



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado da Bahia

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA 002/2022

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora e pelo Procurador da República signatários, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, com amparo nos artigos 127 e 129 da Constituição da República, nos artigos 1.º, 2.º, 5.º, inciso I, alíneas “a”, “c” e “h”; inciso III, alínea “e”; artigo 6.º, inciso VII, alíneas “a”, “b” e “c” “d” e inciso XX, da Lei Complementar 75/93;

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, conforme preceitua o artigo 127, *caput*, da Constituição da República;

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 129, inciso II da Constituição da República, é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público compete, nos termos do artigo 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil, do artigo 6º, inciso VII, alíneas “b” e “c” da Lei Complementar n. 75/93 promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos a bem da sociedade brasileira;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público Federal compete, nos termos do artigo 6.º, XX, da Lei Complementar n. 75/93 (Estatuto do MPU), 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 a Constituição da República tem como um de seus fundamentos, e eixo reitor 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, da CR/88);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado da Bahia

CONSIDERANDO que a Constituição da República prevê, como uma das formas de materialização da dignidade da pessoa humana (e demais normas principiológicas constitucionais), no caso das comunidades quilombolas, a imperiosa necessidade de lhes ser garantido o território (artigo 68, ADCT), de modo a se proteger e preservar a cultura afro-brasileira, indissociável elemento integrante do denominado processo civilizatório nacional (artigo 215, da CR/88);

CONSIDERANDO que a trajetória no espaço-tempo, das comunidades quilombolas (formadoras, também, da sociedade), faz parte do patrimônio cultural brasileiro com suas “formas de expressão”, “modos de criar, fazer e viver”, “obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais” etc (artigo 216 e incisos, da Constituição da República);

CONSIDERANDO que, tratando-se de comunidades tradicionais, no plano internacional, a Convenção 169 da OIT, internalizada no Brasil¹, com *status*, no mínimo, supralegal, e amplamente aplicável às comunidades quilombolas, 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: **“1. 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 [...] 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 consulta prévia, livre e informada não se esgota em uma reunião pontual, ou em algumas, **tampouco se confunde com audiência pública**, compreendendo um processo de diálogo intercultural, que possui diversas fases e reuniões com objetivos específicos, como a própria pactuação do processo (plano de consulta), as reuniões informativas, as reuniões internas sem participação do governo e as

¹ A Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989; aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002; depositado o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002; entrada em vigor internacional em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38; e promulgada em 19 de abril de 2004. Ver o DECRETO Nº 10.088, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019, que “consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado da Bahia

reuniões deliberativas entre as partes competentes, assim como outros processos que dependem das particularidades de cada circunstância, povo e projeto em questão;

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, 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 recentemente (sentença de fevereiro de 2020), no caso *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, a Corte Interamericana sedimentou que para assegurar a participação efetiva de povos e comunidades tradicionais, em conformidade com seus costumes e tradições, o Estado tem o dever de receber e oferecer informações, “o que implica uma comunicação constante entre as partes”, com consultas que devem ser realizadas de boa fé e através de procedimentos culturalmente adequados;

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 os termos da Resolução 230/2021 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que ao disciplinar a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais, dentre outros aspectos, sela:

Art. 5º O Ministério Público deve viabilizar a observância do direito à **participação dos povos e comunidades tradicionais e a necessidade de**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado da Bahia

consideração efetiva dos seus pontos de vista em medidas que os afetem.

§ 1º **A diretriz fundamental de participação consiste na garantia do direito à consulta prévia, livre e informada aos povos interessados nos casos específicos em que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;**

§ 2º **A ausência de consulta prévia enseja a nulidade de processos e procedimentos, cabendo ao Ministério Público zelar pela sua observância, por meio do respeito aos protocolos de consulta elaborados pelos grupos e pela cobrança de sua aplicação junto ao Poder Público.**

CONSIDERANDO, também, que a Resolução do CNMP em exame reforça e reafirma o conteúdo das normas constitucionais e internacionais a respeito das comunidades tradicionais, notadamente quanto ao território, ao consignar:

Art. 6º **O território é o eixo central em torno do qual gravitam os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais**, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária.

§ 1º **O respeito aos territórios independe da sua regularização formal pelo Estado, cabendo ao Ministério Público adotar as medidas necessárias para viabilizar o seu reconhecimento e garantir que a análise de suas características não esteja limitada aos regimes civis de posse e propriedade, devendo prevalecer uma compreensão intercultural dos direitos fundamentais envolvidos, com ênfase em aspectos existenciais dos bens jurídicos em discussão. (...)**

CONSIDERANDO que é fator inconteste a (de)mora do Estado brasileiro quanto à titulação dos territórios quilombolas² em todo o Brasil. E que,

² O caminho da titulação dos territórios quilombolas, importante esclarecer, ocorre, em resumo, da seguinte forma: **A Fundação Cultural Palmares (FCP)** – que tem por razão de ser a promoção e preservação da arte e da cultura afro-brasileira, em termos de valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (Lei nº 7.668/88) é a responsável pela identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos. A certidão expedida pela FCP é inscrita no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos e, com isso, possibilita que sejam iniciadas as atividades relativas à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território, o que, porém, não cabem mais à Fundação Cultural Palmares. Deveras, atualmente, essa missão é do **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA** (Decreto n.º 4.887/2003). O INCRA editou a Instrução Normativa nº 57/2009, cabendo destacar o disposto no artigo 9.º: *“A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sócio-cultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes”* (grifou-se). A elaboração do denominado **Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, portanto, cabe ao INCRA**, nessa sua relevante atribuição (dever) de atuar para dar concretude ao comando constitucional no sentido de que *“aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”* (artigo 68, ADCT). Sem o RTID, o iter não avança.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado da Bahia

especificamente quanto ao Estado da Bahia, com dados da Fundação Cultural Palmares, de janeiro de 2021³, tem-se que:

COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA BAHIA

Certificadas pela Fundação Cultural Palmares - Ano	Número de Certificações
2004	23
2005	52
2006	112
2007	23
2008	36
2009	21
2010	48
2011	92
2012	08
2013	73
2014	42
2015	20
2016	44
2017	22
2018	38
2019	12
2020	06
2021	02
Total de Certificações na Bahia – de 2004 a 2021	674

CONSIDERANDO que o **Supremo Tribunal Federal**, pelo Ministro Edson Fachin, em 23/08/2021, na Petição 9698 de autoria da COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ) e de partidos políticos, bem salientou a necessidade de serem implementadas medidas concretas em favor das comunidades quilombolas, **impondo à União, inclusive, a elaboração de método de acompanhamento das demandas apresentadas por esses**

³ Os dados resumidos, citados nesta Recomendação, foram compilados pelo MPF. A tabela completa está em <<https://www.palmares.gov.br/sites/mapa/crqs-estados/crqs-ba-20012022.pdf>>. Acesso: 05 Jun. 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado da Bahia

coletivos. E isso, “independentemente da fase do processo de certificação ou titulação, visto que as comunidades não podem ser penalizadas ou privadas de direitos em razão da mora estatal na regularização fundiária de suas terras.”;

CONSIDERANDO que, no ato decisório, o Ministro do STF, **quanto à titulação dos territórios tradicionais**, enfatizou que apesar de ser política anterior à pandemia, “é fato que a ausência de reconhecimento formal agrava a vulnerabilidade física das comunidades quilombolas”. E, ato contínuo, determinou, também à União, que proceda à retomada de conclusão/elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID’s), e que apresente de forma concreta o que vai fazer;

CONSIDERANDO que nesse cenário de (de) mora estatal é ainda mais fundamental que os **órgãos ambientais municipais, estaduais ou federais**, no exercício de suas atribuições em relação a quaisquer projetos, obras, atividades e empreendimentos que possam impactar territórios tradicionais, independentemente da fase do processo de certificação ou titulação, observem, respeitem e assegurem consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades respectivas;

CONSIDERANDO a tramitação, na Procuradoria da República no Estado da Bahia, dentre outros, dos Inquéritos Cíveis de n.º 1.14.000.002562/2020-07, de n.º 1.14.000.000521/2021-59, n.º 1.14.000.000708/2021-52, n.º 1.14.000.000900/2021-49, de n.º 1.14.000.001279/2021-31 e de n.º 1.14.000.001470/2021-82, envolvendo, respectivamente, os territórios das comunidades quilombolas de Ilha do Paty, de Acupe, de Conceição de Salinas, de Pau Grande de Baixo, Tapera, Beira do Rio, Castelo da Torre e Adjacências, de Rio dos Macacos e de Quingoma;

CONSIDERANDO o apuratório de n.º 1.14.000.002488/2021-00, em trâmite na Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão – PRDC, na Bahia, cujo objetivo é acompanhar as políticas públicas de atendimento a comunidades tradicionais;

CONSIDERANDO as narrativas e relatos das comunidades quilombolas na Bahia apresentados ao Ministério Público Federal, inclusive na audiência pública realizada em 08/06/2022, em Salvador-BA, enfatizando que projetos, obras, atividades e empreendimentos que impactam ou têm potencial para impactar territórios quilombolas vêm sendo objeto de licenciamento ambiental pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – INEMA sem a devida e necessária consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais respectivos;

RESOLVE, em defesa dos direitos humanos e fundamentais de presentes e futuras gerações, em especial das comunidades e povos tradicionais envolvidos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado da Bahia

(Quilombolas no Estado da Bahia),

RECOMENDAR, em caráter preventivo, a título de colaboração e orientação e com o objetivo de evitar eventuais demandas judiciais para responsabilização, inclusive criminal, das autoridades públicas competentes:

Ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA, por sua Diretora-Geral, ou por quem a representar ou substituir, que adote todas as medidas necessárias para assegurar Consulta Prévia, Livre e Informada às comunidades quilombolas na Bahia, listadas pela Fundação Cultural Palmares⁴, independentemente da fase do processo de certificação ou titulação, em relação a projetos, obras, atividades e empreendimentos que impactem ou tenham potencial para impactar territórios tradicionais sujeitos à atuação desse órgão ambiental estadual.

E, para tanto, o planejamento e a realização do processo de Consulta Prévia, Livre e Informada aos povos e comunidades tradicionais deve ser:

- **efetuado diretamente pelo órgão estadual ambiental**, por ser responsabilidade do Poder Público, não podendo ser delegado a terceiros ou a uma empresa privada⁵, *“muito menos à mesma empresa privada interessada na extração dos recursos”* nos termos do decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos⁶;
- **realizado em momento prévio**, desde a própria concepção de empreendimentos, obras e atividades (envolvendo viabilidade, localização, requisitos, condicionantes etc.) e antes de qualquer emissão de licença prévia ou documento de autorização ambiental equivalente, **considerando-se inválidas as consultas realizadas em estágio avançado, pois viciadas na forma e com presunção de fraude ao efetivo cumprimento de obrigação assumida pelo país nos tratados internacionais⁷**;

⁴ A tabela da Fundação Cultural Palmares - FCP, apresentada em anexo, integra os termos desta Recomendação Conjunta, e está disponível em <<https://www.palmares.gov.br/sites/mapa/crqs-estados/crqs-ba-20012022.pdf>>. Acesso: 05 Jun. 2022.

⁵ O empreendedor interessado não é, nem pode ser, parte do processo de consulta; seu papel limita-se à responsabilidade pela produção de informações; poderá participar das reuniões informativas, jamais conduzi-las, porém não cabe sua participação nas reuniões deliberativas entre o tomador da decisão e o grupo consultado.

⁶ CORTE IDH, Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012.

⁷ É válido assinalar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos determina que os Estados devem garantir o direito à consulta e participação “desde as primeiras etapas de elaboração e planejamento da medida proposta” e “em todas as fases de planejamento”, permitindo que os povos indígenas e demais comunidades tradicionais “possam participar verdadeiramente e influir no processo de tomada de decisões” (Corte IDH, 2012, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, itens 167 e 300).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 Procuradoria da República no Estado da Bahia

- **renovado a cada geração de novas informações**, sobretudo em procedimentos que se desdobram em vários atos, como os de licenciamento ambiental, pois a cada possibilidade de novo impacto nos territórios tradicionais (com os mais diversos efeitos) as comunidades envolvidas deve ser ouvidas;

- **assegurado de forma livre** e, portanto, com “a ausência de qualquer tipo de coerção por parte do Estado [...] ou de terceiros que atuem com sua autorização ou aquiescência”, bem como sem quaisquer “intenções de desintegração da coesão social”⁸;

- **garantido de modo informado**, numa relação clara, mediante constante diálogo, na qual seja possível obter “conhecimento dos possíveis riscos do plano de desenvolvimento ou investimento proposto, inclusive os riscos ambientais e de salubridade”⁹, fornecendo, de forma imparcial e transparente, toda informação relevante, bem como discutir a necessidade de se resguardar bens, valores e lugares intangíveis ante a sua importância sociocultural e espiritual para as comunidades envolvidas;

- **implementado mediante plano de consulta** (como querem as comunidades tradicionais receber as informações; quantas reuniões internas e quantas externas para debate com o poder público; elaboração de perguntas e como querem as respostas e justificativas; o que é necessário para a construção de eventuais acordos; proposição de calendário; lista de documentos técnicos a serem apresentados e especialistas a serem ouvidos; revisão e avaliação do plano de consulta; modos de deliberação etc); **e com respeito, quando for o caso, a protocolos de consulta autônomos eventualmente existentes;**

- **ao final, acolhido o posicionamento da comunidade tradicional impactada**, em atenção ao disposto no artigo 7.º da Convenção 169 da OIT e nos termos dos precedentes citados da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

⁸Corte 200 IDH, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, item 186.

⁹Corte 200 IDH, Caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, 2012, item 208.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado da Bahia

Por fim, **fica estabelecido o prazo de 15 (quinze) dias para serem apresentadas informações ao Ministério Público Federal** (perante o qual tramitam apuratórios sobre o tema) **quanto às providências adotadas.**

O recomendado não exclui a irrestrita necessidade de plena observância de todas as normas constitucionais, convencionais e infraconstitucionais em vigor.

Salvador-BA, em 08 de junho de 2022.

MARÍLIA SIQUEIRA DA COSTA
Procuradora da República
Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão – PRDC na Bahia

RAMIRO ROCKENBACH DA SILVA MATOS TEIXEIRA DE ALMEIDA
Procurador da República
16.º Ofício de Tutela Coletiva – Procuradoria da República na Bahia



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-BA-00043632/2022 RECOMENDAÇÃO**

Signatário(a): **MARILIA SIQUEIRA DA COSTA**

Data e Hora: **13/06/2022 12:32:50**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RAMIRO ROCKENBACH DA SILVA MATOS TEIXEIRA DE ALMEIDA**

Data e Hora: **09/06/2022 20:20:27**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave b6430581.20def10f.fc975a3b.93852dcb