



**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
4ª E 6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF
PROCURADORIA FEDERAL DE DIREITOS DO CIDADÃO
GT GRANDES EMPREENDIMENTOS**

RECOMENDAÇÃO nº 2/2016

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, CRFB 88), com fundamento no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, bem como nas questões de fato e de direito abaixo consideradas, **e considerando que:**

1. a Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, revogou a Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011.
2. o novo regramento não atendeu à recomendação nº 2/2013, dirigida à Portaria Interministerial nº 419/2011, do Grupo de Trabalho Intercameral Grandes Empreendimentos, instituído no âmbito da 4ª e 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.
3. que a Portaria Interministerial nº 60/2015, *“estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do IBAMA”*;
4. que, no curso do procedimento de licenciamento ambiental, o poder público autoriza a apropriação e a exploração econômica de recursos ambientais definidos constitucionalmente como bens de uso comum do povo, essenciais à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações (artigo 225, CRFB 88);

5. que os órgãos da administração ambiental possuem o dever constitucional de zelar pela integridade do meio ambiente, necessário à vida digna das presentes e futuras gerações;
6. que os procedimentos de licenciamento objetivam o equilíbrio concreto entre valores e princípios consagrados constitucionalmente como regentes da ordem econômica, especialmente a defesa do meio ambiente (artigo 170, inciso VI), a livre iniciativa (artigo 170, caput), a livre concorrência (artigo 170, inciso IV), a propriedade privada (artigo 170, inciso II) e a busca do pleno emprego (artigo 170, VIII);
7. que a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico e à proteção da dignidade da vida humana (artigo 2º, *caput*, Lei nº 6.938/81);
8. que o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras constitui instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inciso IV, Lei 6.938/81), razão pela qual o procedimento de licenciamento ambiental não pode furtar-se à avaliação dos impactos que os empreendimentos possuem sobre o desenvolvimento sócio-econômico de comunidades locais, impondo-se o indeferimento das licenças ambientais sempre que houver grave violação aos direitos humanos, aos espaços territoriais e aos modos de vida que conformam a dignidade humana de povos e comunidades tradicionais;
9. que, 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 indígenas e negras, historicamente oprimidas pelo avanço dos modelos econômicos hegemônicos;
10. que são reconhecidos aos índios *“os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”*; e que, na forma do artigo 231, parágrafo 2º, da Constituição Republicana de 1988 *“as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”*, cabendo

- à FUNAI velar, no seio da administração pública federal, pelo respeito à política indigenista estatuída pela ordem constitucional;
11. que, conforme preceitua 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 [...]”*;
 12. que *“o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”* (artigo 215, caput, CRFB 88); bem como *“protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”* (artigo 215, § 1º, CRFB 88);
 13. que, conforme artigo 216, da CRFB 88, *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*.
 14. que o princípio da supremacia do interesse público e o dever de proteção que a República brasileira possui em relação aos povos e comunidades tradicionais e ao patrimônio cultural brasileiro devem ser observados no curso do procedimento de licenciamento ambiental;
 15. que as manifestações da FUNAI, FCP e IPHAN são imprescindíveis para informar o licenciamento ambiental acerca dos impactos causados aos povos indígenas, comunidades negras e ao patrimônio cultural brasileiro;
 16. que sem informações pertinentes aos impactos causados por empreendimentos potencialmente poluidores aos povos indígenas, comunidades negras e ao patrimônio cultural brasileiro o procedimento de licenciamento ambiental não alcança o nível adequado de informação necessário à tomada de decisão dos órgãos licenciadores;
 17. que as manifestações da FUNAI, FCP e IPHAN, no curso dos processos de licenciamento, não constituem mera formalidade, mas possuem um caráter

- efetivamente substantivo, necessário à formação de um ato jurídico válido, expresso na licença ambiental;
18. que a Portaria Interministerial nº 60/2015 estabelece prazos bastante exíguos e peremptórios para que FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde manifestem-se de forma conclusiva acerca de Termos de Referência e Estudos Ambientais produzidos no bojo de procedimentos de licenciamento ambiental;
 19. que os signatários de pareceres técnicos conclusivos visando à emissão de licença ambiental respondem administrativa e judicialmente pelo conteúdo lançado nos referidos pareceres;
 20. que o prosseguimento do procedimento de licenciamento ambiental, sem a manifestação adequada e fundamentada da FUNAI, FCP e IPHAN viola o princípio do devido processo legal, o direito à informação e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;
 21. que o princípio da supremacia do interesse público e o dever de proteção que a República brasileira possui em relação aos povos e comunidades tradicionais e ao patrimônio cultural brasileiro devem ser observados no curso do procedimento de licenciamento ambiental;
 22. que os prazos de manifestação conclusiva da FUNAI, FCP e IPHAN sobre Termos de Referência e Estudos de Impacto Ambiental devem observar a complexidade dos empreendimentos em licenciamento, bem como as eventuais deficiências estruturais e de recursos humanos da FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde;
 23. que a não repetição de atos pela administração pública no curso do processo de licenciamento demanda o efetivo e satisfatório atendimento, pelo empreendedor, das exigências feitas pelo órgão licenciador;
 24. que os esclarecimentos, detalhamentos ou complementações de informações devem ser exigidos do empreendedor sempre que necessários ao atendimento do interesse público, respeitados os princípios regentes da Administração, em especial o princípio da eficiência, não sendo possível estabelecer *a priori* e *in genere* um número máximo de vezes em que tais esclarecimentos serão exigíveis;

25. que os conceitos referidos no parágrafo anterior ignoram o caráter meramente declaratório dos procedimentos de identificação e delimitação de territórios indígenas e quilombolas;
26. que o órgão licenciador deverá observar as cautelas de proteção de territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, ainda que desprovidos de portaria da FUNAI ou RTID, sempre que os Estudos Ambientais indicarem potencial de impacto desagregador e desestruturante sobre as comunidades humanas que, na forma do artigo 3º, inciso I, do Decreto 6.040/2007, *“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 empreendimento”*.
27. que compete ao Ministério Público Federal, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/93, a expedição de recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

Considerando todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECOMENDA:

- ao IBAMA que, no que se refere à Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015:

a) quanto ao artigo 2º, incisos X e XI, no curso dos procedimentos de licenciamento ambiental, considere terra indígena ou quilombola os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos respectivos povos e comunidades, sejam estes territórios utilizados de forma permanente ou temporária, desde que tais espaços estejam assim identificados por meio de laudo antropológico elaborado por órgão ou entidade estatal com atribuição para tanto, ou sejam, nessa forma, objeto de reivindicação por povos ou comunidades tradicionais;

b) dê aos §§ 2º e 3º do artigo 3º interpretação conforme à Constituição, de modo a considerar, no curso dos procedimentos de licenciamento ambiental, os impactos causados a terras indígenas e quilombolas, bem como a bens materiais e

imateriais que compõem o patrimônio cultural brasileiro, independente da distância destes bens jurídicos em relação ao empreendimento licenciado, sem prejuízo da presunção de que trata o § 2º *retro* referido;

c) em relação ao artigo 5º, *caput* e §§ 1º e 2º; e artigo 7º, §§ 1º, 2º e 3º e artigo 18, conceda à FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde, tempo razoável para manifestação relativa ao Termo de Referência e Estudos de Impacto Ambiental, levando em consideração a complexidade dos empreendimentos em licenciamento, bem como as eventuais deficiências estruturais e de recursos humanos dos órgãos e instituições mencionados;

d) em relação ao artigo 7º, § 4º, promova a suspensão do procedimento de licença ambiental, obstando a expedição de eventuais licenças ambientais, sempre que a ausência de manifestação tempestiva e/ou adequada da FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde impeça a compreensão dos impactos ambientais causados a comunidades indígenas e quilombolas, a bens materiais e imateriais que integram o patrimônio cultural brasileiro; ou possam resultar em incremento de casos de malária em áreas de risco ou endêmicas para malária;

e) em relação ao artigo 7º, § 5º, exija dos empreendedores, mediante decisão motivada, todos os esclarecimentos, detalhamentos ou complementações de informações necessários à efetiva tutela dos bens ambientais objeto do procedimento de licenciamento ambiental, a qualquer tempo e sempre que necessário, assegurando à sociedade o direito à informação adequada e ao próprio ente licenciador informações suficientes/adequadas e fundamentadas para a correta tomada de decisão acerca da sustentabilidade socioambiental do empreendimento em licenciamento.

- ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Cultura, ao Ministério da Justiça e ao Ministério da Saúde que promovam a adequação da Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, de modo a:

a) quanto ao artigo 2º, incisos X e XI, considerar como terra indígena ou terra quilombola os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades indígenas e negras, sejam esses espaços utilizados de forma permanente ou temporária, desde que assim identificados por meio de lau-

do antropológico elaborado por órgão ou entidade estatal com atribuição para tanto, ou assim reivindicados por povos ou comunidades tradicionais;

b) dar aos §§ 2º e 3º do artigo 3º redação adequada de modo a esclarecer que os impactos causados a terras indígenas e quilombolas, bem como a bens materiais e imateriais que compõem o patrimônio cultural brasileiro, devem ser considerados independente da distância destes bens jurídicos em relação ao empreendimento licenciado, sem prejuízo da presunção de trata o § 2º *retro* mencionado;

c) em relação ao artigo 5º, *caput* e §§ 1º e 2º; artigo 7º, §§ 1º, 2º e 3º e artigo 18, estabelecer que o tempo razoável para manifestação da FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde, relativa ao Termo de Referência e Estudos de Impacto Ambiental, deve considerar a complexidade dos empreendimentos em licenciamento, bem como as eventuais deficiências estruturais e de recursos humanos dos órgãos e instituições mencionados;

d) em relação ao artigo 7º, § 4º, estabelecer a possibilidade de suspensão do procedimento de licença ambiental, obstando a expedição de eventuais licenças ambientais, sempre que a ausência de manifestação tempestiva e/ou adequada da FUNAI, FCP, IPHAN e Ministério da Saúde impeça a compreensão dos impactos ambientais causados a comunidades indígenas e quilombolas, a bens materiais e imateriais que integram o patrimônio cultural brasileiro; ou possam resultar em incremento de casos de malária em áreas de risco ou endêmicas para malária;

e) em relação ao artigo 7º, § 5º, estabelecer a possibilidade de o órgão licenciador exigir dos empreendedores, mediante decisão motivada, todos os esclarecimentos, detalhamentos ou complementações de informações necessários à efetiva tutela dos bens ambientais objeto do procedimento de licenciamento ambiental, a qualquer tempo e sempre que necessário, assegurando à sociedade o direito à informação adequada e ao próprio ente licenciador informações suficientes/adequadas e fundamentadas para a correta tomada de decisão acerca da sustentabilidade socioambiental do empreendimento em licenciamento.

Em atendimento ao disposto no art. 8º, § 5º, da Lei Complementar 75/93, requisita sejam informadas, no prazo de 10 dias, as medidas adotadas com relação ao aqui Recomendado, ressaltando que a presente recomendação dá ciên-

cia e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas e poderá implicar na adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis em face dos responsáveis inertes, por violação dos dispositivos legais pertinentes.

Brasília, de março de 2016.

SANDRA CUREAU

Subprocuradora-Geral da República

Coordenadora da 4ª CCR

DEBORAH DUPRAT

Subprocuradora-Geral da República

Coordenadora da 6ª CCR