



DESPACHO

Inquérito Civil Público 1.23.002.000480/2012-81

1 – Trata-se de inquérito civil instaurado para apurar eventuais irregularidades no processamento de autorização para estudos de mineração e detalhamento geológico na região de Alto Trombetas, referente à exploração minerária dos platôs Cruz Alta, Peixinho, Cruz Alta Leste, Rebolado, Escalante, Jamari e Baroni.

2 – Diante da Recomendação 3º Ofício/PRM/STM nº. 4, de 22 de outubro de 2013 (fls. 162/169), a autorização para estudos concedida pelo IBAMA e pelo ICMBio foi suspensa até a realização da consulta prévia, nos termos da Convenção 169 da OIT.

3 – Após os atos informados à fl. 242, e mesmo tendo as comunidades quilombolas decidido pela construção do plano de consulta e sua realização para fins de estudos de mineração, na data de 18 de setembro de 2014, através do comunicado de fl. 260, o Ministério Público Federal foi informado que as comunidades não se submeteriam à consulta prévia na fase de autorização para estudos, mas apenas o fariam na fase de licenciamento para a exploração de bauxita.

4 – Às fls. 278/301, a Mineradora Rio do Norte apresenta requerimento pelo prosseguimento dos estudos.

Diante da comunicação de fl. 260, passo à manifestação.

1. Do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada

A história do processo democrático, no Brasil, é permeada por fases de intensa inconstância da possibilidade de participação popular, já que muitos, e longos, foram os períodos ditatoriais que impediram o florescimento de uma participação efetiva do povo nas plataformas decisórias do país.



A partir da Constituição da República de 1988, instaura-se o período de redemocratização, com o retorno da ampla liberdade de expressão, do respeito à diferença, e de participação política.

Um dos instrumentos mais significativos da conquista do direito à participação política foi consagrado como direito fundamental do cidadão: o voto direto, secreto, universal e periódico, como cláusula pétrea da Constituição. Paralelamente, outros instrumentos constitucionais também passaram a assegurar a vocalização das mais diferentes manifestações de vontade: a audiência pública, o referendo, o plebiscito, o direito de petição, a consulta prevista no § 3º do artigo 231 da Constituição da República.

Tantas formas de participação harmonizam-se com o caráter pluriétnico impresso no texto constitucional, cujo grande pilar, a dignidade da pessoa humana, é exteriorizado por meio da promoção e da proteção das formas de expressão e dos diferenciados modos de criar, fazer e viver (art. 216).

Uma Constituição inclusiva, como é a de 1988, apenas poderia atingir seus objetivos de forma satisfatória, dentre os quais, o de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV do artigo 3º, da Constituição da República) instrumentalizando as multiculturas – e seus diferentes modos de vida – de meios de participação no planejamento socioestrutural que as afetam diretamente.

A consolidação de um ambiente democrático tem permitido que a insatisfação popular seja ouvida, principalmente através das manifestações de rua, demonstrando os novos padrões de relação política¹ que vêm se formando. Mais e mais, os diversos setores da sociedade têm buscado expressar criticamente seus anseios, perspectivas, decepções. Tudo isso é participação e, tudo isso contribui para o aprimoramento de novas formas de envolvimento social com as estruturas decisórias.

Uma das mais recentes conquistas de participação popular aconteceu com a

¹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; DOURADO, Sheilla Borges; LOPES, Danilo da Conceição Serejo Lopes; SILVA, Eduardo Faria. *Consulta e participação: a crítica à metáfora da teia de aranha*. Manaus: UEA Edições, V série, 2013, p. 11.



ratificação e promulgação, pela República Federativa do Brasil, da Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho, através do Decreto nº. 5.051, de 19 de abril de 2004, que traz a previsão da **consulta prévia** como um direito das comunidades tradicionais interessadas, “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-las diretamente.” (art. 6º.1, “a”).

Como tratado internacional de direitos humanos que é, a Convenção nº. 169 da OIT possui estatura SUPRALEGAL, possuindo, portanto, força cogente superior à lei, conforme tese fixada no julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do RE nº. 466.343.

Através desse precioso instrumento democrático de interação popular, voltado para comunidades tradicionais, é possível a manutenção do diálogo entre as instâncias decisórias e aqueles que serão afetados por políticas públicas, seja na esfera administrativa, seja na legislativa.

De um lado, o diálogo visa inserir, cada vez mais, grande parcela da população brasileira "invisível" à agenda de discussão sobre alterações que possam promover impactos que modificarão radicalmente seus mundos (muitas vezes, destruindo-os irreversivelmente) permitindo o amadurecimento da cidadania e a condição de empoderamento de direitos, ao mesmo tempo em que possibilita o intercâmbio de informações, inserido no contexto multiculturalista de confluência. Um diálogo mutuamente enriquecedor, aberto ao aprendizado e à incorporação de novos valores, tendo como premissa a ideia de que todos merecem igual respeito e consideração, para a concretização de uma hermenêutica diatópica, conforme expressão apresentada por Boaventura de Sousa Santos. O jurista e sociólogo português explica que o diálogo intercultural não representa unicamente a troca entre diferentes saberes, mas também entre diferentes culturas que integram universos de sentidos diferentes².

De outro, demonstra o reconhecimento à presença dessas comunidades, que também compõem a República Federativa do Brasil, reafirmando a própria soberania estatal, ao mesmo tempo em que é respeitada a autodeterminação dos povos, no contexto

² SANTOS, Boaventura de Sousa. *As tensões da modernidade*. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura4.html>. Acesso em 27 setembro 2014.



de pluetnicidade e preservação das diferentes formas de fazer, criar e pensar, cujas peculiaridades, nem sempre condizentes com o pensamento homogeneizado e hegemônico da sociedade envolvente, abrem caminhos para a divulgação de cosmovisões plurais, demonstrando que existem outras formas de viver e de coexistir com o meio ambiente.

Trata-se de uma MEDIDA INCLUSIVA, uma AÇÃO AFIRMATIVA que busca inserir minorias políticas no contexto nacional, quando a nacionalidade opera em seu desfavor, como no caso de medidas legislativas ou administrativas que lhes afetem diretamente. Diagnosticada a situação de vulnerabilidade que acompanha a trajetória das comunidades tradicionais protegidas pela Convenção nº. 169 da OIT, diante do histórico abandono estatal, quando não a perseguição genocida desses grupos, deflui como consequência lógica a criação de instrumentos diferenciados de proteção.

Por sua vez, a falta de regulamentação desse direito não é óbice à efetivação da medida, já que “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (§ 1º do artigo 5º da Constituição da República). Tampouco estamos a tratar de um instrumento pronto e acabado, previamente definido e hermeticamente delimitado. Contrariamente, falamos de um instrumento em construção, cuja colmatação depende do seu próprio exercício, conquanto represente um direito já conquistado e adquirido.

Assim como é necessário mexer por várias vezes o barro molhado para conseguir moldar com maestria uma peça de cerâmica, entender a participação popular nas instâncias decisórias exige o seu constante aprimoramento.

A considerar que a consulta deve ser efetuada mediante a prática da boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, objetivando alcançar um acordo e conseguir o consentimento sobre as medidas propostas, nos termos do art. 6º.2 da Convenção, sua realização está condicionada à atenção às qualificadoras: prévia, livre e informada.

Não por outra razão, temos que a consulta prévia deve ser realizada através de um processo dialógico e culturalmente situado.

A consulta pública, livre, prévia e informada, é um direito, e, apesar de



INDISPONÍVEL, pode não ser exercido, a critério daquele que o detém. Ou seja, **ninguém é obrigado a participar de uma consulta.**

Tal decisão, entretanto, há de ser analisada no contexto em que forjada, já que a consulta constitui uma das mais importantes conquistas dos povos tradicionais na construção de uma democracia inclusiva, de modo que quanto mais participação houver, maior será o aprimoramento da democracia participativa e maiores poderão ser os olhares àqueles até então invisíveis, possibilitando conhecer e ser conhecido.

O exercício da consulta prévia por comunidades tradicionais, historicamente relegadas à margem da cena política oficial, traduz uma das formas de ascender à consolidação de seu direito à cidadania, marcando definitivamente a essencialidade de sua participação na trajetória política que lhes afetem, em uma demonstração clara de autoconsciência cultural.

No mais, a afirmação do território como exteriorização de uma cosmovisão, ou de um sentimento de pertencimento, dá-se, também, através de mobilizações, como o é a consulta prévia, numa dinâmica emancipatória. Em outras palavras: quanto mais envolvimento político houver, por parte de comunidades tradicionais, através da consulta prévia, maior é a afirmação da relação existente com a área territorial pretendida, suficiente e necessária à reprodução social destes povos. Revelar o interesse de participação é um mecanismo intrínseco à defesa dos direitos que recaem sobre o território a ser afetado pela medida a ser consultada.

Nas palavras de Daniel Sarmiento, *“Não se pode esquecer que o elemento territorial é apenas um dos parâmetros que adentram na categoria quilombo, para conferir-lhe a devida significação.”*³

Em suma, a experiência mobilizatória vivenciada por meio da consulta prévia representa o processo de afirmação de um povo e constitui afirmação do direito que recai sobre extensões territoriais de pertencimento e que serão atingidas pela medida que autoriza a deflagração do processo de consulta.

³ SARMENTO, Daniel. *Quilombos na perspectiva da igualdade étnico-racial: raízes, conceitos, perspectivas*. Parecer jurídico publicado em: *Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Deborah Duprat, org. 3ª ed. Manaus: UEA Edições, 2013, p. 110-111.



Muito além do reconhecimento como comunidade tradicional, ou da demarcação territorial – o que implica no reconhecimento como povo brasileiro –, está a possibilidade de participação direta nos projetos a serem implementados sobre as áreas tradicionalmente ocupadas por essas comunidades. Daí a importância do exercício da consulta.

2. **Direito de participação: um direito de quarta dimensão**

A construção dos direitos fundamentais, da forma como os enxergamos hoje, remonta à era moderna, inaugurando-se no contexto Iluminista, cujo marco histórico deflagra-se na Revolução Francesa. A concepção antropocêntrica de mundo idealiza a disseminação da igualdade, da liberdade e da fraternidade.

O mundo burguês, entretanto, estabeleceu que uns seriam mais iguais que outros, centrando o ideário da revolução na pactuação de um constitucionalismo liberal, construído para proteger, principalmente, o direito à propriedade.

Os anos passaram, as expectativas do povo não foram atingidas, dando início a uma série de manifestações, resistências e revoltas, culminando na fase do constitucionalismo social, de cunho prevalentemente prestacional, como forma de impedir que a revolução do proletariado tomasse o poder. Além dos chamados direitos de segunda dimensão, inicia-se o despertar daqueles de terceira dimensão, alcançando os interesses transindividuais.

Com a globalização política, foram incorporados à gramática dos direitos humanos aqueles denominados de quarta dimensão, no ambiente de valorização à participação, ganhando destaque os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo⁴.

Não estamos a falar de uma mera democracia formal, mas sim de democracia material, com efetiva participação popular, consciente de seu papel no processo decisório e da importância da manifestação expressada na construção dessa decisão.

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2012, 27 ed., p. 590.



Ocorre que o exercício da democracia material, mediante fruição das liberdades públicas, está condicionada ao gozo, da mesma forma material, dos direitos sociais. É, pois, pressuposto básico para que haja participação crítica no processo de escolha, que sejam oferecidas condições reais básicas que garantam o mínimo existencial.

Assegurar os direitos sociais é a forma inafastável de viabilizar a fruição dos direitos individuais e dos direitos políticos, garantindo independência suficiente para que as liberdades não se escorem em formas veladas de dominação por meio de exploração das necessidades materiais não supridas.

O empoderamento de direitos, e a real consciência do sentimento de cidadão e sujeito de direitos, está, inevitavelmente, relacionado ao reconhecimento, pelo Estado, da existência desses brasileiros, o que significa a atenção às políticas públicas voltadas às comunidades tradicionais, invisíveis aos olhos do Estado.

A liberdade não é só ausência de constrangimento externo, já que é preciso oferecer **condições materiais mínimas** para que ela, a liberdade, seja uma realidade. É preciso, ainda, ir além, e proteger as pessoas não só do Estado, mas de outros agentes que podem oprimi-las (eficácia horizontal dos direitos fundamentais), ao fazer uso indevido da fragilidade instalada.

Quero, com isso, demonstrar, resumidamente, que importa averiguar a qualidade da manifestação e a legitimidade de quem a deu, já que inadmissível seria a adoção de um consentimento alienado, apenas como meio de ultrapassar um “obstáculo” formal imposto pela lei.

A abordagem iluminada de Amartya Sen revela que a visão de desenvolvimento está diretamente atrelada à liberdade. Nessa perspectiva, o desenvolvimento representa a remoção dos vários tipos de restrições que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas. Ou seja, as realizações ao alcance de cada um dependem das oportunidades econômicas, das liberdades políticas, dos direitos sociais, e da garantia de boa saúde, de educação básica e dos incentivos e estímulos às suas



iniciativas⁵.

Limitações de liberdades concretas, como a doença, a subserviência e a pobreza, privam as pessoas da capacidade de levar vidas independentes e responsáveis.

A mudança de paradigma registrada no pensamento deste vencedor do prêmio Nobel de economia consiste na definição de desenvolvimento como um processo de alargamento das liberdades, e desloca da economia para o social o paradigma do desenvolvimento. O progresso passa para o âmbito ético, representando a liberdade. A visão de desenvolvimento como liberdade altera o foco da análise para a capacidade das pessoas de terem a vida que, com razão, valorizam e de aumentarem as escolhas reais de que dispõem. As liberdades passam, assim, a ter, além de um caráter instrumental, também uma natureza constitutiva, já que as liberdades de diferentes espécies reforçam-se mutuamente.

As comunidades tradicionais de que trata a Convenção nº. 169 são, em sua maioria, invisíveis aos olhos do Estado e assim permanecerão diante da falta de exercício de direitos de participação que poderia, de alguma forma, alterar o panorama historicamente verificado. Ignorar essa realidade significaria complacência desmedida com o círculo vicioso instaurado: não são exercidos direitos de participação política porque não coexiste suporte material mínimo que garantam direitos sociais básicos, e não existe atenção aos direitos sociais porque os direitos políticos de participação não são devidamente exercidos.

O Estado, materialmente, não concede condições aptas ao reconhecimento como cidadãos às comunidades tradicionais, ao mesmo tempo, e por consequência dessa ausência de políticas públicas, as próprias comunidades tradicionais não se veem estimuladas, ou pertencedoras de direitos, para o exercício daquele que é, como dito acima, um dos mais importantes instrumentos de participação direta na formulação das políticas públicas e planejamento que afetam essas mesmas comunidades.

De um lado, não existe reconhecimento material pelo estado, de outro, as próprias comunidades, alheias à sua posição de sujeitos de direitos, negam-se à inclusão daquilo que lhe é possibilitado. São dolosamente esquecidos e não querem ser lembrados.

⁵ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.



Por tal razão, retoma-se o que foi abordado no tópico 1: a importância da participação política das comunidades tradicionais através da consulta pública, devendo ser exigida a sua realização quando ignorada, pois as externalidades negativas decorrentes das medidas adotadas pelo Estado e que incidirão diretamente sobre esses povos, serão internalizadas pelas próprias comunidades.

É a partir desse exercício contínuo dos direitos inclusivos, como é o direito à consulta pública, é que a cidadania passa à consolidação e que essa “não gente” poderá ter voz ativa na sua própria trajetória, firmando posição de visibilidade aos olhos governamentais.

3. Análise do caso vertente

Estamos a tratar de interesses de comunidades tradicionais quilombolas. Povos, esses, historicamente perseguidos pelo Estado e, quando passaram a não lhes serem mais economicamente interessantes, foram relegados à invisibilidade e ao abandono.

As políticas públicas oferecidas a essas comunidades são reduzidíssimas, criando-se uma **relação de dependência** daquelas, para subsistência material, para com o empreendedor que explora os recursos naturais presentes nas terras constitucionalmente destinadas às comunidades tradicionais que nelas vivem.

Ignorar esse contexto ao receber o documento de fls. 260, a despeito da autodeterminação dos povos que deve ser, e é, respeitada, significaria complacência desmedida com o círculo vicioso instaurado: não são exercidos direitos de participação política porque não coexiste suporte material mínimo que garantam direitos sociais básicos, e não existe atenção aos direitos sociais porque os direitos políticos de participação não são devidamente exercidos.

Essas comunidades são invisíveis aos olhos do Estado e assim tendem a permanecer diante da falta de exercício de direitos de participação que poderia, de alguma forma, alterar o panorama historicamente verificado.



A considerar que parte das lideranças quilombolas apresentou declaração formal de negativa de participação no processo de consulta prévia para autorização de estudos minerários e detalhamento geológico (fls. 260), e que a consulta é um direito que pode ser não exercido pelo seu titular (já que ninguém é obrigado a exercer um direito que lhe prestigia), somado, mais uma vez, o respeito à autodeterminação que acompanha tais comunidades, não persistiria a condição válida para a exigência de realização do processo de consulta.

Contudo, para além do apresentado, duas questões não de ser enfrentadas:

- a) a representatividade e a legitimidade daqueles que subscrevem a manifestação de fls. 260 e o direito das minorias, já que parte considerável das comunidades manifestou perante esta procuradora da República o interesse e o firme propósito na realização da consulta;
- b) parte importante da fase de autorização de continuidade dos estudos de detalhamento geológico não está definida, qual seja, a indenização cabível pelo uso da terra, nos termos do art. 27 do Código de Minas, pois seria objeto de discussão durante o processo de consulta, conquanto independente de sua realização.

3.1. Representatividade e legitimidade

A região para a qual a empresa Mineração Rio do Norte pretende autorização de estudos e detalhamento geológico alcança o interesse das áreas de Alto Trombetas I e Alto Trombetas II (fls. 215/222), compostas pelas seguintes comunidades remanescentes de quilombos:

a) Alto Trombetas I:

- a.1) Abuí;
- a.2) Paraná do Abuí;
- a.3) Tapagem;
- a.4) Sagrado Coração de Jesus;



a.5) Mãe Cué.

b) Alto Trombetas II:

- b.1) Curuçá;
- b.2) Juquirizinho;
- b.3) Juquiri Grande;
- b.4) Jamari;
- b.5) Palhal;
- b.6) Moura;
- b.7) Nova Esperança;
- b.8) Último Quilombo.

Tais comunidades construíram formas de representação através da formação de associações, hoje assim divididas:

- a) **Alto Trombetas I:** Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos Mãe Domingas;
- b) **Alto Trombetas II:** Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombo Alto Trombetas II (ACRQAT);
- c) Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná (ARQMO), que reúne **ambas as áreas** acima descritas (Alto Trombetas I e Alto Trombetas II).

É extraído do documento de fls. 260 que todas as comunidades de remanescentes de quilombos das regiões designadas de Alto Trombetas I e II estariam de acordo com a desistência à participação em consulta prévia a ser realizada na fase de autorização de estudos para exploração de bauxita. Ocorre que esta declaração escrita destoa de outros elementos registrados nestes autos, e que foram acompanhados por esta procuradora da República e pelo antropólogo Raphael Frederico Silva (analista pericial do MPF).

Em reunião realizada na comunidade Mãe Cué, em 25 de agosto de 2014 (fl. 242-v), membros das comunidades quilombolas de Alto Trombetas I e de Alto Trombetas II



declararam pública e veementemente a vontade de participar do processo de consulta prévia. Apesar de não existir unanimidade, era evidente que boa parte das comunidades ali representadas era favorável ao exercício desse direito.

No mais, o ofício de fls. 260 é subscrito apenas por parte das representações quilombolas, restando parcela considerável frontalmente contrária à manifestação veiculada no aludido documento.

Com efeito, o documento que acompanha esta manifestação (ata da última eleição da Coordenação Mãe Domingas – associação representativa de Alto Trombetas I –, registrada em cartório do Município de Oriximiná) demonstra a sua atual composição:

- a) Coordenador de Programas: Florêncio Ferreira da Silva;
- b) Coordenador de Articulação: Aluizio Silvério dos Santos;
- c) Coordenador de Patrimônio: Manoel Francisco Valério Xavier;
- d) Secretária: Alqueriane Mendes dos Anjos;
- e) Coordenador Financeiro: Manoel Raimundo Pereira dos Santos;
- f) Conselheiros:
 - f.1) Comunidade Abuí: Max Cordeiro dos Anjos; Antonio Silveira Viana;
 - f.2) Comunidade Paraná: Elicil Pires dos Santos; Francisco Ananias Adão Cordeiro;
 - f.3) Comunidade Tapagem: Roseni Silvério; Ismael Ferreira da Silva;
 - f.4) Comunidade Sagrado: Isaias dos Santos;
 - f.5) Comunidade Mãe Cué: Robervaldo Andrade dos Santos; Edivan dos Santos Silvério.

No comunicado de fl. 260, há cinco assinaturas de representantes da Associação Mãe Domingas (Alto Trombetas I) que subscrevem o documento:

- a) Florêncio Ferreira da Silva (Comunidade Tapagem);
- b) Roseni Silvério (Comunidade Tapagem);
- c) Manoel Raimundo Pereira dos Santos (Comunidade Sagrado Coração);
- d) Roseni Silvério (Comunidade Tapagem);
- e) Francisco Ananias Adão Cordeiro (Comunidade Abuí).



Quanto aos demais subscritores do documento de fls. 260, não há registro nos autos de sua representatividade nas associações quilombolas. São eles: Leidiane Estevo; João Souza Pita.

Não foi acostado documento que demonstre a vontade formada pela área de Alto Trombetas II, em que pese o comunicado de fl. 260 informar que as comunidades a compõem “já tinham se manifestado que não queriam a realização da consulta para estudos e também querem a realização de consulta no licenciamento do empreendimento.”

O contexto apresentado demonstra claramente existir uma cisão de interesses, o que é bastante natural dentro de agrupamentos humanos, que tendem a defender os interesses que lhes pareçam mais favoráveis.

O que importa registrar é que a desistência de participar do processo de consulta por parte das representações dos agrupamentos quilombolas **não legitima a extinção do exercício do direito à participação em consulta prévia por parte daqueles que assim o desejam, já que estamos a tratar de um direito indisponível, cumprindo ao Estado assegurar a sua realização.**

Como dito alhures, ninguém é ou será obrigado a participar de um processo de consulta, apesar de constituir um direito que lhe prestigia. Por outro lado, a vontade de quem não pretende participar desse processo democrático não pode inverter a natureza desse direito – que, repita-se, é indisponível –, e impor àqueles que desejam a sua fruição uma resignação por aquilo que poderia ter sido e não foi (o exercício do direito de consulta).

Não seria legítimo que uma minoria, **numericamente expressiva em relação à maioria formada**, seja frustrado em um direito dos mais relevantes no panorama participativo em planos e ações que ensejarão impactos materiais e imateriais sobre elas.

Dessa forma, ainda que exista PARCELA das representações quilombolas indisposta ao exercício do direito de consulta prévia, subsiste o direito convencionalmente reconhecido (Convenção n. 169 da OIT), e incorporado à legislação brasileira, daqueles que o desejam.



Em outras palavras: a manifestação de vontade de desistência a direito por parte das representações quilombolas não possui o condão de renegar em absoluto o que determina a legislação brasileira. Se existe um direito à disposição de todas as comunidades quilombolas, **participar ou não** é de livre escolha, mas a sua **realização** é obrigatória, justamente para permitir que aqueles que a desejam concretizem sua cidadania.

Considerando tudo o mais que acima foi exposto, cumpre ao Ministério Público Federal, na defesa dos direitos indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição da República), zelar pela realização do processo de consulta prévia, restando à esfera de disponibilidade de cada agrupamento decidir se dela participará ou não. Ficam, assim, preservados todos os interesses dentro dos limites legais de seu exercício.

Trata-se da oportunidade de participação no processo de consulta, e não a obrigatoriedade de o fazer, por todos aqueles que legitimamente almejam exercer o direito titularizado. Como forma de exercício de cidadania (e de empoderamento de direitos), colocar à disposição dessas comunidades a fruição do poder de consulta é fazer cumprir a vontade constitucional tanto em respeito a um direito fundamental e indisponível, quanto de atenção à vontade das minorias.

Por sua vez, as representações que almejam a concreção do processo de consulta devem assumir o compromisso de construí-lo, dentro do calendário por elas (as representações) apresentado, atendidas sempre as qualidades inexoráveis à consulta, que deve ser prévia, livre e informada.

Tal responsabilidade, além de atender aos anseios das próprias comunidades, encontra parcimônia e harmonia com outro direito constitucional que é o da livre iniciativa, no caso, exercido pelo empreendedor (Mineração Rio do Norte), principalmente para que o direito seja exercido de forma leal, de boa fé, e não como instrumento desvirtuadamente postergador de interesses constitucionalmente albergados.



3.2. Direito à indenização

De acordo com o disposto no artigo 27 do Código de Minas, temos que:

Art. 27. O titular de autorização de pesquisa poderá realizar os trabalhos respectivos, e também as obras e serviços auxiliares necessários, em terrenos de domínio público ou particular, abrangidos pelas áreas a pesquisar, desde que **pague aos respectivos proprietários ou posseiros uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa**, observadas as seguintes regras:

[...]

VI - Se o titular do Alvará de Pesquisa, até a data da transcrição do título de autorização, não juntar ao respectivo processo prova de acordo com os proprietários ou posseiros do solo acerca da renda e indenização de que trata este artigo, o Diretor-Geral do D. N. P. M., dentro de 3 (três) dias dessa data, enviará ao Juiz de Direito da Comarca onde estiver situada a jazida, cópia do referido título;

VII - Dentro de 15 (quinze) dias, a partir da data do recebimento dessa comunicação, o Juiz mandará proceder à avaliação da renda e dos danos e prejuízos a que se refere este artigo, na forma prescrita no Código de Processo Civil;

[...]

O texto legal é expresso quanto à anterioridade do pagamento da indenização à realização das pesquisas (incisos VI e VII do art. 27 do Código de Minas).

Nada mais coerente e correlato ao princípio ambiental do **poluidor-pagador**, pois as externalidades ambientais prejudiciais acabarão por ser internalizadas pelas comunidades que ocupam o território em questão e ali permanecerão.

Ocorre que até o presente momento não há, quanto ao pedido de autorização de estudos e detalhamento geológico da área onde se concentram os platôs Cruz Alta, Peixinho, Rebolado, Crus Alta Leste, Escalante, Jamari e Barone), qualquer indício ou



iniciativa da empresa requerente para a quantificação da indenização a ser paga às comunidades quilombolas que serão afetadas pelos estudos, nos termos do art. 27 e incisos do Código de Minas.

Subsumindo a complexa relação apresentada nestes autos à apresentação teórica acima abordada, é de se ter em mente a necessária abordagem da temática antes que a autorização de estudos seja concedida.

No mais, o artigo 27 merece leitura constitucional quanto a dois aspectos:

a) legitimidade das comunidades quilombolas receberem a indenização: em que pese ainda não existir titulação para a maior parcela territorial das comunidades atingidas, os respectivos processos administrativos de reconhecimento da propriedade encontram-se em trâmite. De mais a mais, o próprio artigo 27 alude que a simples condição de possuidor já confere o direito à indenização.

b) os danos e prejuízos apontados no art. 27 não se resumem àqueles meramente **materiais**, já que alcançam também os danos e prejuízos **imateriais** causados às comunidades locais.

Indubitavelmente, a atuação de agente externo sobre os interesses, planos e modos de vida existentes no seio de comunidades tradicionais insere uma gama enorme de novidades, nem sempre benéficas, à rotina então vivida. Tais alterações, apesar de irreparáveis, devem ser quantificadas financeiramente para que o empreendedor internalize os custos da intervenção.

Comunidades tradicionais como os remanescentes quilombolas formam relações especiais com a terra, cujo elo mantém a união do grupo e permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, com preservação da cultura, dos valores e do respectivo modo peculiar de vida⁶. Uma relação quase que visceral entre ser humano e ambiente habitado, cujas interferências externas alteram sobremaneira **o seu uso, pelas próprias comunidades, de acordo com os seus costumes e tradições**.

⁶ SARMENTO, Daniel. *A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação*. Parecer jurídico publicado em: *Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Deborah Duprat, org. 3ª ed. Manaus: UEA Edições, 2013, p. .



As preciosas palavras de Daniel Sarmiento ilustram com precisão o caso em análise:

Neste ponto, não é preciso enfatizar que o ser humano não é um ente abstrato e desenraizado, mas uma pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados. E nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior homogeneidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre os seus membros, estes aspectos comunitários da identidade pessoal tendem a assumir uma importância ainda maior.

Por isso, a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação, que dificilmente encontram paralelo entre os integrantes da cultura capitalista de massas. Mutatis mutandis, romper os laços de um índio ou de um quilombola com o seu grupo étnico é muito mais do que impor o exílio do seu país para um típico ocidental. [grifado]⁷

Cabível, pois, **previamente** à continuidade dos estudos minerários e de detalhamento geológico, que haja a devida indenização, por **danos materiais e imateriais** sofridos pelas comunidades afetadas. Sua quantificação por ser feita através da contratação de empresa especializada na matéria, cujos custos devem ser suportadas pela empresa interessada.

4. Conclusões

Em face de tudo o que foi apresentado, indefiro o pedido de fls. 261/262 e concludo que:

a) O documento de fls. 260 não é apto e suficiente para afastar o direito à realização do processo de consulta, já que existe parcela considerável das comunidades

⁷ SARMENTO, Daniel. *A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação*. Parecer jurídico publicado em: *Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Deborah Duprat, org. 3ª ed. Manaus: UEA Edições, 2013, p. .



quilombolas afetadas que desejam exercê-lo.

Entretanto, aos interessados é dada a oportunidade de demonstrar nos autos a real representatividade de suas manifestações, com a juntada de atas de assembleias realizadas pelas associações para constituição das representações e que as mesmas estejam plasmadas no documento de fl. 260, de modo a não restarem dúvidas de que tal comunicado reflète a vontade de todos os agrupamentos a serem afetados pelo empreendimento em questão.

Ainda, é dada a oportunidade para que as representações legítimas de todas as comunidades quilombolas presentes na área de Alto Trombetas II apresentem por escrito eventual vontade de desistência na participação da consulta.

b) As representações que pretendem efetivar o processo de consulta devem dar início à construção de seu plano e apresentar calendário para a sua realização, cumprindo à Fundação Cultural Palmares acompanhar a sua construção e realizar as reuniões necessárias para a finalização da consulta.

c) O empreendedor (Mineração Rio do Norte) deve dar início aos estudos para quantificação da indenização por danos materiais e imateriais em face dos prejuízos causados às comunidades locais e apresentar a respectiva proposta (a ser devidamente analisada) e pagamento antes do prosseguimento da autorização de estudos.

d) permanece válida a Recomendação 3º Ofício/PRM/STM nº. 04, de 22 de outubro de 2012 (fls. 162/169)

5. Encaminhamentos

a) **Oficiar** ao Incra (setor quilombola da SR 30/Incra) para que apresente cópia do RTID realizado para as áreas de Alto Trombetas e Jamari/Último Quilombo, para análise das conclusões sobre o uso quilombola das áreas atingidas pelos estudos minerários e detalhamento geológico em questão.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Município de Santarém

b) **Oficiar** às associações Mãe Domingas, ARQMO e ACRQAT para tomar conhecimento desta manifestação, cuja cópia deve seguir em anexo, podendo a comunicação dar-se através de correio eletrônico.

c) **Oficiar** à Mineração Rio do Norte para tomar conhecimento desta manifestação, cuja cópia deve seguir em anexo.

d) **Oficiar** à Fundação Cultural Palmares e ao ICMBio (coordenação regional), para tomarem conhecimento desta manifestação, cuja cópia deve seguir em anexo.

Santarém, 14 de outubro de 2014.

Fabiana Keylla Schneider
Procuradora da República