

ANGRA DOS REIS/RJ: PP nº 1.30.014.000161/2017-14

CARAGUATATUBA/SP: PA nº 1.34.033.000021/2016-80

## RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01/2017-PRM AGR-CGT

### 1. CONTEXTO GERAL

Consta como condição específica da **Licença Prévia nº 0439/2012** expedida no bojo do processo de licenciamento ambiental da atividade de produção e escoamento de petróleo e gás natural do Polo **Pré-Sal** da Bahia de Santos – **Etapa 1** que a empresa Petróleo Brasileiro SA – **PETROBRAS** / UO-BS deverá “2.7 – *Implementar Projeto de Categorização das etnias indígenas em conformidade com as orientações do Parecer Técnico CGPEC/DILIC/IBAMA nº 284/12. O Projeto deverá ser apresentado no prazo de até 60 (sessenta) dias após a emissão de Termo de Referência específico pelo IBAMA.*”

A exigência dessa condicionante ambiental possui fundamento jurídico e técnico, amparando, sob pena de invalidade, a emissão e efeito destas licenças e daquelas que delas originaram posteriormente, inclusive os processos de licenciamento ambiental das Etapas 2 e 3 do Pré-Sal.

Quanto ao tema, cabe levantar três questões relevantes: o descumprimento pelo empreendedor da condicionante; a ausência de manifestação expressa da FUNAI quanto à necessidade do cumprimento da condicionante e a realização do projeto de categorização com as comunidades quilombolas e caiçaras da região, conforme a seguir se abordará.

## 2. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público Federal 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.

Dentre as funções acima mencionadas, compreende-se a defesa dos bens e interesses coletivos dos povos indígenas, como impõe o inciso XI, art. 6º, da Lei Complementar nº 75/93.

Para tanto, incumbe-lhe promover 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, com amparo no inciso XX do mesmo dispositivo legal, além de propor Ação Civil Pública.

## 3. MOTIVAÇÃO PARA A PRESENTE RECOMENDAÇÃO

### CONSIDERANDO QUE:

3.1) A Constituição Federal estabelece no artigo 231 que são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens;

3.2) O direito ao meio ambiente equilibrado é direito fundamental e indispensável à sadia qualidade de vida, como informa o artigo 225 da Constituição Federal e que o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras constitui instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inciso IV, Lei nº 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 socioeconômico 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;

3.3) De acordo com 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 (...);

3.4) A Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra em 1989 e promulgada no Brasil pelo Decreto 5.051/2004, estabelece os contornos do regime do indigenato atualmente em vigor no Brasil, segundo o qual: São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. g.n (Constituição Federal, art. 231, *caput* e § 1º) [São reconhecidas] as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram (Convenção 169 – OIT, preâmbulo). **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** (Convenção 169 – OIT, art. 4º). Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias (Convenção 169 – OIT, Art. 8º, I) Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade. (Convenção 169 – OIT, Art. 2º, 1) [...] 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; b) estabelecer os meios através dos quais os povos

---

*hf* 3 *k*

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. (Convenção 169 – OIT, Art. 6º);

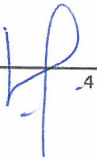

3.5) O princípio da supremacia do interesse público e o dever de proteção que a República brasileira possui em relação aos povos indígenas e ao patrimônio cultural brasileiro devem ser observados no curso do procedimento de licenciamento ambiental;

3.6) Conforme determinam Lei nº 5.371/67, Lei nº 6.001/73, Resolução Conama nº 237/97, Portaria Interministerial nº 060/2015 (que revogou a nº 419/2011), Instrução Normativa Funai nº 2/2015 e o Decreto nº 7.747/2012 (PNGATI), a Fundação Nacional do Índio - FUNAI **tem a obrigação de se manifestar em todo e qualquer licenciamento de empreendimentos que afetam direta ou indiretamente as terras e as comunidades indígenas;**

3.7) A expectativa de aumento da arrecadação e da melhoria da qualidade de vida na região do Litoral Norte Paulista e Sul Fluminense, através de *royalties* gerados para os municípios e a série de investimentos associados à cadeia produtiva de petróleo e gás do Pré-Sal, certamente influencia a região do empreendimento, trazendo uma série de **transformações relacionadas à atração de mão de obra de outros locais, demanda de novos serviços, tendência de incremento das atividades portuárias, de turismo e da especulação imobiliária, elementos determinantes de pressão sobre os territórios ocupados por comunidades tradicionais e de desmobilização desses grupos humanos;**

3.8) O Termo de Referência para o licenciamento da Etapa 1 do Polo Pré-Sal na Bacia de Santos previu que o EIA/RIMA deveria conter informações diagnósticas do empreendimento sobre assentamentos humanos localizados na sua área e influência, seja esta direta ou indireta. Ocorre que, com a apresentação do EIA/RIMA em sua primeira versão, constatou-se a ausência destas informações e, após solicitado ao empreendedor complementar o EIA/RIMA, a complementação foi apresentada ainda em desconformidade com o Termo de Referência, por ainda ser carente de informações satisfatórias sobre populações tradicionais, incluindo situação fundiária, segurança

---

alimentar, atividades produtivas e mobilidade;

3.9) Considerando que os impactos do empreendimento sobre as populações tradicionais da região – diga-se, de *toda a Bacia de Santos* – seria indireta, “*o que não significa serem de menor magnitude ou importância*”<sup>1</sup>, optou o IBAMA por considerar suficiente as informações constantes do EIA/RIMA para que se pudesse analisar a viabilidade ambiental do empreendimento, porém, **entendeu necessário vincular a continuidade do processo de licenciamento – e as futuras etapas da exploração do pré-sal na Bacia de Santos - à produção de “informações qualificadas” sobre estas comunidades, que deveria vir na forma de uma condicionante de execução de Projeto;**

3.10) A Nota Técnica 02022.000020/2016-23 aponta que “*considerando a existência, consistência e relevância das manifestações públicas durante o processo de licenciamento da Etapa 1 [audiências públicas], o entendimento técnico de que havia uma carência de informações qualificadas para uma adequada avaliação dos impactos das atividades sobre as comunidades tradicionais (...) e a justificativa da PETROBRAS de que o curto prazo e ausência de uma consultoria especializada não permitiria a obtenção de novas informações do nível daquelas solicitadas, a CGPEG propôs que fossem elaborados projetos ambientais como condicionantes da Licença Prévia da Etapa 1 do Polo Pré-Sal, que pudesse caracterizar adequadamente as comunidades tradicionais para as etapas posteriores do desenvolvimento do polo pré-sal na Bacia de Santos.*” o que ainda consistiria num caráter inovador de abordagem integrada, que permitiria ao IBAMA “*avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos que poderiam ocorrer com o desenvolvimento das etapas subsequentes e a consequente expansão e consolidação da indústria do petróleo e gás na região*”. (Grifamos);

3.11) De acordo com o Parecer Técnico 02022.000473/2015-79 CGPEB/IBAMA, “*uma melhor caracterização das etnias indígenas, das populações quilombolas e demais populações tradicionais que se relacionassem [caiçaras] foi considerada importante em função da situação de vulnerabilidade socioambiental destes grupos diante das transformações no território, decorrentes da intensificação das atividades relacionadas à exploração do Pré-sal*

---

<sup>1</sup> Parecer Técnico 02022.000473/2015-79 CGPEB/IBAMA

na *Bacia de Santos*”, sendo tal categorização considerada uma **medida mitigadora** importante diante da magnitude do desenvolvimento da atividade de exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Santos;

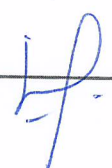

3.12) Considerando que a exploração do Pré-Sal na Bacia de Santos se dará em uma sequência de licenciamentos denominados “etapas”, o IBAMA optou por exigir do empreendedor o desenvolvimento de um PROJETO DE CARACTERIZAÇÃO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS, visando com que, ao invés de se obter de forma rápida e superficial em cada um dos licenciamentos as mesmas informações acerca das comunidades tradicionais afetadas pelo empreendimento, seria mais vantajoso o desenvolvimento de um projeto, abrangente, detalhado e completo, que daria origem a informações qualificadas sobre essas populações, documento este que serviria inclusive de parâmetro para a análise dos demais licenciamentos que se sucederiam à Etapa 1;

3.13) Foram incorporados projetos de caracterização das populações indígenas e quilombolas como **condicionantes 2.7 e 2.8 da Licença Prévia nº 439**, emitida em 13/09/2012, da Etapa 1 do Pré-Sal na Bacia de Santos, sendo sucedida pelas **Licenças de Operação ns. 1120/2012 (condicionante 2.8), 1157/2013 (condicionante 2.11) e 1263/2014 (condicionante 2.15)**, que **previam a implantação e desenvolvimento dos projetos de caracterização de populações indígenas, quilombolas e caiçaras como condições de suas próprias validades;**

3.14) O Fórum de Comunidades Tradicionais Indígenas, Quilombolas e Caiçaras de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba - FCT encaminhou ao IBAMA a *Minuta do Termo de Referência para a Caracterização dos Territórios Indígenas, Quilombolas e Caiçaras* através do Ofício n. 04 de 31/03/2014, tendo sido iniciadas as discussões entre FCT e PETROBRAS acerca do Termo de Referência, conforme reunião ocorrida no Silo Cultural, em **07/05/2014**, em Paraty/RJ, e visitas técnicas às terras indígenas de Sapukai (Angra dos Reis) e Paraty Mirim (Paraty) em 29/05/2014, e aos quilombos de Camburi e da Fazenda (Ubatuba-SP) em 30/05/2014;

3.15) Através da carta UO-BS 0761/2014, de **19/12/2014**, contudo, a PETROBRAS solicitou ao IBAMA **reconsideração com efeito suspensivo** das condicionantes 2.7 e 2.8 da Licença Prévia

---

 6 

nº 439; 2.8 da Licença de Operação n. 1120/2012; 2.11 da Licença de Operação n. 1157/2013 e 2.15 da Licença de Operação n.1263/2014, alegando dentre outros motivos que “*Em reunião com a FUNAI datada de 31/07/2014, para discutir o projeto incluído pelo órgão ambiental como condicionante de licença ambiental, ficou demonstrado que a Instituição não entendeu necessária a implementação do projeto, por se tratar apenas de uma caracterização dos territórios tradicionais. Diante de tal fato, a Petrobras declinou da possibilidade de entrar em contato com a Fundação Palmares, considerando o posicionamento apresentado pela FUNAI como momento oportuno para solicitar, junto IBAMA, a reavaliação das condicionantes mencionadas*”;

3.16) Em 25/02/2015, o IBAMA solicitou à PETROBRAS apresentação de documento técnico firmado por profissionais habilitados nos temas correlatos às condicionantes que se pretendia revisar (Ofício 001924/2015-33-DILIC/IBAMA), tendo o documento sido protocolado pelo empreendedor em 08/09/2015 através do Ofício UO-BS 0518/2015; e por meio do Despacho nº 02001.002028/2016-72DILIC/IBAMA, de 28/01/2016, o órgão licenciador manifestou-se favorável ao efeito suspensivo solicitado no pedido de reconsideração apresentado pela PETROBRAS e à emissão da Licença de Operação para o gasoduto Lula NE – Iracema, LO 1326/2016;

3.17) Em resposta ao Ofício 374/2016-MPF/Caraguatatuba, em que este **RECOMENDOU ao IBAMA a manutenção, na íntegra, das condicionantes que exigem do empreendedor a Caracterização dos Territórios Indígenas, Quilombolas e Caiçaras**, o órgão ambiental informou o acatamento, com a opinião contrária à exclusão do projeto destinado às comunidades caiçaras (Despacho 2001.011937/2016-00), e esclareceu que, quanto aos indígenas e quilombolas, encaminhou solicitação de manifestação sobre o questionamento das condicionantes à FUNAI (Ofício 02001.006027/2016-05) e Fundação Cultural Palmares (02001.006028/2016-41); diante disso, estes órgãos foram questionados, respectivamente, pelos Ofícios n. 806/2016-MPF/Caraguatatuba e 807/2016-MPF/Caraguatatuba sobre: a) se foi realizada reunião técnica entre IBAMA, FUNAI e Fundação Cultural Palmares para apresentação dos projetos de produção e exploração de petróleo e gás previstos no polo pré-sal, Etapas 1, 2 e 3; b) se houve contribuições ao Termo de Referência 011/2015 pela FUNAI/FCP e,

---

*Hf* 7 *r*

em caso positivo, encaminhem cópia; c) se houve a manifestação da FUNAI/FCP junto à DILIC/IBAMA quanto à avaliação e manifestação quanto ao mérito do recurso apresentado pela PETROBRAS, e, em caso positivo, encaminhem cópia. **A FUNAI, apesar de ter solicitado dilação do prazo por meio do Ofício 1118/2016/DPDS/FUNAI-MJ, de 14/11/2016, até a presente data, não encaminhou resposta;**

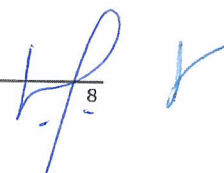
3.18) A **PETROBRAS** vem descumprindo a mencionada condicionante, não tendo sequer dado início à categorização dos povos indígenas da região de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba, alegando que a FUNAI tem imposto óbices à sua execução;

3.19) A execução do projeto de categorização do componente indígena pelo empreendedor é requisito para emissão de qualquer outra licença ambiental de exploração do Polo Pré-Sal na região do Litoral Norte de São Paulo e Sul Fluminense;

3.20) **Há expressa manifestação favorável dos povos indígenas locais quanto à realização da categorização.** Como demonstrativo, consta claramente do ofício da Comissão Guarani Yvyrupa-CGY direcionado ao IBAMA e FUNAI, em maio de 2016, cuja cópia fazemos anexar à presente recomendação: *“Entendemos que o Projeto de Caracterização dos Territórios Indígenas, Quilombolas e Caiçaras nos municípios de Paraty (RJ), Angra dos Reis (RJ) e Ubatuba (SP), vem somar com as outras iniciativas implantadas pela Funai e Parceiros, como o Plano de Gestão Ambiental e Territorial na TI Sapukai e os Estudos Antropológicos e Socioambientais, identificação, delimitação e revisão de limites de TI. Além disso, vai nos ajudar a aprender como está nossa vida na aldeia e na nossa mobilização interna para enfrentar dificuldades e defender nossos direitos, como prevê a legislação brasileira e outra como a Convenção OIT 169.”*

3.21) **No mesmo sentido, um ano depois, tais povos reafirmaram que aprovam e desejam a realização do referido Projeto de Categorização como se fez constar na Carta do II Encontro de Justiça Socioambiental da Bocaina, realizado de 21 a 23 de junho de 2017: “4. Há o descumprimento das condicionantes socioambientais da Eletronuclear (Usinas nucleares de Angra dos Reis) voltadas à promoção de direitos indígenas; e de outros grandes**

---

  
8

*empreendimentos, como os ligados à cadeia de petróleo e gás. Os indígenas querem o cumprimento da condicionante 2.7 da Licença Prévia da Etapa 1 do Pré-Sal (Projeto de Categorização dos Territórios Tradicionais Indígenas).*” (grifamos)

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em Angra Dos Reis/RJ e em Caraguatatuba/SP, pelas Procuradoras da República signatárias, **RECOMENDA À FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO** que:

I - no prazo de até 30 (trinta) dias, responda ao Ofício 01001.006027/2016-05 DILIC/IBAMA, manifestando-se contrariamente ao pedido da Petrobras (UO-BS 0761/2014) de exclusão do Projeto de Categorização dos Povos Indígenas de Angra dos Reis/RJ, Paraty/RJ e Ubatuba/SP, previsto como condicionante da Licença Prévia nº 439, Licenças de Operação ns. 1120/2012, 1157/2013 e 1263/2014 da Etapa 1 do Polo Pré-Sal na Bacia de Santos;

II – no prazo de até 60 (sessenta) dias, responda ao Ofício 01001.006025/2016-16 DILIC/IBAMA, oferecendo contribuições técnicas ao Termo de Referência 011/2015, relativo ao licenciamento do Polo Pré-Sal na Bacia de Santos.

Fixa-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 e se coloca 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.

Angra dos Reis/RJ e Caraguatatuba/SP, 21 de julho de 2017.

  
CRISTINA NASCIMENTO DE MELO  
Procuradora da República

  
WALQUIRIA IMAMURA PICOLI  
Procuradora da República