



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA n. 00042/2016/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00407.001253/2014-31

INTERESSADOS: DEPCONT/PGF, PFE-DNIT e PFE-FUNAI

ASSUNTOS: Pagamento de indenização a população indígena em decorrência de instalação de rodovia. Possível conflito entre teses das PFE/DNIT e PFE/FUNAI

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Inicialmente, vieram os presentes autos a este Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, por força do Despacho nº 65/2015/DEPCONT/PGF/AGU (SEQ. 6), para verificação da existência de possível conflito de entendimentos entre a Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – PFE-DNIT e a Procuradoria Federal Especializada Junto à Fundação Nacional do Índio – PFE-FUNAI.
2. Tal divergência teria sido identificada nos autos da Ação Civil Pública nº 0000264-98.2013.4.05.8305, proposta pelo Ministério Público Federal perante a 23ª Vara Federal de Pernambuco, em face de União e DNIT.
3. Nesta, alegava-se que os indígenas da Tribo Fulni-ô fazem jus à reparação civil por danos patrimoniais e morais em decorrência de prejuízos causados pela implantação da Rodovia Federal BR-423, a qual teria restringido o usufruto sobre as terras que tradicionalmente ocupam no Município de Águas Belas/PE.
4. Buscava-se uma compensação financeira mensal de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pela continuidade de restrição do usufruto das terras, a ser revertida em políticas públicas destinadas aos índios Fulni-ô.
5. Pugnava-se, ainda, por uma indenização de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) a título de danos morais coletivos, nestes compreendidos os prejuízos de natureza imaterial impostos ao povo indígena em decorrência da construção da rodovia, dentre os quais se inserem a exposição deles ao risco de atropelamentos, à quebra da privacidade necessária à realização dos rituais sagrados, entre outros.
6. A pedido do Procurador Federal responsável por atuar na mencionada lide, e considerando a possibilidade de proliferação de demandas do gênero, a PFE-DNIT exarou o Parecer nº 35/2014/GABINETE/PFE/DNIT (SEQ.1, fls. 5-19), voltado “*subsidiar a sua defesa em eventuais ações de conteúdo similar*” (SEQ.1, fls. 6).
7. Ante a divulgação do aludido Parecer nº 35/2014/GABINETE/PFE/DNIT aos órgãos de representação judicial (SEQ. 1, fls. 20), seu conteúdo chegou ao conhecimento do Departamento de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal. Naquele DEPCONT/PGF, vislumbrou-se a necessidade de uma orientação da PGF, apta a prevenir eventuais litígios entre FUNAI e DNIT acerca do tema (SEQ. 1, fls. 3).
8. Por tal razão, o Núcleo de Orientações e Estudos Judiciais daquele Departamento exarou a Nota nº 21/2014 (SEQ.1, fls. 22-23), instando a PFE-FUNAI a se manifestar sobre o teor do Parecer nº 35/2014/GABINETE/PFE/DNIT, demonstrando sua posição jurídica em relação à matéria nele tratada, apontando de forma esclarecedora em que consistiria eventual divergência. Sobreveio, então, o Parecer nº 130/2014/PFE-FUNAI/PGF/AGU-GAB (SEQ.1, fls. 26-37).
9. Instado, este Departamento de Consultoria entendeu, por meio da Nota nº 14/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, haver divergência temática entre as razões em que se apoiava a manifestação da

PFE-FUNAI e os fundamentos que davam suporte à matéria efetivamente versada no pronunciamento exarado pela PFE-DNIT.

10. Argumentou-se que a manifestação da PFE/DNIT tinha como foco precípua a existência ou não de danos morais e patrimoniais coletivos impostos à comunidade indígena, enquanto a PFE-FUNAI voltava sua abordagem exclusivamente à questão ambiental.

11. Registrou-se, ainda, que o juízo do feito acima mencionado houvera negado o ingresso do IBAMA na lide, sob a justificativa de que não teria havido qualquer menção à reparação civil por danos ambientais na petição inicial da ACP.

12. Diante de tais circunstâncias, concedeu-se à PFE-FUNAI nova oportunidade para se manifestar.

13. Retornam os autos, então, com o Parecer nº 3/2016/COAE/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU (Seq. 12).

14. Em sua segunda manifestação, a PFE-FUNAI esclarece que, no seu entender, a reparação por danos morais, assim como por uma possível restrição de uso de terras indígenas pelo funcionamento de rodovias federais estariam englobados no conceito de dano ambiental.

15. Denota, ainda, certo nível de inconformismo com uma suposta interpretação jurídica dada pela Procuradoria-Geral Federal - PGF ao tema, a despeito da ausência de qualquer pronunciamento conclusivo desta espécie nos presentes autos.

16. De todo modo, creio não haver espaço para composição ou uniformização de entendimentos apta a produção de um resultado efetivo.

17. Definir a que título seriam devidas eventuais compensações pode ser objeto de controvérsias.

18. Contudo, não vejo desacordo quanto à necessidade de demonstração denexo causal e dano efetivo.

19. A esse respeito, destaco os seguintes fragmentos da manifestação exarada pela PFE-FUNAI:

29. Mostra-se inquestionável, portanto, a possibilidade *in abstracto* de reparabilidade dos impactos causados pela execução de serviços públicos em terras indígenas. A restrição imposta ao usufruto indígena pela passagem de uma estrada traz sérias e graves consequências ao modo de vida de uma comunidade, **sendo perfeitamente possível sua identificação e mensuração no caso concreto por meio de prova técnica.** (...).

36. Ademais, o princípio geral da responsabilidade do Estado determina que os impactos suportados pelas comunidades indígenas sejam devidamente compensados, ainda que advenham de atividades lícitas do Poder Público, **caso haja demonstração da existência do dano e da respectiva relação de pertinência com a ação estatal.** (grifado)

20. Paralelamente, transcrevo a manifestação exarada pela PFE-DNIT:

23. **Assim, para que se possa falar em responsabilização do Estado em virtude de dano sofrido, indispensável a comprovação a ocorrência deste bem como da existência de nexo causal** entre ele e a atividade estatal desempenhada, sem o que não se poderá falar em qualquer tipo de indenização.

(...)

41. O art 37, parágrafo 6º da Constituição Federal prevê os requisitos para que o Estado (e por óbvio) suas autarquias sejam responsabilizados por supostos danos por eles causados. **Indispensável, como requisito primeiro, que se comprove o efetivo dano**, o que não ocorre nos casos em comento, já que apenas se cogita em eventual lesão às tradições e costumes indígenas em virtude da existência de rodovia federal.

21. Vale lembrar que a manifestação da PFE-DNIT foi exarada num contexto de municiar os diversos órgãos de execução da PGF de argumentos de defesa em eventuais processos judiciais.

22. Reconhecido esse viés, é compreensível e, mesmo recomendável, que se lance mão de toda a gama de argumentos voltados a robustecer a defesa estatal. Daí a presença de excertos voltados a defender a insubmissão de políticas de infraestrutura pretéritas à atual sistemática de compensação ambiental.

23. Contudo, como salientado na Nota nº 14/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, a adesão pelo DNIT ao PROFAS (Portaria Interministerial MMA/MT nº 288/2013 e Portaria MMA nº 289/2013) é um claro sinal de que, na prática, tal raciocínio não é aplicado.

24. Em suma, tanto PFE-DNIT quanto PFE-FUNAI concordam quanto à necessidade de se demonstrar a efetiva existência de dano – embora cada qual com sua interpretação acerca de sua natureza – bem como do nexode causalidade entre este e a atuação estatal.

25. Ocorre que, por mais que se envide esforços na busca por uniformizar interpretações, não será

alcançado o objetivo de evitar futuros litígios, tais como o da ACP já mencionada, na medida em que a questão passa necessariamente pela produção de provas em cada caso concreto.

26. A sentença proferida na já mencionada ACP nº nº 0000264-98.2013.4.05.8305 ilustra essa situação, conforme se extrai das seguintes passagens:

Ademais, outros fatores externos (como, por exemplo, o crescimento natural da região em que instalada a comunidade indígena) evidentemente causou maior fluxo de pessoas e carros na área, não se podendo imputá-los à construção de uma rodovia ocorrida há mais de 04 (quatro) décadas. Dessa forma, é inviável acolher a alegação de que as restrições foram frutos da construção da rodovia em trecho de terra habitado pelos índios da tribo em testilha.

A própria nota técnica n. 02/2012, do analista pericial em antropologia do Ministério Público Federal (fl. 04), afirma expressamente que tanto o crescimento da aldeia como da cidade contribuíram para a indesejada situação a que faz alusão o Parquet na exordial. Em outra passagem (fl. 05), a mesma nota técnica asseverou que *"como o deslocamento é facilitado por conta das motocicletas e veículos, cuja aquisição é cada vez acessível à população em geral, o número de viagens aumenta. O aumento da renda e das oportunidades de emprego dentro e fora de Águas Belas também contribui para o tráfego intenso."*

(...)

A soma em dinheiro (R\$ 100.000,00), a ser paga de forma mensal, também consubstancia medida desproporcional, pois oneraria de forma indefinida o erário, causando sérios prejuízos ao interesse público. Em situações dessa ordem, a imposição de obrigações de fazer aos responsáveis é a medida adequada para o caso, como forma de obstar ou pelo menos mitigar os efeitos de restrições dos direitos suportados pela comunidade indígena.

Quanto a isso, tem-se que o DNIT providenciou: (a) implantação de sinalização vertical com indicação de início e fim da área indígena e acessos restritos; b) implantação de 01 lombada física na altura do posto fiscal de Águas Belas/PE e respectiva sinalização vertical; e (c) implantação de 06 (seis) sonorizadores e respectiva sinalização. Fora isso, vem providenciando a implantação de cercas nos limites da faixa de domínio a construção de viaduto sobre passagem de índios na BR 423, conforme se observa da documentação contida às fls. 426/440.

Convém ressaltar que o usufruto dos índios não se sobrepõe à realização de fazeres pela entidade política ou administrativa que visem atender ao interesse público, como a construção e expansão das estradas e vias de transporte.

Por fim, não se pode negar que a construção da rodovia em apreço trouxe benefícios à comunidade da tribo Fulni-ô. Com efeito, não se trata de tribo isolada, mas plenamente integrada à sociedade, circunstância que exige do Poder Público gestões no sentido de preservar os usos e costumes, o que se fez por meio das providências acima destacadas.

27. Nota-se que, para o deslinde da questão, levaram-se em conta circunstâncias históricas, providências adotadas pelo poder público por força de compromisso firmado em audiência, além de um laudo pericial antropológico juntado aos autos.

28. Some-se a isso a envergadura da linha de raciocínio adotada pela PFE-FUNAI, no sentido de que *"os danos morais e patrimoniais coletivos impostos à comunidade indígena em razão do funcionamento de equipamentos públicos em terras indígenas se inserem no âmbito de proteção do Estado e podem ser configurados como impactos ambientais a serem devidamente compensados financeiramente, ante a impossibilidade de reparação ou mitigação"*.

29. A menção a equipamentos públicos indica que tal pensamento não se restringe apenas às rodovias federais, potencializando sobremaneira a sujeição passiva de eventuais ajuizamentos de tal espécie.

30. Considerando o rol de competências deste Departamento de Consultoria e tendo em vista o raciocínio acima desenvolvido, entendo que não há entendimento jurídico a ser uniformizado.

31. Como aventado, controvérsias de tal natureza demandam dilação probatória, de modo a permitir a identificação de dano e nexos de causalidade com a ação estatal em cada situação específica.

32. Por não verificar qualquer providência útil a ser adotada na espécie, proponho o arquivamento dos autos.

À consideração superior.

Brasília, de julho de 2016.

LEONARDO VASCONCELLOS ROCHA
PROCURADOR FEDERAL

Aprovo.

Dê-se ciência ao DEPCONT/PGF à PFE-DNIT e à PFE-FUNAI.

Brasília, de julho de 2016.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407001253201431 e da chave de acesso 07a22163

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 9132466 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 19-07-2016 17:30. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO VASCONCELLOS ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 9132466 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO VASCONCELLOS ROCHA. Data e Hora: 19-07-2016 17:27. Número de Série: 469410853303993305. Emissor: AC CAIXA PF v2.
