



Número: **1007230-77.2021.4.01.4300**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJTO**

Última distribuição : **20/08/2021**

Valor da causa: **R\$ 500.000,00**

Assuntos: **Minorias Étnicas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
ESTADO DO TOCANTINS (REU)			
INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS - NATURATINS (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
77969 9975	19/10/2021 09:15	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Tocantins
1ª Vara Federal Cível da SJTO

PROCESSO: 1007230-77.2021.4.01.4300
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)
POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)
POLO PASSIVO: ESTADO DO TOCANTINS e outros

DECISÃO

SITUAÇÃO ATUAL DO PROCESSO

Cuida-se de ação civil pública, com pedido de tutela provisória de urgência, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face do ESTADO DO TOCANTINS e do INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS – NATURATINS, visando à determinação para que os requeridos “se abstenham de prosseguir com o projeto de concessão dos Parques Estaduais do Estado do Tocantins, inclusive com a proposição legislativa, sem a realização de processos de consulta prévia, livre e informada com as comunidades tradicionais afetadas, sob pena de multa diária”.

Narra a petição inicial, em síntese, que o PL n.º 5/2021, que “autoriza a concessão e demais espécies de parcerias público-privadas das Unidades de Conservação do Estado do Tocantins e áreas adjacentes”, seria votado nas comissões da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins no dia 24/08/2021, sendo que no dia 19/08/2021, foi realizada audiência pública pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para discussão do projeto, ocasião em que ficou evidente a insatisfação dos moradores das regiões afetadas, que criticaram a falta de diálogo e transparência no tratamento da questão.

Afirma, ainda, que existem atualmente na região do Jalapão sete comunidades quilombolas certificadas na Fundação Palmares, sendo que duas dessas comunidades – Mumbuca e Povoado do Prata – têm seu território tradicional sobreposto à área do Parque Estadual do Jalapão.

Defende, assim, que as comunidades tradicionais têm direito à consulta prévia, livre e informada sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-las diretamente, nos termos da Convenção n.º 169, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre



povos indígenas e Tribais, assinada em 1989 e internalizada por meio do Decreto n.º 5.051/2004.

A decisão de Id. 697950447 recebeu a petição inicial; dispensou a audiência liminar de conciliação e postergou o exame da medida urgente para depois da manifestação da parte demandante, nos termos do art. 2.º da Lei n.º 8.437/92.

A Associação das Comunidades Quilombolas de Carrapato, Formiga, Mata e Ambrozio apresentou pedido de habilitação como *amicus curiae* (Id. 704420461).

Os requeridos manifestaram-se quanto ao pedido de tutela provisória (Id. 706397448).

A decisão de Id. 709942453 indeferiu a tutela provisória de urgência, ao fundamento de que o pedido de suspensão do processo legislativo perdera o objeto, com a aprovação do projeto de lei impugnado e sua sanção, transformando-se na Lei Estadual n.º 3.816, de 25 de agosto de 2021; e que não foram demonstrados casos concretos de supressão do direito das comunidades indígenas e quilombolas em serem consultados previamente à adoção de medidas tendentes a afetá-las, conforme dispõe a Convenção n.º 169, da OIT.

De acordo com a decisão:

De fato, não há obrigação legal que exija que a consulta deverá se dar antes mesmo do início dos estudos de viabilidade das concessões e empreendimentos. Nesse contexto, inexistente, nesse momento, ato administrativo tendente a afetar diretamente as comunidades envolvidas, a teor do que exige a Convenção, pelo que não está demonstrada a probabilidade do direito.

De todo modo, cumpre anotar que os requeridos trouxeram informações aos autos no sentido de que, desde 2019, o tema relativo às concessões das Unidades de Conservação é debatido com as comunidades envolvidas, conforme se extrai notadamente da Ata da 11.ª Reunião do Conselho Consultivo do Parque Estadual do Jalapão, no qual têm assento as comunidades locais e tradicionais (ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DAS MARGENS DO RIO NOVO, RIO PRETO E RIACHÃO-ASCOLOMBOLAS RIOS).

Ademais, nada impede que, constatado o início da execução de projetos, sem que as comunidades envolvidas se manifestem e componham o processo participativo com suas considerações, que os legitimados acionem o Poder Judiciário, com a demonstração da existência de atos concretos que efetivamente evidenciem a violação ao art. 6.º da Convenção 169 da OIT.

Por fim, merece registro que a Lei Estadual n.º 3.816/2021 prevê que estão fora da sua área de abrangência “as áreas de comunidades quilombolas e indígenas ou populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação”, fato que colocaria em dúvida, a priori, a própria legitimidade do MPF para propor a presente demanda.

O MPF informou a interposição de agravo de instrumento em face da decisão (AI n.º 1032657-75.2021.4.01.0000, 5.ª Turma, Rel. Des. Federal CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO),



pugnando pela reconsideração da decisão agravada (Id. 720230490). Na oportunidade, manifestou-se no sentido de não se opor ao pedido de Id. 704420461.

Os requeridos apresentaram contestação (Id. 743176448), arguindo, preliminarmente, a perda superveniente do objeto desta ação civil pública, consubstanciada “na aprovação do Projeto de Lei n.º 5/2021, (...) o qual deu origem à Lei Estadual n.º 3.816, de 25 de agosto de 2021”. Nos termos do novel diploma legal, ficaram expressamente excluídas de sua incidência “as áreas de comunidades quilombolas e indígenas ou populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação dos projetos de concessão e PPPs objetos do diploma”.

De acordo com os requeridos:

In casu, o pedido genérico de suspensão do citado programa de PPP, inclusive dos trâmites da proposição legislativa, são inoportunos. Primeiro, a lei já foi aprovada, sancionada e publicada. Segundo, a própria lei preservou as comunidades tradicionais e quilombolas, excluindo suas áreas. Terceiro, as audiências públicas e oitiva de toda a população interessada (comunidades tradicionais de todo o Estado) estão garantidas com a consulta pública que está a ser aberta digitalmente no dia 30 de setembro (...), além de visitas que já vêm sendo realizadas nas localidades.

Ainda em sede de preliminar, arguiram a inadequação da via eleita para controle abstrato de constitucionalidade da lei estadual recém aprovada.

No mérito, argumentam que “o Projeto de Concessão de Serviço do Jalapão (PEJ) atinge áreas **totalmente distintas** daquelas delimitadas às comunidades tradicionais”, cujos limites “já são bem definidos por coordenadas geográficas, pontos naturais e estudos dos órgãos ambientais e reguladores. Ilustra-se que a Comunidade Quilombola Mumbuca já teve certidão de reconhecimento emitida em janeiro de 2006”. Ademais, ainda segundo os requeridos, “apenas são objetos de concessão de serviços as áreas da Cachoeira da Velha/Fazenda Triagro e as Dunas/Morro do Espírito Santo. Ambas as unidades de conservação já titularizadas pelo Estado e sem nenhum embaraço jurídico”.

Além disso, asseveram que “o direito de participação das comunidades, então previsto no art. 6.º, da Convenção 169 da OIT, já vem sendo garantido desde 2018, com rodadas de debates nas comunidades, visitas na localidade e assembleias do Conselho do Parque, onde as comunidades têm assento; bem ainda com o agendamento da consulta pública com início marcado para o dia 30 de setembro”. Ademais, concluem, ao contrário do que afirmado pelo MPF, o projeto está em consonância com os diversos instrumentos internacionais dos quais o Brasil faz parte e com a legislação interna.

Por fim, aduzem não ser possível o controle do Poder Judiciário sobre o mérito administrativo, acerca da concessão dos serviços de visitação aos parques. Trata-se, afirmam, de matéria sujeita “à discricionariedade da administração pública, desde que respeitado o plano de manejo da unidade de conservação ou seu regulamento e também as leis de proteção ambiental como um todo”.



O MPF apresentou réplica, assentando não haver interesse na produção de novas provas além das que já integram os autos (Id. 761385456).

A Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do Tocantins – COEQTO requereu seu ingresso no feito, na condição de *amicus curiae* (Id. 765101588).

O MPF atravessou petição (Id. 774369531), afirmando, em síntese, que, no dia 7 de outubro, fora publicado no Diário Oficial do Estado do Tocantins, Aviso de Consulta e Audiência Pública n.º 01/21, informando que será realizada consulta pública no período de 15 de outubro a 15 de novembro de 2021, quando os interessados poderão realizar contribuições, e que serão realizadas duas audiências públicas – na modalidade presencial – no município de Mateiros, no dia 21/10/2021, e em Palmas, no dia 22/10/2021.

De acordo com o *Parquet*, “considerando que os documentos pertinentes somente estarão disponíveis a partir do dia 15/10/2021, tem-se que o intervalo de 6 dias entre a disponibilização dos documentos e a primeira audiência pública (21/10/2021) é insuficiente para que as comunidades interessadas se informem e não viabiliza uma discussão interna prévia”. “Ademais”, prossegue, “a realização das duas audiências públicas em datas subsequentes em localidades distantes inviabiliza a efetiva participação das comunidades nos debates”.

Requereu, assim, seja novamente apreciado o pedido de tutela de urgência, “para suspender todo o processo de concessão até que seja determinada a realização de consulta prévia, com protocolo a ser debatido e construído previamente junto com as comunidades envolvidas”.

É o relatório. **Passo a decidir.**

Ingresso de Amici Curiae

Requereram a habilitação na condição de *amicus curiae* a Associação das Comunidades Quilombolas de Carrapato, Formiga, Mata e Ambrozio (Id. 704420461) e a Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do Tocantins – COEQTO (Id. 765101588).

Pois bem.

O instituto do “amigo da corte”, ou *amicus curiae*, tradicionalmente reconhecido pela jurisprudência pátria e antes previsto pontualmente em legislação esparsa, encontra-se atualmente disciplinado no art. 138 do Código de Processo Civil.

De acordo com o *caput* do referido dispositivo, “o juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem



pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação da pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”.

Com efeito, o *amicus curiae* é terceiro estranho ao objeto litigioso (ainda que dotado de interesse institucional), admitido no processo com a finalidade de fornecer subsídios, de informação ou de natureza técnica, ao órgão jurisdicional, a fim de aprimorar a qualidade das decisões (DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*, vol. 1, 19. Ed., pág. 588).

Conforme destacado no julgamento de medida cautelar na ADI nº 2.321 / DF, de relatoria do Ministro CELSO DE MELLO:

*(...) O ordenamento positivo brasileiro processualizou, na regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, a figura do "amicus curiae", permitindo, em consequência, que terceiros, desde que investidos de representatividade adequada, sejam admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. **A intervenção do "amicus curiae", para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional.** (...) (STF, ADI n.º 2.321 MC / DF, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 10/06/2005)*

No caso dos autos, verifico que ambas as entidades pleiteantes demonstraram possuir representatividade adequada de interessados na presente ação, e que, em razão de sua natureza, podem contribuir para a solução da demanda. Ademais, não vislumbro qualquer prejuízo ao processo decorrente da participação das entidades na condição de *amici curiae*.

Defiro, portanto, os pedidos de Id. 704420461 e 765101588.

Pedido de Reconsideração Quanto à Tutela Provisória

Por outro lado, conforme relatado, o pedido de tutela provisória de urgência formulado na petição inicial foi indeferido pela decisão de Id. 709942453, sob dois fundamentos: o primeiro, de que o encerramento do processo legislativo relativo ao PL n.º 5/2021 provocou a perda parcial do objeto desta ação civil pública, considerando, inclusive, a inviabilidade de impugnação em abstrato do diploma normativo decorrente do referido projeto de lei; o segundo, de que a mera autorização legislativa dada ao Poder Executivo para realizar a concessão e demais parcerias público-privadas das Unidades de Conservação do Estado não teria o condão de afetar diretamente as comunidades envolvidas.

Ainda de acordo com a decisão, “não há obrigação legal que exija que a consulta deverá se dar antes mesmo do início dos estudos de viabilidade das concessões e empreendimentos”. Ademais, “a Lei Estadual n.º 3.816/2021 prevê que estão fora de sua área de abrangência ‘as áreas de comunidades quilombolas e indígenas ou populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação’, fato que colocaria em dúvida, *a priori*, a própria legitimidade do MPF para propor a



presente demanda”.

O Ministério Público Federal requereu a reconsideração da decisão de Id. 709942453, primeiro ao informar a interposição de agravo de instrumento (Id. 720230490), e, posteriormente, ao afirmar que a Consulta Pública, do dia 15 de outubro a 15 de novembro de 2021, e as Audiências Públicas, nos dias 21 e 22 de outubro de 2021, designadas no Aviso n.º 01/2021, publicado no DOETO de 7 de outubro de 2021, infringiriam substancialmente as normas acerca da participação das comunidades interessadas nos debates.

De acordo com o MPF:

Como já afirmado na inicial, a consulta pública, livre e informada imposta pela Convenção n. 169 da OIT deve ser entendida como um processo que culmine em um consenso, de modo que os povos consultados, mais do que informações, têm o direito de influenciar ou participar do processo de tomada de decisão nos assuntos que lhes afetam diretamente.

A consulta às comunidades tradicionais acerca de decisões, projetos ou políticas que possam impactá-los deve ter como uma de suas premissas básicas a percepção de que não há um modelo “pronto”, facilmente aplicável a todo e qualquer contexto. Na verdade, o respeito à autodeterminação destes povos pressupõe que aqueles que pretendam efetivamente ouvi-los o façam respeitando suas formas próprias de organização e seus mecanismos de tomada de decisão. Importa, portanto, reconhecer as peculiaridades socioculturais de cada grupo ou comunidade e levá-las em consideração no momento em que forem traçadas as “estratégias de escuta” que serão adotadas.

Vale dizer, o processo de consulta às comunidades tradicionais não se confunde com a realização de audiências públicas.

(...)

Nesse sentido, considerando que os documentos pertinentes somente estarão disponíveis a partir do dia 15/10/2021, tem-se que o intervalo de 6 dias entre a disponibilização dos documentos e a primeira audiência pública (21/10/2021) é insuficiente para que as comunidades interessadas se informem e não viabiliza uma discussão interna prévia.

Trata-se, assim, de fato novo, que integra o objeto principal da presente ação coletiva (“evitar a concessão das Unidades de Conservação do Estado do Tocantins sem a devida consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas da região do Jalapão), e que, portanto, autoriza nova apreciação do pedido de tutela provisória de urgência.

Pois bem.

Quanto ao chamamento da população à Consulta Pública e às Audiências Pública, oportunidade em que serão (estão sendo) apreciados e debatidos os documentos referentes ao processo de concessão dos serviços turísticos do Parque Estadual do Jalapão, não vislumbro, a princípio, vícios



substanciais.

Com efeito, as comunidades silvícolas e quilombolas que supostamente serão afetadas com a efetivação do processo de concessão dos serviços turísticos poderão participar adequadamente dos debates instaurados por meio de representantes, conforme garante o referido art. 6.º da Convenção n.º 169 da OIT, apreciando os documentos apresentados durante o prazo de Consulta Pública (inclusive quanto à abrangência do projeto de concessão) e se manifestando ativamente durante as Audiências Públicas marcadas para serem realizadas nos municípios de Mateiros e Palmas.

Vale ressaltar – como já afirmado na decisão anterior – que a afetação do projeto diretamente aos interesses de tais comunidades ainda não está clara no processo, considerando que a lei autorizativa estadual afasta, de sua incidência, “as áreas de comunidades quilombolas e indígenas ou populações tradicionais beneficiárias de unidade de conservação” (art. 1.º, § 1.º, Lei Estadual n.º 3.816/2021). Ademais, não há documentos que indiquem, de forma clara, a superposição da área sujeita à concessão em relação a territórios excepcionados pela lei.

Assim, ao menos diante dos elementos colacionados até então aos autos, não vislumbro irregularidade no processo de concessão (nos autos, há apenas o Aviso de Consulta e Audiência Pública – Id. 774369533) que enseje sua excepcional suspensão pela via judicial.

Por outro lado, assiste razão ao Ministério Público Federal ao afirmar não ser razoável o prazo entre a publicação dos documentos relativos ao processo de concessão (dia 15 de novembro) e a realização das audiências públicas (6 e 7 dias depois), considerando a complexidade social do processo e a possível afetação a interesses de comunidades quilombolas e indígenas pertencentes a terras ainda não demarcadas e tituladas, como afirma o *Parquet* em réplica (Id. 761385456). Em não havendo uma urgência qualificada em concluir o processo de concessão, não vislumbro prejuízo significativo à Administração se as audiências ocorrerem com prazo razoável em relação à publicação dos documentos.

Destarte, deve-se deferir parcialmente o pedido formulado pelo MPF, apenas para determinar que as audiências públicas (marcadas para os dias 21 e 22 de outubro de 2021, nos municípios de Mateiros/TO e Palmas/TO, respectivamente) sejam redesignadas para data posterior ao término da Consulta Pública, a fim de viabilizar de forma adequada o exame dos documentos apresentados e promover o debate entre a população eventualmente afetada pelo processo de concessão.

DELIBERAÇÃO JUDICIAL

Diante do exposto:

(a) DEFIRO os pedidos para que a ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE CARRAPATO, FORMIGA, MATA E AMBROZIO e a COORDENAÇÃO ESTADUAL DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO TOCANTINS – COEQTO passem a integrar o feito na condição de



amici curiae (Id. 704420461 e 765101588), podendo, em prazos comuns, sempre que instados por este Juízo, prestar informações e apresentar argumentos a fim de subsidiar a tomada de decisão (art. 138, § 2.º, CPC).

(b) DEFIRO PARCIALMENTE o pedido de Id. 774369531, apenas para determinar que as Audiências Públicas (marcadas para os dias 21 e 22 de outubro de 2021, nos municípios de Mateiros/TO e Palmas/TO, respectivamente) sejam redesignadas para datas posteriores ao término da Consulta Pública (15 novembro de 2021), a fim de viabilizar de forma adequada o exame dos documentos apresentados e promover o debate entre a população eventualmente afetada pelo processo de concessão.

(c) DETERMINO:

(c.1) **com urgência**, a intimação pessoal do Secretário de Estado de Parcerias e Investimentos – SPI e do Presidente do NATURATINS, ou de quem lhes fizerem as vezes, para cumprimento imediato da determinação contida no item “a”;

(c.2) a intimação do Estado do Tocantins, via sistema, para apresentação, no prazo de 5 (cinco) dias, de documentos que comprovem os cuidados tomados para o regular cumprimento do art. 1.º, § 1.º, da Lei Estadual n.º 3.816/2021, inclusive em relação a eventuais comunidades tradicionais pertencentes a áreas ainda não demarcadas;

(c.3) a intimação dos *amici curiae* para se manifestar sobre os documentos e informações apresentadas pelo Estado do Tocantins, no prazo comum de 15 (quinze) dias, bem como para informar – subsidiados com documentos – quais as comunidades tradicionais encontram-se em situação de possível impacto direto com a concessão dos serviços turísticos na região;

(c.4) por fim, a intimação do Ministério Público Federal para manifestar-se no prazo de 15 (quinze) dias.

PROVIDÊNCIAS DE IMPULSO PROCESSUAL

A Secretaria da Primeira Vara Federal deverá:

(i) CUMPRIR imediatamente o disposto no item “c.1”;

(ii) INCLUIR na capa dos autos, na condição de *amici curiae*, a ASSOCIAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE CARRAPATO, FORMIGA, MATA E AMBROZIO e a COORDENAÇÃO ESTADUAL DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO TOCANTINS – COEQTO, conforme deferido no item “a”;



(iii) **CUMPRIR**, de forma sucessiva, as determinações contidas nos itens “c.2”; “c.3” e “c.4” acima;

(iv) **OFICIAR** ao Relator do AI n.º 1032657-75.2021.4.01.0000, informando-o desta decisão.

(v) Por fim, **CONCLUIR** os autos para decisão.

Palmas(TO), data abaixo.

(assinado digitalmente)
EDUARDO DE MELO GAMA
Juiz Federal da 1.^a Vara

