

Recomendação Conjunta nº. 007/2018

Referência: Decreto nº. 1.969 de 24 de janeiro de 2018

Exmo. Sr. Governador do Estado do Pará,
Exmo. Sr. Robson Simão Jatene

Exmo. Sr. Ophir Filgueiras Cavalcante Junior,
Procurador-Geral do Estado do Pará

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO vem, por meio dos signatários, e no exercício regular de suas atribuições constitucionais e institucionais, e

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, como determinado no art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atuar na proteção e defesa dos interesses sociais e difusos, bem como, especificamente, a defesa dos direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais;

CONSIDERANDO ser atribuição do Ministério Público promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, bem como “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (art. 129, inciso III, da Constituição Federal e art. 6º, incisos VII, alínea “b”, primeira parte e XX, da Lei

Complementar nº 75/93);

CONSIDERANDO ser atribuição constitucional da Defensoria Pública, nos termos do art. 134, “a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos” e o art. 1º e art. 3º da Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988 reconhece direitos diferenciados aos povos indígenas (artigos 231 e 232), às comunidades quilombolas (artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias) e aos povos e comunidades tradicionais (artigos 215 e 216);

CONSIDERANDO o Decreto nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

CONSIDERANDO que o Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos por meio do Decreto Presidencial nº. 678, de 6 de novembro de 1992;

CONSIDERANDO que o Brasil é signatário da Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre direitos dos povos indígenas e tribais, cujo texto foi aprovado no país por meio do Decreto Legislativo nº. 143 de 20 de junho de 2002; e o instrumento de ratificação depositado perante a OIT em 25 de julho de 2002; bem como foi promulgada através do Decreto Presidencial nº 5.051 de 19 de abril de 2004, estando vigente em todo o território nacional desde 20 de junho de 2003;

CONSIDERANDO que a referida Convenção, na condição de tratado internacional de direitos humanos, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* normativo supralegal, por força do parágrafo §2º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, fixada inicialmente no bojo do Recurso Extraordinário nº. 466.343/SP, de 3 de dezembro de 2008;

CONSIDERANDO que, neste mesmo precedente, o Supremo Tribunal Federal também alça os tratados internacionais de direitos humanos à condição de vetores interpretativos das normas constitucionais, o que se aplica à Convenção nº. 169;

CONSIDERANDO que a Convenção nº. 169 se aplica aos povos

MPF

MPPA
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO PARÁ

DFE
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARÁ

DPU
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, em respeito ao direito à autoidentificação (Artigos 1º), e conforme têm admitido o próprio Estado brasileiro nos relatórios de acompanhamento anuais enviados à OIT, bem como sucessivamente reconhecido em decisões judiciais e administrativas;

CONSIDERANDO que a Convenção nº. 169 reconhece a aspiração dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais de assumirem “o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma assegura aos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais “o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente” (Artigo 7º);

CONSIDERANDO que a Convenção nº. 169 prevê que os governos deverão consultar os povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais “cada vez que forem previstas medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetá-los diretamente”, de boa fé, mediante procedimentos apropriados, e através de suas próprias instituições representativas, tratando-se do chamado direito à consulta prévia, livre e informada;

CONSIDERANDO que o Brasil é signatário da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, documento que prevê, em seu artigo 19, que “Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem”;

CONSIDERANDO, também, que o Brasil é signatário da Declaração

MPF

MPPA
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO PARÁ

DFE
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARÁ

DPU
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

3

Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 2016, que em seu artigo XXIII, 2, estabelece que “Os Estados consultarão e cooperarão de boa fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento prévio, livre e informado”;

CONSIDERANDO que o Brasil reconhece o caráter obrigatório da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) desde 10 de dezembro de 1998, quando fora depositado documento junto ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), no qual o estado brasileiro se compromete a implementar as decisões do órgão decorrentes da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos;

CONSIDERANDO que a Corte IDH não tem como única atribuição solucionar controvérsias concretas sobre direitos e liberdades (por meio de decisões condenatórias), mas também fixar critérios gerais de interpretação dos direitos humanos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e outros tratados internacionais, a serem observados necessariamente pelos poderes públicos e juízes locais;

CONSIDERANDO que a Corte IDH e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos fixaram diversos parâmetros mínimos para a aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada, notadamente nos casos Comunidade Saramaka vs. Suriname (2007), Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), Comunidade Garífuna de Ponta Pedra e seus membros vs. Honduras (2015), e Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname (2015);

CONSIDERANDO que estes padrões internacionais devem ser necessariamente observados na aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada;

CONSIDERANDO o posicionamento expresso da Corte IDH na Interpretação de Sentença do Caso do Povo Saramaka contra o Suriname, publicado em 2008, a Corte deixou ainda mais clara sua percepção de que cabe apenas ao povo ou comunidade tradicional decidir quem deve ser consultado e quem representa efetivamente a coletividade (§ 18);

CONSIDERANDO que o §1º do artigo 5º da Constituição Federal

dispõe que as normas definidoras de direitos fundamentais possuem força normativa e aplicabilidade imediata, o que se estende às normas estabelecidas em tratados internacionais de direitos humanos ratificados no país, implicando dizer que a plena efetividade e aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada previsto na Convenção nº. 169 prescinde de qualquer regulamentação, como o próprio Supremo Tribunal Federal atestou no julgamento da Pet. 3388 (Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol) e da ADIn 3.239;

CONSIDERANDO que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região – cuja jurisdição abrange o Estado do Pará - tem reconhecido, de maneira uníssona, a aplicabilidade imediata do direito à consulta prévia, independentemente de qualquer regulamentação (Vide os casos das Usinas Hidrelétricas de Belo Monte, de São Luiz do Tapajós, de São Manoel, de Teles Pires, do Projeto de Mineração de Ouro Belo Sun, da Estrada de Ferro Carajás, dos Portos do Maicá, do Polo Naval do Amazonas, do Linhão Manaus-Boa Vista, dentre outros);

CONSIDERANDO que o princípio da máxima eficácia e *pro homine* constituem óbices à edição de qualquer regulamentação que reduza a eficácia e o alcance dos direitos humanos previstos nos tratados internacionais;

CONSIDERANDO que o **Relator Especial das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas** afirmou, em Relatório aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, que “**Os Estados também tem a obrigação geral de consultar os povos indígenas sobre as medidas legislativas que possam afetá-los, particularmente com relação à regulamentação legal dos procedimentos de consulta. O cumprimento do dever de consultar os povos indígenas e tribais sobre a definição do marco legislativo e institucional da consulta prévia é uma das medidas especiais requeridas para promover sua participação na adoção de decisões que os afetem diretamente**” (ONU – Consejo de Derechos Humanos – Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígena, James Anaya. Doc ONU A/HRC/12/34, de 15 de julho de 2009, parágrafo 67);

CONSIDERANDO que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos manifesta-se no mesmo sentido, em documento intitulado “Derechos de los pueblos

índigenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales - Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”;

CONSIDERANDO a edição, pelo Governo do Estado do Pará, do **Decreto nº. 1.969 de 24 de janeiro de 2018**, publicado no Diário Oficial do Estrado do Pará em 25 de janeiro de 2018, D.O.E. nº. 33545, **que instituiu o Grupo de Estudos das Consultas Prévias, Livres e Informadas pelo Governo do Estado do Pará**, cujo principal escopo é **“Propor ao Governador do Estado o Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, que será aprovado por meio de Decreto”** (Artigo 1º, III);

CONSIDERANDO que o referido **Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas** - a ser proposto pelo Grupo e aprovado pelo Governo do Estado – **possui natureza de medida legislativa e que visa alterar o status jurídicos de direitos coletivos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, sua edição deveria ser precedida de consulta prévia, livre e informada a todos os grupos afetados**;

CONSIDERANDO que inexistente qualquer disposição no Decreto que preveja que a aprovação do Plano Estadual será precedida de consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, principais sujeitos interessados, nos termos da Convenção nº. 169 e demais documentos aplicáveis;

CONSIDERANDO que, **além da violação do direito à consulta prévia, livre e informada, o Decreto não garante a participação efetiva dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais na elaboração do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas, por não os prever como membros do Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas**;

CONSIDERANDO que a previsão §2º do artigo 2º do Decreto, que permite o ingresso de outros interessados no Grupo – condicionado à aprovação do Coordenador –, não garante a inclusão dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, uma vez que estes grupos não são contemplados pela expressão “órgãos e entidades públicas e privadas”;

CONSIDERANDO que, conquanto o artigo 3º, inciso III, preveja que o Plano será elaborado pelos integrantes do Grupo conjuntamente com “eventuais terceiros interessados ou convidados”, tem-se que não se trata de uma forma de participação culturalmente adequada, desrespeitando as tradicionais formas de representação e de organização social e política dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais;

CONSIDERANDO as dificuldades logísticas e de transporte compartilhadas pela grande maioria dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, o Decreto não prevê meios para viabilizar a participação de povos oriundos de regiões distantes da capital do Estado do Pará;

CONSIDERANDO que o artigo 4º estabelece **o prazo exíguo de quinze dias** para apresentação do “Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas” ao Governador do Estado do Pará, após publicação em diário oficial dos membros do referido grupo de estudos, violando frontalmente o caráter livre e culturalmente adequado que deve permear os processos de consulta e participação dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais;

CONSIDERANDO, em suma, que o procedimento previsto no Decreto inviabiliza a participação real, efetiva e culturalmente adequada dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais na construção do Plano Estadual de Consultas Prévias, Livres e Informadas;

CONSIDERANDO que não foi indicada no Decreto a participação de representantes do Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública da União, da Defensoria Pública Estadual, da Fundação Nacional do Índio, da Fundação Cultural Palmares, do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais - instituições administrativamente e juridicamente responsáveis pela defesa dos direitos coletivos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais - como membros natos do Grupo de Estudos de Consultas Prévias, Livres e Informadas;

CONSIDERANDO a crescente elaboração autônoma de Protocolos de Consulta Prévia, por povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais do Estado do Pará, documentos no qual expõem como se organizam social e

politicamente, como tradicionalmente tomam suas decisões, como se farão representar no processo de diálogo; em suma, explicitam as condições indispensáveis para uma consulta prévia culturalmente apropriada;

CONSIDERANDO que estes Protocolos de Consulta Prévia devem ser observados necessariamente, pois fixam condições para que os processos de consulta sejam “culturalmente adequados” e mediante “suas próprias instituições representativas”, bem como estejam de acordo com os “usos, costumes e tradições” dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais (Constituição Federal, art. 231), garantindo-lhes o “pleno exercício dos direitos culturais” (art. 215) e o “direito de conservar seus costumes e instituições próprias” (Convenção nº. 169);

CONSIDERANDO que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em decisão recente e em ação movida pelo Ministério Público Federal em face do Estado do Pará, determina que a consulta prévia seja realizada “em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT” (Tribunal Regional Federal – 1ª Região, Apelação Cível nº. 0002505-70.2013.4.01.3903/PA, Desembargador Federal Jirair Meguerian, 6 de dezembro de 2017);

CONSIDERANDO que os Protocolos de Consulta Prévia, associados à observância dos padrões internacionais fixados pela Convenção nº. 169 e jurisprudência da Corte IDH, oferecem parâmetros suficientes para aplicação concreta do direito à consulta prévia, livre e informada;

CONSIDERANDO, ainda, que cabe ao Estado do Pará estimular a elaboração autônoma de Protocolos de Consulta Prévia, inclusive com a suspensão dos processos de licenciamento ambiental em curso referentes a medidas administrativas que afetem povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, a fim de que estes grupos tenham o tempo e condições necessárias para elaborar seus próprios Protocolos;

CONSIDERANDO, por fim, que diversos povos e comunidades têm encaminhado aos órgãos signatários manifestações, questionamentos e notas de repúdio ao referido Decreto, por não prever a realização de consulta prévia, nem sequer garantir participação efetiva na elaboração do Plano;

CONSIDERANDO a ausência de resposta ao Ofício encaminhado pelo Ministério Público Federal e Estadual à Procuradoria Geral do Estado no dia 02 de fevereiro de 2018, por intermédio do qual eram solicitadas informações sobre os termos do referido Decreto.

RESOLVEM, nos termos das disposições do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, bem assim do artigo 27, parágrafo único, e inciso IV, da Lei nº 8.625/93:

RECOMENDAR a imediata revogação do Decreto nº 1969, de 24 de janeiro de 2018, em razão de violar a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho, no que tange ao direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais;

Publique-se e Encaminhe-se à autoridade ora recomendada e ao Procurador Geral do Estado do Pará.

Tendo em vista o disposto no art. 54, inc. I, § 1º da Lei Orgânica do Ministério Público Estadual, por parte do Ministério Público Estadual a presente recomendação é diretamente direcionada à Procuradoria Geral do Estado, e tendo em vista figurar o Governador do Estado como destinatário a presente recomendação será encaminhada através da Procuradoria-Geral de Justiça.

Belém, Castanhal, Altamira, Santarém, Marabá, Redenção (PA), 19 de fevereiro de 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

FABIANA KEYLLA SCHNEIDER
Procuradora da República em Santarém

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Procurador da República em Belém

IGOR DA SILVA SPÍNDOLA
Procurador da República em Redenção

LÍGIA CIRENO TEOBALDO
Procuradora da República em Marabá

LUIS DE CAMÕES LIMA BOAVENTURA
Procurador da República em Santarém

MARÍLIA MELO DE FIGUEIREDO
Procuradora da República em Marabá

MPF

MPPA
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO PARÁ

DPE
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARÁ

DPU
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PATRÍCIA DAROS XAVIER
Procuradora da República em Altamira

PAULO DE TARSO MOREIRA OLIVEIRA
Procurador da República em Itaituba

TATIANA DE NORONHA VERSIANE RIBEIRO
Procuradora da República em Redenção

THAIS SANTI
Procuradora da República em Altamira

UBIRATAN CAZETTA
Procurador da República em Belém

RODRIGO MAGALHÃES DE OLIVEIRA
Assessor Jurídico – PRM Santarém

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ



ANDRÉA BARRETO
Defensora Pública Agrária de Altamira

JOHNY FERNANDES GIFFONI
Defensor Público do Estado do Pará



JULIANA ANDREA OLIVEIRA
Defensora Pública do Estado do Pará

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

ELIANE CRISTINA PINTO MOREIRA
Promotora de Justiça Agrária da 1ª Região

HERENA NEVES MAUES CORREA DE MELO
Promotora de Justiça Agrária da 5ª Região

IONE MISSAE DA SILVA NAKAMURA
Promotora de Justiça Agrária da 2ª Região

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO


MAYARA BARBOSA SOARES
DEFENSORA PÚBLICA FEDERAL
Defensora Regional de Direitos Humanos do Pará e Amapá



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00006793/2018 RECOMENDAÇÃO nº 7-2018**

Signatário(a): **LIGIA CIRENO TEOBALDO**

Data e Hora: **15/02/2018 09:46:16**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **PAULO DE TARSO MOREIRA OLIVEIRA**

Data e Hora: **15/02/2018 18:19:12**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **TATIANA DE NORONHA VERSIANI RIBEIRO**

Data e Hora: **15/02/2018 12:20:57**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **THAIS SANTI CARDOSO DA SILVA**

Data e Hora: **16/02/2018 14:07:34**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **IGOR DA SILVA SPINDOLA**

Data e Hora: **15/02/2018 17:42:02**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**

Data e Hora: **15/02/2018 19:32:58**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **UBIRATAN CAZETTA**

Data e Hora: **15/02/2018 10:51:03**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RODRIGO MAGALHAES DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **19/02/2018 11:26:38**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUIS DE CAMOES LIMA BOAVENTURA**

Data e Hora: **16/02/2018 00:28:38**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PATRICIA DAROS XAVIER**

Data e Hora: **15/02/2018 15:13:14**

Assinado com certificado digital



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-PA-00006793/2018 RECOMENDAÇÃO nº 7-2018**

Signatário(a): **FABIANA KEYLLA SCHNEIDER**

Data e Hora: **15/02/2018 17:10:34**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 5ACAF993.6448AB22.BEEDE5A8.FFDB79E9