



**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
no Rio de Janeiro

**OFÍCIO DE TUTELA COLETIVA DO MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL/CUSTOS LEGIS**

**Referência: Procedimento Administrativo MPF/PR/RJ nº 1.30.001.002489/2020-10**

**RECOMENDAÇÃO nº 002/2020/PRRJ/Meio Ambiente/39ºOfício-GAB-RFSM**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, no exercício das suas atribuições constitucionais e legais,

**CONSIDERANDO** a atribuição do Ministério Público Federal para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuando na defesa dos direitos difusos e coletivos, na defesa judicial e extrajudicial dos cidadãos, nos termos do art. 5º, III, “b” e “e”, art. 6º, VII, “c”, da Lei Complementar nº 75/93 e dos arts. 127 e 129 da CF/88;

**CONSIDERANDO** as atribuições do 39º Ofício da PRRJ;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93, compete ao Ministério Público “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 os direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Federal não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte, conforme prevê a norma do art. 5º, §2º, da CF;



**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
no Rio de Janeiro

**CONSIDERANDO** que o Estado democrático de direito sobre o qual se funda a República Federativa do Brasil está assentado sobre a égide do pluralismo e do respeito à diversidade cultural;

**CONSIDERANDO** que a Declaração Universal sobre a diversidade cultural proclama, em seu art. 4º, que:

**A defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade humana.** Ela implica o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones. Ninguém pode invocar a diversidade cultural para violar os direitos humanos garantidos pelo direito internacional, nem para limitar seu alcance.

**CONSIDERANDO** que a Convenção da Diversidade Biológica, ratificada pelo Decreto legislativo nº 2, de 1994, estabelece, em seu art. 8º, j, o dever dos Estados de, “em conformidade com sua legislação nacional, 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 e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas”;

**CONSIDERANDO** que a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, se encontra em plena vigência no ordenamento brasileiro, constituindo-se em tratado internacional de direitos humanos e sendo-lhe reconhecido status supralegal pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>;

**CONSIDERANDO** que as disposições da Convenção nº 169/OIT se aplicam (grifo nosso):

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

<sup>1</sup> STF, RE 466.343, Min. Cezar Peluso, julgado em 22/11/2006.



**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
no Rio de Janeiro

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

**CONSIDERANDO** que, em âmbito nacional, o termo “povos tribais” inclui os povos e comunidades tradicionais, assim considerados os 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, conforme definição do art. 3º, do Decreto nº 6.040/2007;

**CONSIDERANDO** o objetivo geral da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, de promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 6.1.a e 15.2, da Convenção nº 169/OIT, transcritos a seguir (grifos nossos):

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;

Artigo 15

[...] 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, **os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados**, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.



**CONSIDERANDO** que 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 Internacional”<sup>2</sup>;

**CONSIDERANDO** que, conforme disposição do art. 6.2, da Convenção nº 169/OIT, a consulta aos povos afetados deve ser realizada de boa-fé e de modo a se obter o consentimento livre, prévio e informado<sup>3</sup>;

**CONSIDERANDO** o entendimento consolidado<sup>4</sup> 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 recente caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*<sup>5</sup>, mas também no caso de povos tribais<sup>6</sup>;

**CONSIDERANDO** que tal entendimento vem sendo frequentemente reiterado pelos tribunais constitucionais da América Latina<sup>7</sup>;

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> *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.

<sup>4</sup> Ibid. *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*.

<sup>5</sup> Ibid. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Sentença de 27 de junho de 2012. *Fondo e reparaciones*. Par.341.2.

<sup>6</sup> *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Sentença de 28 de novembro de 2007. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas*.

<sup>7</sup> Por todos, vide: *Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú*. Expte. nº. 0022-2009-PI/TC, par.36; *Corte de Constitucionalidad de Guatemala*, 21 de diciembre de 2009, *Apelación de sentencia de Amparo*, Expte. 3878-2007, V.a; *Corte Constitucional de Colombia*, *Sentencia T-129/11*, 7.1, p. 75, y 8.1.vi; *Tribunal Constitucional de Bolivia*, *Sentencia Constitucional 2003/2010-R*, de 25 de octubre de 2010, Expte. 2008-17547-36-RAC. III.5; *Decisión de 1996 de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela en Pleno*, citada en el expediente numero 2005-5648; *Corte Constitucional del Ecuador*, *Sentencia nº 001-10-SIN-CC*, Casos nº 0008-09-IN Y 0011-09-IN, *Sentencia* de 18 de marzo del 2010, p. 39 y 53.



**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
no Rio de Janeiro

**CONSIDERANDO** que 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 peculiares aos povos consultados<sup>8</sup>;

**CONSIDERANDO** que o procedimento de consulta deve garantir a efetiva participação das comunidades afetadas, não devendo se constituir em mero processo formal de informação;

**CONSIDERANDO** que a consulta deve ser prévia à adoção de qualquer medida administrativa;

**CONSIDERANDO** que o posicionamento do Judiciário brasileiro<sup>9</sup> tem-se inclinado para o reconhecimento das minorias e grupos sociais diferenciados, bem como seus direitos respectivos;

**CONSIDERANDO** o que consta do Procedimento Administrativo de Outras Atividades Não Sujeitas a Inquérito Civil n° 1.30.001.002489/2020-10, instaurado com o escopo de acompanhar o licenciamento ambiental da "Atividade de Produção no Campo de Bacalhau, Bacia de Santos" (Processo IBAMA n° 02001.003700/2019-90) de responsabilidade da empresa Equinor Brasil Energia Ltda;

**CONSIDERANDO** que o referido procedimento foi instaurado após o recebimento no MPF de informação prestada pela empresa Equinor Brasil Energia Ltda. ("Equinor"), a qual comunicou que vem conduzindo, com a Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de

<sup>8</sup> Ibid. *Caso 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*.

<sup>9</sup> Por todos, vide: Mandado de Segurança n.º 2006.50.01.00.7784-2/ES; Mandado de Segurança n.º 2008.70.09.002352-4/PR; Ação Ordinária n.º 2008.85.00.001626-6/SE; Mandado de Segurança n.º 2006.37.00.0052222-7/MA; Agravo de Instrumento n.º 2007.01.00.052659-8/DF (TRF1); Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.010160-5/PR (TRF4); Agravo de Instrumento n.º 2008.04.00.034037-5/SC (TRF4).



**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
no Rio de Janeiro

Petróleo e Gás (COPRO'D) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o processo de licenciamento ambiental para a “Atividade de Produção no Campo de Bacalhau, Bacia de Santos” (Processo IBAMA nº 02001.003700/2019-90);

**CONSIDERANDO** que a empresa supracitada encaminhou, como documentação anexa, o Ofício de encaminhamento do IBAMA e um CD contendo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental para Produção no Campo de Bacalhau como forma de viabilizar a participação da sociedade com informações que auxiliem o posicionamento do IBAMA acerca da viabilidade socioambiental da atividade de produção neste Campo;

**CONSIDERANDO** que, conforme Certidão nº 6132/2020 do presente processo administrativo, fora solicitada análise técnica pericial crítica ao EIA-RIMA como um todo (Solicitação de nº 1231/2020), tendo sido designados peritos das seguintes áreas: Biologia, Geologia, Oceanografia, Engenharia Química e Engenharia Sanitária (Acesso pelo link:<http://portal.mpf.mp.br/pericial/pericia/detalhar/1231/2020>), para análise global dos impactos e respectivas medidas mitigadoras;

**CONSIDERANDO** que o MPF oficiou ao IBAMA (Ofício nº 7126/2020-PR-RJ-RFSM- Documento 20, página 1) solicitando, nos termos do edital 21/2020, que seja realizada audiência pública nos locais onde situadas as comunidades pesqueiras artesanais impactadas;

**CONSIDERANDO** que, conforme o EIA efetuado pela empresa em questão, os municípios identificados como Área de Estudo devido a possíveis interferências sobre a pesca artesanal referente à atividade de produção em Bacalhau são: Paraty, Angra dos Reis, Rio de Janeiro, Magé, Itaboraí, São Gonçalo, Niterói, Arraial do Cabo e Cabo Frio, todos localizados no estado do Rio de Janeiro.

**CONSIDERANDO** que a construção do referido estudo não observou a Convenção nº 169/OIT, notadamente o seu art. 6º, que cuida do dever do Estado de consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados em razão de **medidas administrativas**



**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
no Rio de Janeiro

suscetíveis de afetá-los diretamente;

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 14.021/2020 estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19, abrangendo, mais precisamente, os pescadores artesanais em seu artigo 1º, § 1º, inciso VII;

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 14.021/2020, em virtude de seu escopo acima citado, equipara, legalmente, os pescadores artesanais aos demais povos tradicionais, bem como reconhece a extrema vulnerabilidade deste grupo, conforme seu art. 2º, não havendo que se falar em qualquer dúvida acerca da necessidade da consulta prévia tratada na presente recomendação:

Art. 2º Os povos indígenas, as comunidades quilombolas, **os pescadores artesanais** e os demais povos e comunidades tradicionais **serão considerados como grupos em situação de extrema vulnerabilidade** e, portanto, de alto risco e destinatários de ações relacionadas ao enfrentamento de emergências epidêmicas e pandêmicas.

**CONSIDERANDO** que a comunidade de pescadores dos municípios identificados pelo Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) – elaborados pela empresa Witt O'Briens Ltda, bem como apresentados pela empresa Equinor Brasil Energia Ltda –, pode ser tratada como uma comunidade tradicional, à luz do Decreto nº 6.040/2007 e da legislação internacional sobre o tema;

**CONSIDERANDO** que foi demonstrada a inexistência de qualquer adoção de procedimento de consulta prévia aos pescadores que atuam há anos na região;

**CONSIDERANDO** que a Convenção nº 169/OIT determina a obrigatoriedade de aplicação do procedimento de consulta prévia;

**CONSIDERANDO** que a inobservância do procedimento de consulta, em caráter prévio, livre e informado, às comunidades tradicionais afetadas pelo processo de licenciamento



**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
no Rio de Janeiro

ambiental da exploração no Campo de Bacalhau não traz ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) efetividade plena;

**RESOLVE:**

**I – RECOMENDAR AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS E À EQUINOR BRASIL ENERGIA LTDA QUE:**

a) PROCEDAM à imediata realização de consulta livre, prévia e informada, nos moldes em que estabelecido pelos parâmetros legais, aos pescadores impactados pelo processo de licenciamento ambiental da “Atividade de Produção no Campo de Bacalhau, Bacia de Santos”, não apenas quanto aos termos das obrigações ambientais a serem adotadas que lhes afetem, mas, também, em relação às medidas compensatórias;

b) ADOTEM, desde já, o procedimento de consulta prévia, livre e informada para quaisquer medidas administrativas que possam afetar os pescadores em questão.

Fixa-se o prazo de **30 (trinta) dias** para que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a Equinor Brasil Energia Ltda informem ao Ministério Público Federal o acatamento da presente recomendação, encaminhando comprovação de seu cumprimento.

Encaminhe-se a presente ao Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA e à Gerente de Sustentabilidade da Equinor Brasil Energia Ltda.

Rio de Janeiro, 09 de julho de 2020.

**RENATO DE FREITAS SOUZA MACHADO**  
Procurador da República