

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA \_\_\_ª VARA DA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS**

Procedimento Administrativo n. 1.36.000.000920/2018-57

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e com fulcro no artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, incisos VII, letras a e c, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

em face de:

**ESTADO DO TOCANTINS**, pessoa jurídica de direito público interno, representado pela Procuradoria-Geral do Estado, com endereço conhecido da secretaria deste d. Juízo;

**INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS – NATURATINS**, autarquia estadual, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Quadra 302 Norte (Quadra AA NE 40), alameda 01, lote 03, Plano Diretor Norte, Palmas/TO, também representado pela Procuradoria-Geral do Estado;

em razão dos fatos e fundamentos que passa a expor:

## 1. DO OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente demanda busca a obtenção de provimento jurisdicional que determine ao Estado do Tocantins que observe o art. 6, 1, a e b, da Convenção n. 169 da OIT, cumprindo seu dever de **consulta prévia, livre e informada** às comunidades tradicionais sobre as medidas administrativas e legislativas suscetíveis de afetá-las diretamente, bem como assegurando sua participação na adoção de decisões.

Especialmente, busca-se 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.

## 2. DOS FATOS

### 2.1. Do Projeto de Lei n. 5/2021

Em 8 de junho de 2021 o Governador do Estado do Tocantins enviou à Assembleia Legislativa projeto de lei que “*Autoriza a concessão e demais espécies de parcerias público-privadas das Unidades de Conservação do Estado do Tocantins e áreas adjacentes*”.

O referido projeto não foi discutido com as comunidades tradicionais que serão afetadas. Aliás, de acordo com o projeto, a futura lei “*não abrange as áreas de comunidades quilombolas e indígenas ou populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação*”.

O projeto de lei, bastante sucinto, não detalha as obrigações do futuro parceiro privado ou o prazo de vigência de eventuais parcerias.

No dia 19 de agosto de 2021 Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins realizou audiência pública para discussão do projeto.

Nesta audiência, ficou evidente a insatisfação dos moradores das regiões afetadas, que criticaram a falta de diálogo e transparência no tratamento da questão.

O projeto de lei será votado nas comissões da Assembleia Legislativa na próxima terça-feira, dia 24 de agosto de 2021, como destaca o Jornal do Tocantins<sup>1</sup>.

## 2.2. Da presença de comunidades quilombolas na região do Jalapão

O Jalapão é uma região de aproximadamente 34mil km<sup>2</sup>, envolvendo oito municípios tocantinenses: Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins.

A região abriga o maior conjunto de áreas protegidas no Cerrado, e um dos maiores blocos de vegetação nativa remanescente no Brasil central.

Existem na região do Jalapão sete comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares, conforme demonstramos a seguir<sup>2</sup>:

Município	Comunidade
Mateiros	Mumbuca
	Ambrósio, Carrapato e Formiga
	Margens do Rio Novo, Riachão e Rio Preto
	Boa Esperança
São Félix do Tocantins	Povoado do Prata
Lagoa do Tocantins/ Novo Acordo/ Santa Tereza do Tocantins	Barra do Aroeira
Ponte Alta do Tocantins	Lagoa Azul

Duas dessas comunidades – Mumbuca e Povoado do Prata – têm seu território tradicional sobreposto à área do Parque Estadual do Jalapão. Parte do território da comunidade Povoado do Prata se insere, ainda, na área do Parque Nacional das nascentes do Rio Parnaíba.

<sup>1</sup> Na primeira audiência sobre concessão do Jalapão, comunidade se posiciona contra proposta - Jornal do Tocantins: <https://www.jornaldotocantins.com.br/editorias/politica/na-primeira-audi%C3%Aancia-sobre-concess%C3%A3o-do-jalap%C3%A3o-comunidade-se-posiciona-contr-proposta-1.2305017>

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/sites/mapa/crqs-estados/crqs-to-12052020.pdf>>. Último acesso em 13/07/2020.

Além disso, o território da comunidade Margens do Rio Novo, Riachão e Rio Preto se sobrepõe à área da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins.

Assim, a presença dessas comunidades da região deve ser considerada quando da formulação de políticas públicas que lhes afetem diretamente, como será visto mais adiante.

Ainda que se diga que a concessão não atingirá as áreas das comunidades tradicionais, é preciso levar em conta que: i- os territórios dessas comunidades ainda não foram devidamente demarcados e titulados; ii- as comunidades exploram atividades turísticas bastante diversas, não exclusivamente dentro de seus territórios.

### **3. DA LEGITIMIDADE E DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réus, assistentes ou oponentes.

Cabe ressaltar que o Ministério Público Federal, embora detenha personalidade judiciária própria, constitui órgão da União, na medida em que integrante do Ministério Público da União (art. 128, I, "a", CRFB).

Nessa perspectiva, a presença do Ministério Público Federal impõe, por si só, a configuração da competência da Justiça Federal (STF - RE 228.955/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão; STJ - RMS 4.146-8/CE, Rel. Min. Vicente Leal; e CC 4.927-0/DF, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros).

Isso não significa que caberá ao Ministério Público Federal livre opção para definir quais demandas serão, ou não, submetidas ao crivo do Poder Judiciário Federal, na medida em que escolha dessa natureza, no mínimo, não se coadunaria com a essencialidade do princípio do juiz natural, corolário do devido processo legal.

Neste ponto, é de se ressaltar que não há dúvida quanto à legitimidade do Ministério Público Federal para figurar no polo ativo da presente demanda. A Constituição Federal incumbiu ao *Parquet* a defesa da

ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127).

Estabelecida esta premissa, dispõe em seguida:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a **ação civil pública, para a proteção** do patrimônio público e social, do meio ambiente e **de outros interesses difusos e coletivos;**

Do comando constitucional transcrito percebe-se que o constituinte originário encarregou o Ministério Público da relevante tarefa de defender os direitos e interesses coletivos, missão essa que será exercida judicialmente por meio de ação civil pública.

De outro lado, diversas normas asseguram a legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses das minorias étnicas.

A Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7347/85), assim dispõe:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

IV – **a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.**

(...)

VII – **à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.**

(...)

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – **o Ministério Público;**

A Lei Complementar n. 75/93 – Lei Orgânica do Ministério Público da União – preceitua:

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

(...)

III – a defesa dos seguintes bens e interesses:

c) **o patrimônio cultural brasileiro;**

e) **os direitos e interesses coletivos**, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

(...)

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

c) a **proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos** às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, **às minorias étnicas** e ao consumidor;

Pela legitimidade do Ministério Público Federal para atuar na tutela de direitos coletivos de populações tradicionais representativas de minorias étnicas, a exemplo dos quilombolas, já decidiu o Tribunal Regional Federal da 1º Região nos seguintes termos:

**O Ministério Público Federal é parte legítima para propor ação civil pública visando a promoção e proteção de direitos e proteção de direitos e interesses coletivos de minorias étnicas como as comunidades remanescentes de quilombos** (Lei Complementar 75/93, art. 6º, inciso VII). (...) 5. Tratando a demanda de promoção de interesses de natureza coletiva de minoria étnica, fica afastada a arguição de ilegitimidade ativa do *Parquet* Federal para ajuizar a presente ação civil pública.

(AC0015813-88.2009.4.01.4300/TO, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.345 de 07/11/2012)

No presente caso, a ação civil pública tem por escopo garantir o direito à consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas do Jalapão. Assim, tendo em vista a indubitável legitimidade do Ministério Público Federal para atuar no presente processo, forçoso concluir pela competência da Justiça Federal.

A legitimidade passiva do Estado do Tocantins e do Naturatins decorre do fato de o primeiro ser o ente federativo responsável pela medida legislativa em discussão e, o segundo, ser o órgão gestor da Unidade de Conservação.

#### **4. DO DIREITO: Convenção 169 da OIT e o direito à participação e à consulta**

As comunidades tradicionais estão protegidas por diferentes convenções internacionais. O Brasil é signatário de várias delas, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais, assinada em 1989 e internalizada por meio do Decreto n 5.051/2004.

O marco temporal de incorporação da Convenção 169 é posterior à CF/88 e antecedente à EC 45/2004. Em função do momento de sua incorporação ao direito brasileiro, combinado com a natureza da matéria regulada pelo instrumento, verifica-se que a Convenção 169 constitui-se em tratado internacional de direitos humanos, com status **supralegal**, tendo em vista o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF, RE 466.343, Min. Cezar Peluso, julgado em 22/11/2006).

Entre os direitos e princípios básicos consagrados na Convenção 169, destaca-se o direito à consulta prévia, livre e informada, conforme dispõe seu art. 6º:

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

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

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

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

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

A consulta prévia, livre e informada imposta pela Convenção 169, se consubstancia não apenas no ato de informar as comunidades diretamente afetados pelas decisões administrativas. Isto não é suficiente a efetivar o direito à consulta prévia. É dizer, a consulta 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. Trata-se de processo essencialmente deliberativo.

Anotam Christian Ramos e Laís Abramo que:

“Os conceitos básicos que norteiam a interpretação das disposições da Convenção são a consulta e a participação dos povos interessados e o direito desses povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam”<sup>3</sup>

Desse modo, **as comunidades tradicionais têm o direito de conhecer e participar do processo de decisão sobre o que está sendo planejado em suas terras e que pode impactar seus modos de vida.** Isso significa que: (i) devem ser informados sobre as políticas públicas que possam afetar suas terras, suas comunidades e seus modos de vida; (ii) podem expressar seus pontos de vistas e entendimentos para poder influenciar em leis, decisões ou ações que possam afetar direitos relativos a suas terras, suas comunidades e seus modos de vida; (iii) podem participar em todas as fases dos projetos, desde sua formulação até sua fase de finalização.

O dever de consulta prévia, livre e informada e o direito de participação das comunidades quilombolas, aliás, já foram reconhecidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

(...) Na hipótese dos autos, em se tratando de instalação de terminal portuário às margens do Rio Amazonas, no Município de Santarém/PA, cujo licenciamento, além de não ter sido submetido ao crivo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, na condição de órgão executor da política nacional do meio ambiente, também não fora precedido de regular consulta prévia aos povos remanescentes das comunidades quilombolas e às demais populações tradicionais de ribeirinhos, diretamente afetadas, caracteriza, em princípio, a manifesta irregularidade do empreendimento, a autorizar a suspensão do aludido licenciamento, de forma a evitar danos irreversíveis ou de difícil ou incerta reparação, como no caso. (...) (AG 0057850-85.2016.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 15/05/2018 PAG.)

Não há dúvidas, portanto, quanto à obrigação assumida internacionalmente pelo Estado brasileiro de cumprir o dever de consulta aos povos indígenas acerca das medidas administrativas e legislativas que os

---

3 Christian Ramos et Laís Abramo, Introdução, in OIT. Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais Resolução referente à ação da OIT, disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf)>. Acesso em 19/09/2020.



afetem, assim como de assegurar-lhes o direito de participação nas decisões institucionais.

E a consulta prévia, livre e informada, como se sabe,

*“é prévia exatamente porque é de boa-fé e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, chegar-se a melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. Aquilo que se apresenta como já decidido não enseja, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão.”<sup>4</sup>*

Vale dizer, a realização de uma única audiência pública não satisfaz o direito das comunidades à consulta adequada, que atenda às suas necessidades e possibilite a construção de uma decisão conjunta acerca das medidas a serem adotadas.

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.

Nesse sentido, veja-se trecho do que decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos quando da análise do Caso do Povo Saramaka vs. Suriname<sup>5</sup>:

*“Primeiro, a Corte manifestou que ao garantir a participação efetiva dos integrantes do povo Saramaka nos projetos de desenvolvimento ou investimento dentro de seu território, o Estado tem o dever de consultar ativamente esta comunidade, segundo seus costumes e tradições (par. 129 supra). Este dever requer que o Estado aceite e ofereça informação e implica numa comunicação constante entre as*

---

4 DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais. Debora Duprat (Org.). Brasília: ESMPU, 2015, p. 68.

5 [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_por.pdf)

partes. As consultas devem realizar-se de boa fé, através de procedimentos culturalmente adequados e devem ter como objetivo alcançar um acordo. Além disso, o povo Saramaka deve ser consultado, de acordo com suas próprias tradições, nas primeiras etapas do projeto de desenvolvimento ou investimento e não unicamente quando surja a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se for o caso. O aviso com antecedência proporciona um tempo para a discussão interna dentro das comunidades e para oferecer uma adequada resposta ao Estado. O Estado, além disso, deve assegurar-se de que os membros do povo Saramaka tenham conhecimento dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de salubridade, a fim de que aceitem o projeto de desenvolvimento ou investimento proposto com conhecimento e de forma voluntária. Por último, a consulta deveria levar em consideração os métodos tradicionais do povo Saramaka para a tomada de decisões”.

No caso em análise, é certo que a autorização de concessão de atrativos turísticos localizados no entorno do território de comunidades remanescentes de quilombos deve ser precedida de consulta prévia, livre e informa, nos termos anteriormente delineados, o que não foi observado pelos réus.

## 5. DA TUTELA PROVISÓRIA

Acerca do instituto da tutela de urgência, dispõe o art. 300 do Código de Processo Civil que:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo **de dano ou o risco ao resultado útil do processo**.

Com efeito, justifica-se, *in casu*, o pedido de antecipação da tutela pelo fato de estarem caracterizados, à luz do artigo 300 do Código de Processo Civil, todos os pressupostos autorizadores de sua concessão.

A probabilidade do direito vem demonstrada pela exposição fática e jurídica até o momento exposta.

Conforme consignado, os requeridos, sem qualquer estudo prévio e sem consultar as comunidades tradicionais possivelmente afetadas,

pretendem conceder à iniciativa privada os atrativos turísticos da região do Jalapão.

O perigo da demora está evidenciado pelo risco de dano irreparável consistente na tramitação do projeto de lei, sem qualquer estudo prévio, o que pode levar a uma gestão, nos Parques Estaduais do Tocantins, totalmente contrária aos interesses das comunidades tradicionais afetadas.

Nesse sentido, preenchidos os requisitos legais, mostra-se irrefutável a necessidade da tutela antecipada ora pleiteada.

## **6. DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, o Ministério Público Federal vem requerer a Vossa Excelência:

1. O deferimento, liminarmente, do pedido de antecipação da tutela de urgência, a fim de que seja determinado aos requeridos que 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 processo de consulta prévia, livre e informada com as comunidades tradicionais afetadas, sob pena de multa diária de valor não inferior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);
2. Seja notificada a Assembleia Legislativa quanto à decisão, caso concedida a tutela de urgência;
3. a citação dos requeridos para, querendo, contestarem a presente ação, sob pena de revelia;
4. a confirmação/ratificação, por sentença definitiva de mérito, de todos os pedidos de antecipação de tutela;
5. a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no art. 18 da Lei n. 7.347/1985 e a condenação dos requeridos nos encargos sucumbenciais;

Não obstante a matéria debatida nos autos seja essencialmente de direito, sendo, quanto à matéria fática, suficientes os documentos juntados, em assim não se entendendo, o MPF protesta, desde logo, pela produção de todas as provas que se fizerem necessárias ao deslinde do feito, a serem oportunamente especificadas ao cabo da fase postulatória.

Na ausência de benefício econômico direto pretendido nesta Ação Civil Pública e ante o valor inestimável dos valores que são objeto da presente demanda, atribui-se à causa o valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais).

Informa o MPF, ainda, em atenção ao que dispõe o inciso VII do art. 319 do Código de Processo Civil, e em observância aos princípios da boa-fé e cooperação processual, que opta pela realização de audiência inicial de tentativa de conciliação, a fim de franquear ao ESTADO DO TOCANTINS e ao NATURATINS a possibilidade de manifestar-se, previamente à contestação, acerca de eventual aquiescência voluntária com os pedidos formulados nesta Ação Civil Pública.

Palmas-TO, 20 de agosto de 2021.

*Álvaro Lotufo Manzano*  
Procurador da República