



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Paraná
11ª Vara Federal de Curitiba

Avenida Anita Garibaldi, 888, 5º andar - Bairro: Cabral - CEP: 80540-400 - Fone: (41)3210-1811 - www.jfpr.jus.br - Email: prctb11@jfpr.jus.br

TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE Nº 5061290-25.2023.4.04.7000/PR

REQUERENTE: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

REQUERIDO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

REQUERIDO: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

DESPACHO/DECISÃO

1. A Defensoria Pública da União pede a suspensão parcial do leilão do lote 1 do Edital de Concessão nº 01/2023 da ANTT, referente ao sistema rodoviário no Paraná, especificamente, em relação: (i) à praça de pedágio localizada no km 191 da BR-476; (ii) às obras de duplicação previstas no Programa de Exploração da Rodovia para a BR-476/PR no trecho compreendido entre as coordenadas iniciando em 25° 40' 46,07" S 49° 31' 23,49" O e finalizando em 25° 45' 50,89" S 49° 44' 16,72".

Narra, para tanto, que a concessão dos trechos previstos do Sistema Rodoviário ocorrerá por meio de seis lotes, sendo prevista a outorga referente ao Lote 1, composto por trechos da BR-277/373/376/476 e PR-418/423/427, com prazo de duração previsto de 30 anos.

Aponta que a sessão pública do leilão relativo ao Lote 1 está prevista para ocorrer no dia 25 de agosto de 2023, às 14h. Sustenta que as Comunidades Quilombolas localizadas no Município da Lapa (Restinga, Feixo e Vila Esperança) estão situados às margens da BR-476 ou muito próximos e por isso serão impactadas pelas obras e pela concessão do serviço público. Acrescenta que as Comunidades não foram ouvidos previamente, conforme previsto no art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Aduz que as Comunidades dependem dos serviços e comércios situados no Município da Lapa, sendo que a única forma de acesso exigirá o pagamento de pedágio.

Destaca que a demanda para isenção da tarifa do pedágio, pelos quilombolas, já é antiga. Assevera que a isenção pretendida não consta do Edital de Concessão nº 01/2023 da ANTT. Aduz terem sido

realizadas diversas audiências públicas no ano de 2021, mas a audiência pública não se confunde com a consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais, pois exige procedimentos instituídos pelas próprias comunidades.

O Ministério Público Federal, no evento 15, pretende intervir na qualidade de fiscal da lei.

A União, no evento 17, defende não haver probabilidade do direito, tendo em vista inexistir previsão legal ou contratual apta a reconhecer isenção da tarifa de pedágio para a comunidade atingida na praça de pedágio de Lapa, tratando-se de pleito já não reconhecido no contrato anterior.

Faz remissão à Nota Técnica nº 106/2023/JUD-SNTR/SNTR segundo a qual: (i) o projeto para a concessão passou por procedimento de audiência pública com ampla divulgação e aberta a qualquer interessado; (ii) na audiência pública houve questionamento sobre as comunidades quilombolas, abordando-se a questão da isenção de pedágio; (iii) houve um amplo estudo sobre o componente socioambiental no EVTEA (Estudos para a viabilidade técnica, econômica e ambiental); (iv) o atendimento ao art. 6 da Convenção 169 da OIT é realizado no âmbito das audiências públicas para a obtenção do licenciamento ambiental, após a realização do leilão de licitação e pelo vencedor da licitação; (v) a praça de pedágio da Lapa representa 15% da arrecadação tarifária de todo o sistema rodoviário; (vi) a solução mais razoável seria a realização do leilão da concessão e, posteriormente, a discussão sobre a isenção às comunidades quilombolas e o reequilíbrio econômico-financeiro, a ser tratado no âmbito do contrato, entre concessionário e ANTT.

Destaca que a cobrança do pedágio não vai se iniciar imediatamente após o leilão, havendo ainda longo procedimento, o que afasta a alegada urgência.

Argumenta que a Convenção 169 da OIT determina a consulta quando houver medidas administrativas que possam afetar as comunidades, o que deve ser feito apenas antes da efetiva implementação que possa gerar impacto, não sendo demonstrado que o leilão afetará as comunidades. Ressalta que a parte autora não esclareceu quais seriam os prejuízos concretos às comunidades quilombolas, que não o pagamento do pedágio.

Aponta que o leilão em si não representa risco aos quilombolas, pois a duplicação da rodovia ainda depende de licença ambiental. Defende que o atual estágio em que se encontra a licitação não é o momento adequado para consulta às comunidades quilombolas, mas sim o momento da execução contratual. Frisa que o atraso na realização do leilão, ou sua anulação, importaria em prejuízo ao interesse público principalmente pela possibilidade de acarretar redução

de propostas. Ademais, isso tornaria necessária também a alocação de recursos públicos adicionais para o DNIT seguir administrando e mantendo as rodovias.

Informa que cumpriu a determinação para dar publicidade, no ato do leilão, acerca da existência da presente ação.

A ANTT, no evento 18, consigna que a proteção de integridade territorial e demais direitos de comunidades quilombolas não redundam, automaticamente, em pretensão à isenção de tarifa de pedágio, não havendo norma jurídica que embase a pretensão de não pagar pedágio. Salaria que o edital do leilão em momento algum põe em perigo ou questiona as áreas quilombolas, não viola qualquer direito e tampouco apresenta exceções quanto ao pagamento de pedágio por outras comunidades com tratamento legal diferenciado. Aduz que o edital não discrimina porque a ausência de lei nesse sentido não o permite. Afirma que no momento oportuno todos os interessados serão ouvidos.

Relatei sucintamente.

Passo a decidir.

2. Para a concessão da tutela de urgência, nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil, necessária a existência de elementos que evidenciem a) a probabilidade do direito e b) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Probabilidade do direito

O Edital de concessão nº 1/2023 do Sistema Rodoviário BR-277/373/376/476 e PR-418/423/427 esclarece:

Foi realizada audiência pública no período de 5 de fevereiro de 2021 até 5 de abril de 2021, em atendimento à Resolução ANTT nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017. Em razão da pandemia da Covid-19 e, em conformidade com a Resolução nº 5.981, de 26 de maio de 2020, que dispõe sobre a substituição das sessões presenciais por sessões públicas transmitidas por videoconferência ou outro meio eletrônico, a sessão pública foi realizada de forma virtual, nos dias 24 e 25 de fevereiro de 2021, tendo sido informada ao público por meio de publicação no Diário Oficial da União, no dia 29 de janeiro de 2021, e no sítio eletrônico da ANTT [www.antt.gov.br] e nas suas redes sociais, a partir de 29 de janeiro de 2021 (evento 1.8, p.4)

1 Objeto do Edital

1.1 A finalidade do presente Leilão é a Concessão para exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção do nível de

serviço do Sistema Rodoviário, nos termos, no prazo e nas condições estabelecidas na Minuta do Contrato e nos Anexos do Edital e do Contrato.

1.2 O objeto da licitação é a outorga da Concessão do Sistema Rodoviário, composto pelos trechos da BR-277/373/376/476 e PR-418/423/427, descrito no Anexo 2 da Minuta do Contrato. (evento 1.8, p. 9)

O Programa de Exploração da Rodovia, que "*especifica as condições para execução do Contrato, caracterizando os serviços e obras previstos para realização pela Concessionária ao longo do prazo da concessão*", apresenta o resumo das obras de ampliação de capacidade e melhorias na Tabela 78 (evento **1.11**, p. 41)

Para a BR 476 estão previstas obras de duplicação, faixas adicionais, vias marginais, acostamento, regularização de acesso, correção do traçado, trombeta, diamante, passagem em desnível, passarela, iluminação em curva, passagem de fauna e caixa de produtos perigosos.

De acordo com o mapa e com a imagem apresentados na petição inicial (evento **1.1**, p. 2 e 3), a praça de pedágio e as obras de duplicação da rodovia afetarão as Comunidades Feixo, Restinga e Vila Esperança de Mariental.

Essas Comunidades localizam-se dentro dos limites do Município da Lapa. A praça de pedágio está instalada no km 191 da BR 476, entre as Comunidades e a sede do Município. Ou seja, para que os integrantes das Comunidades tenham acesso aos serviços públicos básicos prestados pelo Município da Lapa (saúde, educação, Justiça etc) terão de passar necessariamente pela praça de pedágio.

As obras de duplicação da rodovia no trecho compreendido entre as coordenadas 25° 40' 46,07" S 49° 31' 23,49" O e finalizadas em 25° 45' 50,89" S 49° 44' 16,72"O (evento **1.11**, p. 14) estão previstas para serem efetuadas rente ao território da Comunidade Restinga e de forma muito próxima às Comunidades Feixo e Vila Esperança.

É importante ressaltar que as Comunidades Feixo, Restinga e Vila Esperança de Mariental são certificadas pela Fundação Cultural Palmares desde 2006 (<https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-departamentos/dpa/comunidades-certificadas/tabela-crq-completa-certificadas-04-07-2023.pdf>, consulta em 05.09.2023). Trata-se, portanto, de comunidades tradicionais reconhecidas pelo Poder Público.

Neste momento do processo não cabe decidir sobre o direito à isenção de pedágio ou à integridade do território, mas se é necessária a oitiva das Comunidades Quilombolas.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre povos indígenas e tribais, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 143/2002, em seu art. 2º prevê que:

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;

c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

Além disso, dispõe, em seu art. 6º:

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**;*

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.

Não fosse isso, dispõe o Decreto 6.040/2007, ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;

Assim, da leitura de referidos dispositivos, extrai-se que as comunidades indígenas e tradicionais devem participar dos processos que estejam relacionados com seus interesses e direitos.

Conforme anteriormente transcrito nesta decisão, o Edital de concessão nº 1/2023 do Sistema Rodoviário BR-277/373/376/476 e PR-418/423/427 esclarece que foi realizada audiência pública no período de 5 de fevereiro de 2021 até 5 de abril de 2021.

As rés defendem que a audiência pública supre a necessidade da consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais.

Não lhes assiste razão.

A previsão de participação das comunidades (Convenção 169 da OIT) não se confunde com audiência pública, ou seja, não se baseiam na oitiva da população genericamente considerada, mas sim daquela comunidade específica, segundo seus protocolos próprios de consulta e deliberação.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região apreciou a necessidade da consulta prévia, livre e informada às populações tradicionais:

AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSULTA PRÉVIA À COMUNIDADE QUILOMBOLA. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA PELO PRESIDENTE DO STJ. EFEITOS. JULGAMENTO DE MÉRITO. NECESSIDADE/POSSIBILIDADE.

2. De fato, o procedimento da consulta livre, prévia e informada deve ser adotado antes de qualquer conduta administrativa e também não se confunde com a audiência pública relativa ao procedimento de licenciamento ambiental, exigível nos casos em que previsto significativo impacto ambiental (prevista no art. 3º da Resolução CONAMA n. 237/1997). A consulta às comunidades tradicionais tem como finalidade assegurar a participação plena e efetiva destes grupos minoritários na tomada de decisões que possam afetar sua cultura e seu modo de viver. Devem ser realizadas antes de qualquer decisão administrativa, a fim de efetivamente possibilitar que os

grupos tradicionais e minoritários exerçam influência na deliberação a ser tomada pelos órgãos oficiais. Diferente da audiência pública do procedimento de licenciamento ambiental, cuja finalidade é informar à sociedade em geral e fomentar a sua participação quanto aos impactos ambientais (art. 225 da Constituição). O direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) recebeu proteção jurídica nacional com a ratificação da Convenção n.º 169/OIT, no dia 20 de junho de 2002, que entrou em vigor em 25 de julho de 2003. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em vigor no Brasil desde 25 de setembro de 1992 e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), assinada em 2007, também oferecem proteções internacionais, localizando o direito à CCPLI no rol dos direitos humanos fundamentais para povos indígenas e tribais. Pelo fato de disporem sobre direitos humanos, as citadas Convenções foram incorporadas à legislação brasileira na qualidade de normas supralegais, possuindo aplicabilidade imediata, como tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal (STF).

(...)

O artigo 6º da Convenção 169/OIT prevê que devem ser consultadas todas as medidas administrativas e legislativas que afetem diretamente povos indígenas e tribais. Trata-se de oportunidade para o diálogo intercultural influenciar a decisão de governo. Assim, não caberiam hipóteses de exclusão do direito à consulta sobre medidas que afetam os povos interessados, suas terras e seus direitos; nem de restrição por interesse público ou diminuição do escopo da consulta para mera negociação de mitigações e compensações.

(TRF4, AG 5003779-88.2021.4.04.0000, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, juntado aos autos em 29.04.2021)

Desta forma, tem-se que o serviço público não poderia ter sido levado a leilão porque não ouviu, **previamente**, as comunidades tradicionais afetadas pela concessão da rodovia BR476.

Perigo de dano

O Edital de Concessão n.º 1/2023 prevê para 08.09.2023 a publicação da Ata de Julgamento do Leilão, quando se inicia o prazo para vistas e interposição de eventuais recursos acerca da decisão da Comissão de Outorga.

Ainda de acordo com o edital, em 27.10.2023 será homologado o resultado do leilão pela Diretoria da ANTT (evento **1.8**, item 13.1, p. 26).

Desta forma, para evitar que o procedimento licitatório prossiga em evidente prejuízo aos integrantes das Comunidades quilombolas, faz-se necessária a suspensão dos efeitos do leilão realizado em 25.08.2023.

3. Ante o exposto, defiro o pedido de cautelar para suspender os efeitos do Leilão referente ao lote 1 do Edital de Concessão n.º 01/2023 da ANTT.

Intimem-se.

4. Aguarde-se o aditamento da petição inicial (prazo de 30 dias).

No mesmo prazo, deverá a parte autora indicar as lideranças das comunidades quilombolas Restinga, Feixo e Vila Esperança, com os respectivos dados para contato, a fim de que sejam intimadas acerca da presente ação, apontando se pretendem dela participar.

5. Oportunamente, retornem os autos conclusos.

Documento eletrônico assinado por **SILVIA REGINA SALAU BROLLO, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **700014631273v33** e do código CRC **43952d4a**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): SILVIA REGINA SALAU BROLLO

Data e Hora: 5/9/2023, às 15:8:43

5061290-25.2023.4.04.7000

700014631273 .V33