



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 177/2021

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**, por meio da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – **CONAETE**, da Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho – **COORDIGUALDADE** e do **Grupo de Trabalho Povos Originários, Comunidades Tradicionais Quilombolas, de Terreiros, Ribeirinhas e Periféricas**, vem se manifestar a respeito do Projeto Decreto Legislativo (PDL) n. 177/2021, com base nos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos:

O PDL nº 177/2021 tem por objetivo conceder “*autorização ao Presidente da República para denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, e internalizada pelo Decreto 5.051, de 19 de Abril de 2004*”.

Impende sobrelevar, todavia, que, além de violar o próprio regramento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a formalização de denúncias às suas convenções, referido projeto encontra-se em rota de colisão com a promoção de direitos fundamentais assegurados pela Constituição da República, com políticas de garantia de trabalho digno aos trabalhadores indígenas e com princípios constitucionais que norteiam a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais.

Em primeiro lugar, destaca-se **a antijuridicidade – e, logo, ineficácia -, perante as regras do Direito Internacional**, da denúncia da Convenção nº 169 antes do prazo determinado para tanto. Com efeito, o seu art. 38 preconiza o que segue:

Artigo 38 [...] 2. Esta Convenção entrará em vigor doze meses após o registro das ratificações de dois Membros por parte do Diretor-Geral.

3. Posteriormente, esta Convenção **entrará em vigor, para cada Membro, doze meses após o registro da sua ratificação.**

A vigência internacional da Convenção iniciou-se em 5 de setembro de 1991, doze meses após o registro da segunda ratificação, realizada pelo México. O Brasil, por seu turno, aprovou o citado tratado por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e o ratificou perante a OIT no dia 25 de julho de 2002. Desse modo, em conformidade com o item 3 do seu art. 38, **a Convenção nº 169 apenas entrou em vigor no território nacional a partir do dia 25 de julho de 2003.**

Quanto ao prazo de denúncia, este é regido pelo art. 39 da Convenção nº 169:

Artigo 39 1. Todo Membro que tenha ratificado a presente Convenção **poderá denunciá-la após a expiração de um período de dez anos contados da entrada em vigor** mediante ato comunicado ao Diretor- Geral da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registrado. A denúncia só surtirá efeito um ano após o registro.

2. Todo Membro que tenha ratificado a presente Convenção e não fizer uso da faculdade de denúncia prevista pelo parágrafo precedente dentro do prazo de um ano após a expiração do período de dez anos previsto pelo presente Artigo, **ficará obrigado por um novo período de dez anos e**, posteriormente, poderá denunciar a presente Convenção ao expirar cada período de dez anos, nas condições previstas no presente Artigo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Fica evidente, por conseguinte, que, como o Brasil não denunciou a Convenção 169 da OIT 10 (dez) anos após a sua entrada em vigor – o que ocorreu em 25 de julho de 2013 -, tornou-se obrigado a seu cumprimento por um decênio adicional, **o qual somente findará em 25 de julho de 2023**. Desse modo, apenas no interregno entre 25 de julho de 2023 e 24 de julho de 2024 é que será possível eventual denúncia do tratado internacional.

Dúvidas não há, então, de que o PDL nº 177/2021, ao pretender denunciar, intempestivamente, a Convenção nº 169 da OIT, tem objeto ilícito, absolutamente inviável juridicamente.

Ademais, quanto ao seu conteúdo, a Convenção nº 169 da OIT – que, conforme a jurisprudência do STF (RE nº. 466.343), tem, internamente, hierarquia supralegal - atende aos princípios insculpidos no art. 4º da Constituição da República, nos termos do qual:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...]

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos; [...]

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

A Convenção nº 169, igualmente, prestigia direitos fundamentais consagrados na Constituição da República de 1988, bem como complementa e dá concreção aos comandos que emergem de seu art. 231, *in verbis*:

Art. 231. 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.

§ 1º 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.

§ 2º **As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.**

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º **As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.**

§ 5º **É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

§ 6º **São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar**, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Nota-se que a insurgência constante na justificação do PDL nº 177/2021 - circunscrita à propositada “*restrição de acesso do Poder Público e dos particulares nas terras indígenas sem o consentimento desses indivíduos*” -, na verdade, não se opõe à Convenção nº 169 da OIT em si, **mas sim à própria redação do art. 231 da Lei Maior**, a qual busca resguardar direitos fundamentais das populações indígenas, com natureza de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV, da CF/88). Nítido, pois, que, além de flagrantemente atentatória às normas de Direito Internacional, a pretendida denúncia ancora-se, nos moldes de sua justificação, em **objetivos inconstitucionais**, ou seja, tem por mira o ataque a direitos e deveres que, na realidade, defluem da própria Constituição da República.

Evidente que o intuito da proposta de decreto para permitir a denúncia da Convenção nº 169 da OIT é a redução da proteção atualmente vigente, especialmente quanto aos territórios indígenas demarcados, pois a justificação versada por seu autor dá a entender que a remoção das proteções constantes no tratado bastaria para tornar possível o livre ingresso nessas terras, independentemente de prévio consentimento. Esse desiderato também não encontra respaldo nas experiências do passado: colonial, recente e atual, conforme estudos, que demonstram, ainda, a persistência da exploração e da submissão de indígenas a condições desumanas. Iniciativas do próprio governo central anteriores à Convenção nº 169 redundaram em grandes fracassos, como foi o caso do Decreto nº 8.072, de 1910, que criou o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), o qual resultou, ao longo da sua existência, em regimes de escravidão, assassinatos e denegação de condições de vida compatíveis com a dignidade da pessoa humana, como denunciou o Relatório Figueiredo (RELATÓRIO Figueiredo, 1968, p. 4912).

Longe de “*inviabilizar o projeto de crescimento do Brasil*”, consoante referido na justificação comentada, a Convenção nº 169 da OIT contribui para “**garantir o desenvolvimento nacional**” (art. 3º, II, da CF/88) - que deve ocorrer de forma sustentável e com respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos - e para o alcance dos demais objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Deveras, o desenvolvimento pretendido na Carta Magna deve levar em conta as populações beneficiadas e prejudicadas com cada empreendimento, sob pena de não haver efetivo desenvolvimento de caráter nacional, mas sim a persistência de desigualdades.

A aprovação do PDL esbarraria no princípio de vedação ao retrocesso social, no que toca à proteção dos povos indígenas e tribais, e distanciaria o Brasil da necessária materialização dos direitos fundamentais estatuídos, pelo Constituinte Originário, com força de cláusulas pétreas, nos arts. 5º, 6º, 215, 216, 231, entre outros. Todos esses dispositivos se inserem na proteção da dignidade humana dos integrantes desses povos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Em um de seus argumentos, a justificação do PDL chega ao ponto de distorcer as palavras do Exmo. Ministro Carlos Ayres Britto, para sofismar que “o entendimento do STF, exarado na PET 3.388/RR (Caso Raposa Serra do Sol), é no sentido de que a legislação brasileira não necessita de nenhuma complementação, pois é suficientemente protetiva aos indígenas” e, na sequência, concluir ser a Convenção nº 169 da OIT “supérflua”. No julgado em comento, em verdade, o Supremo, em viés totalmente contrário ao que a justificação tenta atribuir, congratula a Constituição da República de 1988 em comparação com as de outros países, na medida em que ela reconhece “às causas indígenas a sua valiosidade intrínseca”. Da mesma decisão, aliás, retira-se o seguinte excerto, imediatamente anterior ao citado na justificação e convenientemente omitido nesta:

Daqui se infere o despropósito da afirmação de que “índio só atrapalha o desenvolvimento”, **pois o desenvolvimento como categoria humanista e em bases tão ecologicamente equilibradas quanto sustentadas bem pode ter na cosmovisão dos indígenas um dos seus elementos de propulsão** (grifos acrescidos).

No caso Raposa Serra do Sol, inclusive, a Convenção nº 169 da OIT chegou a ser citada nos votos dos Ministros entre as razões de decidir, consoante se infere dos fundamentos adotados pelo Exmo. Ministro Menezes Direito:

Para José Afonso da Silva, tantas vezes citado neste processo, ao contrário do que prevalecia nas Constituições anteriores, o advérbio “tradicionalmente” não deve ser entendido como referente a uma ocupação desde tempos mais que pretéritos, uma ocupação imemorial: [...]

O conceito indica modo de ocupação, a maneira pela qual os índios se relacionam com a terra. É um novo ângulo em relação ao que previam as Constituições anteriores que, se de um lado justifica a extensão geográfica dos direitos a serem reconhecidos, de outro pode significar a exigência de que a ocupação pelos índios se dê em conformidade com a cultura e o *modus vivendi* que se deseja preservar.

A Constituição acabou adotando o termo que já vinha previsto no art. 11 da Convenção nº107 da Organização Internacional do Trabalho - OIT **e no art. 14 da Convenção nº 169, que a substituiu** (grifos acrescidos).

Em seguida, a título de exemplo, a justificação do PDL menciona que o Estado de Roraima não estaria conectado ao Sistema Interligado Nacional (SIN) de produção de transmissão de energia elétrica em virtude de suposta impossibilidade de acessar território indígena. Interessante observar, contudo, que, consoante informações oficialmente publicadas pelo próprio governo federal “as etapas necessárias ao projeto, que visa incluir o estado de Roraima no Sistema Interligado Nacional (SIN), foram paralisadas em março de 2020 devido à pandemia da Covid-19, e retomadas em outubro último”¹.

Outros dois exemplos – Terminal Mar Azul, com relação ao qual há graves entraves de ordem ambiental e não referidos na justificação, e BR-080, cujas obras de restauração foram finalizadas no ano de 2020² - também não se prestam para fundamentar a denúncia da Convenção nº 169. Ressalta-se, outrossim, que situações nas quais projetos de infraestrutura eventualmente colidam com a necessária proteção aos territórios e modos de vida das populações indígenas, sobretudo em áreas demarcadas, por si só, não são

¹ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/estudos-sobre-o-linhao-de-roraima-sao-traduzidos-e-entregues-aos-indios-waimiri-atroari>

² <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/08/obras-de-restauracao-da-br-080-go-sao-finalizadas>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

suficientes para lastrear a pretendida denúncia, visto que essa tutela – que o PDL pretende atacar – deriva, como visto, da própria Constituição de 1988.

A Convenção nº 169 da OIT, inclusive, tem papel primordial para a garantia de trabalho digno às comunidades indígenas, com respeito às suas vivências comunitárias, costumes e tradições, e em total consonância com os ditames constitucionais. Nesse sentido, merece citação o seu art. 20:

Artigo 20

1. Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, **medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de contratação e condições de emprego**, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral.

2. Os governos deverão fazer o que estiver ao seu alcance para **evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes aos povos interessados e os demais trabalhadores**, especialmente quanto a:

a) acesso ao emprego, inclusive aos empregos qualificados e às medidas de promoção e ascensão;

b) remuneração igual por trabalho de igual valor;

c) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a habitação;

d) direito de associação, direito a se dedicar livremente a todas as atividades sindicais para fins lícitos, e direito a celebrar convênios coletivos com empregadores ou com organizações patronais.

3. As medidas adotadas deverão garantir, particularmente, que:

a) os trabalhadores pertencentes aos povos interessados, inclusive os trabalhadores sazonais, eventuais e migrantes empregados na agricultura ou em outras atividades, bem como os empregados por empreiteiros de mão-de-obra, gozem da proteção conferida pela legislação e a prática nacionais a outros trabalhadores dessas categorias nos mesmos setores, e sejam plenamente informados dos seus direitos de acordo com a legislação trabalhista e dos recursos de que dispõem;

b) os trabalhadores pertencentes a esses povos não estejam submetidos a condições de trabalho perigosas para sua saúde, em particular como consequência de sua exposição a pesticidas ou a outras substâncias tóxicas;

c) os trabalhadores pertencentes a esses povos não sejam submetidos a sistemas de contratação coercitivos, incluindo-se todas as formas de servidão por dívidas;

d) os trabalhadores pertencentes a esses povos gozem da igualdade de oportunidade e de tratamento para homens e mulheres no emprego e de proteção contra o assédio sexual.

4. Dever-se-á dar especial atenção à criação de serviços adequados de inspeção do trabalho nas regiões donde trabalhadores pertencentes aos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

povos interessados exerçam atividades assalariadas, a fim de garantir o cumprimento das disposições desta parte da presente Convenção.

É importante registrar, aliás, que os povos indígenas ainda figuram, frequentemente, no país, entre as vítimas do trabalho escravo contemporâneo, com resgates ocorridos até mesmo neste ano de 2021. Entre os principais fatores que levam a essa desmedida exploração ressaem, justamente, a vulnerabilidade decorrente do desrespeito aos seus direitos sobre territórios que tradicionalmente ocupam e a violação às garantias trabalhistas mínimas acima referidas. Tais problemas se verificam, de igual modo, quanto a comunidades quilombolas, protegidas pelo art. 68 do ADCT e às quais a jurisprudência tem estendido a tutela da Convenção nº 169 da OIT.

Nessa linha, a Convenção nº 169 da OIT é também importante instrumento para combate e prevenção ao trabalho escravo contemporâneo, chaga social que afeta não só os direitos humanos, mas também a concorrência leal na economia de mercado e imagem do Brasil e de suas empresas na comunidade internacional, com impacto direto sobre as exportações. Sua denúncia, por outro lado, somente tende a contribuir para a involução do progresso civilizatório nacional e para o alcance de interesses antijurídicos, incompatíveis com o Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição da República de 1988.

Por todo o exposto, o Ministério Público do Trabalho posiciona-se pela rejeição integral da proposta apresentada.

Brasília, 28 de maio de 2021.

LYS SOBRAL CARDOSO
Procuradora do Trabalho
Coordenadora Nacional da CONAETE

ADRIANE REIS DE ARAUJO
Procuradora Regional do Trabalho
Coordenadora Nacional da COORDIGUALDADE

ITALVAR FILIPE DE PAIVA MEDINA
Procurador do Trabalho
Vice-Coodenador Nacional da CONAETE

ANA LUCIA STUMPF GONZALEZ
Procuradora do Trabalho
Vice-Coodenadora Nacional da COORDIGUALDADE

EDELAMARE BARBOSA MELO
Subprocuradora-Geral do Trabalho
Coordenadora do Grupo de Trabalho Povos Originários, Comunidades Tradicionais
Quilombolas, de Terreiros, Ribeirinhas e Periféricas