



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE/CEARÁ-MIRIM

Ref. Procedimento de Acompanhamento n.º 1.28.000.000147/2014-77

RECOMENDAÇÃO n.º 01/2024-DFSC

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio do Procurador da República que abaixo subscreve, no uso de suas atribuições legais, em especial aquelas contidas no art. 129, VI, da Constituição da República, do art. 6º, inciso XX, e art. 13 da Lei Complementar n.º 75/93, e do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93, vêm expor e recomendar o que se segue:

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo-lhe a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 127, *caput*, e art. 129, inc. II e III, ambos da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público Federal a defesa judicial e extrajudicial dos povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos tradicionais, nos termos dos artigos 5º, inciso III, alínea “e” e 6º, incisos VII, alínea “c”, XI e XIV, “e”, da Lei Complementar n. 75/93, e dos artigos 127 e 129, inciso V, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público Federal também compete, nos termos do artigo 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93, 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;

CONSIDERANDO que também é função institucional do Ministério Público, dentre outras, defender judicialmente os direitos e interesses das comunidades tradicionais, promovendo, para tanto, e se necessário, o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública (art. 129, III e V da Carta Magna e artigo 5º, III, alíneas “c”, “d” e “e”, da Lei Complementar nº. 75/1993);

CONSIDERANDO que a Constituição da República tem como um de seus fundamentos e eixo do ordenamento constitucional a “*dignidade da pessoa humana*” (artigo 1.º, inciso III); e que dentre seus objetivos estão o de “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*” e “*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*” (artigo 3.º, incisos I e IV); e ainda que o Brasil, nas suas relações internacionais, rege-se, entre outros, pelo princípio da “*prevalência dos direitos humanos*” (artigo 4.º, II);

CONSIDERANDO que, tratando-se de comunidades tradicionais, a Convenção 169 da OIT, internalizada no Brasil com *status supralegal*, prevê em seu artigo 3º que esses povos deverão “*gozar plenamente dos direitos humanos*” e em seu artigo 4.º que “*deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados*”;

CONSIDERANDO que a Convenção 169 da OIT confere às **comunidades tradicionais** o direito à consulta prévia, livre e informada, ao estipular, em seu artigo 7.º que: “*Os povos interessados deverão ter 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*”;

CONSIDERANDO que o direito à consulta prévia foi incorporado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004 (substituído pelo Decreto nº 10.088/2019), que promulga a Convenção 169 da OIT e prevê tal direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis a afetar diretamente as populações protegidas;

CONSIDERANDO que os direitos assegurados na Convenção nº 169 da OIT – tais como a participação e consulta prévia, livre e informada - **têm aplicabilidade imediata**, nos termos do artigo 5º, § 1º da Constituição Federal, tendo, ainda, a *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - CEACR*, órgão da OIT, enfatizado que “(...) **o espírito de consulta e participação constituem a pedra angular da Convenção nº. 169, na qual se fundamentam todas as suas disposições**”;

CONSIDERANDO que, ao julgar a ADI nº. 3239, a Min. Rosa Weber, relatora do caso, afirmou que o direito à consulta visa a assegurar “(...) **a participação das populações tradicionais afetadas nos procedimentos necessários à determinação das terras por eles ocupadas, garantindo efetiva proteção a seus direitos de propriedade e posse**”;

CONSIDERANDO que o Poder Judiciário brasileiro tem avançado no entendimento de que a consulta prévia é um direito fundamental das comunidades tradicionais, e, ainda, que esta **não se confunde com reuniões meramente informativas ou audiências públicas**, posto que demanda a sua realização de acordo com os “Protocolos de Consulta” dos povos a serem ouvidos¹, compreendendo um processo de diálogo intercultural;

CONSIDERANDO os precedentes que consolidaram o atual entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação a comunidades e povos tradicionais e potenciais impactos em seus territórios, modos de ser e viver: (i) Povo Saramaka vs. Suriname, (ii) Povo Sarayaku vs. Equador e (iii) Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros vs. Honduras, estabelecendo-se que **para ser efetivo o direito à consulta deve ser prévio, adequado, acessível e informado**;

CONSIDERANDO que a Convenção nº. 169 da OIT, prevê, em seu artigo 7º, que “4. *Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam*”;

CONSIDERANDO que a Carta Magna, ao mesmo tempo em que garante aos povos tradicionais o direito de participar da sociedade em seus diversos modos de vida, determina, em seu art. 215, que “*o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais*”;

¹ TRF1. Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8/PA, Rel. Des. Federal Selene Maria de Almeida. 5ª Turma. Julgado em 25/11/2011; Justiça Federal em Cuiabá-MT. Sentença na Ação Civil Pública nº 3947-44.2012.4.01.3600. Julgado em 12/11/2014; TRF1. Acórdão 00025057020134013903. Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian. 6ª Turma. Julgado em 19/12/2017.

CONSIDERANDO que, entre as diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, “*está claramente reconhecida, hoje, a obrigação dos Estados de realizar processos de consulta especiais e diferenciados quando determinados interesses das comunidades e povos indígenas corram o risco de ser afetados. Esses processos devem respeitar o sistema específico de consulta de cada povo, ou comunidade, para que possa haver um relacionamento adequado e efetivo com outras autoridades estatais, atores sociais, ou políticos, além de terceiros interessados*” (Corte IDH, 2012, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, item 165);

CONSIDERANDO que, em idêntica linha, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto 6.040/2007 e Anexo) sedimenta que as ações e atividades voltadas para o alcance dos seus objetivos deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios: “*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*” (artigo 1.º, inciso X, do Anexo do Decreto 6.040/2007);

CONSIDERANDO que tramita no 1º Ofício da Procuradoria da República no Rio Grande do Norte o Procedimento de Acompanhamento nº 1.28.000.000147/2014-77, instaurado para “*acompanhar a execução da obra definitiva de contenção da erosão costeira na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN*”;

CONSIDERANDO que consta nos autos do mencionado procedimento Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) apresentado pelo empreendedor (município de Natal), em especial no segmento de abordagem nominado como “*meio socioeconômico*”, com expressas e alentadas descrições de **comunidades tradicionais presentes na área do empreendimento** (pescadores artesanais e rendeiras);

CONSIDERANDO que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº. 6.040/07) define, em seu art. 3º, inc. I, “*povos e comunidades tradicionais*” como “*grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição*”;

CONSIDERANDO que tramita no Congresso Nacional Projeto de Lei nº. 131/2020, que dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de **comunidades tradicionais pesqueiras**, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação, sendo enfático ao definir, em seu art. 1º, inc. I, tais comunidades como *“os grupos sociais, segundo critérios de auto-identificação, que tem na pesca artesanal elemento preponderante do seu modo de vida, dotados de relações territoriais específicas referidas à atividade pesqueira, bem como a outras atividades comunitárias e familiares, com base em conhecimentos tradicionais próprios e no acesso e usufruto de recursos naturais compartilhados”*;

CONSIDERANDO que, nos termos da Análise do Diagnóstico Ambiental do Meio Socioeconômico, elaborada por antropólogo vinculado ao órgão ambiental nos autos do processo da Licença Prévia nº. 2017-114769/TEC/LP-0141, a comunidade de pescadores artesanais destaca-se na paisagem da Praia de Ponta Negra, especialmente pelas jangadas atracadas lado a lado nas proximidades do Morro do Careca, as quais configuram o principal elemento de territorialização de uma comunidade tradicional que, no passado, originara a própria Vila de Ponta Negra – núcleo populacional que se iniciou em decorrência da vila de pescadores localizada na faixa de areia, que, segundo consta, gradualmente se direcionou para onde hoje se encontra a Vila de Ponta Negra;

CONSIDERANDO que a atividade pesqueira nos moldes aqui descritos está sendo estudada e inventariada pelo IPHAN em todo o estado (Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC): Ofício da Pesca Artesanal no Litoral do Rio Grande do Norte), com o objetivo de *“obter mais informações sobre os bens imateriais e propor ações de proteção e valorização desses bens” e, neste caso em específico, salvaguardar os “ofícios tradicionais oriundos da pesca”* (IPHAN, 2019).

CONSIDERANDO que o EIA-RIMA também dá conta da presença, na Vila de Ponta Negra, de mulheres rendeiras que mantêm a tradição da renda de bilro, com indicativos de significativo sinal de identidade cultural da comunidade daquela localidade;

CONSIDERANDO que a Associação das Rendeiras de Bilros da Vila de Ponta Negra é reconhecida a nível Municipal como instituição sem fins lucrativos de utilidade pública, *“voltada para assistência social, difusão e preservação da cultura e do patrimônio*

imaterial da cidade”, por meio da Lei Ordinária Municipal nº. 7.070/2020, bem como a nível Estadual, *vide* Lei Estadual nº. 10.817/2021.

CONSIDERANDO que tais comunidades, mesmo inseridas e adaptadas a um contexto urbano, têm na pesca artesanal ou na confecção da renda de bilro a sua principal atividade de subsistência;

CONSIDERANDO a incontrovérsia acerca da ocorrência desses grupos sociais na área de influência do empreendimento, bem como sua caracterização como “comunidades tradicionais”, na medida em que tais constatações derivam de conclusões alcançadas no EIA/RIMA apresentado pelo município de Natal e aprovado pelo IDEMA;

CONSIDERANDO que no dia 10 de julho de 2024 realizou-se reunião com Procuradores do Estado do Rio Grande do Norte e a equipe técnica do IDEMA, na qual debateu-se expressamente a necessidade de se ter a consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais como inafastável pressuposto jurídico da obra de que aqui se cuida;

CONSIDERANDO que consta no bojo do procedimento referente à Licença Prévia nº. 2017-114769/TEC/LP-0141 ata de reunião de pescadores artesanais em que veicula-se reivindicação de consulta livre, prévia e informada, nos exatos termos da Convenção 169 da OIT, sem que se tenha notícia de providências por parte do IDEMA ou do Município;

CONSIDERANDO, enfim, que resta inquestionável, no caso concreto, que a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) configura **obrigação de relevante interesse ambiental**, devendo ser cumprida, sob pena dos consectários previstos no ordenamento jurídico;

RESOLVE, na forma do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/93, **RECOMENDAR** ao **DIRETOR DO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO NORTE (IDEMA)**, que:

- a) **OBSERVE** o direito de “consulta prévia, livre e informada” das comunidades tradicionais situadas em Ponta Negra/RN, nos processos de licenciamento ambiental de todo e qualquer empreendimento ou atividade que possa impactar a vida ou os direitos daquele povo, especialmente no que diz respeito às obras de engorda (aterro hidráulico) e drenagem, nos termos da Convenção nº 169 da OIT; e, principalmente,

- b) **ABSTENHA-SE** de emitir qualquer licença ambiental ao empreendimento de que aqui se cuida sem a comprovação da efetiva realização de consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais impactadas.
- c) **DETERMINE** a juntada, nos autos do procedimento referente à Licença de Instalação e Operação (LIO) nº. 2024-213610/TEC/LIO-0033, de cópia da presente RECOMENDAÇÃO, em ordem a conferir a sua publicidade no âmbito daquele órgão ambiental;

Requisito, ainda, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar N.º 75/93, no prazo de **10 (dez) dias**, que a autoridade recomendada pronuncie-se a respeito do acatamento desta **RECOMENDAÇÃO** ou explique os motivos de sua recusa.

A partir da data da entrega da presente recomendação, o Ministério Público Federal considera seu destinatário como pessoalmente ciente da situação ora exposta, bem como de que o descumprimento da presente poderá ensejar a propositura, pelo Ministério Público Federal, das medidas previstas na Lei nº. 7.347/05.

Por fim, registre-se que a presente RECOMENDAÇÃO dá ciência e constitui em mora o destinatário quanto às providências solicitadas, e poderá implicar na adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os responsáveis em face da violação dos dispositivos legais e direitos acima referidos.

Natal/RN, *data da assinatura eletrônica.*

DANIEL FONTENELE SAMPAIO CUNHA
Procurador da República