

RECOMENDAÇÃO Nº 8463076 - DPGU/DNDH/1DRDH RJ

Ao Senhor

JOSÉ CARLOS PORTO NETO

Prefeito de Paraty

PAJ 2025/016-12695

Portaria SEMAM 06/2024 – Secretaria Municipal do Ambiente de Paraty/RJ

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, pela Defensoria Regional de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com fundamento no art. 4º, incisos I e II, bem como no art. 44, inciso X, da Lei Complementar nº 80/1994, tendo como atribuição constitucional a proteção dos direitos humanos, a orientação jurídica e a defesa em todos os graus das pessoas necessitadas, vem expor para ao final RECOMENDAR o seguinte:

I. INTRODUÇÃO

A presente Recomendação tem por finalidade analisar o conteúdo da Portaria nº 06/2024, lavrada pela Secretaria do Ambiente (SEMAM) do Município de Paraty/RJ, que “dispõe sobre a Consulta, Livre, Prévia e informada de que trata o art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais e dá outras providências”.

II. DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública, nos precisos termos do art. 134 da Constituição da República, é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”.

De acordo com o art. 3ºA, inciso III, da Lei Complementar no 80/1994 (alterada pela LC n. 132/2009), são objetivos da Defensoria Pública a prevalência e a efetividade dos direitos humanos, ao passo que o art. 4º, inciso III, da referida Lei estabelece ser função institucional da Defensoria Pública “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”.

O mesmo diploma legal, no art. 4º, no inciso XI, estabelece que é função da Defensoria Pública “exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da

pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado”.

Além da vocação institucional conferida pela Constituição e pela legislação complementar, vale destacar que, no âmbito interno, a Defensoria Pública da União conta com a Defensoria Regional de Direitos Humanos – DRDH, via de regra em cada estado da federação. As DRDHs, instituídas pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União através da Resolução 127/2016 – e alterações posteriores – têm por missão específica a atuação e a organização da tutela coletiva em cada um dos estados, o que é inegavelmente o caso em comento.

Assim, a presente Recomendação é editada em razão do compromisso especial com a educação em direitos, na medida em que o exercício da cidadania está necessariamente atrelado ao conhecimento, por todos e todas, de seus direitos e dos mecanismos formais e institucionais para sua defesa. A Defensoria Pública não somente oferece assessoria jurídica como também é responsável por realizar a orientação jurídica para a promoção de direitos humanos.

III. BREVE HISTÓRICO DO PROBLEMA E DA PERSPECTIVA DE ATENDIMENTO DE ORDEM LOCAL

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) trata especificamente sobre Povos Indígenas e Tribais, assim considerados pela própria Organização, tendo sido incorporada ao direito interno por meio do Decreto nº 10.088/2009. Dentre os direitos amplamente reconhecidos, vale mencionar o **reconhecimento do direito à consulta livre, prévia e informada (CLPI)** aos povos originários acerca de qualquer mudança governamental, em sede judicial ou administrativa, sobre as terras que possuem ou afetem seu particular modo de vida.

Em inúmeras passagens do texto da Convenção, restam claros não apenas a amplitude do direito em tela, mas também o protagonismo dos próprios povos em definirem a si próprios, apropriando-se do seu modo cultural de ver o mundo, de todos os mecanismos existentes para o real entendimento da alteração administrativa proposta para os espaços por si utilizados. A amplitude da incidência da Convenção se dá pela simples leitura dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º, 15, 17, 27 e 28 em especial.

Importante frisar que, ainda não existindo protocolos de consultas especialmente desenvolvidos por estes povos, há uma necessidade de realização destes procedimentos e um dever especial do Estado em desenvolver meios mais condizentes o possível com a historicidade e a ancestralidade dos povos originários, de modo a incentivar a preservação cultural indígena. É necessário considera, ainda, a Constituição da República, que determina a necessidade do fomento estatal para essa especial forma de exteriorização da condição humana.

Em síntese, cabe aos próprios povos originários e tribais estabelecer seus protocolos de consulta, conduzindo, sempre que possível, de forma autônoma ou com assessoria técnica de sua confiança, os meios adequados para que o Estado e os particulares compreendam as peculiaridades locais. Isso porque, diante de alterações administrativas que incidam sobre espaços tradicionalmente utilizados para práticas ancestrais, existe o risco concreto de perda de atributos culturais que caracterizam a identidade desses povos. Ressalte-se que não se trata aqui de uma discussão sobre a propriedade de determinado bem imóvel, mas do reconhecimento do direito à consulta livre, prévia e informada, que visa assegurar a continuidade dos modos de vida tradicionais, ainda que a utilização recaia sobre bens privados ou particulares.

IV. CONSIDERAÇÕES

O Município de Paraty, por meio da Secretaria do Ambiente, editou a Portaria 06/2024, como meio de regulamentar como se dará a própria consulta aos povos indígenas, comunidades quilombolas ou povos e comunidades tradicionais. Assim, no afã de regular a atividade estatal, trouxe algumas normas que adentram na autodeterminação para a realização da consulta, invadindo a própria atividade das comunidades tradicionais eventualmente consultadas.

Em se tratando de Paraty, algo mais grave deve ser notado. Paraty é Patrimônio da Humanidade, reconhecido pela Unesco como o primeiro sítio misto (cultural e natural) do país e da América Latina. Essa lembrança encerra não apenas a questão cultural ou natural, mas ambas as hipóteses, devendo ser reconhecida justamente essa rica interação entre a elaboração cultural existente com o espaço da natureza, que é típica da Mata Atlântica, o bioma mais maltratado dos quatro que contamos no Brasil. É desta junção e interação que surgem uma multiplicidade de povos que vivem em Paraty como indígenas, quilombolas e caiçaras.

Diante da complexidade cultural e natural que caracteriza Paraty, as alterações de natureza judicial, legislativa ou administrativa devem refletir esse contexto, de modo a preservar a essência da cultura dos diversos povos que habitam a região, sob pena de se perder o patrimônio intrínseco ao local. É igualmente importante considerar os aspectos imateriais e urbanísticos, especialmente no que se refere à arquitetura das edificações, cuja preservação se mostra ainda mais relevante quando situadas em áreas de proteção ambiental.

Ainda em caráter preliminar, cumpre destacar que as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades tradicionais pertencem originariamente a esses povos, por se tratarem de direitos que precedem qualquer título formal de propriedade. Este é o ponto de partida da verdadeira limitação que incide sobre todas as propriedades existentes em Paraty. Em segundo lugar, mas com igual relevância, é necessário afirmar que o uso dessas terras deve observar a forma de ocupação tradicional prevista expressamente no artigo 231 da Constituição da República, a qual compreende o uso conforme os modos de vida, cultura e subsistência próprios de cada comunidade. Assim, uma determinada comunidade pode, ainda que não mantenha presença física permanente em um território, utilizá-lo de maneira sazonal ou eventual para o desenvolvimento de práticas culturais ou religiosas. Nesses casos, a concepção clássica de propriedade revela-se insuficiente, devendo ceder espaço ao princípio da tradicionalidade, especialmente quando o local, ainda que esporadicamente, serve a rituais ou manifestações culturais que integram o patrimônio imaterial desses povos.

Como se sabe, a Constituição impõe uma leitura intercultural de todo o seu texto, a exigir que os conceitos e institutos nela contidos sejam interpretados à luz dos diversos grupos que compõem a sociedade brasileira. Consequência disso é que conceitos como “propriedade” e “patrimônio”, dentre outros, devem ser analisados e pensados em respeito às diversas compreensões existentes em uma sociedade plural, sob pena de excluir, de maneira discriminatória, outras concepções legitimamente adotadas pelos grupos que compõem a sociedade brasileira.

Especificamente sobre a via necessária para interpretar a Convenção e não de uma Portaria, tem-se que a previsão específica do artigo 231 não exclui, por exemplo, a densificação dos direitos territoriais, vez que a compreensão plural e intercultural do Texto Constitucional não pode impor a prioridade ou singularidade da propriedade privada em face de outras formas de relação com a terra e com as territorialidades específicas.

Deve-se, na verdade, pensar em utilizações tradicionais das terras, mesmo que privadas.

Mais que isso, aliás, é necessário sublinhar que a conformação do direito originário estabelecido no artigo 231, § 6º da Constituição, pressupõe predominância, ou no mínimo a ampla convivência desse direito em relação a qualquer propriedade privada.

Corroborar tal afirmação, inclusive, o fato de que o caráter originário do direito dos indígenas às terras que ocupam não foi estabelecido pela Constituição de 1988, mas, sim, apenas reafirmado, denotando a precedência desse direito e evidenciando a natureza declaratória do direito dos indígenas às terras de ocupação tradicional, previsto no seu artigo 231. Em outras palavras, há um reconhecimento constitucional de que estes direitos territoriais são originários e o dever de respeito aos territórios indígenas, que já existia nas Constituições anteriores, tem sua proteção garantida independentemente da demarcação formal. Tal qual um tombamento, mas com características ainda mais severas dada a originalidade do direito empreendido, a presença de comunidades tradicionais na utilização do espaço deve funcionar como um eterno fator delimitador do próprio uso pleno do imóvel.

Dessa forma, a Portaria em questão elenca requisitos que considera mínimos para o reconhecimento das eventuais consultas pelo Estado – algo que viola a própria noção trazida pela Convenção nº 169 da OIT. A questão primordial aqui é repisar o fato de que **são as comunidades tradicionais e indígenas que irão estabelecer os respectivos protocolos e não o contrário**. É imperioso lembrar que o protagonismo não é o estatal; seu papel reside em resguardar o direito à CLPI para estabelecer, e mesmo incentivar, a realização de tais atos próprios que são das comunidades.

É, portanto, dever do Estado promover, entre os diversos povos que compõem a complexa realidade sociocultural de Paraty, a **realização de consultas na forma preconizada pela Convenção nº 169 da OIT**. Não basta que o Poder Público se considere satisfeito com a mera execução de atos administrativos de menor alcance, conduzidos por secretarias ou órgãos setoriais, que acabam por relegar a consulta a um segundo plano de participação social. A atuação da Secretaria do Meio Ambiente, conforme se depreende da leitura da Portaria, não deve restringir-se a uma função meramente formal de recebimento da documentação relativa à consulta, mas deve incluir o acompanhamento efetivo e contínuo de todo o processo, garantindo sua legitimidade e conformidade com os princípios da Convenção.

Nesse sentido é que a Portaria em referência, de um lado, transborda dos limites regulamentares para um ato de tal natureza (como no artigo 4º), na medida em que o ato administrativo apenas se destinaria a regulamentar pequenos expedientes, de natureza interna e, por outro lado, invade a autonomia dos próprios povos e comunidades tradicionais. Um exemplo disso é ter trazido conceitos jurídicos indeterminados ao falar quais são os povos “interessados” e, ainda, ratifica, no artigo 8º, a Convenção nº 169 da OIT – ato que evidentemente não compete à Secretaria Municipal do Ambiente realizar.

Assim, a Portaria, embora busque resolver uma questão sensível, acaba por representar uma grave violação dos direitos dos povos originários. A simples satisfação burocrática dos requisitos formais pode levar à exclusão de determinadas comunidades do processo de consulta ou, ainda, exigir a retomada de procedimentos caso, após o início das atividades, surjam novas consequências decorrentes de determinada obra que demandem da Administração Pública a revisão de licenças anteriormente concedidas. Diante disso, o empreendedor deve estar preparado para agir com empatia e boa-fé, princípios indispensáveis à condução de qualquer intervenção em sítios naturais utilizados por comunidades tradicionais.

Constata-se, contudo, que a Portaria revela – mesmo a partir de uma leitura não tão atenta – uma tendência à mera satisfação administrativa com a realização de uma primeira consulta prévia, estabelecendo direitos e expectativas do empreendedor e deixando, como a experiência demonstra, tanto a Administração Pública quanto o próprio empreendedor confortáveis com esse ato inicial. Ocorre que o

Estado não pode ignorar a complexidade inerente ao cumprimento dos preceitos da Convenção nº 169 da OIT, cujo escopo é muito mais amplo e profundo do que a simples emissão de uma licença para reforma ou execução de obra em imóvel.

Desse modo, a prática da construção, empreendimento, obra ou alteração administrativa podem levar à própria extinção de uma prática tradicional na medida do desenvolvimento dos trabalhos e, sem um acompanhamento constante e regular, levar à própria desmobilização de uma comunidade, daí o necessário cuidado para a realização do ato da consulta, mas não apenas isso e, também o devido acompanhamento das atividades das obras em plena dialeticidade com as comunidades atingidas. É importante notar não ser raro que determinada consulta seja feita, mas que, posteriormente, surjam outros grupos tradicionais não ouvidos, mas que demonstrem atividade cultural tradicional no espaço da obra, o que indicaria uma necessidade de readequação do empreendimento.

V. CONCLUSÃO

CONSIDERANDO a nítida **inadequação da Portaria 06/2024 SEMAM às normas constitucionais e convencionais**, sobretudo no que se refere à Convenção nº 169 da OIT; e

CONSIDERANDO que o ato administrativo elenca requisitos para que a Consulta Livre, Prévia e Informada ocorra – ferramenta elencada pela dita Convenção como antecedente a qualquer atuação particular ou do Poder Público que afete, direta ou indiretamente, os povos tradicionais –, quando, na realidade, quem deve ditar os protocolos são os próprios grupos, sob pena de invalidar eventuais processos e procedimentos que sejam conduzidos à margem desta diretriz;

Com fulcro nas prerrogativas dispostas nos artigos 44, X e 128, X da Lei Complementar nº 80/1994, alterada pela Lei Complementar nº 132/2009, a Defensoria Pública da União **RESOLVE RECOMENDAR** a anulação da Portaria 06/2024, por conter vício não passível de convalidação, ao violar preceito fundamental e tratado internacional com status supralegal.

Ressaltamos que a presente **RECOMENDAÇÃO** busca solucionar a demanda sem judicialização, e baseia-se na orientação de solução extrajudicial dos litígios, nos termos do art. 4º, II, da Lei Complementar nº 80/1994.

Por fim, informamos que a resposta à presente Recomendação seja encaminhada a esta Instituição, no prazo máximo de 20 (vinte) dias, através do e-mail 01drdhrj@dpu.def.br.

Atenciosamente,

THALES ARCOVERDE TREIGER

Defensor Público Federal

Defensor Regional de Direitos Humanos no Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Thales Arcoverde Treiger, Defensor Regional de Direitos Humanos**, em 16/10/2025, às 12:16, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **8463076** e o
código CRC **42766BC3**.