



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



*MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná*

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA CONJUNTA – 09/2022

Controle nº 18.343.869-7

EMENTA: Recomenda-se à Prefeitura do Município de Lapa/PR, que cumpra suas responsabilidades constitucionais de proteção do Faxinal Mato Preto Paiol, especialmente por meio da recuperação de infraestruturas imprescindíveis para o resguardo das práticas tradicionais do povo faxinalense, além da observância dos seus acordos comunitários.

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ, por meio do Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos, no uso de suas atribuições constitucionais (art. 134 da Constituição da República) e legais (artigos 37 e seguintes da Lei Complementar estadual 136/11 e artigo 107 da Lei Complementar federal 80/94), e **O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, no exercício das suas atribuições legais de que tratam os artigos 127 e 129 da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 75/93 e a Lei nº 8.625/93;

Considerando que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, dos direitos individuais e coletivos das pessoas necessitadas, por meio da adoção de quaisquer espécies de medidas, judiciais ou extrajudiciais, notadamente em prol de grupos que merecem especial proteção do Estado em decorrência de sua vulnerabilidade econômica (atividade típica), jurídica, social ou organizacional (atividade atípica), na forma dos art. 5º, LXXIV e 134 da Constituição da República, 1º e 4º, II, III, VII, VIII, X e XI e § 5º da Lei Complementar 80/1994, art. 1º, 4º, I, II, III,



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

VII, VIII, XI, §1º, e §3º da Lei Complementar Estadual 136/2011, e art. 1º, IV, 5º, II e 21 da Lei 7.347/1985;

Considerando que a Defensoria Pública, como órgão de Estado constitucionalmente estabelecido, deve observar que, entre os objetivos da República, inclui-se promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação (art. 3º, IV da CRFB/88) e que no rol de seus objetivos institucionais estão a primazia da dignidade da pessoa humana e a prevalência e efetividade dos direitos humanos (art. 3º-A, I e III da LC 80/94);

Considerando que o Ministério Público 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, nos termos estabelecidos pelo art. 127, caput, da Constituição Federal;

Considerando que a Constituição Federal, em seu art. 30, inciso IX, estabelece que é competência dos Municípios, paralelamente aos Estados e à União, *“promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”*;

Considerando que os modos próprios de criar, fazer e viver dos diferentes grupos étnicos formadores da identidade cultural brasileira constituem patrimônio cultural brasileiro, nos moldes do que dispõe o art. 216 da Constituição Federal, sendo obrigação do Estado brasileiro a defesa e a valorização deste patrimônio e da diversidade étnica e regional;

Considerando que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio de seu art. 2º, determina que os Estados terão a responsabilidade de desenvolver, em conjunto com as comunidades tradicionais, medidas que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais, respeitando, dentre outros elementos, seus costumes e tradições;



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



*MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná*

Considerando que o art. 14 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) assegura que as comunidades tradicionais utilizem suas terras tradicionalmente ocupadas;

Considerando que a Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Federal nº 22/2006, estabelece, através de seu art. 11, que caberá ao Estado adotar as medidas necessárias para garantir a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial presente em seu território, devendo, ainda, identificar e definir os diversos elementos do patrimônio cultural presentes em seu território;

Considerando que o art. 13 da Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial estabelece, como medida para proteção do patrimônio imaterial, o respeito dos costumes praticados por comunidades tradicionais

Considerando que o Decreto Federal nº 6.040/2007, ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define como comunidade tradicional, em seu art. 3º, inciso I, 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;

Considerando que o art. 3º, inciso III, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabelece, como um de seus objetivos, a implantação da infraestrutura necessária para a manutenção das práticas dos povos e comunidades tradicionais;

Considerando que o art. 17, inciso VII, da Constituição do Estado do Paraná, define, como atribuição do Município, a proteção do patrimônio histórico e cultural, observando a legislação estadual e federal;



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Considerando o contido no art. 1º da Lei Estadual nº 15.673/2007, por meio do qual o Estado do Paraná reconhece os “*Faxinais e sua territorialidade específica, peculiar do estado do Paraná, que tem como traço marcante o uso comum da terra para produção animal e a conservação dos recursos naturais[...]*”, bem como que a autoidentificação é o critério para determinar os povos tradicionais que integram essa territorialidade específica, conforme arts. 2º e 3º da lei citada;

Considerando que o art. 4º da Lei Estadual nº 15.673/2007, estabelece que as “*práticas sociais tradicionais e acordos comunitários produzidos pelos grupos faxinalenses deverão ser preservados como patrimônio cultural imaterial do Estado, sendo, para isso, adotadas todas as medidas que se fizerem necessárias*”;

Considerando o art. 1º do Decreto Estadual nº 3.446/1997, que cria as Áreas Especiais de Uso Regulamentado (ARESUR), com o objetivo de fornecer condições para a melhoria da qualidade de vida e a manutenção do patrimônio cultural faxinalense;

Considerando que às ARESURs devem ser aplicadas, no que couber, as disposições legais aplicáveis às Áreas de Proteção Ambiental – APA’s, conforme expresso nos arts. 1º e 2º do Decreto Estadual nº 3.446/1997;

Considerando que, pela Resolução SEDEST nº 034/2019, o Faxinal Mato Preto Paiol foi reconhecido como ARESUR e, como já frisado anteriormente, independe de reconhecimento formal pelo Município;

Considerando que o ICMS Ecológico é um mecanismo tributário que permite aos municípios acesso a parcelas maiores que aquelas que já têm direito dos recursos financeiros arrecadados pelos Estados, por meio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em razão da observância a determinados critérios ambientais estabelecidos em leis estaduais;



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Considerando que o ICMS é visto como um instrumento extrafiscal¹ que serve para estimular os Municípios a criar, proteger e melhorar as áreas ambientais, de modo que a principal característica do repasse tributário é seu escopo de incentivar a ação municipal;

Considerando que, assim, o ICMS Ecológico pode se caracterizar como instrumento hábil, legal e eficaz de destinação de parte da receita tributária do ICMS aos municípios, para a realização de manutenção e/ou recuperação de áreas de preservação ambiental degradadas ou em fase de degradação;

Considerando o município de Lapa/PR recebe valores referentes ao ICMS Ecológico, considerando a existência do Faxinal Mato Preto Paiol em seu território;

Considerando que o Instituto Água e Terra reconhece que o ICMS Ecológico *“é um remanejamento de receita tributária, com base na proteção ambiental, que um determinado Município aplica no seu território. Portanto, o valor recebido pelos Municípios por ICMS Ecológico dependerá do seu próprio comprometimento com a preservação das suas unidades de conservação e mananciais.”*²;

Considerando a Portaria IAP nº 263, de 28 de dezembro de 1998, que *“regulamenta o Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e Áreas Especialmente Protegidas – CEUC, que conterá dados e informações essenciais sobre Unidades de Conservação de domínio público e privado, federal, estadual, municipal e seu entorno, Áreas de Terras Indígenas e Faxinais”* (art. 1º);

Considerando o art. 37, alíneas ‘b’, ‘c’ e ‘d’, da Portaria nº 263, que prevê, como objetivos do Projeto ICMS Ecológico por Unidades de Conservação, o *“incentivo do aumento do número e superfície das áreas especialmente protegidas, bem como a melhoria de sua qualidade”,* o *“incentivo da articulação e integração*

1 Para Aliomar Baleeiro, a extrafiscalidade é o emprego do imposto “como instrumento de intervenção ou regulamentação pública”, sendo que, nesses casos, “a função fiscal propriamente dita, ou ‘puramente fiscal’, é sobrepujada pelas funções extrafiscais”. In: BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças, p. 176.
2 Disponível em: <http://www.iat.pr.gov.br/Pagina/ICMS-Ecologico-por-Biodiversidade#>



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

entre espaços territoriais especialmente protegidos e florestas nativas” e a “promoção da justiça fiscal pela conservação da biodiversidade”;

Considerando os termos do art. 10 da referida Portaria, ao dizer que “tanto a criação, quanto o benefício financeiro passível de ser creditado, de acordo com o previsto na Lei Complementar Estadual nº 059/91 e normas afins, em relação aos Faxinais, de acordo com o Decreto Estadual nº 3.446/97, poderão ser feitos a partir de manifestação de interesse do município, devendo para tal, além da solicitação, apresentar proposta negociada em reuniões, ou audiências públicas organizadas com as comunidades, das ações a serem desenvolvidas, a partir, dentre outras, das variáveis a serem avaliadas anualmente, conforme previsão contida no parágrafo 6º do art. 16 desta Portaria”;

Considerando, então, o § 6º do art. 16, que ampara o aludido artigo 10 e institui que, para efeito da avaliação da qualidade dos Faxinais, além de outras variáveis específicas, far-se-á necessária a manifestação de **comprometimento e empenho dos municípios para o desenvolvimento social e econômico dos Faxinais**;

Considerando a redação do art. 18 da Portaria, que diz que “qualquer Unidade de Conservação, ou outro espaço especialmente protegido, que tiver todo ou parte de seu território afetado negativamente por ações que interfiram ou possam vir interferir, direta ou indiretamente, de curto, médio ou longo prazos na reprodução dos ecossistemas que representam, deverá ter retirado o possível crédito do ICMS Ecológico incidente pela avaliação da qualidade, ao município, até que as ações sejam cessadas e os possíveis danos reparados”, de modo que, **a fim de que o município continue a receber a parcela do tributo referente ao ICMS Ecológico, é fundamental o cumprimento de suas responsabilidades de zelo pelos direitos e pelos acordos comunitários faxinalenses, respeitando-se, sempre, os costumes que regem os aspectos da referida comunidade**;



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Considerando que o município que, embora receba valores referentes ao ICMS Ecológico, não cumpre suas responsabilidades em relação à Unidade de Conservação que lhe possibilitou o recebimento dessa parcela, **é passível de fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná;**

Considerando, ainda, conforme se depreende do art. 20 da Portaria, que é dever do município favorecido pelas Leis Complementares nº 059/91 e 067/93 **participar do Planejamento, Implementação e Manutenção das Unidades de Conservação e seus entornos**, *“estando esta vinculação, dentre outras, consubstanciado em Termos de Compromisso, que devem operacionalizar prioritariamente variáveis contidas nas Tábuas de Avaliação ou reivindicações das comunidades direta ou indiretamente envolvidas com as respectivas Unidades de Conservação”*;

Considerando que os Termos de Compromisso, pré-requisito estabelecido para o repasse, determinam que o Poder Executivo municipal faça a proteção e a manutenção das áreas especialmente protegidas — o que, conforme se verificou na visita ao Faxinal Mato Preto Paiol, não vem sendo cumprido;

Considerando, ademais, o art. 18 da Portaria, de acordo com o seu § 1º, a tarefa basilar do representante que autoriza os Termos de Compromisso firmado pelas Prefeituras é *“melhorar a qualidade de vida da população”* e, conforme o § 2º do mesmo artigo, as Prefeituras devem fomentar, no entorno das Unidades de Conservação, atividades compatíveis com a produção agrícola que não utilize agrotóxicos, que se comprometam à produção agroflorestal, ao ecoturismo e a outras se coadunam com a conservação da biodiversidade;

Considerando que, desde 2019, Ministério Público e Defensoria Pública vêm acompanhando a situação do Faxinal Mato Preto Paiol, localizado no município de Lapa/PR, diante dos vários relatos de membros da comunidade acerca de atentados contra suas práticas tradicionais, além de reiteradas omissões do município da Lapa em adotar medidas para a manutenção da infraestrutura necessária para garantir as



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



*MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná*

práticas tradicionais faxinalenses, o que ensejou a instauração do **Procedimento Administrativo n.º MPPR-0075.22.000172-3** no âmbito da 1ª Promotoria de Justiça da Lapa;

Considerando que, em 07 de dezembro de 2022, foi realizada uma visita técnica entre a Defensoria Pública e o Ministério Público ao Faxinal Mato Preto Paiol, em que averiguou-se a omissão do Município, tendo em vista os diversos problemas de infraestrutura no faxinal;

Considerando que, entre os problemas no faxinal constatados na visita, notou-se que os quatro mata-burros do Faxinal encontram-se totalmente destruídos, realidade decorrente da falta de manutenção e de depredações promovidas por cidadãos contrários ao Faxinal;

Considerando que, conforme as imagens a seguir, nas localidades em que esses quatro mata-burros se situavam, hoje, há chão de terra vegetação crescendo;



Considerando que a criação dos animais de modo livre — elemento do modo de vida tradicional faxinalense e, portanto, patrimônio cultural imaterial do Estado — tem sido categoricamente impossibilitada, diante da privação de manutenção na infraestrutura do Faxinal;



Considerando que a ausência de mata-burros aptos a conter o deslocamento dos animais torna necessário que os animais criados pelos faxinalenses permaneçam presos em espaços reduzidos, por meio de cordas ou cercos, situação que vem afetando negativamente a saúde das criações, especialmente diante da restrição de locomoção e mudança brusca da alimentação;

Considerando que essa realidade vem aumentando consideravelmente as despesas dos cidadãos faxinalenses, haja vista a necessidade de compra de ração (já que, anteriormente, podiam pastar livremente), além de novos gastos com remédios e atendimentos de veterinários;

Considerando, ainda, que foi possível verificar que uma ponte de acesso comum (não restrita ao povo faxinalense) encontra-se em condições precárias e, assim, expõe grande risco a todos que tenham necessidade de por ali transitar, evidenciando a carência de manutenção no local;



Considerando que parcela de propriedades pertencentes a cidadãos que não se reconhecem como faxinalenses se encontram totalmente cercadas, mesmo quando o acordo comunitário dos membros do Faxinal Mato Preto Paiol³ determina um máximo de 15% (quinze por cento) de cercamento às áreas inseridas no território faxinalense;

Considerando que a visita *in loco* realizada pelas instituições signatárias atesta a existência de cercamentos com percentual superior ao permitido, o que

3 Ata da Assembleia realizada em 14 de novembro de 2011 em anexo



contradita tanto o acordado pelo grupo de faxinalenses, como a própria natureza do sistema faxinal;



Considerando que para além das propriedades privadas, existe a área comum do faxinal, e que esta encontra-se cercada com materiais precários, sendo impreterível a substituição do seu arame farpado e estacas;

Considerando que a inexistência de placas de identificação na área do Faxinal Mato Preto Paiol desvela a omissão do Município em promover a manutenção das práticas tradicionais, além de potencializar conflitos decorrentes do eventual desconhecimento de que a área integra um sistema de produção faxinalense;

Considerando que a comunidade tradicional faxinalense, da mesma forma que tribos indígenas e povos quilombolas, é uma realidade histórica que existe independentemente do reconhecimento formal pelo Estado;

Considerando que o Faxinal deve dispor das condições necessárias para a manutenção de sua área e da qualidade de vida da comunidade faxinalense;

Considerando que, havendo omissão do Município de suas obrigações constitucionais e legais, que permita a ocorrência de dano à comunidade faxinalense ou ao meio ambiente, o ente municipal pode responder civilmente de forma objetiva (art. 37, §6º, da Constituição Federal), bem como por improbidade administrativa e



crime ambiental (por força do art. 70 da Lei nº 9.605/98), sem olvidar ações específicas contra o agente público que agir com dolo ou culpa;

Considerando que a omissão do Município em promover a manutenção do Faxinal Mato Preto Paiol, não obstante o recebimento de valores oriundos do ICMS Ecológico, podem ensejar representação da municipalidade ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.;

Considerando a relevância do sistema faxinal e das comunidades faxinalenses, seja por meio da proteção ambiental, indispensável para o desenvolvimento da compreensão territorial faxinalense, seja por meio da proteção das práticas tradicionais dessas comunidades, a partir da promoção de ações que visem o fortalecimento da coletividade em que se inserem;

RECOMENDA

à Prefeitura Municipal de Lapa/PR, na pessoa do Prefeito Diego Ribas, que adote as seguintes providências:

- a)** Cumprir com seus deveres constitucionais de manutenção da comunidade tradicional Faxinal Mato Preto Paiol, assegurando a infraestrutura adequada para a manutenção das práticas tradicionais, sobretudo os seguintes itens:
 - a.1)** Reconstrução dos mata-burros do Faxinal Mato Preto Paiol, nos locais indicados pelos próprios faxinalenses;
 - a.2)** Manutenção das cercas da área comum dos faxinalenses, com a substituição dos arames farpados e das estacas dispostas no local;
 - a.3)** Implantação de placas indicando o território faxinalense;
 - a.4)** Conserto da ponte localizada no Faxinal Mato Preto Paiol;



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUCIDH
NÚCLEO DA CIDADANIA
E DIREITOS HUMANOS



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

b) Autuação dos cidadãos que estejam violando as regras vigentes no Faxinal Mato Preto Paiol, sobretudo o cercamento em percentual superior ao limite de 15% previsto no acordo comunitário do Faxinal Mato Preto Paiol;

c) Fiscalização contínua do território faxinalense, a fim de impedir que novas violações às regras vigentes no Faxinal Mato Preto Paiol, destacando-se o respeito ao limite ao cercamento de propriedades, respeito à criação livre de animais e à infraestrutura necessária para assegurar as práticas faxinalenses;

Esta recomendação constitui o destinatário pessoalmente em mora e, se não acatada, poderá implicar na adoção das medidas judiciais cabíveis, inclusive por eventos futuros imputáveis à sua omissão.

Aguarda-se resposta formal sobre o acatamento ou não desta recomendação no **prazo de 15 (quinze) dias**, tendo em vista a urgência das questões levantadas. A resposta poderá ser enviada no e-mail institucional **<nucidh@defensoria.pr.def.br>**, apresentando-se eventuais justificativas para o não atendimento desta Recomendação.

Curitiba, data da assinatura digital.

Antonio Vitor Barbosa de Almeida
Defensor Público
Coordenador do Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos-NUCIDH

Sérgio Souza Meyer
Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça da Lapa

Daniel Alves Pereira
Defensor Público
Coordenador-Auxiliar do Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos-NUCIDH