



2769085



00135.201702/2022-05



**CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**  
SCS - B - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A  
Brasília, DF. CEP 70308-200. - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>

### **RECOMENDAÇÃO Nº 03, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2022**

Recomenda ao INCRA a suspensão imediata da Instrução Normativa nº 111/2021 com a revogação de todos os efeitos produzidos, como medida urgente para assegurar os direitos constitucionais e internacionais das comunidades quilombolas.

**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH**, no uso de suas atribuições previstas na Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, tendo em vista especialmente o disposto no artigo 4º, inciso IV, que lhe confere competência para expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, o disposto no art. 4º, inciso XIV, alínea b), que lhe compete representar ao Ministério Público para, no exercício de suas atribuições, promover medidas relacionadas com a defesa de direitos humanos ameaçados ou violados, e dando cumprimento à deliberação tomada, por maioria, em sua 29ª Reunião Extraordinária, realizada nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2022:

**CONSIDERANDO** a publicação da Instrução Normativa nº 111/2021, em 22 de dezembro de 2021 pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)/Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que trata dos procedimentos administrativos nos processos de licenciamento ambiental para fins de obras, atividades ou empreendimentos em territórios quilombolas;

**CONSIDERANDO** que dentre os novos procedimentos adotados pela IN nº 111/2021, na seção II, há previsão de “oitivas” para dar conhecimento aos territórios de documentos já finalizados, elaborados pelo empreendedor/ empresa e pelas instâncias governamentais competentes;

**CONSIDERANDO** que “oitiva” não se confunde com Consulta Prévia, Livre, Informada e de Boa Fé, conforme determinado na Convenção nº 169 da OIT, visto que, por meio desse instrumento, a comunidade fica restrita a tão somente tomar ciência de decisões sobre seu futuro;

**CONSIDERANDO** que o artigo 8º da IN dispõe que em situações onde não se realize as “oitivas”, a Autarquia pode decidir pelas comunidades em relação a seus territórios;

**CONSIDERANDO** que a seção III abre margens para que estudos anteriores sejam utilizados para empreendimentos do presente, se fazendo uso de tais dados em processo de licenciamento para fins de instalação de obras, atividades ou empreendimentos, desconsiderando as mudanças naturais, sociais e culturais dos territórios, e abrindo margens para a inexistência de análises reais e atualizadas acerca do que se pretende instalar nas comunidades;

**CONSIDERANDO** que a IN é omissa no que concerne às comunidades quilombolas certificados pela Fundação Cultural Palmares, que estão em diversas fases do procedimento administrativo de regularização junto ao INCRA e que referida omissão leva a inferir que a excessiva demora na titulação dos quilombos tem como condão facilitar a entrada de grandes empreendimentos nas terras que há anos aguardam a finalização do processo;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal dispõe sobre um sistema de proteção dos povos e comunidades tradicionais, como se depreende dos arts. 215, 216, 231 e 232, além do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);

**CONSIDERANDO** que o Brasil é signatário da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que garante, entre outros, o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa fé aos quilombolas e comunidades tradicionais, e cujo texto foi aprovado no país por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002 e o instrumento de ratificação depositado perante a OIT, em 25 de julho de 2002, bem como foi promulgada através do Decreto Presidencial nº 10.088, de 05 de novembro de 2019, que consolidou todos os atos normativos editados pelo Poder Executivo, estando a referida Convenção vigente em todo o território nacional desde 20 de junho de 2003;

**CONSIDERANDO** a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais,<sup>[1]</sup> aprovada em 17 de dezembro de 2018, da qual destacam-se:

#### Art. 2º OBRIGAÇÃO GERAL DOS ESTADOS

3. Sem desconsiderar a legislação específica sobre povos indígenas, antes de aprovar e aplicar leis e políticas, acordos internacionais e outros processos de adoção de decisões que possam afetar os direitos dos camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais, os Estados devem consultar e cooperar de boa - fé com os camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais, através de suas próprias instituições representativas, dialogando com quem possa ser afetado pelas decisões, antes de estas serem adotadas, obtendo seu apoio e tomando em consideração suas contribuições, levando em consideração os desequilíbrios de poder existentes entre as diferentes partes e assegurando a participação ativa, livre, efetiva, significativa e informada de pessoas e grupos nos processos conexos de adoção de decisões.

[...]

#### Artigo 10º: DIREITO À PARTICIPAÇÃO

1. Os camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais têm o direito à participação ativa e livre, seja diretamente ou através de suas organizações representativas, na preparação e aplicação de políticas, programas e projetos que possam afetar suas vidas, suas terras e seus meios de subsistência.

**CONSIDERANDO** que, conforme disposto no art. 6º, no Capítulo III – Das medidas de Proteção, da Resolução nº 5, de 12 de março de 2020, deste CNDH<sup>[2]</sup>, que dispõe sobre Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas, no tratamento e prevenção de violações de Direitos Humanos cometidos por empresas, deve-se:

X - Promover a consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e comunidades quilombolas e tradicionais impactadas pela atividade empresarial, assegurando o direito de emitir ou negar consentimento em relação ao empreendimento, respeitados eventuais protocolos existentes;

**CONSIDERANDO** o disposto na Recomendação nº 43, de 12 de novembro de 2021, deste CNDH<sup>[3]</sup>, em especial o seguinte trecho:

Ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e à Fundação Cultural Palmares (FCP):

Que uma vez tendo ocorrido que atribuições originárias desta última foram repassadas ao primeiro, que este revise e informe os órgãos licenciadores competentes nos procedimentos de licenciamentos dos empreendimentos que se relacionem direta ou indiretamente a processos de reconhecimento dos territórios quilombola, outorga esta havida via Fundação Cultural Palmares - FCP ou em análise, independentemente da fase de tramitação dos processos de titulação de terras, de modo a assegurar a observância do devido processo legal pelos órgãos licenciadores e às populações quilombolas em todo o país o direito constitucional à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé através dos seus instrumentos e protocolos próprios de consulta, antes naturalmente da emissão de quaisquer licenças ou implementados projetos de infraestrutura e assemelhados.

**CONSIDERANDO** que é notória a centralização e significativa burocratização dos procedimentos do INCRA nacional – Brasília, sem diálogo com as unidades regionais, tornando desuniforme os atos praticados e desconsiderando os traços sociais, culturais e territoriais dos quilombolas do Brasil, conforme já disposto na Recomendação nº 44, de 12 de novembro de 2021, do CNDH<sup>[4]</sup>, que recomenda ao INCRA a adoção de medidas referentes à garantia do direito constitucional de outorga de título às comunidades quilombolas;

**CONSIDERANDO** a Resolução nº 230, de 8 de junho de 2021, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP<sup>[5]</sup>, que disciplina a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais, que reconhece um conjunto de direitos que dizem respeito aos povos e comunidades tradicionais, no que inclusas as comunidades quilombolas, e que por consequência, deve ser observada não só pelas/os agentes políticos do Ministério Público, mas também pelas/os agentes políticos e administrativos do Estado em todas suas esferas e, por óbvio, pelos entes que o integram em todo o território nacional; da qual destacam-se os seguintes parágrafos do art. 5º:

§ 1º A diretriz fundamental de participação consiste na garantia do direito à consulta prévia, livre e informada aos povos interessados nos casos específicos em que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

§2º A ausência de consulta prévia enseja a nulidade de processos e procedimentos, cabendo ao Ministério Público zelar pela sua observância, por meio do respeito aos protocolos de consulta elaborados pelos grupos e pela cobrança de sua aplicação junto ao Poder Público.

**CONSIDERANDO** que as medidas necessárias de distanciamento social para o combate à pandemia da COVID-19 não podem ser utilizadas como pretexto para descumprimento das obrigações nacionais e internacionais do Brasil de consulta prévia, livre, informada e de boa fé às comunidades quilombolas;

**CONSIDERANDO** que, além de violar direitos constitucionais, internacionais e diretrizes de direitos humanos, a Instrução Normativa nº 111/2021 representa uma ameaça às comunidades remanescentes de quilombos, podendo gerar danos irreparáveis ao meio ambiente e a coletividades por meio de obras, atividades ou empreendimentos – como agronegócio, linhas de energia, mineradoras - em territórios quilombolas;

#### **RECOMENDA:**

##### **À Presidência do INCRA:**

Que suspenda imediatamente da Instrução Normativa nº 111/2021 com a revogação de todos os efeitos produzidos, como medida urgente para assegurar os direitos constitucionais e internacionais das comunidades quilombolas e a existência digna dos integrantes das aludidas comunidades.

#### **REPRESENTA**

##### **A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:**

Para que tenha ciência da Recomendação deste CNDH e promova medidas, no âmbito de sua competência, para a suspensão imediata da Instrução Normativa nº 111/2021 do INCRA, com vistas a garantir o direito à consulta livre, prévia, informada e de boa fé das comunidades quilombolas.

**DARCI FRIGO**

Presidente

Conselho Nacional dos Direitos Humanos

[1] <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/165>

[2] [https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy\\_of\\_ResolucaoDHeempresas.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_ResolucaoDHeempresas.pdf)

[3] <https://www.gov.br/participamaisbrasil/recomendacao-n-43-de-12-de-novembro-de-2021>

[4] <https://www.gov.br/participamaisbrasil/recomendacao-do-cndh-n44>

[5] <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-230-2021.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **Darci Frigo, Presidente**, em 14/02/2022, às 17:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **2769085** e o código CRC **E9899CCA**.