberativo que deverá integrar a decisão estatal, sob pena de nulidade, a consulta prévia deve ser conduzida pelo órgão/ente estatal responsável

¹³⁰ Ib. Idem, n. 0728209.

¹³¹ Ib. Idem, n. 0822657 (Nota Técnica nº. 17495/GEMIM/CMINA/DLA/SAGRA/2018).

¹³² Ib. Idem, n. 0841305, 0909642, 0909777 e 0915877.



pela adoção da medida administrativa. Inclusive, este é o entendimento consolidado da própria fundação indigenista, no sentido de que a condução do processo de consulta é de responsabilidade do “tomador de decisão”, cabendo à FUNAI o papel de “mediação” e de “auxílio” e “assessoramento” dos indígenas. Sublinha-se que este foi o entendimento administrativo e técnico da FUNAI encaminhado ao Ministério da Justiça, no contexto da tentativa de regulamentação do processo de consulta prévia, nos anos de 2013 e 2014¹³³. Pelo visto, houve uma ruptura de um entendimento consolidado, sem qualquer motivação que pudesse justificá-la.

Conforme será debatido com maior profundidade no item 5.2., o objeto da consulta não é o Estudo do Componente Indígena, mas as medidas administrativas que autorizam o empreendimento em si, no caso, o Projeto Volta Grande. A FUNAI atua meramente como órgão interveniente, não como licenciador, não lhe cabendo *deliberar*, por exemplo, sobre a viabilidade socioambiental ou sobre mudanças nos aspectos técnicos do empreendimento, limitando-se à emissão de manifestações e pareceres. Prova disso é o fato de que a Licença Prévia nº. 1.312/2014 e a Licença de Instalação nº. 2712/2017 foram emitidas pela SEMAS sem nem mesmo constar qualquer manifestação do ente indigenista.

Não significa que a FUNAI ou outros órgãos/entes não devam consultar os indígenas sobre as medidas administrativas que lhe competem. No entanto, em se tratando da autorização ambiental a um empreendimento de mineração, objeto do parecer, o processo de consulta somente poderá ser conduzido, e principalmente concluído, pelo licenciador ambiental competente para este empreendimento, já que, apenas o órgão ambiental tem atribuições legais para discutir com os indígenas a viabilidade e condições socioambientais do empreendimento, sem excluir a possibilidade de participação acessória ou complementar de outros órgãos/entes envolvidos, conforme o caso.

O Protocolo de Consulta Juruna dispõe que o processo de consulta seja conduzido por “representantes do governo com autoridade para tomar decisões”:

Por parte do órgão do governo interessado na consulta. Devem participar *representantes do governo com autoridade para tomar*

¹³³ Memorando nº. 244/2013/PRES/FUNAI-MJ e Nota Técnica nº. 10/CGPC-DPDS/FUNAI/2013.



decisões e com conhecimento técnico para responder às nossas perguntas¹³⁴.

Sabe-se que há uma controvérsia judicializada sobre a competência para conduzir o licenciamento ambiental. O Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública nº. 0001813-37.2014.4.01.3903 apontando que a competência para licenciar seria do IBAMA, não da SEMAS, em sintonia com o entendimento manifestado à época pela própria FUNAI¹³⁵. A ação judicial está pendente de julgamento pelo TRF1. Esta controvérsia foge ao escopo do presente parecer. No entanto, no que diz respeito à condução do processo de consulta, as mesmas razões jurídicas aplicam-se igualmente à SEMAS ou ao IBAMA.

Apesar de a FUNAI ter definido que conduziria a consulta, algumas reuniões seguiram sendo conduzidas de modo inapropriado pelo próprio empreendedor, por meio de suas consultorias contratadas, algumas sem qualquer participação da FUNAI ou de outro órgão/ente estatal:

¹³⁴ Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 25.

¹³⁵ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, p. 403/408 (Ofício nº. 161/2013/DPDS/FUNAI – MJ).



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO ALVO	OBJETO	DOC
06/05/2019	Aldeia Terra Wangã	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Etapa informativa: oficina sobre barragem de rejeitos	1281985
12/06/2019	Aldeia Terra Wangã	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Etapa informativa: uso do cianeto em projetos de mineração	1404206
13/06/2019	Aldeia Furo Seco	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Etapa informativa: escavação e desmonte de rocha	1397911 e 1404247
14/06/2019	Aldeia Furo Seco	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Etapa informativa: uso de cianeto em projetos de mineração	1397727
28/06/2019	Aldeia Paquiçamba	Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Etapa informativa: disposição de rejeitos	1414769 e 1458481
27 a 30/08/2019	Aldeia Terra Wangã	JGP Consultoria	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Discussão da matriz de impactos do ECI	1977675

Quadro 12. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Documento assinado via Token digitalmente por FRANCISCO DE ASSIS MARINHO FILHO, em 16/02/2022 11:35. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0f2698fe.0c84b33a.fed01f0.1fe752c8



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO ALVO	OBJETO	DOC
06/05/2019	Aldeia Terra Wangã	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Etapa informativa: oficina sobre barragem de rejeitos	1281985
12/06/2019	Aldeia Terra Wangã	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Etapa informativa: uso do cianeto em projetos de mineração	1404206
13/06/2019	Aldeia Furo Seco	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Etapa informativa: escavação e desmonte de rocha	1397911 e 1404247
14/06/2019	Aldeia Furo Seco	F U N A I (Coordenação Regional) e Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Etapa informativa: uso de cianeto em projetos de mineração	1397727
28/06/2019	Aldeia Paquiçamba	Belo Sun	Juruna da Terra Indígena Paquiçamba	Etapa informativa: disposição de rejeitos	1414769 e 1458481
27 a 30/08/2019	Aldeia Terra Wangã	JGP Consultoria	Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande	Discussão da matriz de impactos do ECI	1977675

Quadro 12. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Em razão de terem sido conduzidas pelo próprio empreendedor, tais reuniões não podem, sob qualquer hipótese, serem consideradas integrantes de um processo válido de consulta prévia, livre, informada e de boa fé. A empresa interessada não é parte do processo de consulta, seu papel limita-se à responsabilidade pela produção de informações no



licenciamento ambiental - nos moldes do que for exigido no termo de referência - que subsidiará as deliberações acordadas entre o Estado e os grupos consultados. Ela poderá participar das reuniões informativas, jamais conduzi-las, porém não cabe sua participação nas reuniões deliberativas entre o tomador da decisão e o grupo consultado (as etapas do processo de consulta serão objeto de análise adiante). As reuniões conduzidas por consultores contratados da própria Belo Sun junto aos indígenas “desaldeados”¹³⁶ serão analisadas no subitem seguinte.

A condução da consulta pela FUNAI, por sua vez, além de contrariar o entendimento do próprio ente, impede que os grupos consultados participem efetivamente da tomada de decisão pelo órgão licenciador, SEMAS, considerando os poderes limitados da FUNAI enquanto ente interveniente, razão pela qual tampouco pode ser considerado um processo válido de consulta prévia.

5.1.2. Sujeitos coletivos do direito à consulta prévia, livre e informada

Compreende-se que os povos e comunidades tradicionais são os legítimos sujeitos coletivos de direito de um processo de consulta e consentimento prévio, livre e informado¹³⁷. "No Brasil, os sujeitos da Convenção n. 169 são identificados como povos indígenas e povos tradicionais, incluindo quilombolas e os diversos povos e comunidades tradicionais, grupos com identidade étnica e cultural diferenciada, modo de vida tradicional e territorialidade própria"¹³⁸.

Nesse caso, dentre todos os povos indígenas e tribais da Volta Grande do Xingu, apenas o povo indígena Juruna da Terra Indígena Paquiçamba possui um protocolo em que

¹³⁶ Ib. Idem, n. 1350205, p. 155/158.

¹³⁷ Nesse sentido ver: Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação / Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Liana Amin Lima da Silva, Rodrigo Oliveira, Carolina Motoki ; Verena Glass (org.). – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

¹³⁸ Nesse sentido ver: Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação / Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Liana Amin Lima da Silva, Rodrigo Oliveira, Carolina Motoki ; Verena Glass (org.). – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. p.57.



indica quem deve ser seus interlocutores legítimos e participantes no processo de consulta prévia:

Quem deve participar das consultas?

Por parte dos Juruna. As consultas devem ser realizadas com a participação da maior quantidade de pessoas das três aldeias da Terra Indígena Paquiçamba. Não pode haver consulta às aldeias separadamente e nem consultas individuais.

Nas reuniões de consulta, sempre devem estar presentes lideranças de todas as aldeias incluindo mulheres, homens, os mais velhos e as crianças.

É importante que os nossos professores, agentes de saúde e jovens que moram na cidade participem, assim como os representantes das associações da Terra Indígena Paquiçamba e do Conselho Indígena Juruna Arara (CIJA), mas nenhum deles, individualmente considerado, pode nos representar a todos¹³⁹.

Ocorre que as listas de presença das reuniões realizadas não dispõem de informações suficientes que permitam analisar a abrangência da participação dos Juruna. Ademais, trata-se de um aspecto da consulta que seria mais adequado o próprio grupo avaliar se suas instâncias de representação legítimas puderam ou não participar, em conformidade aos ditames da Constituição, da Convenção nº. 169 e de seu protocolo autônomo de consulta, é dizer, respeitando sua organização social própria. Sendo assim, sugere-se que o Ministério Público Federal solicite informações diretamente aos indígenas quanto à participação de seus representantes legítimos nas reuniões em questão. Feitas essas considerações, passamos a analisar as violações quanto aos sujeitos do processo de consulta.

Analisaremos nos próximos itens as violações ao direito à consulta prévia de sujeitos coletivos com posições jurídicas distintas quanto ao licenciamento ambiental do Projeto Volta Grande, com destaque para situação das comunidades ribeirinhas, dos indígenas “desaldeados”, assim como será abordada na sequência a ausência de consulta ao povo indígena Xikrin da Terra Indígena Trancheira Bacajá.

Quanto aos indígenas "desaldeados", a controvérsia jurídica se dá quanto à obrigatoriedade de confeccionar Estudo do Componente Indígena e de realizar o processo de consulta prévia referente a grupos indígenas que ocupam territórios que não estão

¹³⁹ Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 24-25



formalmente reconhecidos como “terras indígenas” pelo Estado brasileiro. Para além desta controvérsia eminentemente formal, já que são grupos culturalmente distintos, também discutiremos a exclusão extemporânea dos “desaldeados” do licenciamento do componente indígena em trâmite na FUNAI.

Quanto à contenda jurídica referente aos autodenominados ribeirinhos, enquanto comunidades tradicionais não indígenas e não quilombolas, gira em torno se seriam sujeitos da Convenção nº. 169 e, portanto, titulares do direito à consulta prévia. Ao final, buscaremos responder se estes grupos foram consultados e se eventual processo de consulta observou as garantias jurídicas aplicáveis. Vejamos.

5.1.2.1. Ausência de consulta aos indígenas “desaldeados”

A chamada Volta Grande do Xingu é ocupada tradicionalmente por diversos povos indígenas e comunidades ribeirinhas. Para além das terras indígenas reconhecidas pelo Estado brasileiro (Arara da Volta Grande, Paquiçamba e Trincheira Bacajá), há dezenas de comunidades tradicionais ribeirinhas e indígenas que vivem em territórios tradicionais ainda não regularizados. À montante do local onde se pretende instalar o Projeto Volta Grande, estão as comunidades Trindade, Paratizinho, Cotovelo, Paratizão, Palhal, Taboca, Cana Verde, Ituna, Arroz Cruz, Pirarara, dentre outras. As comunidades Ressaca, Ilha da Fazenda, Garimpo do Galo e São Francisco estão localizadas na região definida como Área Diretamente Afetada e Área de Influência Direta do Projeto Volta Grande. À jusante, estão Kaituka, Kaniamã, Kanipá, Iawá, Caracol, Bacajá, Itata, Bacajá, Maranhenses, Jericoá, Jericoá II, Nova Conquista, Rio das Pedras, Ilha da Baleia, Terra Preta, dentre outras.

As comunidades Ilha da Fazenda, Ressaca e Galo são conformadas por indígenas e comunidades tradicionais. As comunidades Bacajá, Itatá, Bacajá, Maranhenses, Kaituká, Nova Conquista, Rio das Pedras, Ilha da Baleia e Terra Preta, por sua vez, são integradas por ribeirinhos e agricultores tradicionais. E as comunidades São Francisco (Juruna), Iawa (Curuaia), Jericoá II (Xipaia), Kanipá (Xipaia) e Kaniamã (Xipaia) são "exclusivamente" indígenas.



Estas últimas foram denominadas heteronomamente, ao longo do licenciamento ambiental da UHE Belo Monte e do Projeto Volta Grande, como indígenas “desaldeados”, em razão de não terem seu território formalmente regularizado pelo Estado. Estes pareceristas reputam discriminatória e inadequada a expressão "desaldeados". Além de ser reiteradamente utilizada em licenciamentos ambientais para violar direitos, a expressão desconsidera os processos de identificação e demarcação de terras. Tais grupos vêm reivindicando, nos autos do processo analisado, que seja observado seu direito à consulta prévia, livre e informada, como é o caso das comunidades São Francisco¹⁴⁰, Iawá, Kanipá, Jericoá I e II¹⁴¹ e Kaniamá¹⁴².

Segundo o regime jurídico-constitucional das terras indígenas estabelecido na Constituição Federal de 1988, os povos indígenas possuem direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sendo o reconhecimento formal do Estado (demarcação) um ato meramente declaratório de direito preexistente, não constitutivo. Significa que os direitos territoriais indígenas têm por fundamento o modo de ocupação, e não a outorga de um título formal pelo Estado brasileiro. Estas normas são corroboradas por uma jurisprudência longamente consolidada pelo Supremo Tribunal Federal¹⁴³. Portanto, não se sustenta, sob a ótica constitucional, qualquer discriminação que utilize a ausência de demarcação formal como critério para restringir o gozo de direitos por parte dos povos indígenas, mesmo porque a não demarcação é resultado da mora do próprio Estado em cumprir seu dever constitucional.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também construiu uma longa jurisprudência no sentido de que a titulação das terras comunais indígenas consiste no reconhecimento de um direito preexistente. A ocupação tradicional gera efeitos equivalentes ao título de domínio outorgado pelo Estado, de modo que a proteção dos direitos territoriais independe do reconhecimento formal. Com isso, mesmo antes da demarcação, o Estado está

¹⁴⁰ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, p. 416

¹⁴¹ Ib. Idem, n. 1704978 e 1933761.

¹⁴² Ib. Idem, n. 3496525.

¹⁴³ Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol - Pet 3388 / RR, Min. Carlos Britto, 19/03/2009.



obrigado a adotar medidas para proteger a existência, o valor, o uso e o gozo dos bens localizados nos territórios indígenas¹⁴⁴.

Com fundamento no artigo 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos (direito à propriedade), a Corte IDH entende que a autorização a qualquer projeto que implique em restrição ao usufruto exclusivo e gozo dos recursos naturais pelos povos indígenas e tribais deverá observar ao menos três salvaguardas, a fim de que não vulnerabilize a integridade física e cultural dos grupos: (i) ser precedida de consulta prévia, livre e informada; (ii) garantir repartição de benefícios; (iii) ser avaliado mediante estudo prévio de impacto social e ambiental realizado por entidade independente e tecnicamente habilitada, sob a supervisão do Estado¹⁴⁵.

Sublinha-se que a Convenção nº. 169, nos artigos que tratam do direito à consulta prévia (artigos 6, 15 e 16), não condiciona o seu exercício ao fato de que os territórios dos povos indígenas e tribais estejam reconhecidos. O artigo 7º, por sua vez, que estabelece o dever de os Estados zelarem para que “sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento” possam impor aos povos, tampouco atrela a elaboração destes estudos à demarcação do território.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos registra expressamente que os povos indígenas e tribais que ocupam territórios não regularizados formalmente pelo Estado também precisam ser consultados quanto a concessões extrativistas ou implantação de projetos desenvolvimentistas:

293. Los procedimientos de consulta previa “deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación”. En otras palabras, los pueblos indígenas y tribales que carecen de títulos formales de propiedad sobre sus territorios también deben ser consultados respecto del otorgamiento de concesiones

¹⁴⁴ Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua, nº. 79, 2001; Comunidade Moiwana vs. Suriname, nº. 124, 2005; Yakye Axa vs. Paraguai, nº. 125, 2005; Yatama vs. Nicarágua, nº. 127, 2005; Sawhoyamaya vs. Paraguai, nº. 146, 2006; Saramaka vs. Suriname, nº. 172, 2007; Xámok Kásek vs. Paraguai, nº. 214, 2010, Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012; Povo indígena Xukuru vs. Brasil, nº. 346, 2018.

¹⁴⁵ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia Serie C Nº 172 del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 41.



extractivas o la implementación de planes o proyectos de desarrollo o inversión¹⁴⁶.

Condicionar a elaboração de Estudo do Componente Indígena e o exercício do direito à consulta prévia ao fato de o território estar demarcado viola o artigo 231 da Constituição Federal, os artigos 6º e 7º da Convenção nº. 169, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Sendo assim, a Portaria Interministerial nº. 60/2015, um ato-norma infralegal, ao atrelar a exigência do ECI ao reconhecimento formal do território indígena, estabelece uma discriminação inconstitucional e inconveniente, tal como chamou atenção a recomendação conjunta expedida pela 4ª e 6ª Câmara do Ministério Público Federal, mencionada anteriormente. A aplicação da Portaria Interministerial nº. 60/2015 nesses termos viola o princípio *pro homine*, que obsta a aplicação de normas que restrinjam o alcance dos direitos humanos e, em caso de conflito entre normas, impõe a prevalência da norma que garanta de forma mais ampla e com menos restrições o gozo dos direitos humanos.

Além de antijurídica, a discriminação também não se justifica sob o ponto de vista da técnica da avaliação de impactos. A não demarcação não altera a magnitude ou a natureza dos impactos sobre os territórios e modos de vida dos indígenas. Aliás, a ausência de reconhecimento formal potencializa os impactos negativos do empreendimento, vulnerabilizando a proteção territorial e gerando insegurança jurídica aos envolvidos, incluindo ao próprio empreendedor. Conforme mencionado acima, a realização de consulta prévia e a confecção de avaliação de impactos são salvaguardas necessárias para que um empreendimento não viole os direitos à reprodução física e cultural dos povos indígenas. A FUNAI, nesse caso, é o ente dotado de atribuição legal e capacidade institucional para, juntamente com os povos, avaliar o impacto de empreendimentos sobre os modos de vida e território dos povos indígenas, incluindo os indígenas “desaldeados”, sobretudo considerando que estão afetados pelos impactos diretos do Projeto Volta Grande, além de estarem em situação de maior vulnerabilidade.

¹⁴⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos



Nesse sentido, a FUNAI encaminhou o termo de referência provisório à SEMAS, para que fosse exigido que o empreendedor contemplasse os “indígenas desaldeados da região da Volta Grande do Xingu” no Estudo de Componente Indígena que viria a ser elaborado¹⁴⁷. A mesma exigência foi repetida no termo de referência definitivo¹⁴⁸.

A SEMAS, no entanto, emitiu a Licença Prévia nº. 1.312/2014 e incorporou a elaboração do ECI na Condicionante nº. 26, mencionando apenas as Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande, silenciando quanto aos estudos sobre os “desaldeados” e sobre o grupo indígena em isolamento voluntário da Terra Indígena Ituna-Itatá, contrariando o termo de referência emitido pela FUNAI. Na sequência, o empreendedor apresenta um plano de trabalho para o desenvolvimento do ECI que não contemplou os indígenas “desaldeados”. Em razão desta exclusão indevida, dentre outras razões, o plano de trabalho foi considerado *insatisfatório* pela fundação indigenista¹⁴⁹. A FUNAI também reiterou que o “EIA/RIMA não é suficiente para determinar impactos no modo de vida e ambiente habitado pelos indígenas” e que “somente ECI poderá atestar os impactos aos indígenas”¹⁵⁰.

A Belo Sun Mineração Ltda., então, protocolou versão corrigida do plano de trabalho, desta vez incluindo os “desaldeados”¹⁵¹. O plano de trabalho foi apresentado aos “desaldeados” e aprovado, em reuniões realizadas na comunidade Ilha da Fazenda:

¹⁴⁷ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, p. 146 (Ofício nº. 890/2012/DPDS/FUNAI – MJ).

¹⁴⁸ Ib. Idem, p. 471/472; 473/491 (Ofício nº. 741/2013/DPDS/FUNAI-MJ).

¹⁴⁹ Ib. Idem, p. 803/813 (Informação Técnica nº. 129/2014/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ).

¹⁵⁰ Ib. Idem, p. 812.

¹⁵¹ Ib. Idem, p. 827; 830/845.



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	FOLHAS
11/12/2014	Ilha da Fazenda	Belo Sun, Brandt e FUNAI	Desaldeados	Apresentação do Plano de Trabalho do ECI	Volume 6 966/974
05/03/2015	Ilha da Fazenda	FUNAI e indígenas	Desaldeados	Aprovação do Plano de Trabalho do ECI	Volume 6 983/990

Quadro 13. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

É relevante observar que o plano de trabalho aprovado dizia respeito, estritamente, à elaboração do ECI, nada mencionando sobre a realização da consulta prévia¹⁵². Após a aprovação do plano de trabalho, foram realizadas reuniões pontuais com grupos indígenas “desaldeados” das comunidades Vila Itatá, Ilha da Fazenda, Ressacão, Vila do Galo e São Francisco:

DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
12/08/2015	Centro de Treinamento da Belo Sun	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna e Xipaia da Vila Ressaca	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 142/145
14/08/2015	Vila Itatá	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna e Canela da Vila Itatá	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 145/148
15/08/2015	Ilha da Fazenda	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna, Chipaia, Guajajara, Arara e Canela da Vila Ressaca	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 148/151
16/08/2015	Ressacão	Brandt Ltda.	Indígenas Chipaia do Ressacão	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 154/155
16/08/2015	Vila do Galo	Brandt Ltda.	Indígenas Chipaia, Xavante, Kuruaia e Canela da Vila do Galo	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 151/154

¹⁵² Ib. Idem, p. 830/845.



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	DOC
12/08/2015	Centro de Treinamento da Belo Sun	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna e Xipaia da Vila Ressaca	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 142/145
14/08/2015	Vila Itatá	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna e Canela da Vila Itatá	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 145/148
15/08/2015	Ilha da Fazenda	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna, Chipaia, Guajajara, Arara e Canela da Vila Ressaca	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 148/151
16/08/2015	Ressacão	Brandt Ltda.	Indígenas Chipaia do Ressacão	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 154/155
17/08/2015	São Francisco	Brandt Ltda.	Indígenas Juruna da comunidade indígena São Francisco	Percepção das famílias indígenas sobre os impactos do Projeto Volta Grande	ECI/2016 (1350205), p. 155/158

Quadro 14. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Mais recentemente, em 22 de maio de 2019, a Belo Sun Mineração Ltda. informou nos autos que tais reuniões pontuais constituiriam consulta prévia, livre e informada às comunidades “desaldeadas”:

7. A Belo Sun Mineração atualmente encontra-se complementando o ECI/2016 com a utilização de dados primários em relação às Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande, sendo que *quanto aos Indígenas não aldeados da Comunidade São Francisco, Ressaca, Ilha da Fazenda e Galo, os dados primários foram coletados e a consulta livre, prévia e informada foi realizada*¹⁵³.

A realização de um processo de consulta prévia exige, dentre outras condições, a participação de interlocutores adequados, seja por parte do Estado - órgão(s) ou ente(s) responsável(is) pela autorização ao empreendimento - ou dos povos e comunidades

¹⁵³ Ib. Idem, n. 1350183.



consultadas - isto é, suas instituições legítimas representativas, de acordo com a própria organização social e política de cada grupo. A convocação deve explicitar, de maneira inequívoca, que a reunião terá como pauta a realização de uma consulta prévia, devendo informar ainda de qual etapa se trata, isto é, se é uma reunião de definição dos termos do diálogo (etapa pré consultiva ou de pactuação do plano de consulta), informativa ou deliberativa. Ao final da consulta, deve ser pactuado um acordo, cujos termos deverão ser reconhecidos pelas partes envolvidas, garantindo que o grupo possa participar ativamente do processo decisório estatal.

Ocorre que, analisando as memórias das reuniões acima, verifica-se que em nenhum momento foi dito aos indígenas ou registrado que o encontro seria uma etapa do processo de consulta prévia, livre, informada e de boa fé. Diversamente, segundo os documentos apresentados pela própria empresa, as reuniões tiveram como objetivo: "trabalhar a percepção das famílias indígenas em relação aos impactos socioeconômicos positivos e negativos do empreendimento minerário da Belo Sun na Volta Grande do Xingu, bem como a sinergia deste com as instalações das estradas e da Hidroelétrica de Belo Monte, em acordo com o termo de referência da FUNAI, de 10/10/2013"¹⁵⁴. Ademais, as reuniões pontuais foram conduzidas pela consultoria contratada pela empresa, Brandt Ltda., sem registro de participação da FUNAI e da SEMAS/PA, o que *per se* implica que não podem configurar consulta prévia (ver subitem 5.1.1), pois são flagrantes as violações ao caráter formal do direito.

No caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), a Corte IDH desclassificou como consulta prévia às reuniões realizadas entre uma consultoria contratada pela empresa petrolífera CGC e os indígenas, justamente porque é vedado aos particulares interessados conduzir o processo de consulta, sendo esta uma obrigação intransferível do Estado (ver subitem 5.1.1):

Es necesario enfatizar que la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma

¹⁵⁴ Ib. Idem, n. 1350205, p. 141 (ECI/2016).



empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta.

[...]

En esos términos, de la posición sostenida inicialmente por el Estado ante este Tribunal se desprende que autoridades estatales pretendieron avalar tales acciones de la empresa petrolera como formas de consulta. Tales “presentaciones” no incluyeron a Sarayaku. Esa “socialización y contacto” fue realizada precisamente por la misma empresa que pretendía realizar la explotación petrolera y, por ello, intentaba gestionar la entrada al territorio (p. 57-58).

No caso sob análise, as reuniões foram pontuais, realizadas em um único turno ou dia, e ocorreram anteriormente à conclusão do Estudo do Componente Indígena. Outro ponto importante é que as reuniões não contemplaram a totalidade das comunidades indígenas “desaldeadas”, como é o caso das comunidades Iawá, Kaniamá, Kanipá, Jericoá I e II¹⁵⁵.

Conclui-se que as reuniões pontuais não constituem consulta prévia, uma vez que: (i) as reuniões foram conduzidas pela Brandt Ltda., sem a participação dos órgãos estatais incumbidos da obrigação de consultar; (ii) à época, as reuniões não foram anunciadas como parte do processo de consulta e tampouco há qualquer registro oficial de que os indígenas tenham sido informados do que se tratava de uma reunião de consulta; (iii) as reuniões tiveram por escopo a coleta de dados primários para a elaboração do Estudo do Componente Indígena; (iv) o plano de trabalho apresentado em nenhum momento indica que seria realizada consulta prévia nas reuniões; (v) não houve qualquer comunicação à FUNAI de que as reuniões integrariam o processo de consulta prévia; (vi) não há qualquer registro de discussão acerca da viabilidade do empreendimento, de sua matriz de impactos e das respectivas medidas de controle ambiental; (vii) não há registro da realização de reuniões informativas e deliberativas, tampouco registro dos acordos que teriam sido formalizados; (viii) as reuniões realizadas foram pontuais para coleta de dados, em alguns casos com a duração de um único turno, o que não satisfaz as garantias da consulta prévia, que pressupõe um longo processo de diálogo, com diversas etapas com finalidades específicas.

O que se depreende dos autos do Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40 é que, à época, tais reuniões foram realizadas com a finalidade específica de coletar dados primários

¹⁵⁵ Ib. Idem, n. 1704978, 1933761 e 3496525



para subsidiar a elaboração do Estudo do Componente Indígena. A própria FUNAI, em 30 de junho de 2019, referiu-se às reuniões em questão como “coleta de dados primários [...] no âmbito da elaboração da primeira versão do Estudo do Componente indígena”, oportunidade em que solicitou que o empreendedor atualizasse os dados e realizasse “reunião de esclarecimento [...] junto aos indígenas desaldeados”¹⁵⁶. Atendendo à solicitação, a JGP Consultoria e Participações informou a realização de um “*campo complementar [...] com o objetivo de atualizar as informações*”¹⁵⁷, o que não se confunde com consulta prévia, sob qualquer hipótese.

No entanto, posteriormente, ao ser questionada quanto à reivindicação da comunidade São Francisco de que seu direito à consulta fosse observado, a empresa Belo Sun Mineração Ltda. passou a classificar de modo arbitrário as reuniões como se consulta prévia fosse. Tal conduta, além de violar o princípio da boa fé que deveria permear os processos de consulta (Convenção n.º 169, artigo 6, b), pode configurar o crime tipificado pelo artigo 69-A da Lei n.º 9.605/1998.

Conforme consignado no item 4, após o acórdão do TRF1 condicionar a emissão de Licença de Instalação à elaboração do ECI e à realização de consulta prévia, a JGP Consultoria e Participações Ltda. apresentou um novo plano de trabalho prevendo os passos para a realização da consulta prévia junto aos Juruna, da TI Paquiçamba, e Arara, da TI Arara da Volta Grande, sem contemplar os indígenas “desaldeados”¹⁵⁸.

A nova versão do Estudo do Componente Indígena foi protocolada sem que houvesse um caderno específico para os “desaldeados”, que foram tratados no item “5.5 Aspectos Socioambientais da Ocupação Indígena em Comunidades Ribeirinhas da Volta Grande (Subitem Destinado aos Indígenas Ribeirinhos ou Desaldeados)”, do ECI da Terra Indígena Paquiçamba¹⁵⁹, limitando-se a tecer uma breve caracterização da ocupação e das atividades

¹⁵⁶ Ib. Idem, n. 1396668 (Ofício n.º 586/2019/CGLIC/DPDS/FUNAI).

¹⁵⁷ Ib. Idem, n. 1977659, p. 441-492.

¹⁵⁸ Ib. Idem, n. 0474704.

¹⁵⁹ Ib. Idem, n. 1977659, p. 441-492.



dos indígenas, bem como sua percepção acerca dos impactos do empreendimento, tal como descrito no item 4.

Conforme visto, a FUNAI, em um primeiro momento, considerou o ECI inapto em razão da ausência de avaliação de “impactos e medidas para os indígenas desaldeados/ ribeirinhos” e requereu “uma complementação mais substancial quanto aos indígenas ribeirinhos e a necessidade de apresentação de impactos, medidas e matriz de impactos para estes”¹⁶⁰. O empreendedor, em resposta, sustentou que estes itens teriam sido contemplados no EIA/RIMA e no Plano Básico Ambiental, em trâmite junto à SEMAS/PA. Ou seja, questões essenciais relativas aos impactos e medidas mitigatórias para os indígenas “desaldeados” não mais seriam contempladas no ECI e avaliadas pela FUNAI, mas constariam no EIA/RIMA e já teriam sido avaliadas pela SEMAS/PA¹⁶¹.

A FUNAI, então, acatou o argumento e reconsiderou sua decisão anterior, reputando o ECI apto para apresentação aos indígenas, com base no argumento do empreendedor. Com isso, a FUNAI deu aval para que os impactos sobre os “desaldeados” sejam tratados tão somente no EIA e no PBA geral do empreendimento¹⁶².

A exclusão extemporânea dos indígenas “desaldeados” do Estudo do Componente Indígena, além de afrontar as normas jurídicas e a jurisprudência descritas ao início deste item, viola o acórdão proferido pelo TRF1, que condicionou a emissão de Licença de Instalação à “elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados”¹⁶³. O instrumento utilizado pela FUNAI para definir a abrangência do Estudo do Componente Indígena é o termo de referência específico, que, no caso, contemplou expressamente os indígenas “desaldeados”. Portanto, o ECI protocolado não foi elaborado “na forma exigida pela FUNAI”.

¹⁶⁰ Ib. Idem, n. 2070318 (Informação Técnica nº 63/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI).

¹⁶¹ Ib. Idem, n. 2543805 e 2556832.

¹⁶² Ib. Idem, n. 2630508 (Informação Técnica nº 270/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI) e 3573337 (Ofício nº. 95/2021/COTRAM/CGLIC/DPDS/FUNAI).

¹⁶³ Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903.



Recorda-se que a FUNAI, ao avaliar o plano de trabalho que havia desconsiderado os indígenas “desaldeados”, afirmou que “o EIA/RIMA não é suficiente para determinar impactos no modo de vida e ambiente habitado pelos indígenas” e que “somente o ECI poderá atestar os impactos aos indígenas”¹⁶⁴. Após as devidas correções, o plano de trabalho foi apresentado e aprovado pelos “desaldeados”. A retirada extemporânea frustra a expectativa gerada junto aos indígenas e viola indistintamente a segurança jurídica dos envolvidos, revertendo entendimentos institucionais consolidados à guisa das mudanças de gestão do órgão indigenista.

Importante chamar atenção para o fato de que as comunidades indígenas “desaldeadas” poderão sofrer os mais graves impactos diretos do empreendimento. As comunidades Ressaca, Ilha da Fazenda, Garimpo do Galo e São Francisco estão na Área Diretamente Afetada e Área de Influência Direta. São Francisco, por exemplo, está localizada a apenas 600 metros da área do licenciamento¹⁶⁵.

O empreendedor vem discutindo, inclusive, a possibilidade de remoção compulsória das comunidades Ressaca, Galo e São Francisco¹⁶⁶, o que é vedado pela Constituição Federal, conforme será analisado adiante. Torna-se mais grave a exclusão arbitrária dos indígenas “desaldeados” do Estudo do Componente Indígena, uma vez que os impactos sobre seus territórios e modos de vida não serão devidamente analisados pelo ente interveniente com competência legal e capacidade institucional específica para tanto.

5.1.2.2. Comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu como sujeitos coletivos de direito

Passamos, então, a analisar a situação das comunidades tradicionais não indígenas que vivem na Volta Grande do Xingu, no que diz respeito ao seu direito à consulta prévia, livre e informada. Conforme antecipado, a contenda jurídica de fundo é se os ribeirinhos,

¹⁶⁴ Processo/FUNAI n°. 08620.019136/2012-40, p. 812

¹⁶⁵ Ib. Idem, Parecer n° 349/2020/COIM/CGID/DPT-FUNAI.

¹⁶⁶ Ib. Idem, n. 2543805 e 2556832.



enquanto comunidades tradicionais não indígenas e não quilombolas, seriam sujeitos da Convenção nº. 169 e, portanto, titulares do direito à consulta prévia.

A Convenção nº. 169 aplica-se aos povos indígenas e tribais (artigo 1º). Há um entendimento consolidado quanto a quais grupos e realidades sociais e históricas referem-se às categorias “povos indígenas” e “povos tribais”.

Artigo 1º

1. A presente Convenção aplica-se a;

- a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais;
- b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.

A categoria “tribais” se refere a grupos culturalmente diferenciados, cujas trajetórias históricas, sociais e culturais se diferenciam da sociedade nacional (hegemônica). Esta definição se aplica a grupos étnicos muito distintos entre si, de acordo com a realidade nacional de cada país signatário, como destaca a própria OIT:

Teniendo en cuenta la diversidad de los pueblos que busca proteger, el Convenio utiliza la terminología incluyente de ‘pueblos indígenas y tribales’ y atribuye el mismo conjunto de derechos a los dos grupos. En América Latina, por ejemplo, el término ‘tribal’ ha sido aplicado a ciertas comunidades afrodescendientes.

Los pueblos indígenas y tribales son a menudo designados por expresiones nacionales tales como adivasis, montañeses, tribus de las colinas, cazadores-recolectores, y numerosos países han establecido registros específicos de estos pueblos¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Manual para los mandantes tripartitos de la OIT - Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), 2013, p. 2-3.



No caso do Brasil, são povos tribais os povos e comunidades tradicionais, aqui incluindo as comunidades quilombolas, comunidades ribeirinhas, pantaneiras, caiçaras, povos ciganos, pomeranos, entre outros grupos com identidade étnica-cultural diferenciada. Em um primeiro momento, o Estado brasileiro hesitou em reconhecer as comunidades quilombolas como sujeitos da Convenção nº. 169. O reconhecimento oficial ocorreu apenas em 2011, em relatório de aplicação da Convenção enviado pelo governo federal à OIT. O reconhecimento foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3239.

No Brasil, em que pese a Constituição e a sociobiodiversidade existente no território nacional, constata-se ainda muitas violações quanto ao reconhecimento dos sujeitos e à eficaz aplicação da Convenção nº. 169 aos povos e comunidades tradicionais em geral, incluindo indígenas, quilombolas e os outros grupos, tais como comunidades ribeirinhas, beiradeiras, de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, entre outras.

A definição da categoria "povos e comunidades tradicionais" possui fundamento tanto sob o ponto de vista jurídico, quanto antropológico e se inspira na conceituação de povos tribais, tal como aquilatado na Convenção nº. 169. O quadro abaixo compara a definição de povos tribais às conceituações de povos e comunidades tradicionais previstas no Decreto nº. 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, e na Lei nº. 13.123/2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição equitativa de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade:



Convenção nº. 169	Decreto nº. 6.040/2007	Lei nº. 13.123/2015
<p>Artigo 1º, 1. A presente convenção aplica-se:</p> <p>a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;</p> <p>2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.</p>	<p>Artigo 3º, 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;</p>	<p>Artigo 2º, IV - comunidade tradicional - grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição.</p>

Quadro 15. Quadro comparativo sobre a definição de povos tribais e povos e comunidades tradicionais (elaboração própria).

Observa-se que os dois diplomas normativos domésticos adotaram os mesmos critérios da Convenção nº. 169 para a definição de povos tribais, constituído por um elemento objetivo (condições sociais, culturais e econômicas que os diferenciam da coletividade nacional) e um elemento subjetivo (autorreconhecimento enquanto grupo culturalmente diferenciado). Nos diplomas domésticos, a relação com o território e os recursos naturais também é destacada.

A Lei nº. 14.021/2020, que dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19, tem como sujeitos coletivos “povos indígenas, comunidades quilombolas, pescadores artesanais e demais povos e comunidades tradicionais”, manifestando o entendimento do legislador quanto às semelhanças entre as realidades sociais, históricas e territoriais desses grupos, em consonância o tratamento estabelecido na Convenção nº. 169.

Verifica-se que os diplomas legais referidos incorporam os critérios convencionais à definição dessa categoria. Neste contexto, acertou o legislador, diante das dificuldades de se definir *a priori* a existência social de tal ou tais grupos. Ao manter aberto o critério,



consoante teorias da etnicidade¹⁶⁸, confere maior proteção aos grupos culturalmente diferenciados, que desde sempre estiveram presentes na sociedade brasileira.

A Lei 9.985/2000 - que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) - prevê algumas formas de regularização fundiária dos territórios das populações tradicionais por meio da criação de unidades de conservação, tais como Reservas Extrativistas (artigo 18) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (artigo 20). Embora não defina expressamente, a Lei associa as populações tradicionais a “sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais” (artigo 20), bem como a atividades de extrativismo e de agricultura de subsistência (artigo 18).

Nesse sentido, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio elaborou, por solicitação do Procurador-Chefe, o Parecer nº. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU em que trata da sobreposição entre unidades de conservação de proteção integral e territórios tradicionais. Considerando as populações tradicionais como sujeitos da Convenção nº. 169 e do direito à consulta prévia, o parecer defendeu um “filtro constitucional e convencional” do artigo 42, a fim de que seja admitida a permanência dos povos e comunidades tradicionais que ocupem territórios afetados como unidade de conservação de proteção integral.

Portanto, o Estado brasileiro vem reconhecendo desde a Constituição Federal de 1988 a existência social de grupos culturalmente diferenciados no Brasil, em diversos textos normativos.

Conforme o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) instituído pelo Decreto nº. 8.750 de 09 de maio de 2016, a categoria genérica de “povos e comunidades tradicionais” abrange os povos indígenas, as comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba,

¹⁶⁸ BARTH, Frederik. Teorias da etnicidade. Seguido de "grupos étnicos e suas fronteiras". 2a.ed. São Paulo, ed. Unesp, 2011.



quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos e fecho de pasto, ribeirinhos, cipozeiros, andirobeiros, caboclos, entre outros grupos. As diferentes designações utilizadas, portanto, expressam esse movimento de igual dignidade para uma maior proteção dos diversos grupos, reconhecendo o critério do autorreconhecimento (ou atribuição), conforme Convenção nº. 169 e Decreto nº. 6.040/ 2007.

O Estado do Pará, por sua vez, tem reconhecido as populações tradicionais como sujeitos da Convenção nº. 169 e do direito à consulta prévia. É o que se depreende do Decreto Estadual nº. 343/2019, que instituiu “Grupo de Trabalho incumbido de sugerir normas procedimentais voltadas à realização de consultas prévias, livres e informadas” e que incluiu expressamente “os povos e populações tradicionais” como sujeitos do direito à consulta prévia.

Válido citar também que o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará - IdeflorBio (órgão gestor das unidades de conservação estaduais) consultou comunidades tradicionais acerca da proposta de redimensionamento, requalificação e recategorização do Parque Estadual Charapucu, tal como divulgado na imprensa oficial do Estado¹⁶⁹. Processo semelhante de reconhecimento de distintos grupos vem ocorrendo nos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins (as chamadas quebradeiras de coco babaçu), de Sergipe (catadoras de mangaba), da Bahia (comunidades de fundo de pastos), do Paraná (faxinalenses e povo cigano), entre outros.

No âmbito do Poder Judiciário, o TRF1 tem construído uma importante jurisprudência acerca da aplicabilidade do direito à consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais. Exemplificativamente, temos o reconhecimento do direito dos pescadores artesanais de serem consultados acerca do projeto de instalação do Terminal de Uso Privado da Empresa Brasileira de Portos de Santarém - Embraps, no Lago do Maicá em Santarém/PA¹⁷⁰; das comunidades ribeirinhas quanto ao Polo Naval do Amazonas¹⁷¹; e o das comunidades ribeirinhas e extrativistas da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns de serem

¹⁶⁹ Disponível em: <<https://agenciapara.com.br/noticia/6709/>>. Acesso em 26 jan. 2022

¹⁷⁰ Agravos de Instrumento nº. 0057850-85.2016.4.01.0000, 0030809-46.2016.4.01.0000 e 0027843-13.2016.4.01.0000

¹⁷¹ Agravos de Instrumento nº. 0031507-23.2014.4.01.0000 e 0032360-32.2014.4.01.0000



consultadas acerca de um projeto de concessão florestal madeireira¹⁷². O Tribunal possui uma vasta jurisprudência reconhecendo comunidades tradicionais como sujeitos coletivos do direito à consulta prévia¹⁷³.

Portanto, considerando a convergência entre as definições da Convenção nº. 169 e da legislação doméstica, tem-se que os povos e comunidades tradicionais, enquanto povos tribais, são sujeitos do direito à consulta prévia, livre e informada. Além desta confluência legal, o reconhecimento também tem avançado na jurisprudência e no âmbito do Poder Executivo, com reconhecimentos tanto a nível federal, quanto estaduais e municipais, em específico.

5.1.2.3. A ausência de consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu

Passamos, então, a analisar se as comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu foram consultadas sobre o Projeto Volta Grande. Tendo em vista que a FUNAI não possui atribuição legal para se pronunciar no licenciamento ambiental quanto aos impactos sobre comunidades tradicionais não indígenas, não há qualquer registro de consulta aos ribeirinhos da Volta Grande do Xingu no Processo/FUNAI nº 08620.019136/2012-40. Assim, para uma resposta mais minuciosa ao quesito (se os ribeirinhos foram ou não consultados nos termos da Convenção nº. 169), seria importante analisar a íntegra dos autos do Processo/SEMAS nº. 2012/0000005028, à qual não obtivemos acesso.

¹⁷² Agravo de Instrumento nº. 1014278-86.2021.4.01.0000

¹⁷³ TRF1, Agravo de Instrumento nº. 1026716-47.2021.4.01.0000, Relator Desembargador Souza Prudente, 2 de dezembro de 2021;
TRF1, Agravo de Instrumento nº. 19093-27.2013.4.01.0000, Relator Desembargador João Batista Moreira, 12 de abril de 2013;
TRF1, Agravo de Instrumento nº. 0045734-47.2016.4.01.0000, Relator Desembargador Souza Prudente, 12 de setembro de 2015;
TRF1, Mandado de Segurança nº. 10000831-70.2017.4.010000, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, 28 de novembro de 2017;
TRF1, Agravos de Instrumento nº. 0032360-32.2014.4.01.0000 e 0031507-23.2014.4.01.0000, Relator Desembargador Ney Bello, 12 de junho de 2015;
TRF1, Agravo de Instrumento nº 1026695-08.2020.4.01.0000, Relator Convocado Ilan Presser, 20 de agosto de 2020.



No entanto, é possível tecer algumas considerações a respeito a partir da análise da Ação Civil Pública nº. 0801861-11.2020.8.14.0005, movida pela Defensoria Pública do Pará em Altamira em face da Belo Sun Mineração Ltda. e do Estado do Pará em razão da ausência de consulta prévia às comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu. Em sede de contestação, nem a Belo Sun Mineração Ltda.¹⁷⁴, nem o Estado do Pará¹⁷⁵, sustentam que teria sido realizada consulta prévia aos ribeirinhos.

A empresa afirma que “não foi exigida a realização de uma consulta prévia, livre e informada, até porque se, eventualmente, esta fosse pertinente, deveria ter sido realizada por entidade de governo (item 0124) e não pela empresa, quando da concessão dos direitos minerários”. Ao mesmo tempo em que questiona a aplicabilidade da consulta prévia ao caso (“ainda que seja discutível a pertinência da realização da eventual consulta quando inexistente previsão legal para direitos minerários validamente concedidos e anteriores à 2005 e quando inexistente um território ribeirinho devidamente constituído ou delimitado”), afirma que as comunidades participaram “das audiências públicas, das reuniões e oficinas participativas”¹⁷⁶.

O Estado do Pará afirma que as comunidades da Volta Grande do Xingu não seriam tradicionais, pois não se autoidentificam como tal. Por outro lado, afirma que “solicitou ao empreendedor que realizasse reuniões participativas com as comunidades locais” e que foi assegurada “a participação no processo de licenciamento ambiental, através das reuniões participativas e das audiências públicas, verificando que essas populações ribeirinhas foram consultadas”¹⁷⁷.

No que diz respeito aos argumentos de defesa contrários à aplicabilidade da consulta, cabem algumas considerações. Em primeiro lugar, conforme discutido acima, o reconhecimento territorial não é condição de titularidade do direito à consulta prévia. Em segundo, descabido o argumento da empreendedora de que a consulta deveria anteceder exclusivamente a concessão dos processos minerários, uma vez que toda e qualquer medida

¹⁷⁴ Ação Civil Pública nº. 0801861-11.2020.8.14.0005, Id. 20363825

¹⁷⁵ Ib. Idem, Id. 20537597.

¹⁷⁶ Ib. Idem, Id. 20363825.

¹⁷⁷ Ib. Idem, Id. 20537597.



administrativa que possa afetar diretamente os povos indígenas e tribais deve ser consultada. Ademais, é no licenciamento que se discute a viabilidade socioambiental do empreendimento e as eventuais medidas de controle de impactos. Em terceiro, não encontra respaldo no próprio licenciamento o argumento de que as comunidades não seriam diretamente afetadas, uma vez que há comunidades na Área Diretamente Afetada e Área de Influência Direta, inclusive com previsão de remoção compulsória. Além disso, embora as distâncias da Portaria Interministerial nº. 60/2015 não possam ser utilizadas para excluir comunidades do direito à consulta prévia - conforme discutido acima -, há muitas comunidades tradicionais localizadas dentro do raio de 10 km para fins de presunção de impactos.

Por fim, ainda quanto à aplicabilidade, não se coaduna com a Convenção nº. 169 o argumento do Estado do Pará de que as comunidades da Volta Grande do Xingu não seriam comunidades tradicionais, pois não se autoafirmariam como tal. Estes pareceristas desconhecem a realidade particular de cada uma das comunidades da Volta Grande, de modo que não seria o caso de afirmar que todas elas se apresentem, coletivamente, enquanto comunidades tradicionais. No entanto, tecemos algumas considerações no sentido de verificar a postura do Estado do Pará quanto às diretrizes da afirmação e do reconhecimento da identidade étnica estabelecidas na Convenção nº. 169, em particular ao direito à autoidentificação, previsto no artigo 1º, e ratificado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3239.

Deve-se ter em vista que “povos e comunidades tradicionais” é uma categoria jurídica e política, que não pode ser essencializada. Ela propõe-se a aglutinar identidades coletivas muito diversas entre si. Não raro as comunidades desconhecem a categoria e, localmente, identificam-se como “ribeirinhos”, “beiradeiros”, “pescadores” e “extrativistas”, que ao cabo são comunidades tradicionais. Nesse sentido, grande parte das comunidades da Volta Grande se identifica como “ribeirinhas” ou “de pescadores artesanais”.

A contestação ignora que o próprio Estudo de Impacto Ambiental do Projeto Volta Grande caracteriza (ainda que timidamente) o modo de vida e as atividades produtivas das comunidades da Volta Grande, nomeando-as expressamente como ribeirinhas e populações tradicionais:



P07 - ITEM 4.4 DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DO MEIO ANTRÓPICO

4.4.6 - Relações de Dependência da População Com os Recursos Naturais¹⁷⁸

De fato, na área de estudo na região do Volta Grande, as organizações sociais existentes na Vila da Ressaca, Ilha da fazenda, Garimpo do Galo e Garimpo do Itatá são dependentes economicamente e socialmente das atividades provenientes da extração dos recursos naturais. Registra-se, também, nestes localidades pouca ou nenhuma inserção no mercado e forte dependência dos recursos naturais como meio de subsistência para complementação alimentar.

[...]

Em relação ao extrativismo vegetal, observou-se dependência da população com a extração de oleaginosas, frutos, sementes e madeira.

[...]

Em relação à caça da fauna local, de acordo com dados de campo, a maior parte dos caçadores possuem ações de caráter de subsistência, onde muitas das vezes os animais silvestres representam, para algumas famílias, a única fonte de proteína diária.

[...]

Quanto a pesca, esta é muito comum em populações tradicionais, tanto ribeirinhas quanto indígenas e são voltadas, principalmente, para a subsistência da unidade familiares. Em alguns casos, o excedente pesqueiro é comercializado nas comunidades. Tais características podem ser observadas na região da Volta Grande do Rio Xingu, onde os produtos pesqueiros correspondem a maior parte da proteína animal consumida.

As comunidades também são identificadas como ribeirinhas no Programa de Monitoramento das Condições de Vida das Populações da Volta Grande do Xingu, que integra o Plano Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte¹⁷⁹:

Programa de Monitoramento das Condições de Vida das Populações da Volta Grande do Xingu

14. Plano de gerenciamento integrado da Volta Grande do Xingu

14.2. Programa de monitoramento das condições de navegabilidade e das condições de vida

14.2.3. Projeto de monitoramento das condições de vida das populações da Volta Grande

¹⁷⁸ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, n. 20364578, p. 25 e seguintes.

¹⁷⁹ Ação Civil Pública nº. 0801861-11.2020.8.14.0005, Id. 18784500.



O Projeto de Monitoramento das Condições de Vida das Populações da Volta Grande (PBA 14.2.3) tem como principal objetivo monitorar a evolução dos aspectos socioeconômicos e culturais nas etapas de implantação e operação da UHE Belo Monte em relação à possibilidade de alteração das condições de vida das populações residentes no Trecho de Vazão Reduzida (TVR), principalmente no que tange ao uso do rio Xingu e de seus principais afluentes na Volta Grande – rio Bacajá e igarapés Itatá, Ituna e Bacajaí.

A necessidade de monitoramento da evolução das condições de vida sob os aspectos socioeconômicos e culturais decorre do fato de que estas comunidades possuem “condições sociais, culturais e econômicas” que as distinguem da sociedade envolvente, notadamente por seus sistemas sustentáveis de manejo dos recursos aquáticos e florestais e por terem seus modos de vida profundamente atrelados aos usos do rio Xingu.

Recorde-se, finalmente, que a Quinta Turma do TRF1 julgou em 1 de dezembro de 2021, de forma unânime, que as comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu possuem o direito de serem previamente consultadas quanto à revisão do Hidrograma de Consenso da UHE Belo Monte¹⁸⁰.

Acerca dos direitos, violações de direitos humanos e danos socioambientais às comunidades ribeirinhas atingidas pela UHE Belo Monte, com a expulsão (deslocamento forçado) de seus territórios tradicionais, um estudo amplo e aprofundado foi realizado por equipe multidisciplinar de pesquisadores, coordenado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) em 2016, no qual participamos como integrantes do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica (PUCPR) e Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental.

Em visita *in loco* às comunidades da Volta Grande do Xingu, naquele momento pudemos coletar relatos das comunidades ribeirinhas, que já denunciavam a ameaça do megaprojeto de Belo Sun incidindo no mesmo território já degradado e impactado pela hidrelétrica, também demonstravam a vida comunitária afetada pelo medo e pânico em relação a possibilidade de um crime-desastre ambiental (rompimento da barragem). Um

¹⁸⁰ Agravo de Instrumento nº. 1026716-47.2021.4.01.0000.



amplo estudo multidisciplinar sobre as violações, o direito às reparações, restituição e recuperação do território tradicional ribeirinho foi realizado¹⁸¹.

Em síntese, os licenciamentos do Projeto Volta Grande e da UHE Belo Monte identificaram a presença de comunidades tradicionais na Volta Grande do Xingu e o TRF1, em 2021, reconheceu o direito destes grupos a serem consultados, de modo que é sem fundamento o argumento do Estado do Pará de que inexistiria população tradicional na região.

Embora negue a aplicabilidade do direito à consulta prévia às comunidades tradicionais da Volta Grande - o que por si só implica na impossibilidade de a consulta ter sido de fato realizada -, a Belo Sun Mineração Ltda. junta aos autos da Ação Civil Pública nº. 0801861-11.2020.8.14.0005 alguns registros de reuniões, os quais passamos a analisar:

¹⁸¹ SBPC. A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte: relatório da SBPC : [livro eletrônico] / Sônia Barbosa Magalhães, Manuela Carneiro da Cunha (Orgs.). – São Paulo: SBPC, 2017. Disponível em: <<https://direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/03/belomonte.pdf>> . Acesso em 20 de janeiro de 2022.



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	ID.
29/08/2012	Senador José Porfírio	Belo Sun Mineração Ltda.	Sociedade civil	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
31/08/2012	Vila do Galo	Belo Sun Mineração Ltda.	Comunitários	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
31/08/2012	Vila da Ressaca	Belo Sun Mineração Ltda.	Comunitários	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
01/09/2012	Garimpo do Itatá	Belo Sun Mineração Ltda.	Sociedade civil	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
s.d.	Ilha da Fazenda	Belo Sun Mineração Ltda.	Sociedade civil	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
03/09/2012	Prefeitura Municipal de Altamira	Belo Sun Mineração Ltda.	Sociedade civil	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
13/09/2012	Senador José Porfírio	Belo Sun Mineração Ltda., SEMAS, MPE, DPE, Prefeitura de Senador José Porfírio e Câmara Municipal de	Sociedade civil	Audiência Pública	20365197
13/01/2013	Vila Ressaca	Belo Sun Mineração Ltda., SEMAS, MPE, DPE, MPF, PGE, Prefeitura de Senador José Porfírio e Câmara	Sociedade civil	Audiência Pública	20365193
12/01/2017	Vila Ressaca	-	Comunitários	O f i c i n a	20365590

Documento assinado via Token digitalmente por FRANCISCO DE ASSIS MARINHO FILHO, em 16/02/2022 11:35. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0f2698re.0c84b33a.fed01f0.1fe752c8



DATA	LOCAL	PARTICIPANTES	PÚBLICO	OBJETO	ID.
29/08/2012	Senador José Porfírio	Belo Sun Mineração Ltda.	Sociedade civil	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
31/08/2012	Vila do Galo	Belo Sun Mineração Ltda.	Comunitários	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
31/08/2012	Vila da Ressaca	Belo Sun Mineração Ltda.	Comunitários	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
01/09/2012	Garimpo do Itatá	Belo Sun Mineração Ltda.	Sociedade civil	“Apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”	20365594
13/01/2017	Senador José Porfírio	-	Sociedade civil	Oficina participativa	20365617

Quadro 16. Sistematização das reuniões (elaboração própria).

Além das reuniões sistematizadas no quadro, a empresa junta aos autos registros das reuniões com os indígenas das aldeias Terra Wangã, Paquicamba e Furo Seco¹⁸² e com os indígenas “desaldeados” da Ilha da Fazenda¹⁸³. No entanto, a ação em comento trata apenas da consulta prévia às comunidades tradicionais não indígenas, de modo que os registros não têm relação com o objeto da lide.

Observa-se que a Belo Sun Mineração Ltda., em sua contestação, tentou afastar a obrigatoriedade da consulta prévia argumentando que teriam sido realizadas audiências públicas, reuniões informativas e oficinas participativas. Tais espaços de participação não se confundem com consulta prévia, pelas razões longamente debatidas no item anterior.

¹⁸² Ib. Idem, n. 20365200, 20365210, 20365202, 20365208 e 20365217.

¹⁸³ Ib. Idem, n. 20365202.



O objeto dos encontros, segundo o próprio empreendedor, foi “apresentar o Projeto Volta Grande do Xingu e comunicação sobre a Audiência Pública”. As reuniões informativas e oficinas participativas foram conduzidas pelo próprio empreendedor, sem nenhuma participação da SEMAS, órgão licenciador do empreendimento e portanto parte indispensável do processo, o que também afasta qualquer possibilidade de que ditas reuniões tenham integrado um processo de consulta prévia, nos termos da Convenção nº. 169.

Além disso, no já mencionado julgamento do Agravo de Instrumento nº. 1026716-47.2021.4.01.0000, a Quinta Turma do TRF1 diferenciou a consulta prévia de outros espaços participativos, tais como audiências públicas, conselhos deliberativos e reuniões informativas.

Por todo o exposto, conclui-se, analisando os autos do Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, que os indígenas “desaldeados” não foram consultados sobre o Projeto Volta Grande, em contrariedade à Convenção nº. 169 e ao acórdão proferido pelo TRF1 nos autos da Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903.

Analisando os documentos e manifestações constantes na Ação Civil Pública nº. 0801861-11.2020.8.14.0005, é possível afirmar que as comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu também não foram consultadas sobre o empreendimento. Nesse caso, como não se obteve acesso integral ao Processo/SEMAS nº. 2012/0000005028, esta equipe de pareceristas se dispõe a analisar registros de reuniões que eventualmente não constem nos autos judiciais e que venham a ser requisitados pelo Ministério Público Federal, a fim de verificar se cumprem ou não aos padrões mínimos do direito à consulta prévia.

5.1.2.4. Ausência de consulta aos Xikrin da Terra Indígena Trincheira Bacajá

Já em sua primeira manifestação no licenciamento, a FUNAI elaborou informação técnica determinando que constasse no termo de referência a necessidade de ser avaliada a incidência de impactos em outras terras indígenas além da Paquiçamba e Arara da Volta Grande, no caso as Terras Indígenas Trincheira Bacajá e Koatinemo:



Também deverá constar no Termo de Referência a análise acerca da necessidade de serem contemplados outros grupos indígenas da região, caso constatada a incidência de interferências em outras terras indígenas (em especial as TI Koatinemo e Trincheira Bacajá);

8. Este efeito sinérgico apresenta elementos passíveis de causar danos socioambientais diretos nessas terras indígenas, pois a operação em conjunto dos dois empreendimentos em área tão exígua irá potencializar os efeitos negativos de ambos¹⁸⁴.

Nesse sentido, o termo de referência definitivo incluiu a Terra Indígena Trincheira Bacajá¹⁸⁵. A SEMAS, no entanto, emitiu a Licença Prévia nº. 1.312/2014 e desconsiderou a exigência da FUNAI, replicando como medida condicionante apenas a obrigatoriedade de produzir o Estudo do Componente Indígena quanto às Terras Indígenas Paquiçamba e Arara da Volta Grande (Condicionante nº. 26).

O empreendedor solicitou a exclusão da TI Trincheira Bacajá do termo de referência "por se encontrar distantes mais que o dobro do parâmetro estabelecido na Portaria nº. 419/2011, e localizada a montante do empreendimento"¹⁸⁶. A FUNAI acatou o pedido, sob o argumento de que "a terra indígena Trincheira Bacajá localiza-se a uma distância de 36 km em linha reta do empreendimento".

Os Xikrin dirigiram diversos requerimentos à FUNAI para que fossem consultados e contemplados no Estudo do Componente Indígena¹⁸⁷. Em sua última resposta, a FUNAI negou o pedido, reafirmando que a distância do empreendimento para a Terra Indígena Trincheira Bacajá seria superior ao raio de presunção de impactos previsto na Portaria Interministerial nº. 60/2015:

¹⁸⁴ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, p. 137/138 (Informação nº. 449/CGLIC/2012).

¹⁸⁵ Ib. Idem, p. 471/472; 473/491 (Ofício nº. 741/2013/DPDS/FUNAI-MJ).

¹⁸⁶ Ib. Idem, p. 526/529.

¹⁸⁷ Ib. Idem, n. 2765832 e 3311914 (Ofício nº. 22/ABEX).



4. De acordo com a análise cartográfica feita pela Diretoria de Proteção Territorial por meio da Informação Cartográfica nº 0172/12 (SEI nº 2789395), em anexo, a Terra Indígena Trincheira Bacajá se encontra a uma distância de aproximadamente 39 km do Projeto Volta Grande, praticamente quatro vezes a distância prevista na portaria [Portaria Interministerial nº. 60/2015, Anexo I]. Assim, não há previsão para a inclusão desta terra indígena no licenciamento ambiental do empreendimento e não há presunção de impactos do projeto à Terra Indígena Trincheira Bacajá. Não havendo a presunção de impactos, não há que se falar em medidas administrativas (emissão de licenças ambientais) passíveis de afetarem a Terra Indígena Trincheira Bacajá em relação a este atual empreendimento que ensejem a consulta às comunidades desta terra indígena¹⁸⁸.

Conforme explicado acima, para que um grupo tenha direito a ser consultado, é suficiente a demonstração de que será potencialmente afetado pela medida administrativa, não sendo necessária a comprovação de impactos atuais e efetivos, mesmo porque se trata de consulta que deve anteceder qualquer autorização ao empreendimento. Trata-se de uma definição que demanda uma avaliação técnica multidisciplinar, com a participação dos próprios grupos, que conhecem seu território e suas dinâmicas de convivência e uso dos recursos naturais.

Não cabe, portanto, a estes pareceristas entrar nos meandros sobre a técnica de avaliação de impactos, pois informações imprescindíveis à definição do direito só podem ser obtidas a partir de dados primários, auscultando as comunidades afetadas, daí a importância da consulta, pedra angular da Convenção nº. 169¹⁸⁹. No entanto, analisando os documentos que constam nos autos do Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40 e as informações

¹⁸⁸ Ib. Idem, n. 2783298 (Ofício nº. 50/2021/CGLIC/DPDS/FUNAI).

¹⁸⁹ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Asamblea General de Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/12/34. 15 jul. 2009.



públicas disponíveis, é possível afirmar que está sendo violado o direito à consulta prévia dos Xikrin, da Terra Indígena Trincheira Bacajá, sobre o Projeto Volta Grande. Vejamos.

Em primeiro lugar, conforme debatido em profundidade no item 3, viola a Convenção n.º. 169 a utilização das distâncias de presunção de impactos da Portaria Interministerial n.º. 60/2015 para a negação do direito à consulta prévia. Este é o único argumento utilizado pela FUNAI. É grave o fato de a fundação indigenista ter mudado de posição, sem que tenha ocorrido qualquer alteração no cenário fático e sem nenhum fundamento adicional ou superveniente. Incluiu a Terra Indígena Trincheira Bacajá no termo de referência e, após solicitação do empreendedor, a excluiu, com fundamento em uma normativa que já existia à época da expedição do termo; lembrando o quão arbitrário é o critério utilizado pela Portaria para definição dos impactos.

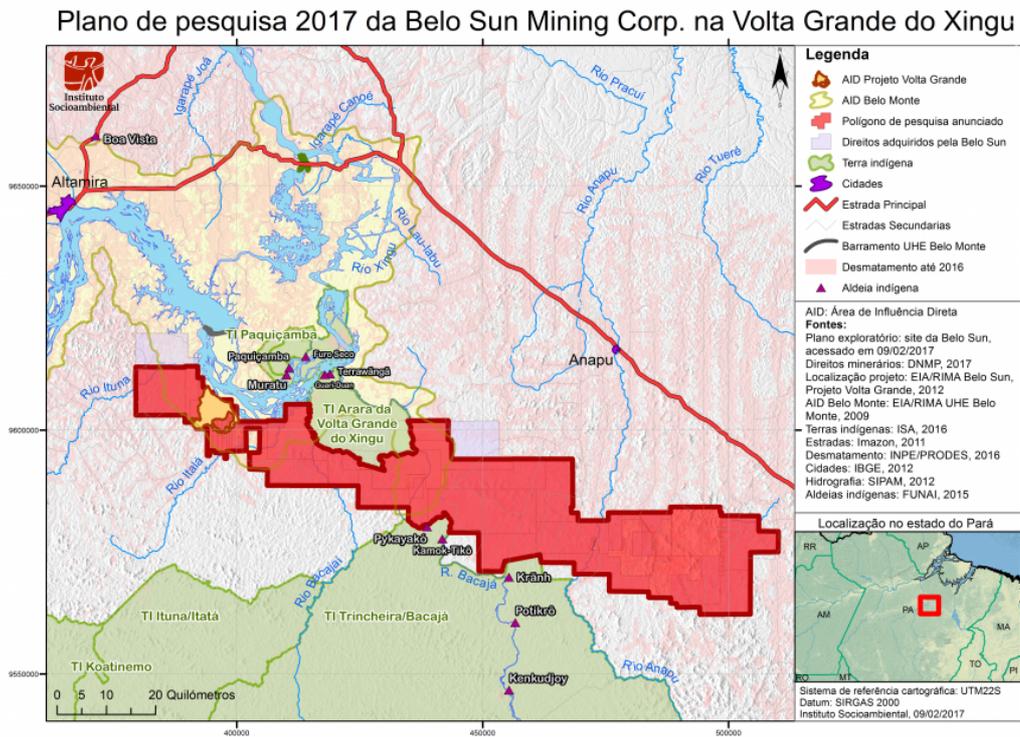
Em segundo lugar, ao longo de todo o licenciamento, a FUNAI chamou atenção para a necessidade de avaliação técnica dos impactos sinérgicos com a UHE Belo Monte. A Volta Grande do Xingu é o epicentro dos impactos diretos da hidrelétrica e atualmente seus povos enfrentam uma situação de emergência social, econômica e ambiental. O rio Bacajá, principal curso d'água do território dos Xikrin, teve seu regime de vazão profundamente afetado pela aplicação do Hidrograma de Consenso da UHE Belo Monte, causando prejuízos às atividades produtivas e de subsistência dos indígenas. Além disso, em decorrência da mudança do uso do solo na região provocada pela usina, a Terra Indígena Trincheira Bacajá tem sido intensamente invadida e desmatada, conforme denúncias que vêm sendo apuradas pelo Ministério Público Federal de Altamira e de Redenção.

Nesse cenário, o próprio IBAMA, ente licenciador da UHE Belo Monte, e a FUNAI se manifestaram no sentido de que não deve ser autorizado qualquer empreendimento de significativo impacto ambiental na Volta Grande do Xingu durante o período de seis anos de testes do Hidrograma de Consenso e de monitoramento das condições sociais e ecológicas na região¹⁹⁰. Sendo assim, não se pode afirmar, *aprioristicamente* e sem qualquer respaldo técnico, que um empreendimento do porte do Projeto Volta Grande não impactará os Xikrin da Trincheira Bacajá, que já sofrem severos impactos da UHE Belo Monte, o que pode ser potencializado pelos impactos sinérgicos (e não estudados) do empreendimento minerário.

¹⁹⁰ Ofício n.º. 77/2018/CGTEF/DILIC-IBAMA e Informação Técnica n.º 223/2015/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ.



Por fim, a significativa possibilidade de expansão da exploração minerária pela Belo Sun Mineração Ltda. para os arredores da Terra Indígena Trincheira Bacajá, por si só, demanda que os Xikrin sejam consultados. O mapa abaixo, extraído dos autos do Processo/FUNAI n.º 08620.019136/2012-40, revela que a empresa titulariza dezenas de processos minerários de extração de ouro contíguos à Terra Indígena Trincheira Bacajá:



Mapa 3. Plano de Pesquisa 2017 da Belo Sun Mining Corp. na Volta Grande do Xingu (Instituto Socioambiental, 2017).

Em consulta ao Sistema de Informação Geográfica da Mineração (Sigmine), Portal da Transparência Minerária e ao site da Agência Nacional da Mineração (ANM), apurou-se que a maior parte dos processos minerários cujos polígonos estão nos arredores da Terra Indígena Trincheira Bacajá está em fase de autorização de pesquisa minerária: 850.316/2010, 850.013/2011, 850.696/2011, 850.697/2011, 850.698/2011, 850.699/2011, 850.701/2011, 850.703/2011 e 850.625/2012. Também foi possível verificar que estes processos estão sendo impulsionados pela empresa, que inclusive realizou pesquisas e apresentou relatórios parciais



em 2018 e 2019¹⁹¹. No próprio licenciamento do componente indígena, a empresa indicou a possibilidade de expandir a exploração em um segundo momento.

Considerando que no Estudo de Impacto Ambiental está registrado que a exploração minerária deve se estender por um período de doze anos, tem-se a possibilidade de expansão da mineração, para além da área atualmente licenciada, em um horizonte de curto ou médio prazo.

Sem entrar no mérito da possibilidade jurídica de licenciar o empreendimento em etapas, o fato é que nesta primeira etapa é que serão discutidos os componentes mais essenciais da atividade: a instalação da sede administrativa e da infraestrutura, aspectos técnicos e locacionais, a viabilidade socioambiental do empreendimento, barragem de rejeitos, impactos sinérgicos com a UHE Belo Monte. A possibilidade de debater, de deliberar e de modificar aspectos cruciais da exploração minerária é mais limitada no licenciamento de uma eventual expansão, se comparado ao licenciamento da instalação do empreendimento em si.

À propósito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determina que os Estados devem garantir o direito à consulta e participação “desde as primeiras etapas de elaboração e planejamento da medida proposta” e “em todas as fases de planejamento”, permitindo que os povos indígenas e tribais “possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões”:

167. Posto que o Estado deve garantir esses direitos de consulta e participação *em todas as fases de planejamento* e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser realizados desde as primeiras etapas da elaboração e *planejamento* da medida proposta, a fim de que os povos indígenas *possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões*, em conformidade com as normas internacionais pertinentes.

300. O Tribunal recorda, nesse sentido, que os processos de participação e consulta prévia devem-se realizar de boa-fé, *em todas as etapas preparatórias e de planejamento de qualquer projeto dessa*

¹⁹¹ Ver processo 850.013/2011.



natureza. Além disso, conforme as normas internacionais aplicáveis, nesses casos, o Estado deve garantir efetivamente que o plano, ou projeto, que envolva, ou possa potencialmente afetar o território ancestral, inclua a realização prévia de estudos integrais de impacto ambiental e social, por parte de entidades tecnicamente capacitadas e independentes, e com a participação ativa das comunidades indígenas envolvidas¹⁹².

Conclui-se que limitar o direito à consulta e participação dos Xikrin ao licenciamento de futura expansão da exploração minerária, não os consultando sobre o licenciamento da instalação do empreendimento em si, implica em impedi-los de influenciar a tomada de decisão quanto aspectos essenciais da atividade (a instalação da sede administrativa e da infraestrutura, aspectos técnicos e locacionais, a viabilidade socioambiental do empreendimento, barragem de rejeitos, impactos sinérgicos com a UHE Belo Monte), o que, ao cabo, viola o direito à consulta prévia e participação. Além do mais, o direito à consulta prévia deve ser observado desde as primeiras etapas do planejamento da medida administrativa.

5.2. Objeto

Foi dito acima que o objeto da consulta prévia são as medidas administrativas que autorizam o empreendimento em si, no caso, as licenças ambientais do Projeto Volta Grande, não sendo possível confundir o objeto da consulta com os procedimentos relativos apenas à fase de informação correspondente à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental do Componente Indígena.

Os Estudos do Componente Indígena fazem parte apenas da fase de produção, divulgação e compreensão de informação referente às alterações socioambientais promovidas pelo empreendimento e suas consequências, tanto negativas como positivas, na vida dos povos indígenas, que devem subsidiar a decisão final do órgão licenciador.

Na avaliação da consulta é indispensável diferenciar e não confundir a fase informativa com a fase deliberativa do processo. A obrigação de consulta não se esgota com a

¹⁹² Corte IDH, 2012, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador.



aprovação da informação técnica necessária à adoção de medidas públicas, sua existência e aprovação é apenas um pré-requisito para que as partes legítimas do processo de consulta avancem para sua fase deliberativa.

No presente caso, entende-se que a aprovação dos Estudos do Componente Indígena por parte da Funai avança no processo de consulta, mas não o encerra, estando ainda pendente a fase deliberativa relacionada à oportunidade efetiva dos povos impactados de influenciar a decisão sobre os principais aspectos do empreendimento, como sua viabilidade, localização, concepção, requisitos e condicionantes junto ao órgão ambiental competente, neste caso, a SEMAS do Estado do Pará.

A interpretação de que o processo de consulta foi concluído com a finalização da informação necessária para a avaliação da viabilidade do empreendimento solapa a efetiva participação dos povos indígenas e tribais, tendo em vista que limita-se a influenciar as manifestações de um ente interveniente no processo de licenciamento - no caso, a FUNAI -, sem tratar sequer com o órgão licenciador, titular da medida objeto do processo de consulta .

Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ratifica “que todo projeto de infraestrutura ou exploração de recursos naturais [...] seja tramitado e decidido com participação e em consulta com os povos interessados”¹⁹³. Trata-se de decisões sobre o empreendimento em si, não somente sobre a produção dos estudos. A consulta, pontua a Comissão, não é um “trâmite de quantificação de danos”¹⁹⁴.

No caso sob análise, o próprio TRF1, no julgamento do recurso de apelação na Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903, ao determinar que fosse realizada consulta prévia e elaborado o Estudo do Componente Indígena, explicou que os institutos não se confundem:

XI – A elaboração do ECI não afasta a necessidade de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, na forma da Convenção nº 169 da OIT, já que são institutos que não se confundem entre si, conforme precedente de Relatoria do eminente Desembargador Souza Prudente, que afastou a alegação de litispendência entre ações que possuíam as

¹⁹³ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, Capítulo X, párr. 39 – Recomendación 5.

¹⁹⁴ CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 jun, 2007, párr. 248.



mesmas partes, porém causas de pedir distintas (AC 0005891-81.2012.4.01.3600/MT, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.1111 de 29/10/2013).

Em suma: (i) as reuniões foram conduzidas pela FUNAI, não pela SEMAS; (ii) as reuniões foram posteriores à emissão da Licença Prévia nº. 1.312/2014, que aprovou a viabilidade socioambiental, a localização e os principais aspectos técnicos do empreendimento; (iii) as reuniões se concentraram na discussão de elementos do Estudo do Componente Indígena (como matriz de impactos e possíveis medidas condicionantes), ou seja, apenas sobre a informação disponível no processo de licenciamento e não na deliberação a respeito. Por essas razões, tem-se que o processo de consulta do Projeto da Volta Grande apenas avançou na produção de informação para subsidiar o **objeto de deliberação relativo às licenças ambientais do empreendimento nas quais devem ser definidos os principais aspectos do empreendimento, como sua viabilidade, localização, concepção, requisitos e condicionantes**. A aprovação por parte da Funai do Estudo do Componente Indígena não esgota a obrigação de consulta prevista na Convenção nº. 169, apenas qualifica a informação do processo.

5.3. Prévio

Logo em seguida à abertura do Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, o empreendedor protocolou o Estudo de Impacto Ambiental junto à SEMAS. Posteriormente, foram emitidas a Licença Prévia nº. 1.312/2014 e a Licença de Instalação nº. 2712/2017, sem qualquer manifestação da FUNAI e sem consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e tribais potencialmente afetados pelo Projeto Volta Grande. A FUNAI solicitou à SEMAS a revogação da Licença Prévia e a não emissão da Licença de Instalação¹⁹⁵, ao que foi respondida negativamente.

¹⁹⁵ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, n. 0728209 (Ofício nº. 370/2016/DPDS/FUNAI-MJ e Ofício nº 409/2018/CGLIC/DPDS-FUNAI).



O órgão licenciador não apresentou qualquer arrazoado jurídico que respaldasse a manutenção da Licença Prévia, emitida sem consulta aos povos indígenas e tribais afetados, limitando-se a argumentar o seguinte:

Esta equipe técnica entende que não cabe a revogação da Licença Prévia 1314/2014. [...] Sobre a não participação nas oitivas nos processos de consulta, sobre decisões que já foram tomadas e sobre as quais não poderiam opinar, entendemos que não há prejuízo na realização das mesmas, tendo em vista que o encaminhamento extraído serão acatados por esta SEMAS, dando prosseguimento ao processo de licenciamento ambiental¹⁹⁶.

A esse respeito, o E. TRF1 decidiu o seguinte, em recurso de apelação na Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903:

VIII – Conforme ressaltado pelo Estado do Pará, e não infirmado pelo Ministério Público Federal em contrarrazões ao recurso de apelação, apesar de haver a exigência de oitiva das comunidades indígenas afetadas em razão do empreendimento Projeto Volta Grande, tanto é que acatada a recomendação no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, não há regulamentação específica que exija que a participação dos indígenas ocorra antes da fase das licenças (prévia, de instalação e de operação). Dessa forma, não há óbice ao regular prosseguimento do processo de licenciamento ambiental, com a emissão de licença prévia, desde que contemplado o ECI exigido pela FUNAI e pelo Ministério Público Federal, até porque, na fase da licença prévia não há que se falar em impacto ambiental, vez que, nela, não se autoriza o início das obras, tampouco o funcionamento da atividade.

O TRF1 reconheceu a validade da Licença Prévia 1.312/2014 e suspendeu a Licença de Instalação nº. 2712/2017, cuja validade fora condicionada “à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT”.

Para fundamentar tal entendimento, acórdão parte de duas premissas: (i) a premissa jurídica de que não há norma específica que exija que a participação ocorra antes da fase das licenças; (ii) a premissa fática de que “na fase da licença prévia não há que se falar em

¹⁹⁶ Ib. Idem, n. 0822657(Nota Técnica nº. 17495/GEMIM/CMINA/DLA/SAGRA/2018).



impacto ambiental, vez que, nela, não se autoriza o início das obras, tampouco o funcionamento da atividades". Com o devido respeito ao egrégio tribunal e aos colendos desembargadores, ambas as premissas estão equivocadas. Vejamos.

A Convenção nº. 169 dispõe que os governos deverão consultar os povos indígenas e tribais sempre que forem *previstas* medidas administrativas suscetíveis de afetá-los (artigo 6º, I, a), antes de se empreender ou autorizar (artigo 15, 2). Nessa mesma linha, a Corte Interamericana de Direitos Humanos deliberou que os Estados devem garantir o direito à consulta *em todas as fases de planejamento e desde as primeiras etapas de planejamento da medida proposta*, a fim de que os grupos possam participar verdadeiramente e influenciar a tomada de decisão:

167. Posto que o Estado deve garantir esses *direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento* e desenvolvimento de um projeto que possa afetar o território sobre o qual se assenta uma comunidade indígena, ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, esses processos de diálogo e busca de acordos devem ser realizados *desde as primeiras etapas da elaboração e planejamento da medida proposta, a fim de que os povos indígenas possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões*, em conformidade com as normas internacionais pertinentes¹⁹⁷.

A Corte também ratifica que os povos deverão ser consultados sobre *toda* medida administrativa, o que, por óbvio, inclui a Licença Prévia:

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)¹⁹⁸.

Segundo o artigo 8º, I, da Resolução/CONAMA nº. 237/1997, a Licença Prévia aprova a localização e concepção do empreendimento, atestando sua viabilidade ambiental e estabelecendo seus requisitos básicos e condicionantes. A Portaria Interministerial nº.

¹⁹⁷ CORTE IDH, Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012.

¹⁹⁸ Ib. Idem.



60/2015, por sua vez, dispõe que o termo de referência específico emitido pelos órgãos/entes intervenientes deverá integrar termo de referência do estudo ambiental exigido pelo órgão licenciador, de modo que o Estudo do Componente Indígena deverá, necessariamente, anteceder a Licença Prévia (artigo 4º).

O Protocolo de Consulta Juruna reforça que as consultas devem ser realizadas desde a concepção ou planejamento da medida, para “servir para influenciar a decisão e não somente para legitimá-la”:

Quando o governo deve nos consultar?

A consulta deve acontecer antes que o governo tome alguma decisão sobre nossa terra ou sobre nossos direitos. Só é possível fazer consultas sobre propostas ou ideias, nunca sobre decisões já tomadas. Consultas sobre empreendimentos devem acontecer desde sua concepção ou planejamento.

A consulta precisa ser prévia para ser útil. Em outras palavras, o resultado da consulta deve servir para influenciar a decisão e não apenas para legitimá-la¹⁹⁹.

Ora, não se pode consultar de maneira efetiva e de boa fé um empreendimento concebido como consumado, pelo próprio órgão licenciador. É na fase de emissão da Licença Prévia que são discutidos os principais aspectos do empreendimento, como sua viabilidade, localização, concepção, requisitos e condicionantes. Postergar a consulta para depois da emissão da Licença Prévia implica em sua quase completa inefetividade, uma vez que os grupos não poderão influenciar a tomada de decisão sobre as dimensões mais importantes do empreendimento. Não é lícito, por exemplo, aprovar a viabilidade ambiental de um empreendimento sem que tenha sido confeccionado o Estudo do Componente Indígena e realizada a consulta prévia.

Portanto, é equivocada a premissa jurídica de que inexistiria exigência de que a consulta prévia também ocorra antes da fase de Licença Prévia, uma vez que ela deve ser realizada desde as primeiras etapas de planejamento, antes de qualquer autorização ao empreendimento e que toda medida administrativa precisa ser consultada. A ausência de consulta implica na nulidade absoluta da Licença Prévia nº. 1.312/2014 e da Licença de Instalação nº. 2.712/2017.

¹⁹⁹ Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 21.



Também não procede a premissa fática de que a emissão da Licença Prévia não acarretaria nenhum impacto aos povos e comunidades locais. É fartamente documentado o fato de que o simples anúncio de um empreendimento, sobretudo na região amazônica, é capaz de provocar graves impactos às populações locais. Com o anúncio e a emissão da Licença Prévia, tem início um processo de especulação de terras no entorno do empreendimento, com a valorização do preço do hectare, acirramento dos conflitos fundiários e incremento das invasões dos territórios tradicionalmente ocupados. O simples anúncio da instalação do empreendimento provoca deslocamentos da população, intra e inter região, e, por consequência, acirramento dos recursos, colocando em risco a reprodução física e cultural dos povos indígenas.

Para além das mudanças no uso da terra, no caso específico do Projeto Volta Grande, a emissão da Licença Prévia vem ocasionando impactos, inclusive reconhecidos judicialmente, mesmo antes da instalação do empreendimento em si.

Na Ação Civil Pública nº. 0005149-44.2013.8.14.0005 movida pela Defensoria Pública do Estado do Pará em face da Belo Sun Mineração Ltda. e outros, **o Juízo da Vara Agrária da Comarca de Altamira reconheceu, em decisão publicada em 18 de agosto de 2021, que a mineradora vem restringindo o acesso de algumas comunidades a recursos naturais fundamentais para sua subsistência, ao interditar a área e impedir atividades de pesca, caça, extrativismo e agricultura:**

Diante deste cenário, e considerando as decisões judiciais já existentes nestes autos, esclareço, como acima apontado, que permanece em vigor a decisão que deliberou pela imediata retirada de placas que restrinjam a livre circulação das populações rurais da Vila Ressaca, Ouro Verde e Galo, bem como também a decisão que impede a retirada dos moradores em dissonância ao estabelecido no procedimento administrativo para a instalação do empreendimento, de modo que reitero o teor das decisões já existentes e em vigor, para determinar à empresa requerida que retire as placas por ventura existentes e que restrinjam a circulação das pessoas na Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde, bem com se ABSTENHA de utilizar segurança armada para intimidar e/ou aterrorizar os moradores, bloquear passagens, acessos e travessões de uso comum, ou impedir de qualquer modo, a circulação de pessoas em referidas áreas [...]



Conclui-se que foi violado o caráter prévio da consulta, já que o processo de consulta não se conclui antes da emissão das licenças ambientais do empreendimento, não sendo possível verificar na motivação ou nas condicionantes da Licença Prévia ou da Licença de Instalação referência alguma ao processo de consulta em curso ou a acordos realizados entre o órgão licenciador e os povos impactados que tratem sobre os principais aspectos do empreendimento, como sua viabilidade, localização, concepção, requisitos e condicionantes.

5.4. Livre

Para que uma consulta prévia seja válida, o Estado deve garantir todas as condições para que o grupo possa se manifestar e deliberar livremente, sem mediações e interferências. Por essa razão, não pode haver intimidação, coerção, ameaça. A consulta também não pode admitir tentativas de desintegração social, por exemplo mediante assédio, cooptação ou mesmo negociações duvidosas e individuais, que desrespeitam as formas de representação e de organização social e política do grupo consultado.

Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirma que a consulta exige “a ausência de qualquer tipo de coerção por parte do Estado [...] ou de terceiros que atuem com sua autorização ou aquiescência” e é incompatível com “intenções de desintegração da coesão social”:

186. [...] Nesse sentido, é inerente a toda consulta com comunidades indígenas o estabelecimento de “um clima de confiança mútua”, e a boa-fé exige a *ausência de qualquer tipo de coerção* por parte do Estado, ou de agentes, ou terceiros que atuem com sua autorização ou aquiescência. Além disso, a mesma consulta, com boa-fé, é incompatível com práticas como as intenções de desintegração da coesão social das comunidades afetadas, seja mediante a corrupção dos líderes comunais ou do estabelecimento de lideranças paralelas, seja por meio de negociações com membros individuais das comunidades, contrárias às normas internacionais²⁰⁰.

A Corte IDH também pontua que a presença de segurança com membros armados é incompatível com uma consulta de caráter livre:

²⁰⁰ Corte IDH, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012



193. Dessa maneira, é possível considerar que o Estado apoiou a atividade de exploração petrolífera da empresa CGC, ao fornecer-lhes segurança com membros de suas forças armadas em determinados momentos, o que não favoreceu um clima de confiança e respeito mútuo para alcançar o consenso entre as partes.

194. Por outro lado, os atos da empresa, ao pretender legitimar suas atividades de exploração petrolífera e justificar suas intervenções no território Sarayaku, deixaram de respeitar as estruturas próprias de autoridade e representatividade dentro e fora das comunidades²⁰¹.

Não é possível analisar com profundidade, a partir dos documentos constantes nos autos administrativos, se foram garantidas as condições mínimas para a realização de uma consulta livre. Nesse caso, sugere-se ao Ministério Público Federal que solicite informações aos indígenas e ribeirinhos da Volta Grande do Xingu: (i) se o Projeto Volta Grande fora apresentado como um fato consumado pelo empreendedor, pela SEMAS ou pela FUNAI; (ii) se houve algum tipo de intimidação por parte de segurança pública ou privada; (iii) se a empresa, ou seus consultores, tentaram travar negociações privadas com lideranças; (iv) se foram ofertados bens ou valores a indivíduos ou ao grupo; (v) se foi respeitado o trecho do Protocolo de Consulta Juruna que dispõe que a consulta deve ser “livre de pressões físicas ou morais. Não aceitaremos a presença de seguranças particulares ou forças policiais que queiram intimidar nosso povo. Tampouco aceitamos tentativas de acordos com lideranças ou indivíduos em troca de favores e de bens”.

No caso específico das comunidades Vila Ressaca, Ouro Verde e Galo, o juízo da Vara Agrária da Comarca de Altamira, nos autos da mencionada Ação Civil Pública nº. 0005149-44.2013.8.14.0005, determinou que a empresa se abstinhasse “de utilizar segurança armada para intimidar e/ou aterrorizar os moradores, bloquear passagens, acessos e travessões de uso comum”:

Diante deste cenário, e considerando as decisões judiciais já existentes nestes autos, esclareço, como acima apontado, que permanece em vigor a decisão que deliberou pela imediata retirada de placas que restrinjam a livre circulação das populações rurais da Vila Ressaca, Ouro Verde e Galo, bem como também a decisão que impede a retirada dos moradores em dissonância ao estabelecido no procedimento administrativo para a instalação do empreendimento, de

²⁰¹ Ib. Idem.



modo que reitero o teor das decisões já existentes e em vigor, para determinar à empresa requerida que retire as placas por ventura existentes e que restrinjam a circulação das pessoas na Vila Ressaca, Galo e Ouro Verde, bem com se ABSTENHA de utilizar segurança armada para intimidar e/ou aterrorizar os moradores, bloquear passagens, acessos e travessões de uso comum, ou impedir de qualquer modo, a circulação de pessoas em referidas áreas [...].

Tal atuação fere o caráter livre que deve permear os processos de consulta prévia.

5.5. Informado

O direito à consulta prévia, enquanto um processo deliberativo, pressupõe que os povos indígenas e tribais tenham acesso a informações, técnicas e independentes, acerca dos impactos e riscos do empreendimento consultado; ressaltando que para esse tipo de empreendimento os riscos envolvidos e a segurança são imprescindíveis para a tomada de qualquer decisão qualificada. A Corte Interamericana afirma que os povos devem ter “conhecimento dos possíveis riscos do plano de desenvolvimento ou investimento proposto, inclusive os riscos ambientais e de salubridade”, o que exige que “o Estado aceite e preste informação, e implica uma comunicação constante entre as partes:

208. Conforme se ressaltou, a consulta deve ser fundamentada, no sentido de que os povos indígenas tenham conhecimento dos possíveis riscos do plano de desenvolvimento ou investimento proposto, inclusive os riscos ambientais e de salubridade. Nesse sentido, a consulta prévia exige que o Estado aceite e preste informação, e implica uma comunicação constante entre as partes.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos relaciona o direito de acesso à informação, em processos de consulta prévia, à salvaguarda do direito à vida e à integridade pessoal em situações de risco ambiental:

308. El carácter informado de la consulta conecta con la obligación de llevar a cabo estudios de impacto social y ambiental con carácter previo a la ejecución de planes de desarrollo o inversión o de concesiones extractivas susceptibles de afectar a estos pueblos.

309. El derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relacionados con planes o proyectos de inversión y desarrollo o concesiones extractivas, y el derecho de acceso a la información, son



dos elementos básicos para “respaldar y acrecentar la capacidad de las personas para salvaguardar y reivindicar” los derechos a la vida y a la integridad personal en situaciones de riesgo ambiental grave, y así contribuir a “lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana”²⁰².

A Corte Interamericana especifica que o Estudo de Impacto Ambiental deve avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos:

206. [...] Além disso, o Tribunal acrescentou que um dos pontos sobre os quais deveria tratar o estudo de impacto social e ambiental é o *impacto acumulado que tem gerado os projetos existentes, e os que gerarão os projetos que tenham sido propostos*²⁰³.

Nesse sentido, a FUNAI, desde a abertura do licenciamento do componente indígena, expõe a necessidade de avaliar os impactos sinérgicos decorrente da operação conjunta dos dois empreendimentos - UHE Belo Monte e Projeto Volta Grande -, o que “irá potencializar os efeitos negativos de ambos”, bem como reconhece que a presença dos dois empreendimentos em uma pequena região irá aumentar a vulnerabilidade das terras indígenas.

8. Este efeito sinérgico apresenta elementos passíveis de causar danos socioambientais diretos nessas terras indígenas, pois a operação em conjunto dos dois empreendimentos em área tão exígua irá potencializar os efeitos negativos de ambos. [...]

9. O próprio Plano de Trabalho apresentado pela Belo Sun Mineração Ltda. indica que a “instalação da UHE Belo Monte, nas imediações da região de pesquisa, insere um novo elemento socioeconômico da dinâmica sociocultural. A proteção dos povos indígenas sofre, nesse sentido, flutuações e arranjos na região”, verificando-se a perspectiva de um empreendimento que se encontra no centro umbilical de uma região com quatro Terras Indígenas no seu entorno.

10. A presença de mais um empreendimento na região tem o potencial de aumentar a vulnerabilidade das terras à entrada de estranhos, principalmente madeireiros. A realização de um empreendimento desse porte que, segundo o empreendedor, será a “maior mina de ouro do Brasil”, com previsão de exploração durante 12 anos, numa área já fragilizada com a instalação da UHE Belo Monte, região afetada pelo

²⁰² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

²⁰³ Corte IDH, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 2012.



desvio da vazão do rio Xingu para alimentar as turbinas elétricas, tende a potencializar os impactos desta UHE. É preciso atentar para a dinâmica do contexto social e da vulnerabilidade das terras indígenas. É necessária uma análise da sobreposição de impactos que afetem os indígenas da região da Volta Grande²⁰⁴.

Os termos de referência, provisório e definitivo, apontaram a necessidade de que o Estudo do Componente Indígena realizasse, “além dos parâmetros usuais, uma análise sinérgica com a UHE Belo Monte”²⁰⁵, dado os impactos gerados pela construção da hidrelétrica no ecossistema e lida dos povos indígenas e ribeirinhos. Na região do empreendimento, a questão da escassez dos recursos hídricos também deve ser considerada, pois compromete a segurança alimentar dos povos indígenas e ribeirinhos.

Apesar da exigência, em resposta à requisição do Ministério Público Federal, o **IBAMA informou que “não participou nem foi instado a participar de reunião técnica” com a SEMAS para “discutir os impactos cumulativos ou sinérgicos entre a UHE Belo Monte e o projeto de mineração Belo Sun”**:

Em atenção ao Ofício nº. 0012/2017/PRM/ATM/GAB1, esclareço que até o presente momento o Ibama não participou nem foi instado a participar de reunião técnica com a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará para discutir os impactos cumulativos ou sinérgicos entre a UHE Belo Monte e o projeto de mineração Belo Sun²⁰⁶.

Mesmo não sendo o atual órgão licenciador, o **IBAMA tem destacado que os efeitos cumulativos e sinérgicos entre os dois empreendimentos poderá elevar eventuais impactos (ou acidentes) no Trecho de Vazão Reduzida da Volta Grande do Xingu a “proporções de gravidade inimagináveis”. Por essa razão, o IBAMA reforçou, em parecer técnico, a necessidade de os efeitos cumulativos serem avaliados e considerados na tomada de decisão:**

²⁰⁴ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, p. 137/138 (Informação nº. 449/CGLIC/2012).

²⁰⁵ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, p. 146 e 471/472; 473/491, respectivamente (Ofício nº. 741/2013/DPDS/FUNAI-MJ).

²⁰⁶ OF 02001.000875/2017-83 DILIC/IBAMA, de 31 de janeiro de 2017



Embora o licenciamento do referido empreendimento não seja, a princípio, de competência federal, está claro que qualquer tomada de decisão com relação às vazões de referência do HC poderá limitar o espectro de ação a serem tomadas em caso de eventuais impactos (ou acidentes) no TVR, elevando-os a proporções de gravidade inimagináveis.

Entende essa análise que a implantação de um segundo empreendimento na VGX torna o processo mais complexo e deve ser considerado na tomada de decisão pelos seus efeitos cumulativos, o que exigirá dados mais robustos e avaliações suficientemente detalhadas para o fim de reduzir ao máximo os prejuízos aos ecossistemas aquáticos e terrestres, às populações residentes no TVR e aos usos múltiplos da água²⁰⁷.

Analizando o Estudo do Componente Indígena protocolado pelo empreendedor em 2020, a FUNAI avaliou que **“apesar de haver uma análise de sinergia pela perspectiva indígena, consideramos que o relatório não se aprofundou na questão sob um ponto de vista mais técnico”**²⁰⁸. Outra omissão importante identificada foi a **carência de informações técnicas detalhadas que garantam a segurança do empreendimento, tendo apontado a necessidade de detalhamento do plano de fechamento da mina, sobretudo quanto ao controle dos rejeitos sólidos ou líquidos após o encerramento das atividades**²⁰⁹, assim como **maiores informações quanto aos riscos de contaminação por arsênio presente nas pilhas de estéril**²¹⁰.

Após reunião com o empreendedor, sem que tivesse complementação de informações, a FUNAI deu anuência à apresentação do Estudo do Componente Indígena, postergando a complementação para a fase de revisão, “após a apresentação do relatório aos indígenas e após sua deliberação quanto à aprovação do relatório”:

43. Dessa forma, considerando-se o acordo feito na Reunião de 01.10.20 e o documento ora apresentado, feitas as ressalvas em

²⁰⁷ Parecer Técnico nº. 152/2021-COVID/CGTEF/DILIC, de 19 de agosto de 2021, p. 7.

²⁰⁸ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, n. 2070318 (Informação Técnica nº 63/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI, parágrafo 1207).

²⁰⁹ Ib. Idem, parágrafo 1208, 1209 e 1211

²¹⁰ Ib. Idem, parágrafo 1212



relação aos esclarecimentos que ainda devem ser feitos em relação ao "Relatório de Resíduos Sólidos do EIA/RIMA, Anexo 12, RT1100179, Relatório Técnico de Classificação de Resíduos Sólidos, Avaliação de Corrosividade, Reatividade e Toxicidade, item 4.2 – Mostra Solubilizada", quanto a captação de algum outro corpo d'água além do rio Xingu, dos rios próximos ao projeto e dos importantes tributários do rio Xingu no trecho de vazão reduzida, e aos demais esclarecimentos e complementações que deverão ser apresentadas na revisão do CI-EIA, sugiro o encaminhamento de Ofício à SEMAS/PA com cópia ao empreendedor informando que os estudos estão aptos a serem apresentados aos indígenas, sendo que as complementações solicitadas na IT 63/2020 e na presente IT deverão ser detalhadas na revisão do CI-EIA após a apresentação do relatório aos indígenas e após sua deliberação quanto à aprovação do relatório, juntamente com as eventuais complementações solicitadas pelos indígenas²¹¹.

Não é legítimo que a FUNAI, à guisa de mudanças de gestão, retroceda em entendimentos consolidados ao longo de todo licenciamento do componente indígena. A postergação da produção de informações cruciais para a aferição da viabilidade social e ambiental da instalação do Projeto Volta Grande, seja quanto aos impactos cumulativos e sinérgicos ou quanto à segurança da barragem, frustra absolutamente o caráter informado da consulta prévia, uma vez que os povos e comunidades tradicionais não tiveram acesso a informações determinantes para a salvaguarda da integridade de seus territórios e modos de vida.

A respeito do caráter informado do processo de consulta, o Protocolo Juruna estabelece que os indígenas devem ser incluídos na elaboração do termo de referência:

Como devem ser discutidas as informações durante a consulta?
Toda consulta deve contar com uma fase de informação ampla e esclarecedora o suficiente antes de qualquer decisão do processo.

²¹¹ Ib. Idem, n. 2630508 (Informação Técnica nº 270/2020/COTRAM/CGLIC/DPDS-FUNAI).



É parte indispensável da fase informativa da consulta a elaboração dos estudos, de forma conjunta e em colaboração conosco [...].

A fase informativa da consulta deve incluir o processo de elaboração de Termos de Referência de estudos de impacto ambiental, sua elaboração conjunta e avaliação dos resultados²¹².

Os Juruna, então, requereram a inclusão dos seguintes itens no termo de referência específico, que deveriam ser contemplados quando da elaboração do ECI²¹³:

a) seja detalhado o Plano de Fechamento da Mina e seja esclarecido como ficará o local da mina após o fim da exploração; (b) seja esclarecida a previsão da alta concentração de arsênio nas pilhas de estéril e a possibilidade de contaminação do meio ambiente por este elemento químico, tanto durante a operação como após o fechamento da mina (ver Relatório de Resíduos Sólidos do EIA/RIMA, Anexo 12, RT1100179, Relatório Técnico de Classificação de Resíduos Sólidos, Avaliação de Corrosividade, Reatividade e Toxicidade, item 4.2 – Mostra Solubilizada); (c) sejam explicados os riscos de rompimento da barragem de rejeitos e suas consequências; (d) seja esclarecido se haverá explosões e se estas podem afetar de alguma forma a UHE de Belo Monte; (e) seja esclarecido sobre as estruturas das pilhas de estéril, sua permeabilidade e se o estéril pode ser colocado de volta na cava; (f) sejam esclarecidas as consequências para a região em caso de contaminação, mais especificamente levando-se em consideração a pouca água presente no Trecho de Vazão Reduzida (TVR); (g) seja esclarecido o número de trabalhadores diretos e indiretos que virão para a região em cada fase do empreendimento; (h) seja esclarecida a utilização da água do rio Xingu e sua relação com o Hidrograma de Consenso do Trecho de Vazão Reduzida; e (i) sejam esclarecidas as questões de emissão de poeiras, ruídos e outros resíduos e decorrência da instalação e operação do empreendimento. Estes itens deverão ser adicionados ao ponto "Caracterização do Empreendimento"²¹⁴.

Nesse ponto, sugere-se ao Ministério Público Federal que requisite à FUNAI que demonstre se todos esses pontos foram devidamente incluídos e respondidos na versão mais atual do Estudo do Componente Indígena protocolado pelo empreendedor. Sugere-se, ainda, que pergunte às representações dos indígenas e ribeirinhos da Volta Grande do Xingu se foram adequadamente informados, em linguagem acessível, sobre os riscos e impactos

²¹² Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 30.

²¹³ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, n. 0972635 e 0972651.

²¹⁴ Ib. Idem, n. 0988454 (Ofício nº 759/2018/CGLIC/DPDS-FUNAI).



potenciais do Projeto Volta Grande. Aos Juruna, pode ser perguntado se fora cumprido o seguinte trecho de seu protocolo: “Para entendermos os impactos e riscos de qualquer projeto, exigimos que as informações sejam dadas em palavras simples e de forma clara, até que todas nossas dúvidas e questionamentos sejam respondidos”²¹⁵.

Outra questão relevante é que três organizações, a Rede Xingu+, o Movimento Xingu Vivo Para Sempre e a Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (AIDA) apresentaram pareceres técnicos que apontam importantes omissões no Estudo de Impacto Ambiental e no Estudo do Componente Indígena, o que impediria a constatação da viabilidade socioambiental do Projeto Volta Grande. No caso da AIDA, trata-se de um parecer técnico com “informações sobre a metodologia de avaliação de impactos, possibilidade de infiltração de contaminantes pelo subsolo, risco de liberação de substâncias nocivas, ruptura de barragem de rejeitos, plano de fechamento da mina e modelo hidrogeológico do Projeto de Ouro Volta Grande, do EIA-CI de Belo Sun, analisado sob parecer técnico do Dr. Andrés Angel”²¹⁶.

A organização solicitou que a FUNAI e a SEMAS demandassem a realização de estudos complementares sobre aspectos essenciais para aferição da viabilidade ou não do empreendimento:

Por essa razão, solicitamos ao órgão competente, especialmente a Funai, que demande a realização de estudos complementares sobre a permeabilidade do solo, estimativa de risco de acidentes no uso de cianeto, linha de base climática e objetividade na avaliação de impactos. Tais estudos complementares são indispensáveis para a avaliação da viabilidade socioambiental e cultural do projeto de mineração da Belo Sun, considerando, sobretudo, o grave risco sobre as comunidades indígenas e ribeirinhas localizadas à jusante do local projetado para abrigar a barragem de rejeitos do Projeto de Ouro Volta Grande²¹⁷.

Nessa mesma linha, a Rede Xingu+ e o Movimento Xingu Vivo Para Sempre apresentaram a “Avaliação da Barragem de Rejeitos, do Uso de Cianeto e do Consumo de

²¹⁵ Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquicamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 23.

²¹⁶ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, n. 2245338.

²¹⁷ Ib. Idem, n. 2245338.



Água no Projeto de Ouro Volta Grande Proposto, Pará, Norte do Brasil”, elaborado pelo consultor Steven H. Emerman, Ph.D. Consta o seguinte resumo no documento:

A reciclagem do lixiviado de cianeto entre o reservatório de rejeitos e a planta de processamento de minério tem o potencial de enriquecer a água de rejeitos em antimônio, arsênico e mercúrio. A barragem não foi desenhada com nenhum critério de segurança sísmica e sem estudo de sismicidade local ou regional. No provável cenário de falha, o fluxo inicial de rejeitos cobriria 41 quilômetros com impacto significativo na terra indígena Arara de Volta Grande do Xingu²¹⁸.

Diante das conclusões da avaliação, as organizações também solicitaram à FUNAI que fossem exigidos estudos complementares ao empreendedor, para só então ser possível uma manifestação quanto à viabilidade socioambiental ou não da exploração minerária:

Solicitamos à Funai que demande a realização de estudos complementares sobre: (i) risco de falha da barragem de rejeitos; (ii) hidrogeoquímica da água do reservatório de rejeitos e (iii) plano adequado de monitoramento do reservatório de rejeitos e de sua barragem após o encerramento da mineração na Volta Grande do Xingu. Tais estudos complementares são indispensáveis para a avaliação da viabilidade socioambiental e cultural do projeto de mineração da Belo Sun, considerando, sobretudo, o grave risco sobre as comunidades indígenas e ribeirinhas localizadas à jusante do local projetado para abrigar a barragem de rejeitos do Projeto de Ouro Volta Grande²¹⁹.

Sugere-se ao Ministério Público Federal que requisite à SEMAS e à FUNAI, que informem se exigirão do empreendedor que apresente as complementações indicadas ou que responda, tecnicamente, a ambos os pareceres técnicos. Uma vez que tais informações técnicas são apontadas como imprescindíveis à análise de viabilidade do empreendimento, é imprescindível que estas complementações sejam apresentadas aos indígenas e ribeirinhos da Volta Grande do Xingu, em linguagem didática e acessível, a fim de que sejam consultados de maneira informada.

Também deve destacar-se que o fato de a Funai ter aprovado os Estudos do Componente Indígena traz informações ao processo, que apesar de importantes, demonstram-

²¹⁸ Ib. Idem, n. 2230343.

²¹⁹ Ib. Idem, n. 2230343.



se insuficientes diante das demandas não atendidas de complementação de estudos técnicos realizadas por povos indígenas e tradicionais que constam na Funai e na SEMAS.

Por fim, registramos que a exclusão extemporânea dos indígenas “desaldeados” do Estudo do Componente Indígena, analisada no subitem 5.1.2.1 deste parecer, também viola o caráter informado do direito à consulta prévia.

5.6. Etapas do processo de consulta

Foi enfatizado ao longo deste parecer que a consulta prévia não se esgota em uma reunião pontual. A consulta compreende um processo de diálogo intercultural, que possui diversas fases e reuniões com objetivos específicos, como a própria pactuação do processo (plano de consulta), as reuniões informativas, as reuniões internas sem participação do governo e as reuniões deliberativas entre as partes competentes, assim como outros processos que dependem das particularidades de cada circunstância, povo e projeto em questão. Além disso, a consulta deve ser um procedimento culturalmente apropriado, que deve observar as formas próprias de participação e de deliberação dos grupos consultados, bem como o respeito das relações vividas por esses grupos com os humanos e não humanos. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirma que os Estados “devem respeitar o sistema específico de consulta de cada povo ou comunidade”:

165. Portanto, está claramente reconhecida, hoje, a obrigação dos Estados de realizar processos de consulta especiais e diferenciados quando determinados interesses das comunidades e povos indígenas corram o risco de ser afetados. *Esses processos devem respeitar o sistema específico de consulta de cada povo, ou comunidade, para que possa haver um relacionamento adequado e efetivo com outras autoridades estatais, atores sociais, ou políticos, além de terceiros interessados*²²⁰.

A consulta deve observar “os métodos tradicionais do povo, ou da comunidade, para a tomada de decisão”:

177. [...] Além disso, as consultas devem-se realizar de boa-fé, por meio de *procedimentos culturalmente adequados*, e devem ter por

²²⁰ Corte IDH, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012



finalidade chegar a um acordo. Também deve-se consultar o povo, ou a comunidade, em conformidade com suas próprias tradições, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, quando seja o caso. O Estado também deve assegurar que os membros do povo, ou da comunidade, tenham conhecimento dos possíveis benefícios e riscos, para que possam avaliar se aceitam o plano de desenvolvimento e investimento proposto. Por último, a consulta deve levar em conta os *métodos tradicionais do povo, ou da comunidade, para a tomada de decisões*²²¹.

Nesse sentido, os processos de consulta “devem incluir, segundo critérios sistemáticos e preestabelecidos, diferentes formas de organização indígena, sempre que respondam a processos internos desses povos”:

202. Do mesmo modo, a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT salientou que a expressão “procedimentos apropriados” deve-se entender com referência à finalidade da consulta e que, portanto, não há um único modo de procedimento apropriado, o qual deveria “levar em conta as circunstâncias nacionais e as dos povos indígenas, bem como [contextualmente] a natureza das medidas consultadas”. Assim, *tais processos devem incluir, segundo critérios sistemáticos e preestabelecidos, diferentes formas de organização indígena, sempre que respondam a processos internos desses povos*. A adequação também implica que a consulta tem uma dimensão temporal, a qual, novamente, depende das circunstâncias precisas da medida proposta, levando em conta o *respeito às formas indígenas de decisão*.²²²

A forma mais eficaz de realizar uma consulta culturalmente adequada e de acordo com o sistema específico de consulta é mediante a observância aos Protocolos de Consulta de cada povo ou comunidade. No caso sob análise, o TRF1 decidiu, em recurso de apelação na Ação Civil Pública nº. 0002505-70.2013.4.01.3903, que a consulta prévia ao Projeto Volta Grande deve ser realizada “em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver”:

XII – Reforma parcial da sentença, apenas para afastar a anulação da licença prévia do empreendimento Projeto Volta Grande de Mineração, restando a emissão da licença de instalação condicionada à

²²¹ Ib. Idem.

²²² Ib. Idem.



elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT. Ressalte-se que a manutenção da validade da licença prévia já emitida não impede sua posterior alteração, a depender das conclusões do ECI e da consulta prévia ora exigidos.

Dentre os grupos potencialmente impactados pelo empreendimento, apenas o povo Juruna da Terra Indígena Paquichamba elaborou seu protocolo de consulta até o momento. O Protocolo Juruna construído com fundamento nos usos, costumes e tradições dispõe que o processo de consulta terá dois tipos de reuniões: as reuniões informativas e as reuniões deliberativas. Tais reuniões serão internas e externas, isto é, com a participação de outros atores, como o governo e a empresa interessada:

Quais reuniões acontecerão durante o processo de consulta?
Reuniões para discutir informações (reuniões informativas) e reuniões para tomar decisões (reuniões deliberativas).
As reuniões informativas podem ser com o governo, com parceiros, com especialistas ou com empreendedores. Elas têm o objetivo de entender melhor as consequências negativas e positivas das propostas que estão sendo consultadas.
As reuniões deliberativas podem ser internas, apenas entre nós, ou com o governo. Elas têm o objetivo de chegar a acordos²²³.

O Protocolo de Consulta Juruna também traz um fluxograma das etapas que deve ter o processo de consulta:

²²³ Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquichamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 29.



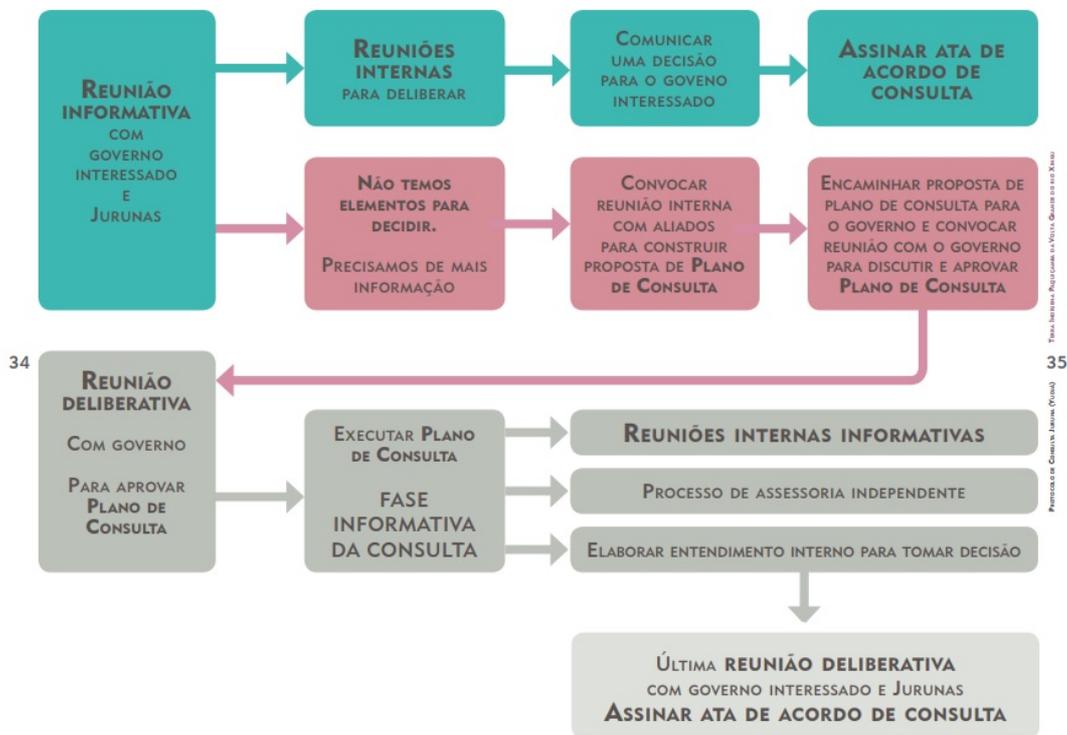


Figura 1. Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 34-35.

Abaixo, sistematizamos as reuniões que foram realizadas no bojo do processo de consulta aos Juruna da Terra Indígena Paquiçamba e Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande:

1ª Etapa: reuniões preparatórias e pactuação do plano de consulta

Juruna: 0718381, 0972635, 0972651, 1181220 e 1181226
 Arara: 0718381, 0972663, 0972674

2ª Etapa: reuniões informativas e de validação do Estudo do Componente Indígena

Juruna: 1397911, 1404247, 1397727, 1414769, 145848, 1919776, 1919801 e 1919813
 Arara: 1281985, 1404206, 1977675, 1787325 e 1787334

3ª Etapa: reuniões de apresentação e aprovação do Estudo do Componente Indígena

Juruna: 3563490 e 3563532
 Arara: 3563560 e 3563587



Em que pese o empreendedor e a FUNAI darem a consulta por encerrada, é possível constatar que não foram realizadas reuniões internas e reuniões deliberativas, apenas uma parte da fase informativa foi realizada, tampouco foi possível verificar a realização de reuniões deliberativas com a SEMAS para a definição do plano de consulta da fase deliberativa do processo. Todas as reuniões descritas têm como foco a produção e aprovação de informação junto com a FUNAI e a empresa consultora contratada para produzir os estudos solicitados pelo órgão indigenista.

O Protocolo Juruna explica que a aprovação dos estudos não se confunde com a deliberação sobre a medida consultada: **“a aprovação dos termos de referência e de estudos de impacto não se confunde com a aprovação da proposta da consulta”**²²⁴.

Não apenas o Protocolo de Consulta Juruna prevê a realização das etapas, como o “plano de consulta” pactuado com os Arara também previa a realização sequencial das etapas informativa, deliberativa, decisória e de formalização de acordos²²⁵. Nesse ponto, reiteramos que não cabe ao empreendedor pactuar o plano ou conduzir o processo de consulta, sendo responsabilidades intransferíveis do Estado, de modo que o suposto plano de consulta pactuado entre os Arara e a empresa é nulo de pleno direito.

O próprio plano de trabalho formulado pelo empreendedor para “consultar” a elaboração e aprovação de Estudos de Impacto Ambiental do Componente Indígena reconhecia a necessidade de realização de reuniões internas e deliberativas para garantir que a informação produzida seja clara e suficiente para subsidiar o processo de consulta junto com a SEMAS, órgão competente pela emissão das licenças ambientais que são o objeto principal do processo de consulta em questão:

- 1º Passo: Início dos trabalhos
- 2º Passo: Contratação de empresas especializadas com experiência para conduzir o diálogo e estudos
- 3º Passo: Definição das datas para as Reuniões de Apresentação e Definição do Plano de Consulta
- 4º Passo: Preparação para as reuniões

²²⁴ Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquicamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 31.

²²⁵ Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, n. 0972663.



5º Passo: Realização de Reunião de Apresentação, discussão e definição do Plano de Consulta na TI Paquiçamba

6º Passo: Realização de Reunião de Apresentação, discussão e definição do Plano de Consulta na TI Arara da Volta Grande Fase informativa

7º Passo: Realização de reunião informativa em cada uma das cinco aldeias

8º Passo: Elaboração conjunta de estudos e discussão sobre impactos em cada uma das cinco aldeias

Fase deliberativa

9º Passo: *Reuniões Internas nas aldeias*

10º Passo: *Reuniões Deliberativas sobre Validade do Processo de Consulta e Acordos nas TIs Arara da Volta Grande e Paquiçamba*²²⁶.

É indispensável destacar que o processo de consulta descrito acima limita-se à consulta específica sobre a produção e aprovação dos Estudos do Componente Indígena, cuja competência é da FUNAI, como órgão interveniente do processo de licenciamento ambiental. Assim, cabe à FUNAI garantir a qualidade, pertinência e clareza da informação produzida pelo empreendedor interessado no processo, para que o órgão licenciador, neste caso a SEMAS, consulte os povos indígenas e tribais impactados acerca da emissão das licenças ambientais do empreendimento.

As reuniões internas são fundamentais para que os grupos tenham oportunidade de debater e deliberar entre si sobre a medida consultada, sem a presença do governo e do empreendedor de modo a evitar qualquer tipo de constrangimento e para que a consulta seja de fato livre.

As reuniões internas, em regra, devem contar com a presença de representantes de todas as aldeias do território, tal como observado pelo Protocolo de Consulta Juruna: “as reuniões internas também devem ser combinadas entre as três aldeias”²²⁷. Os custos dessas reuniões devem ser pagos pelo governo: “todos os custos das reuniões com o governo e das reuniões internas deverão ser pagos pelo órgão público interessado na consulta”²²⁸. É nas reuniões internas, por exemplo, que os Juruna deliberam e entram em consenso sobre a

²²⁶ Ib. Idem, n. 0474704.

²²⁷ Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 28.

²²⁸ Ib. Idem, p. 27.



medida consultada: “nós conversaremos até tomarmos uma única decisão. Nas reuniões deliberativas internas buscaremos o consenso”²²⁹.

Em suma, tais reuniões precisam ter seus custos pagos pelo próprio governo e devem ser formalizadas no âmbito do processo de consulta prévia. No entanto, não consta nos autos do Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40 qualquer registro de que as reuniões internas tenham sido realizadas, como dispõe o Protocolo.

A Corte Interamericana reconhece a necessidade de se proporcionar condições para discussão interna na comunidade, antes da apresentação de uma resposta ao Estado:

133. [...] Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. *El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado.* El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones²³⁰.

180. No que se refere ao momento em que se deve efetuar a consulta, o artigo 15.2 da Convenção nº 169 da OIT dispõe que “os governos deverão estabelecer, ou manter, procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de determinar-se se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de empreender-se, ou autorizar-se, qualquer programa de prospecção, ou exploração, dos recursos existentes nas suas terras”. Sobre o assunto, este Tribunal observou que se deve consultar, em conformidade com as próprias tradições do povo indígena, nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento, ou investimento, e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se fosse o caso, pois *o aviso antecipado permite um tempo adequado para a discussão interna nas comunidades*, e para oferecer uma adequada resposta ao Estado²³¹.

²²⁹ Ib. Idem, p. 33.

²³⁰ Corte IDH, Caso Saramaka vs. Suriname, 2007.

²³¹ Corte IDH, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012.



Ante o exposto, constata-se que não foram realizadas reuniões deliberativas de modo a garantir as discussões e tomada de decisão. Sugere-se que o Ministério Público Federal officie os Juruna e os Arara solicitando que informem se o órgão licenciador garantiu os custos para a realização das reuniões internas no processo de consulta.

5.7. Resultados

A Convenção nº. 169 dispõe que os Estados deverão consultar os povos indígenas e tribais com vistas a chegar a um acordo ou consentimento sobre a medida proposta. São inúmeras as possibilidades de acordo: (i) a modificação de aspectos técnicos do empreendimento; (ii) a realização de maiores estudos de impacto; (iii) o estabelecimento de medidas de controle ambiental; (iv) a não realização do empreendimento, dentre outras. O fato é que qualquer processo de consulta prévia, enquanto um espaço deliberativo, deverá necessariamente influenciar, em maior ou menor grau, a tomada de decisão pelo Estado. Não é admissível um processo de consulta destituído de efeitos sobre a decisão estatal a ser tomada ou esgotada apenas na sua fase de produção de informação.

O Protocolo de Consulta Juruna afirma que “a consulta será concluída com uma ata de acordos da consulta que é vinculante para as partes”:

Como se encerra o processo de consulta?

O processo pode se encerrar com um acordo, ou sem acordo entre nós e o governo. Não havendo acordo, informaremos o governo e o MPF de nossa decisão. Se chegarmos a um acordo, a consulta será concluída com uma ata de acordos de consulta que é vinculante entre as partes (Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, p. 33).

Nas atas das reuniões do caso sob análise, não está claro quais acordos foram estabelecidos entre a FUNAI, a empresa e os Juruna da Terra Indígena Paquiçamba e os Arara da Terra Indígena Arara da Volta Grande, tampouco como os eventuais acordos serão incorporados à tomada de decisão da SEMAS sobre o licenciamento ambiental do empreendimento. A realização do processo de consulta se verifica na identificação dos



acordos alcançados entre os povos e o governo, devidamente integrada na motivação técnica dos atos administrativos objeto do processo de consulta.

Neste caso, além de verificar a existência de Estudos de Impacto Ambiental do Componente Indígena constando no processo de licenciamento ambiental do empreendimento, não é possível identificar nenhum outro elemento indispensável à verificação da existência de um processo de consulta, tais como:

1. Participação de interlocutores competentes para tomar decisões. Neste caso, não foi possível verificar a participação do processo de consulta do órgão público responsável pela medida em questão, ou seja, a ausência de da participação da SEMAS, órgão licenciador do empreendimento cuja licença ambiental está sendo consultada;

2. Acordo de consulta assinado entre as partes que registra o resultado do processo. Não consta no processo nenhum acordo assinado entre o órgão público responsável pela medida em questão, a SEMAS e os povos impactados;

3. Verificação da incorporação do acordo de consulta na motivação do ato administrativo objeto do processo de consulta. Não consta no processo administrativo das licenças ambientais objeto de consulta, nenhuma menção à informação produzida ou as reuniões realizadas com os povos impactados pelo empreendimento. Neste caso, não é possível verificar nenhum efeito do suposto processo de consulta sobre as decisões administrativas em questão. Tanto a Licença Prévia como a Licença de Instalação do empreendimento se mantêm inalteradas, o que corrobora que o processo de consulta não foi concluído.

5.8. Remoção compulsória e os efeitos da consulta prévia

Segundo a JGP Consultoria e Participações Ltda., empresa de consultoria contratada pela Belo Sun Mineração Ltda., as comunidades da Ressaca, Vila do Galo e São Francisco, “em função de estar em áreas sujeitas a afetação pelo projeto *foram consideradas elegíveis para o programa de realocação, negociação e inclusão social*”²³².

²³² Processo/FUNAI nº. 08620.019136/2012-40, n. 2556832.



A possibilidade de remoção compulsória (ou deslocamento forçado) destas comunidades suscita diferentes consequências jurídicas, a depender da identidade étnica do sujeito coletivo envolvido. **No caso dos indígenas, como a comunidade São Francisco, a Constituição Federal de 1988 veda a remoção das terras tradicionalmente ocupadas (artigo 231, §5º). No caso das comunidades tradicionais, a Convenção nº. 169 condiciona a remoção ao consentimento prévio, livre e informado da comunidade (artigo 16).**

A remoção compulsória pode se dar tanto de forma direta - quando o empreendimento se sobrepõe fisicamente à área de habitação da comunidade - quanto de forma indireta - quando o empreendimento restringe acesso a recursos naturais ou degrada as condições ambientais, de modo que a permanência da comunidade no local é inviabilizada, em razão da impossibilidade de subsistência e/ou da manutenção de seus modos de vida tradicionais. Vejamos.

A comunidade indígena São Francisco, localizada a apenas 600 metros do empreendimento, está em fase de demarcação. Solicitamos acesso externo ao processo de demarcação (Processo/FUNAI nº. 08620.016324/2018-10), via Lei de Acesso à Informação, no entanto a FUNAI negou sob alegação de sigilo.

A necessidade de remoção compulsória da Comunidade São Francisco, uma vez confirmada, implica na inconstitucionalidade do Projeto Volta Grande, por força da norma inscrita no parágrafo 5º do artigo 231 da Constituição Federal:

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

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.



De maneira inédita no ordenamento jurídico nacional e internacional, a Constituição Federal de 1988 previu em seu artigo 231, §5º a proibição da remoção enquanto um direito coletivo dos povos indígenas. A positivação foi motivada pela experiência traumática que representaram as remoções então verificadas. Durante o regime ditatorial (1964-1985) que antecedeu o período constituinte, foram realizadas inúmeras remoções decorrentes da implantação de grandes obras – como a construção de estradas, ferrovias, usinas hidrelétricas e bases de exploração petrolífera –, o que redundou em trágicos precedentes históricos de desterritorialização, transmissão de doenças, etnocídio e genocídio.

Em dezembro de 2014, é lançado o Relatório da Comissão Nacional da Verdade (RCNV), que em seu segundo volume resgata parte das violações de direitos indígenas promovidas pelo regime militar. Concluiu-se que o governo foi responsável direto pela morte de mais de 8 mil indígenas e que grande parte dessas mortes decorreu das remoções compulsórias e de seus efeitos (desterritorialização, transmissão de doenças, inadaptação às novas condições ambientais etc.).

Um exemplo é o do povo indígena Parakanã. Com as obras da Transamazônica, estrada de Ferro Carajás e a formação do reservatório da Hidrelétrica de Tucuruí, os Parakanã foram deslocados compulsoriamente cinco vezes entre os anos de 1971 e 1977²³³, o que resultou na morte de 118 indígenas (ou 59% da população original), por epidemias de gripe, contaminação por poliomielite, malária e doenças venéreas como a blenorragia²³⁴.

A construção da Usina de Tucuruí e a formação do reservatório também resultou na remoção compulsória do povo indígena Akrãtikatêjê. Os indígenas foram expulsos de seu território e inseridos em Terra Indígena de grupos com quem mantinham rivalidade. Segundo a Comissão, a remoção causou perdas materiais e culturais irreparáveis, como a desagregação social do povo. Ainda hoje, o povo Akrãtikatêjê luta para conquistar o próprio território²³⁵.

Igualmente trágica é a história dos Panará, removidos para a construção da rodovia Cuiabá-Santarém (BR 163):

²³³ Relatório da Comissão Nacional da Verdade, volume 2, 2014, p. 201.

²³⁴ Ib. Idem, p. 229.

²³⁵ Ib. Idem, p. 233.



Ainda em 1973, para viabilizar a construção da rodovia Cuiabá-Santarém (BR 163), também os Panará, conhecidos como Krenakore, foram contatados pela Funai e removidos forçosamente para o Parque Nacional do Xingu. O processo de contato e remoção ocasionou a morte de 176 indígenas Panará, aproximadamente 66% da população original, por conta de epidemias, fome, convivência com antigos povos inimigos e dificuldades de adaptação às condições naturais do Parque do Xingu²³⁶.

No estado do Amazonas, o reservatório da Usina Hidrelétrica de Balbina inundou cerca de 30 mil hectares do território do povo indígena Waimiri-Atroari, removendo ao menos duas aldeias²³⁷. A Hidrelétrica, associada à abertura da BR-174 e da atuação de mineradores e garimpeiros, resultou em um massacre dos Waimiri-Atroari, que entre as décadas de 70 e 80, teve sua população reduzida de 3 mil para 351 pessoas²³⁸.

Ao Sul, a construção da usina de Itaipu no oeste do Paraná, concluída em 1982, alagou os territórios dos Avá-Guarani e provocou o esbulho do território e a remoção dos indígenas²³⁹. Hoje, o povo Guarani da região vivencia uma das situações mais críticas dentre os povos indígenas do Brasil:

A situação se encaminhou em 1982 para a remoção e confinamento dos Guarani numa exígua faixa de terra à beira do lago de Itaipu, sem qualquer paridade em tamanho e condições ambientais com o território ocupado anteriormente, o que também violava a legislação indigenista vigente. Nesse local, a população guarani foi acometida por surtos de malária e doenças decorrentes do uso de agrotóxico pelos colonos vizinhos, surtos esses que dizimaram parte da população²⁴⁰.

²³⁶ Ib. Idem, p. 231.

²³⁷ Ib. Idem, p. 235-236.

²³⁸ Ib. Idem, p. 234.

²³⁹ Ib. Idem, p. 210.

²⁴⁰ Ib. Idem, p. 219.



Estes e outros exemplos citados no Relatório levaram a Comissão da Verdade concluir que “os processos de expulsão e remoção dos indígenas de seus territórios foram, ao longo do período em exame, a força motriz para todas as graves violações de direitos humanos cometidas contra povos indígenas”²⁴¹.

Os precedentes históricos relatados impõem interpretar que a proteção constitucional se dirige à manutenção do território, em oposição aos efeitos desastrosos da desterritorialização, pois os efeitos perversos do deslocamento independem de a terra ser reconhecida pelo estado ou estar formalmente delimitada, mesmo porque se trata de ato declaratório de um direito preexistente, conforme minuciosamente debatido no item 5.1.2.1. Assim, o fato de o território da comunidade São Francisco não estar demarcado (por omissão do Estado brasileiro em cumprir seu dever constitucional) não afasta a vedação constitucional à remoção compulsória. Em outras palavras, para incidência da vedação constitucional à remoção forçada, basta que o povo indígena ocupe tradicionalmente o território do qual corre o risco de ser privado.

As terras tradicionalmente ocupadas são o principal bem jurídico protegido. Inclusive, nos casos históricos narrados, o estado brasileiro não tinha reconhecido formalmente os territórios dos povos removidos. É o principal bem jurídico protegido, mas não o único. A vedação constitucional também busca evitar as consequências indissociáveis da remoção: perda de locais sagrados, vulnerabilização da saúde, desagregação social, acirramento de conflitos, dentre outros.

Daí porque a Comissão Mundial de Barragens - organização internacional composta por membros de governos, setor privado, universidades, sociedade civil e associações profissionais criada com o objetivo de produzir estudos sobre as dimensões econômica, social e ambiental da construção de barragens –, em seu relatório *Dams and development: a new framework for decision making*, demonstrou especial preocupação com as consequências da remoção:

O deslocamento é definido aqui englobando tanto o “deslocamento físico” quanto o “deslocamento dos modos de vida” (ou privação destes). Em um sentido estrito, deslocamento resulta do deslocamento físico de pessoas que vivem na área do reservatório ou do projeto. Isso

²⁴¹ Ib. Idem, p. 220.



ocorre não apenas pelo enchimento do reservatório, mas também pela instalação de outras obras de infraestrutura do projeto.

Contudo, o alagamento de terras e a alteração do ecossistema dos rios – seja a jusante ou a montante da barragem – também afetam os recursos disponíveis nessas áreas – bem como as atividades produtivas. No caso de comunidades dependentes da terra e de recursos naturais, *isso resulta frequentemente na perda de acesso aos meios tradicionais de vida, incluindo a produção agrícola, a pesca, a pecuária, o extrativismo vegetal*, para citar alguns exemplos. Isso provoca não apenas rupturas na economia local, como efetivamente o deslocamento das populações – em um sentido mais amplo – do acesso a recursos naturais e ambientais essenciais ao seu modo de vida. Este tipo de deslocamento priva as pessoas de seus meios de produção e as desloca de seus meios de existência e reprodução cultural²⁴².

O reconhecimento de que a remoção se traduz na mais grave ação estatal diante de povos indígenas, resultando na morte, física e cultural, levou o constituinte originário a proibir este tipo de conduta.

No caso das comunidades tradicionais não indígenas, a exemplo das famílias ribeirinhas das comunidades do Galo e Ressaca, não há previsão constitucional quanto à vedação de sua remoção de seus territórios tradicionalmente ocupados. No entanto, também partindo da constatação da gravidade da remoção, **a Convenção nº. 169 dispõe que ela só poderá ocorrer em hipóteses absolutamente excepcionais e dependerá do consentimento prévio, livre e informado do grupo:**

Artigo 16,

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

2. *Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas,*

²⁴² WORLD COMMISSION ON DAMS. Dams and development: a new framework for decision making. London: Earthscan Publications, 2000, p. 102-103.



quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

O consentimento prévio, livre e informado das comunidades tradicionais que deverão ser removidas é, portanto, condição para a instalação do Projeto Volta Grande, não bastando a consulta prévia. Dito de outro modo: o empreendimento só poderá ser instalado se houver o consentimento, a anuência destas comunidades.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem jurisprudência no sentido de que a necessidade de deslocamento compulsório de comunidades tradicionais implica na necessidade de "consentimento claro" das comunidades para a instalação do empreendimento **“3. A ausência de consulta prévia e livre consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima”**.²⁴³

Nessa linha, a Corte Interamericana de Direitos Humanos firmou precedente de que, em se tratando “planos de desenvolvimento ou investimento em grande escala, que tenham um maior impacto dentro do território”, os Estados não devem apenas consultar, mas precisam obter o consentimento prévio, livre e informado do povo indígena ou tribal potencialmente impactado:

134. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis.

136. [...] los Estados deben obtener el consentimiento de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales²⁴⁴.

²⁴³ TRF1, Agravos de Instrumento nº. 0032360-32.2014.4.01.0000 e 0031507-23.2014.4.01.0000, Relator Desembargador Ney Bello, 12 de junho de 2015.

²⁴⁴ Corte IDH, Caso Saramaká vs. Suriname, 2007.



O tema do deslocamento forçado, em específico, já foi discutido de forma aprofundada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em novembro de 2013, a Corte julgou o caso das comunidades negras removidas da bacia do rio Cacarica (Operação Génesis) vs. Colômbia. O órgão reconheceu a responsabilidade da Colômbia pela remoção forçada de comunidades negras, assim como pelos efeitos perversos que a conduta produziu sobre as comunidades.

O caso diz respeito a duas operações armadas realizadas ao final de fevereiro de 1997 na área geral dos rios Salaquí e Truandó - próxima aos territórios das comunidades negras da bacia do rio Cacarica, que ocupavam tradicionalmente a região – que resultaram na morte de Marino Lopez Mena e no deslocamento compulsório de centenas de pessoas. A chamada “Operação Génesis” foi integrada pelas Forças Militares da Colômbia, pelo Exército Nacional e pela Brigada XVII com o objetivo de enfrentar as guerrilhas colombianas. Simultaneamente e em região próxima, grupos paramilitares da Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) levaram a cabo a “Operação Cacarica”.

A Corte concluiu que as remoções forçadas foram produtos da colaboração entre as duas operações armadas e determinou a responsabilidade da Colômbia por não cumprir com sua obrigação de garantir os direitos à integridade pessoal e a não ser removido compulsoriamente (conteúdo do direito de circulação e residência), reconhecidos nos artigos 5.1 e 22.1 da CADH, respectivamente, em prejuízo de grande parte dos membros das Comunidades do Cacarica, que habitavam ancestralmente a região.

Ainda segundo o órgão, ameaças, intimidações, perseguições, bloqueios econômicos, assassinatos, e ordens expressas de deslocamento pelos grupos paramilitares provocaram a remoção forçada de centenas de pessoas, instalando um verdadeiro caos social na região. A remoção compulsória é um fenômeno complexo que envolve a violação de uma ampla gama de direitos humanos, que afeta e põe em risco, e em situação de especial vulnerabilidade, os removidos, por isso pode ser considerada uma “condição de fato de desproteção” (parágrafo 315). A Corte elenca alguns dos direitos violados pela remoção: i) perda da terra e da moradia; ii) marginalização; iii) insegurança alimentar; iv) aumento das enfermidades e



mortalidade; v) perda do acesso à propriedade; vi) desarticulação social, empobrecimento e deterioração acelerada das condições de vida²⁴⁵.

No caso de povos indígenas, a Corte ressalta:

A falta de acesso aos territórios pode impedir as comunidades indígenas de usar e desfrutar dos recursos naturais necessários para sua subsistência, mediante as atividades tradicionais, de acessar os sistemas tradicionais de saúde e outras funções socioculturais. Isso pode as expor a condições de vida precárias ou infra humanas, a maior vulnerabilidade diante de enfermidades e epidemias, assim como submetê-las a situações de desproteção extrema²⁴⁶.

A Corte, aplicando o método da interpretação evolutiva, concluiu que o artigo 22.1 da CADH não reconhece apenas o direito de circulação e residência, mas também o direito a não ser removido compulsoriamente. Adicionalmente, o órgão condenou o Estado colombiano por violar o direito à propriedade coletiva previsto no artigo 21 da CADH por explorar os recursos naturais dos territórios tradicionalmente ocupados pelas populações removidas.

Conclui-se que a necessidade de remoção da comunidade São Francisco, uma vez confirmada, suscita a inconstitucionalidade do Projeto Volta Grande, por força do artigo 231, §5º da Constituição Federal. No caso das comunidades tradicionais do Galo e da Ressaca, a possibilidade de sua remoção implica que a instalação do Projeto Volta Grande dependerá do consentimento prévio, livre e informado destas comunidades, na esteira do artigo 16.2 da Convenção nº. 169.

6. Respostas aos quesitos

Diante de todo o exposto com o minucioso estudo realizado e em resposta aos quesitos a este parecer, a partir de dados primários e de informações constantes no processo administrativo e judicial em relação às ações e reuniões realizadas pela empresa canadense Belo Sun junto às comunidades indígenas da Volta Grande do Xingu, respeitadamente, discorreremos sobre as questões formuladas pelo Ministério Público Federal.

²⁴⁵ Corte IDH, Caso das comunidades negras removidas da bacia do rio Cacarica (Operação Génesis) vs. Colômbia, 2013, p. 113.

²⁴⁶ Ib. Idem, p. 122-123.



1. cumprem a decisão do TRF1 que determinou a elaboração dos Estudos do Componente Indígena a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, e em atenção ao que dispõe a Convenção 169 da OIT?

Não. A empresa Belo Sun não cumpriu a decisão do TRF1 que determinou a elaboração dos Estudos do Componente Indígena, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta prévia, livre e informada aos indígenas afetados, em atenção ao que dispõe a Convenção 169 da OIT, em relação ao dever e obrigação do Estado, aos sujeitos de direito da consulta e ao Protocolo de consulta respectivo, no caso, análise feita com base no Protocolo do povo Juruna Yudjá, o que não descarta a possibilidade de outros protocolos autônomos dos demais povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados que deverão igualmente ser observados.

2. observaram os parâmetros internacionais que estabelecem o direito de consulta dos povos indígenas?

Não. Todos os parâmetros internacionais que estabelecem o direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado aos povos indígenas e tradicionais foram desrespeitados, identificando-se: a) violação ao caráter prévio, livre, informado, de boa fé e culturalmente adequado da consulta, conforme parâmetros internacionais, demonstrados no presente parecer (itens 5.1; 5.2; 5.3; 5.4; 5.5). Ressalta-se que a consulta necessariamente deve ocorrer antes da adoção da autorização à medida consultada e que o objeto da consulta deve ser o empreendimento em si, com acesso amplo às informações e de forma suficiente para que se chegue a um acordo ou se obtenha o consentimento das comunidades consultadas; b) violação quanto às recomendações internacionais específicas para o período pandêmico (Resolução 01/20 CIDH), quanto a "abster-se de promover avanços na implementação de projetos extrativos nos territórios de povos indígenas durante o tempo que durar a pandemia, em virtude da impossibilidade de levar adiante os processos de consulta prévia, livre e



informada, dispostos na Convenção 169 da OIT e outros instrumentos internacionais e nacionais relevantes na matéria”.

3. respeitaram em sua integridade o protocolo de consulta do povo Ywdjá?

Não. O Protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu, publicado em 2017, não foi respeitado em sua integralidade, tanto na condução do processo de consulta, não tendo sido realizada por "*representantes do governo com autoridade para tomar decisões* e com conhecimento técnico para responder às nossas perguntas”, violando também o parâmetro internacional (OIT; Corte IDH) que afasta quaisquer processos de consulta ou meras reuniões quando conduzidas pela empresa interessada no empreendimento (**item 5.1.1**); ademais o Protocolo Juruna estabelece que os indígenas devem ser incluídos na elaboração do termo de referência de estudos de impacto ambiental, garantindo a participação conjunta e avaliação dos resultados; quanto ao processo de consulta, o instrumento autônomo prevê reuniões informativas e deliberativas (incluindo reuniões internas), conforme fluxograma das etapas estabelecido no Protocolo Yudjá, que não foram observadas e respeitadas no processo de consulta (**item 5.6**).

4. estão de acordo com a jurisprudência nacional e internacional sobre consulta?

Não. Ficou evidente que as ações e reuniões realizadas violaram os parâmetros nacionais e internacionais da jurisprudência sobre consulta prévia, livre e informada, conforme precedentes nacionais e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), exaustivamente referenciados no presente parecer (**itens 5.1; 5.2; 5.3; 5.4; 5.5; 5.6; 5.7; 5.8**). a) Destaca-se o vício que acarreta a nulidade do processo de consulta quanto à condução da consulta prévia ser realizada pela empresa interessada em obter o consentimento dos povos e em obter a licença ambiental. A condução do processo de consulta pela empresa acarreta grave violação ao princípio da boa-fé, configurando também a violação ao dever e obrigação do Estado (**item 5.1.1**); b) a remoção compulsória (deslocamento forçado) é vedada pelos



parâmetros nacionais (Constituição Federal prevê o princípio da irremovibilidade dos povos indígenas de suas terras no artigo 231, § 5º) e internacionais (Convenção 169, Declaração da ONU e OEA sobre os Direitos dos Povos Indígenas), sendo o consentimento livre, prévio e informado requisito indispensável em quaisquer das situações de excepcionalidade previstas na CF-1988, garantindo o imediato retorno em qualquer hipótese. **(item 5.8)**.

5. garantiram a efetiva participação de todas as comunidades e de todos da comunidade, incluindo indígenas aldeados e não aldeados?

Não. Verificou-se que não foi garantida a efetiva participação de todas as comunidades e de todos da comunidade, incluindo povos indígenas aldeados e "não aldeados", as comunidades tradicionais ribeirinhas da Volta Grande do Xingu e o povo Xikrin da Terra Indígena Trincheira Bacajá, conforme item 5.1.2 do presente parecer.

Em suma, torna-se importante ressaltar que o processo de consulta aos povos indígenas e comunidades tradicionais não deve ser tratado como mera formalidade legal e não se limita ao cumprimento de etapas burocráticas dentro de um processo de licenciamento ambiental, já que deve a consulta deve ser prévia.

O direito à consulta prévia, livre e informada é direito autônomo e fundamental dos povos e comunidades tradicionais, é garantia essencial para uma participação efetiva e para a livre determinação dos povos, portanto, indispensável para efetivação dos demais direitos e garantias fundamentais, incluindo o direito à terra e ao território tradicional, ao usufruto exclusivo dos recursos naturais necessários à vida, ao bem-estar das presentes e futuras gerações e dignidade coletiva enquanto grupos culturalmente diferenciados.

O direito ao consentimento (e ao não consentimento) em se tratando de projetos extrativos que afetem territórios tradicionais e ameacem a reprodução e integridade física, cultural e espiritual de povos e comunidades tradicionais deverá ser observado e garantido no processo de consulta com fundamento na Constituição Federal de 1988, Convenção 169 da OIT, Declaração das Nações Unidas (ONU, 2007) e Organização dos Estados Americanos (OEA, 2016) sobre Direitos dos Povos Indígenas e densa jurisprudência consolidada pela Corte IDH, como ficou demonstrado no parecer.



Recomenda-se, assim, a observância pelo Estado no que concerne ao direito de consulta prévia a todos os grupos étnicos, povos indígenas e comunidades tradicionais da Volta Grande do Xingu, sujeitos de direito da consulta com base na Convenção nº. 169 da OIT, Constituição Federal e Decreto nº. 6.040/2007, com respeito aos respectivos protocolos autônomos de consulta, às formas de organização social e representatividade coletiva conforme os próprios grupos estabelecem desde 2017.

É o parecer.

Curitiba, Belém, Dourados e São Luís,

31 de janeiro de 2022.

Roberto Magalhães de Oliveira



faus

Francisco de Assis Marinho Filho

