



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

**NOTA TÉCNICA Nº 03 /2019-6CCR**

**Objeto:** Necessidade de pronta realização de consulta livre, prévia e informada às Comunidades Remanescentes de Quilombo de Alcântara, nos termos da Convenção n. 169 da OIT, previamente à implementação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos da América.

**Ementa:**

1. Impactos do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas firmado entre o Brasil e os Estados Unidos da América e da Proposta de Expansão do Centro de Lançamento de Alcântara - CLA sobre as comunidades remanescentes de quilombos localizadas no Município de Alcântara – MA.
2. O Centro de Lançamento de Alcântara vem provocando impactos sobre essas comunidades desde a década de 1980, quando cerca de 300 famílias, de 32 comunidades, foram removidas da área de 62 mil hectares designada à Aeronáutica para a implementação do projeto. Proposta de ampliação iniciada em 2017. Estima-se que mais de 700 famílias, de 31 comunidades, poderão ser deslocadas compulsoriamente da área que se pretende incorporar ao Centro. A proposta vem sendo noticiada e confirmada por manifestações oficiais do governo, estando vinculada à implementação do AST.
3. Diversas passagens do AST dão margem a interpretação de que os territórios quilombolas adjacentes à Base de Alcântara estarão sujeitos a possíveis interferências relacionadas ao funcionamento da mesma, nos moldes em que previsto no Acordo.
4. Em nenhum momento foi realizada a oitiva das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara, certo que a consulta prévia, livre e informada é requisito indispensável para a implementação do projeto, em obediência à Constituição Federal de 1988 e à Convenção n. 169/OIT.
5. Por todo o exposto, e considerando o previsto na Convenção 169 da OIT, a presente Nota é no sentido da imprescindibilidade da pronta realização de consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas que serão afetadas pela implementação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

## **1. INTRODUÇÃO**

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar os impactos do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas – AST firmado entre o Brasil e os Estados Unidos da América e da proposta de expansão do Centro de Lançamento de Alcântara – CLA sobre os direitos das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara, em especial a consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

As notícias referentes aos projetos dão conta de que sua implementação implicará na necessidade de ampliação da área do Centro, com a consequente redução do território das comunidades e remoção de um número significativo de famílias quilombolas.

Cumprir-se em mente que o AST foi assinado em março de 2019 e logo em seguida encaminhado para análise e decisão do Congresso Nacional.

Tal se deu, contudo, à revelia das comunidades quilombolas habitantes da região onde o Centro Espacial de Alcântara encontra-se instalado, e sem qualquer informação qualificada e consulta às comunidades quilombolas afetadas. Bem ao contrário, suas iniciativas de participação no processo têm sido ignoradas e até mesmo cerceadas por órgãos envolvidos em sua implementação.

Encontram-se em risco, portanto, tanto o seu direito constitucional à existência e à integralidade do território, bem como a necessidade de consulta prevista na Convenção 169 da OIT.

## **2. Contextualização**

### **2.1. O território tradicional da comunidade quilombola de Alcântara e a sua regularização**

Alcântara, no estado do Maranhão, é o município que tem o maior número de comunidades quilombolas do Brasil; ao todo, são 156 comunidades certificadas. Segundo dados do INCRA, estima-se a presença de 3.350 famílias, ou cerca de 22 mil habitantes no total.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6A CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

O processo de reconhecimento oficial das comunidades e de seu território iniciou-se com a certificação das comunidades pela Fundação Cultural Palmares, realizado entre os anos de 2004 e 2006. Iniciado o processo de regularização fundiária, no INCRA, foi publicado em 2008 o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do Território Quilombola de Alcântara, com área de 78.105,346 hectares.

O processo foi interrompido em 2009, pela instauração de procedimento de conciliação na Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal (CCAF) da AGU, para tratar de controvérsia jurídica motivada por contestações apresentadas pelo Ministério da Defesa e pela Aeronáutica. O procedimento administrativo de conciliação, até a presente data, não apresentou nenhum avanço significativo.

Importa destacar que o Ministério Público Federal (MPF) acompanha o conflito entre as comunidades quilombolas de Alcântara e o Centro Espacial de Alcântara desde o ano de 1999, quando instaurou Inquérito Civil Público, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na implantação e desenvolvimento do Centro de Lançamento, bem como os efeitos negativos causados ao território, ao modo de vida e à respectiva subsistência das comunidades negras rurais remanescentes de quilombos existentes naquela região.

Duas ações civis públicas foram propostas pelo MPF tendo como objetivo a conclusão de etapas do processo administrativo de titulação das terras das comunidades de Alcântara, além de uma terceira, acerca de graves vícios no processo de licenciamento ambiental do Centro de Lançamento de Alcântara.<sup>1</sup> A primeira tinha como objeto a produção do RTID, e teve o seu objeto satisfeito com a publicação do Relatório, em 2008. Já a segunda ação, proposta em 2003<sup>2</sup>, teve como objeto compelir a União e o INCRA a concluírem o procedimento administrativo voltado para o reconhecimento e a titulação das áreas remanescentes de quilombos no Município de Alcântara. Em novembro de 2008, foi realizado acordo judicial, no

---

<sup>1</sup>A Ação Civil Pública nº 1999.37.00.007382-0 foi julgada parcialmente procedente “para condenar a UNIÃO e o IBAMA à obrigação de não fazer consistente em não licenciar o Centro de Lançamento de Alcântara, até que seja complementado, pelos empreendedores, o EIA/RIMA, no tocante aos seguintes aspectos: impactos no patrimônio cultural da Cidade de Alcântara; impactos dos reassentamentos nas comunidades – realizados e a realizar; **impactos nas comunidades remanescentes de quilombos; análise do perfil antropológico, social e econômico das comunidades impactadas e salvaguarda das referências histórias e culturais das mesmas; adoção das medidas mitigadoras e compensatórias em relação às comunidades afetadas pelos reassentamentos**”. Encontra-se atualmente no TRF 1ª Região para julgamento de apelação e reexame necessário de sentença.

<sup>2</sup>ACP n. 2003.37.00.008868-2 , posteriormente renumerada para 0008273-53.2003.4.01.3700.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

qual a União se comprometeu a realizar a titulação do território de Alcântara, conforme o RTID publicado. Ainda não foi promovido o cumprimento do acordo.

## **2.2. A Política Espacial Brasileira e o Centro de Lançamento de Alcântara**

Oportuno rememorar que a Política Espacial Brasileira foi instituída na década de 1960, tendo sido iniciada sua implementação com a construção do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), em Natal/RN.

No final da década de 1970 foi lançada a Missão Espacial Completa Brasileira, primeiro programa espacial integrado de grande porte definido e implementado no Programa Espacial Brasileiro, que previa a criação de um centro espacial no país. A área escolhida foi a Ilha do Cajual, onde fica o município de Alcântara, no Maranhão.

Em 1980, foi publicado o Decreto n. 7.820, desapropriando uma área de 52 mil hectares para a implantação do Centro de Lançamento de Alcântara - CLA. Nesse período, foram cedidas, pelo Governo do Estado do Maranhão, as primeiras terras para a implantação do CLA. A área foi expandida em 1991, com o acréscimo de mais 10 mil hectares, perfazendo 62 mil hectares. Em 1996, foi designada à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), pela Aeronáutica, a gestão do CLA por 30 anos.

O primeiro Acordo de Salvaguardas Tecnológicas - AST, firmado com os Estados Unidos da América - EUA em 2000, não chegou a ser aprovado pelo Congresso Nacional. Em 2002, foi firmado outro acordo, agora com a Ucrânia, levando à criação da Alcântara Cyclone Space, empresa binacional com o objetivo de comercializar e lançar satélites utilizando-se da tecnologia de foguetes ucraniana e do CLA. Também este acordo teve sua tramitação iniciada, mas a aprovação não chegou a se efetivar.

Em 22 de agosto de 2003, ocorreu um trágico acidente no Centro de Lançamento de Alcântara, quando um grande incêndio seguido de explosões vitimou 21 técnicos civis e destruiu o foguete brasileiro VLS-1 V03 em sua plataforma de lançamento. A comissão de militares, pesquisadores, representantes da comunidade científica e das famílias das vítimas,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

formada para apurar as causas do acidente, cujo relatório foi apresentado em 2004, não pôde confirmar, com precisão, nenhuma das hipóteses levantadas para o ocorrido<sup>3</sup>.

O AST com os Estados Unidos voltou a ser objeto de atenção no ano de 2017, a partir de uma série de atos e declarações de representantes de órgãos federais que indicavam a disposição de se retomar o acordo e a consolidação do CLA, o que envolveria o reassentamento de quilombolas. Estima-se que mais de 700 famílias, de 31 comunidades estão sujeitas a serem deslocadas compulsoriamente da área que se pretende incorporar ao Centro, na proposta de consolidação e expansão de seus limites, em função do AST.

Ademais, nos termos do AST, será permitido que funcionários do governo e das empresas estrangeiras transitem no território das comunidades sempre que julgarem necessário. O acordo ainda dá ao governo dos Estados Unidos a faculdade de decidir se vai prestar, ou não, informações ao governo brasileiro acerca da presença de materiais radioativos ou outras substâncias potencialmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana que possam estar presentes nos veículos de lançamento, espaçonaves ou equipamentos utilizados na Base.

Oportuno registrar que, em 26/04/2019, a Câmara dos Deputados dirigiu ao Ministério da Defesa o Requerimento de Informação n. 424/2019, solicitando diversas informações acerca do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas firmado entre o Brasil e os Estados Unidos da América (EUA) para utilização do Centro Espacial de Alcântara. O Ministério da Defesa viria a se manifestar por meio do ofício n. 12.719/GM-MD, de 21/05/2019, encaminhado à mesma Casa legislativa.

Dentre as informações solicitadas, foram incluídas questões relativas à situação das comunidades quilombolas, conforme se colhe da transcrição abaixo das perguntas e respostas referentes à temática:

*12) Os artigos 6 e 15 da Convenção n. 169 da OIT determinam que as comunidades quilombolas devem ser consultadas previamente, de modo livre e informado sobre projetos que podem afetar seus territórios e modos de vida. Além disso, a Justiça Federal já determinou que se realize a titulação do território das comunidades quilombolas de Alcântara, em conformidade com as disposições constitucionais sobre o tema.*

<sup>3</sup> Ministério da Defesa. Relatório da Investigação do acidente ocorrido com o VLS-1 V03, em 22 de agosto de 2003, em Alcântara, Maranhão. São José dos Campos: Comando da Aeronautica, fev. 2004.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

*Pergunta-se: Este Ministério acredita que o AST com os EUA respeita as determinações da Convenção n. 169 da OIT? Se sim, de que modo? Este Ministério concorda com a avaliação expressa no informe n. 426/2017/COJAER/CGU/AGU de que as comunidades quilombolas “se converteram em uma verdadeira barreira ao desenvolvimento da nação brasileira”? Os corredores de pesca para as comunidades quilombolas serão de algum modo afetados? Os EUA terão algum controle sobre o acesso a essas vias?*

Resposta:

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) assinado entre o Brasil e os EUA, em 18 de março de 2019, não trata de questões fundiárias. O escopo do acordo é tão somente a proteção de tecnologia envolvida em lançamentos a partir do CEA quando esta tecnologia for de propriedade do Governo dos EUA ou de empresa daquele país. Contudo, caso a ratificação do AST pelo Congresso promova, como se espera, um incremento nos negócios e isso leve o Governo Brasileiro a prosseguir com a consolidação do CEA, a população quilombola, que ora habita a área a ser futuramente utilizada pelo Centro, será assentada em outra área da mesma região. Para tanto, serão observadas as previsões da Convenção 169 da OIT, incluindo a consulta prévia e informada à população quilombola afetada;

O questionamento sobre o trecho do informe 426/2017/COJAER/CGU/AGU está fora do escopo do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST). Contudo, ressalta-se que as comunidades quilombolas ocupam lugar de destaque nas ações que o Governo Federal está levando a cabo;

O AST trata de salvaguardas tecnológicas e não contém dispositivos acerca do relacionamento do Centro com as comunidades locais;

O controle sobre quaisquer vias que estiverem dentro do raio de segurança de algum sítio no qual seja iminente um lançamento caberá, conjuntamente, aos órgãos brasileiros e às empresas envolvidas no lançamento propriamente dito, sejam empresas de que País for, conforme uma matriz de responsabilidades e protocolos a serem acordados bastante tempo antes de cada atividade de lançamento.

*13) Entre 1986 e 1988, 312 famílias quilombolas foram removidas de seus territórios ancestrais para o desenvolvimento do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). Recentemente, quilombolas de Alcântara denunciaram os novos planos de expansão do governo brasileiro à OIT, dado que, além da ausência de consulta prévia, livre e informada, o novo projeto ocuparia toda a costa de Alcântara, 12.645 hectares, e resultaria na remoção de 792 famílias, e na restrição ao mar daquelas que já foram removidas no passado. Pergunta-se: Os planos de expansão do CLA serão levados adiante? Há estudos sobre os impactos desse plano nas comunidades quilombolas da região? Se sim, quais os resultados, quantas famílias serão removidas? Qual a relação desses planos de expansão com a assinatura do AST com os EUA?*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

Resposta:

Espera-se que, com a ratificação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) pelo Congresso Nacional, o ambiente de negócios prospere e, assim, seja oportuno concluir a consolidação do Centro Espacial de Alcântara (CEA), com reflexos sociais e econômicos importantes para a região. Quanto ao número exato de famílias, este será confirmado por meio de um cadastramento social a ser realizado em data futura ainda não estabelecida. O trabalho vem sendo tratado no âmbito do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro (CDPEB), instituído pelo Decreto n. 9.279, de 06/02/2018, e coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI).<sup>4</sup>

Verifica-se, assim, que as informações oficialmente prestadas pelo Ministério da Defesa confirmam a intenção de ampliar a área do Centro, com a inevitável remoção de um expressivo número de famílias quilombolas.

Ademais, diversas passagens do AST evidenciam que os territórios quilombolas adjacentes à base poderão estar passíveis de interferências relacionadas ao funcionamento do CEA, nos moldes em que previsto no citado Acordo.

A propósito, confira-se, dentre outras passagens, as seguintes:

**Artigo II**  
**Definições**

[...]

14. “Áreas Restritas” - áreas dentro da jurisdição territorial da República Federativa do Brasil, designadas conjuntamente pelas Partes, as quais o Governo da República Federativa do Brasil somente permitirá acesso a pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América, a fim de assegurar que, de maneira ininterrupta, possam monitorar, inspecionar, acessar e controlar o acesso a Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos, para fins de realizar Atividades de Lançamento.

15. “Áreas Controladas” - áreas dentro da jurisdição territorial da República Federativa do Brasil, designadas pelo Governo da República Federativa do Brasil, nas quais o Governo da República Federativa do Brasil permitirá acesso apenas a pessoas autorizadas pelo Governo da República Federativa do Brasil,

---

<sup>4</sup> Ofício n. 12719/GM/MD, datado de 21 de maio de 2019, dirigido pelo Ministro de Estado da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, à Deputada Soraya Santos, Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados, em resposta ao Ofício 1º SEC/RI/E/n 298/19, de 26 de abril de 2019, que trata do Requerimento de Informação n. 414/219, por meio do qual o Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP) solicita ao Ministro de Estado da Defesa informações acerca do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) firmado com os Estados Unidos da América (EUA) para utilização do Centro especial de Alcântara (CEA).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6A CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

pelo Governo dos Estados Unidos da América ou por governos de outros países envolvidos em Atividades de Lançamento, e onde o Governo da República Federativa do Brasil assegurará que pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América possam, de maneira ininterrupta, monitorar, inspecionar, acessar, acompanhar e controlar o acesso a Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos, para fins de realizar Atividades de Lançamento.

[...]

**Artigo VI**  
**Controles de Acesso**

[...]

3. O Governo da República Federativa do Brasil deverá permitir que servidores do Governo dos Estados Unidos da América presentes no Centro Espacial de Alcântara que estejam ligados a Atividades de Lançamento tenham livre acesso, a qualquer tempo, para inspecionar, nas Áreas Controladas, Áreas Restritas ou em outros locais, Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins Brasileiros. [...]

[...]

Como se vê, as comunidades quilombolas de Alcântara correm o risco de virem a ser vítimas de turbção na posse dos territórios que ocupam tradicionalmente, ou mesmo de remoção forçada.

Desse modo, e considerando ainda a ausência de informações seguras sobre a expansão do atual CLA em função do AST firmado e ora submetido à apreciação do Poder Legislativo, tem-se um quadro de enorme insegurança para as comunidades quilombolas afetadas.

É certo que no âmbito do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro (CDPEB) foi criado um grupo técnico – instituído pela Resolução no 4 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), de 01/03/2018 – “responsável pela elaboração de proposta de equacionamento da questão fundiária e patrimonial do Centro de Lançamento de Alcântara”. Todavia, até o momento não se tem notícia que tal Grupo Técnico tenha apresentado eventual proposta para consulta das comunidades interessadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

**3. Necessidade de Consulta às Comunidades Impactadas pelo Projeto**

Em nenhum momento foi realizada a oitiva das comunidades remanescentes de quilombos para a implementação do Centro de Lançamento de Alcântara. Sua primeira etapa anterior à Constituição de 1988, prescindiu dessa consulta. As posteriores mudanças, que impactaram as comunidades, também foram implantadas sem qualquer discussão com as comunidades afetadas.

Mais recentemente, as discussões sobre o noticiado projeto de expansão e o Acordo de Salvaguardas têm sido feitas sem qualquer consulta às populações atingidas, que se viram surpreendidas com a retomada desse projeto de ampla exploração comercial da CLA.

Destaque-se que as comunidades interessadas mobilizaram-se e chegaram a elaborar uma proposta de protocolo de consulta prévia. O documento, contudo, tem sido desconsiderado pelos responsáveis pelo empreendimento, que têm sido evasivos e contraditórios em seus pronunciamentos sobre o tema.

Verifica-se a existência de clara afronta à Convenção 169 da OIT, que, em seu artigo 6º, expressamente prevê o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada:

**Artigo 6º**

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:
  - a) Consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas **medidas legislativas ou administrativas** suscetíveis de afetá-los diretamente;
  - b) Estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
  - c) Estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas postas possa ser alcançado.

A consulta prévia, livre e informada é um direito essencial na singular relação que a Convenção nº. 169/OIT busca promover entre Estados nacionais e seus povos tradicionais, na



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

medida em que rompe a relação assimétrica e impositiva, historicamente existente entre Estados e comunidades tradicionais, estabelecendo um novo paradigma isonômico de respeito à diversidade.

A OIT alerta que muitos dos problemas enfrentados pelos povos indígenas e tribais em todo o mundo poderiam ser evitados com a efetiva participação desse contingente humano no processo de tomada de decisões sobre o modelo de desenvolvimento. Por essa razão, a CEACR - *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, órgão da OIT, enfatizou que “(...) o espírito de consulta e participação constituem a pedra angular da Convenção nº. 169, na qual se fundamentam todas as suas disposições.”

Há preocupação sobre o modo de fazer referidas consultas, que devem ser “de boa fé e de uma maneira adequada às circunstâncias” (art. 6º, 2). Isso porque “os governos terão a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática para proteger seus direitos e garantir respeito à sua integridade” (art. 2º, 1). Essa ação, segundo o texto expresso da Convenção, “incluirá medidas para promover a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições” (art. 2º, 2, “c”).

Em relação aos direitos territoriais propriamente ditos, a Convenção deixa clara a necessidade de os governos respeitarem “a importância especial para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, sua relação com as terras ou territórios, ou ambos, conforme o caso, que ocupam ou usam para outros fins e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação” (art. 13, 1).

Ainda em relação a suas terras, a Convenção determina aos governos que tomem “as medidas necessárias para identificar terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados e garantir a efetiva proteção de seus direitos de propriedade e posse” (art. 14, 2).

No caso *Saramaka vs. Suriname*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) considerou que “nos casos de planos de desenvolvimento ou investimento em larga escala que teriam um grande impacto no território Saramaka, o Estado tem a obrigação de não apenas consultar os Saramaka, como também deve obter seu consentimento livre, informado e prévio, de acordo com seus costumes e tradições”. Esclareceu, ainda, que os governos precisam



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

garantir o caráter culturalmente apropriado das consultas, de acordo com os costumes e tradições dos grupos consultados<sup>5</sup>, sobretudo no que diz respeito aos seus métodos tradicionais de tomada de decisão<sup>6</sup>, cabendo aos próprios grupos a decisão sobre como se farão representar, jamais ao Estado<sup>7</sup> de forma unilateral. No caso Kichwa de Sarayaku vs. Equador, por sua vez, a Corte IDH alçou a consulta prévia à condição de princípio geral do direito internacional.

Importante enfatizar que a Convenção OIT n. 169 possui efeito vinculante sobre o ordenamento jurídico brasileiro diante de seu nítido conteúdo normativo de direitos humanos, eis que goza de *status* materialmente constitucional. Ela garante, portanto, aos “povos indígenas e tribais” a proteção de direitos humanos de natureza econômica, social e cultural e de direitos difusos e coletivos reconhecidos internacionalmente. É parâmetro interpretativo da Convenção Americana de Direitos Humanos e fundamento dos principais casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria socioambiental, sistema do qual a República Federativa do Brasil é parte.

Esses fatores lhe garantem, ainda, *status* normativo supralegal em âmbito interno, em face dos precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE 466.343 e HC 87.585) que determinaram a supralegalidade dos tratados de direitos humanos frente a norma infraconstitucional. Significa dizer que a Convenção OIT n. 169 tem índole e nível constitucional e, portanto, é norma que possui aplicação imediata.

Trata-se, por conseguinte, de etapa antecedente e obrigatória à implementação do projeto, cuja inobservância enseja sua nulidade, por vício de convencionalidade. Nesse sentido, o artigo 5º, § 3º da Constituição Federal, nos termos da jurisprudência do STF<sup>8</sup>, introduziu no

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia Serie C Nº 172 del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)

Acesso em: 24/05/19, p. 42-43.

<sup>6</sup> “165. Es decir, está claramente reconocida hoy en día la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas. Tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados” (CorteIDH. Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia Serie C Nº 245 del 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones). Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)>., p. 49).

<sup>7</sup> Corte IDH, 2007, op.cit. p. 2-3.

<sup>8</sup> cf. Supremo Tribunal Recurso Extraordinário n. 466.343-1/SP, julgado em 03 de dezembro de 2008. Tribunal Pleno Ementa: PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6A CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

ordenamento jurídico brasileiro o controle de convencionalidade, de modo a estabelecer a centralidade dos direitos humanos diante do novo paradigma constitucional. No mesmo sentido, tem-se que a Convenção nº. 169/OIT e o direito à consulta prévia devem ser utilizados como parâmetro de controle de convencionalidade de medidas administrativas e legislativas.

O próprio STF, no julgamento da ADI nº. 3.239, foi além desse entendimento e conferiu à Convenção estatuto constitucional, em consonância com o entendimento da doutrina majoritária no campo dos tratados internacionais de direitos humanos.

Confira-se, nesse sentido, o voto do Ministro Celso de Mello:

A Convenção nº. 169/OIT, por versar sobre direitos humanos e direitos fundamentais, desfruta, segundo entendo, na ordem jurídica nacional, de uma clara posição hierárquica que lhe confere natureza constitucional, para além da própria noção de supralegalidade.

[...] Os tratados internacionais de direitos humanos, como é a Convenção nº. 169/OIT, se revestem, na ordem positiva interna brasileira, de qualificação constitucional, acentuando ainda que estas convenções internacionais, como a Convenção nº. 169/OIT, em matéria de direitos humanos, celebradas pelo Brasil, como sucedeu no caso, assumem caráter materialmente constitucional, compondo sob tal perspectiva a própria noção conceitual de bloco de constitucionalidade.<sup>9</sup>

É, portanto, plena a aplicação do direito à participação e à consulta prévia, livre e informada, o que independe da integração de qualquer norma administrativa ou legislativa, traduzindo-se em um dever líquido e certo do Estado brasileiro.

#### **4. CONCLUSÃO**

Em conclusão, espera-se dos órgãos responsáveis pela implementação do Acordo, bem como dos órgãos de controle, a reafirmação da proteção dos direitos fundamentais dos remanescentes de quilombos sobre suas terras, bem como de seu direito à consulta livre, prévia e informada sobre quaisquer projetos que venham a afetar seus territórios e modos de vida.

---

Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§1, 2 e 3º da CF, à luz do art. 7º, §7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE n. 349.703 e dos HCs n. 87.585 e n. 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito.

<sup>9</sup> Supremo Tribunal Federal, ADI 3.239, julgada em 8/2/2018, publicado em 01/02/2019. Tribunal Pleno, Rel. para acórdão Min. Rosa Weber.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES**  
**TRADICIONAIS)**

---

Por todo o exposto, e considerando o previsto na Convenção 169 da OIT, a presente Nota é no sentido da imprescindibilidade da pronta realização de consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas que serão afetadas pela implementação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas.

Brasília, na data da assinatura digital

**MARIO LUIZ BONSAGLIA**  
**Subprocurador-Geral da República**  
**Coordenador da 6ª CCR/MPF em exercício**

**FELÍCIO PONTES Jr.**  
**Procurador Regional da República**  
**Membro da 6ª CCR/MPF**

**MARCELO VEIGA BECKHAUSEN**  
**Procurador Regional da República**  
**Membro da 6ª CCR/MPF**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00455998/2019 NOTA TÉCNICA**

.....  
Signatário(a): **MARCELO VEIGA BECKHAUSEN**

Data e Hora: **30/09/2019 18:09:34**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Data e Hora: **30/09/2019 18:05:09**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **FELICIO DE ARAUJO PONTES JUNIOR**

Data e Hora: **30/09/2019 18:20:11**

Assinado com certificado digital

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave E37A8C06.5036BA91.70E82A62.2E6F5F3E