



RECOMENDAÇÃO CONJUNTA MPF/MPRJ - Nº 01/2017

Concessão e Parceria Público Privada em Ilha Grande, Município de Angra dos Reis/RJ. Unidades de Conservação. Comunidades tradicionais. Participação popular. Consulta livre, prévia e informada.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pelos Promotores de Justiça que esta subscrevem, no exercício de suas atribuições institucionais – artigo 127 e 129 da Constituição Federal; artigo 6º, inciso VII, alínea c e inciso XX da Lei Complementar nº 75/1993 e art. 27, inciso IV da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8625/93), no bojo dos Inquéritos Cíveis Públicos nº 1.30.014.000100/2017-49 (MPF) e nº 2016.00445908 (MPRJ), que tem como objetivo apurar os aspectos socioambientais do “Projeto de Modelagem Estadual de Concessões e Parcerias Público Privadas (PPP) em Unidades de Conservação em Ilha Grande e **considerando que:**

1. 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;
2. São funções institucionais do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito aos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis assegurados na Constituição da República de 1988, promovendo para tanto, e se necessário, o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública;
3. Dentre as funções acima mencionadas, compreende-se a defesa dos bens e interesses coletivos das comunidades tradicionais, como impõe o inciso XI da Lei Complementar nº 75/93;
4. O direito ao meio ambiente equilibrado é direito fundamental e indispensável à sadia qualidade

A ↓



de vida, como informa o artigo 225 da Constituição Federal;

5. É um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV da Constituição), diretriz que deve guiar a interpretação dos demais preceitos constitucionais;

6. Sob a égide da Constituição Republicana de 1988 e da ordem jurídica internacional, todos os esforços do Estado brasileiro devem voltar-se à erradicação do modelo secular de expropriação e massacre de populações tradicionais, historicamente oprimidas pelo avanço dos modelos econômicos hegemônicos;

7. O artigo 8º, *j*, da Convenção sobre Diversidade Biológica, o Estado brasileiro comprometeu-se a respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais, relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica (...);

8. A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12/04/2006, estabelece, em seu art. 11, o dever dos Estados Parte em adotar as medidas necessárias para garantir a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial presente em seus territórios;

9. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada no país pelo Decreto nº 5.051, de 19/04/2004, dispõe, em seu art. 13.1, que os governos deverão respeitar a importância especial que, para as culturas e valores espirituais dos povos e comunidades tradicionais, possui a sua relação com as terras ou territórios que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. Além disso, o art. 15.1 da Convenção nº 169 da OIT prevê o direito dos povos e comunidades tradicionais de **participar da utilização, administração e conservações dos recursos naturais existentes em suas terras**;

10. A Convenção nº 169/OIT encontra-se em plena vigência no ordenamento brasileiro, constituindo-se tratado internacional de direitos humanos e sendo lhe reconhecido status supralegal

A



pelo Supremo Tribunal Federal (STF, RE 466.343);

11. Dispõe o artigo 6.1.a da Convenção nº 169/OIT, que:

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;

12. A **obrigação de consultar** os povos cujos direitos e interesses venham a ser afetados direta ou indiretamente por atos estatais ou empreendimentos, ademais de constituir uma norma convencional, é também um princípio geral de Direito Internacional¹;

13. Informa o artigo 6.2 da Convenção nº 169/OIT que a consulta aos povos afetados deve ser realizada de boa-fé e de modo a obter o consentimento livre, **prévio** e informado²;

14. É entendimento consolidado³ da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de que os Estados têm o dever de realizar consultas, em casos de medidas que afetem os direitos ou interesses, não apenas dos povos indígenas, como no caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador⁴, mas também no caso de povos tradicionais;

15. A consulta deve ser realizada segundo procedimentos apropriados aos costumes e ao modo de vida, levando-se em consideração o modo tradicional de representação e de tomada de decisões

1 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentença de 27 de junho de 2012. Fondo e reparaciones. par.164. Competência reconhecida pelo Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, em conformidade com o art. 62, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

2 Convenio sobre la Diversidad Biológica. Diretrices Akwé: Kon. Montreal QC, 2004. Par.8. Convenção sobre Diversidade Biológica promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentença de 31 de agosto de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas; Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentença de 17 de junho de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Sentença de 29 de março de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentença de 24 de agosto de 2010. Fondo, Reparaciones y Costas.

4 Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentença de 27 de junho de 2012. Fondo e reparaciones. Par.341.2

A Y



peculiares aos povos consultados⁵, motivo pelo qual não há um procedimento genérico definido para os processos de consulta – exatamente para possibilitar a adequação ao caso concreto, da forma como o entenderem as comunidades afetadas;

16. A consulta deve ser prévia à instalação e à expedição de qualquer autorização ou ato administrativo permissivo, relativos ao empreendimento ou atividade que venha a afetar os direitos dos povos indígenas e tradicionais, conforme dita o artigo 15.2, da Convenção nº 169/OIT;

17. O procedimento de consulta deve garantir a efetiva participação das comunidades afetadas, não devendo se constituir em processo apenas informativo e meramente formal, conforme entendimento exarado na sentença proferida no caso envolvendo a implantação da UHE São Luiz do Tapajós⁶:

“Isso porque, insta asseverar que **um amplo processo democrático de participação popular convive não só com a possibilidade de ouvir, mas também de ter participação efetiva nas soluções que emergirão da soma de estudos técnicos completos, o que se dá, entre outras medidas, através da efetivação do direito de consulta.** É isso que se espera de uma Administração Pública dialógica, atenta aos efeitos colaterais de suas políticas públicas sobre os chamados stakeholders, que são todas as partes afetadas pelo empreendimento. Nessa quadra, não se pode ignorar a assertiva de que a vontade da Convenção 169 da OIT, e do art. 231, Parágrafo 3º, da Constituição é de, a partir do exercício do direito de consulta, seja permitida a preservação e fomento do multiculturalismo; e não a produção de um assimilacionismo e integracionismo, de matriz colonialista, impostos pela vontade da cultura dominante em detrimento dos modos de criar, fazer e viver dos povos indígenas, que corre o grave risco de culminar em um etnocídio (art. 216, II, da Constituição). Cumpre ainda elevar a consulta, necessária antes da expedição da licença, a instrumento substancial de harmonização dos valores do desenvolvimento, com a efetivação substancial do direito das comunidades impactadas, e não mera formalidade. Tudo isso para permitir um debate qualificado sobre todas as

⁵Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentença de 28 de novembro de 2007. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas.par.133. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe 40/04, Fondo. Caso 12.052. Comunidades Indígenas Maya en el Distrito de Toledo. Par. 142; Stavenhagen, Rodolfo. Parecer Pericial de 24 de junho de 2011. Affidávits de los Representantes de las Presuntas Víctimas.Asunto del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Tomo 19, fl. 10.130

⁶ Sentença proferida pelo juízo da Subseção Judiciária de Itaituba nos autos da ação civil pública nº 0003883-98.2012.4.01.3902, em 15/06/2015.

A



externalidades negativas a serem geradas pela usina hidrelétrica. Malgrado o procedimento de consulta e elaboração dos estudos seja dinâmico, não se mostra possível a maleabilidade com relação à inversão das fases do licenciamento, no sentido de se avançar à fase seguinte sem cumprir os requisitos do momento anterior.” (grifamos)

18. O teor dos Enunciados nº 29 e nº 31, da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF:

ENUNCIADO nº 29: A consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado.

ENUNCIADO nº 31: O direito à participação com o objetivo de obtenção do consentimento livre, prévio e informado implica a necessidade do reconhecimento do direito de cooperação dos povos na produção da informação (art. 7.3 da Convenção nº 169 da OIT), possibilitando às comunidades a avaliação da incidência social, espiritual, cultural e sobre o meio ambiente que as atividades propostas possam provocar.

19. O Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que tem entre os seus objetivos, fixados pelo art. 3º de referido decreto: i) garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, bem como o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica (art. 3º, I); ii) solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (art. 3º, II);

20. A ‘Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento’ (“Rio 92”), em seu Princípio 10, consagra que: (i) “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”; (ii) “no nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas”, sem prejuízo da “oportunidade de participar dos processos decisórios”; (iii) os “Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à

AJ

✓



disposição de todos”, inclusive “proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos;”

21. A Declaração supra, em seu Princípio 22, também proclama que “os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais”; complementando que “os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável”;

22. O Governo do Estado do Rio de Janeiro conduz processo de implementação de **Parceria Público Privada em Ilha Grande**, tendo recebido aporte financeiro da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) do Fundo da Mata Atlântica (FMA);

23. Já houve a publicação de Edital de Chamamento Público para a manifestação de interesse (PMI) – nº 001/2016, em que consta “**EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE - PMI**, regido de acordo com o disposto na legislação abaixo indicada e no presente edital, cujo objeto é a apresentação de estudos técnicos para parceria público-privada voltada à implantação de infraestrutura e prestação de serviços na Ilha Grande”, onde consta, em seu Anexo I “Anexo ao Chamamento Público do Procedimento de Manifestação de Interesse do Governo do Estado do Rio de Janeiro n 01/16 cujo objeto é a obtenção de estudos e avaliações complementares visando a estruturação de projeto de parceria para prestação de serviços de apoio à gestão, conservação e visitação pública das **Unidades de Conservação da Ilha Grande**” (grifamos); o que gera dúvidas frentes ao que vinha divulgado no sentido que a concessão seria da gestão de uma unidade de conservação específica: o Parque Estadual da Ilha Grande⁷;

24. De acordo com o art. 5º da Lei nº 12527/11 (Lei da Transparência) é dever do Estado garantir o

⁷ Conforme Termos de Referência e divulgação no próprio site “Parceria Ilha Grande para Todos – PPP: Informações sobre o projeto de parceria público privada (PPP) no Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG)”. Disponível em <<http://www.ilhagrandeparatodos.rj.gov.br/>>.

(A) ↓



direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

25. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentado pela Lei nº 9.985/2000, tem como diretrizes a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e **gestão** das unidades de conservação; a garantia de meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação e consideração efetiva das condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais (art. 5º);

26. Até o momento só foram realizadas duas reuniões em que foram abordados pontos relativos à celebração da Parceria Público Privada em Ilha Grande, ambas no bojo de reuniões do conselho consultivo do Parque Estadual Ilha Grande, sem chamamento público, esforço de mobilização e publicidade necessária considerando-se a relevância do tema e seus impactos socioambientais;

27. Foram realizadas duas audiências públicas promovidas não pelo Governo estadual, mas pela Câmara de Vereadores de Angra dos Reis (nos dias 22/06/2016 e 05/07/2016), sendo que na primeira não houve representação governamental hábil a prestar informações sobre o Projeto;

28. O Ministério Público não olvida que os problemas decorrentes do turismo desordenado na Ilha Grande causam impactos negativos ao meio ambiente, às unidades de conservação ali presentes, bem como à ordem econômica, social e cultural, e, nesse sentido, estimula ações voltadas ao **ordenamento territorial mediante construção participativa e transparente;**

29. Em reunião realizada entre MPF, MPRJ e as comunidades de Provetá, Araçatiba, Praia da Longa, Bananal e Saco do Céu, em 17 e 18 de julho de 2017, foi possível constatar a falta generalizada de informações sobre a implantação da PPP na Ilha Grande. Também foi averiguado que as comunidades não foram ouvidas sobre a implantação do projeto pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro;

[Assinatura]



30. Nos termos do Relatório nº 44/2017-SEAP, elaborado por perita em Antropologia do Ministério Público Federal, “Foi unânime em todas as comunidades visitadas a afirmação de quem amam o lugar onde vivem e onde querem continuar vivendo, apesar de todos os problemas decorrentes da ausência do Estado na Ilha Grande, principalmente no que tange às ações de educação, saúde, segurança, saneamento e luz elétrica, entre outros”;
31. Igualmente, no supracitado relatório foi registrada fala elucidativa de integrante da comunidade de Provetá sobre o assunto “*Como ser contra ou a favor se não se sabe o que vai acontecer?*” Demonstrando claramente a ausência de transparência, **publicidade adequada** e informações sobre a ação governamental;
32. Na Ilha Grande são frequentes as interrupções no serviço de energia elétrica, o acesso à internet não é homogêneo e a população depende das condições de navegação para se deslocar de uma parte da Ilha para outra ou, até mesmo, para o continente, o que implica na necessidade de que haja um esforço maior do Estado para mobilização, divulgação e possibilidade efetiva de participação muito maior do que a mera divulgação em site ou publicação em Diário Oficial de ações que afetem essas comunidades, o que foi devidamente registrado nas páginas 85 e 86 do Plano Estratégico de Engajamento;
33. A Ilha Grande possui comunidades tradicionais com perfil distinto e localização geográfica diferenciada, de modo que a realização de reuniões apenas em parte da Ilha, especialmente em locais com grande número de pousadas e comércio voltado ao turismo, como na Vila do Abraão, não implica na oitiva a contento das comunidades da Ilha;
34. O Projeto da PPP prevê Audiência Pública como uma etapa já ao final do processo em descompasso com a real e efetiva participação popular que permita influenciar desfecho da ação estatal e apresentar informações relevantes à sua própria execução;
35. A ausência de consulta prévia às populações tradicionais afetadas direta ou indiretamente por atos administrativos que lhes diga respeito macula o processo de Parceria Público Privada de Ilha Grande, dando ensejo à sua revisão;

A



36. Apesar do Projeto Piloto de Parceria Público Privada Ilha Grande encontrar-se suspenso, de acordo com Ofício do INEA/OUVID nº 696/17, a iniciativa, ao ser retomada, deverá contemplar a participação popular e efetiva consulta livre, prévia e informada às comunidades tradicionais da Ilha Grande;

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO RECOMENDAM ao Governo do ESTADO DO RIO DE JANEIRO e ao INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA), que, na hipótese de retomarem o “Projeto de Parceria Público Privada em Ilha Grande”, realizem consulta livre, prévia e informada, na forma estabelecida na Convenção nº 169 da OIT, às comunidades tradicionais afetadas, direta e/ou indiretamente, pela concessão e suas decorrentes ações.

NOTA: A consulta às comunidades deve ser precedida de ampla publicidade, contar com a produção e distribuição prévia de material escrito, contar com reuniões devidamente divulgadas para inclusão da comunidade em processo participativo e transparente.

As reuniões devem ser dar atentando-se para a diversidade e distância geográfica entre as comunidades em que serão realizadas, notadamente em: Provetá, Longa, Araçatiba, Praia da Cachoeira, Araçatibinha, Itaguaçu, Praias Vermelha e Acaiá, Bananal, Matariz, Jaconema, Sítio Forte, Passaterra, Praia do Porto, Maguariquessaba, Marinheiro, Sítio Forte, Tapera, Ubatubinha, Dois Rios, Parnaioca, Palmas, Mangues, Aroeira, Castelhanos, Abraão, Abraãozinho e Morcegos, Feiticeira, Iguazu, Camiranga, Fazenda, Calo, Conrado, Caravela, Enseada das Estrelas, Saco do Céu, Japariz e Freguesia de Santana.

Fixando-se o prazo de **15 (quinze) dias úteis**, contados a partir do recebimento, para prestação das informações sobre o **acatamento ou não das medidas recomendadas**, o MPF e o MPRJ se colocam à disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários no tocante ao cumprimento do disposto na presente Recomendação, observadas as limitações impostas pelo inciso IX do art. 129 da Constituição Federal.

(Assinaturas manuscritas)



Divulgue-se. Publique-se. Encaminhe-se cópia à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Angra dos Reis, 21 de julho de 2017.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Cristina Nascimento de Melo'.

CRISTINA NASCIMENTO DE MELO
Procuradora da República
2º Ofício PRM-Angra dos Reis

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'José Alexandre Maximino Mota'.

JOSÉ ALEXANDRE MAXIMINO MOTA
Promotor de Justiça
Grupo de Atuação Especializada-GAEMA

LUCAS FERNANDES BERNARDES

Promotor de Justiça

1ª PJ Tutela Coletiva-Angra dos Reis