



EXMO(A). SR(A). JUIZ(ÍZA) DA VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DA BAHIA

Inquérito Civil n.º 1.14.000.003311/2016-55

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e a DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, pela procuradora da República e pelo Defensor Público da União signatários, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vêm, com fulcro nos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nos arts. 5º, I e III, 6º, VII e XIV, da Lei Complementar n.º 75/93, nos arts. 1º, IV e VII, e 5º, da Lei n.º 7.347/85 e no art. 2º, inc. VII da Lei Complementar n.º 80/94, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

contra o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA, autarquia federal criada pelo Decreto-Lei n.º 1.110, de 9 de julho de 1970, com endereço situado na Avenida Ulysses Guimarães, n.º 640, Centro Administrativo da Bahia, Salvador/BA, CEP 41213-000, pelos fundamentos fáticos e jurídicos adiante aduzidos.

**I – OBJETO DESTA AÇÃO**

Por meio da presente ação, pretende-se promover a tutela dos direitos territoriais dos integrantes das comunidades quilombolas de Tapera (e suas adjacências) e Pau Grande de Baixo, localizadas na região da Praia do Forte (Município de Mata de São João/BA). As populações tradicionais reivindicam a titulação de seu território na condição de remanescentes de quilombos, em face da omissão do INCRA em adotar, adequada e tempestivamente, as medidas administrativas necessárias à identificação, reconhecimento, delimitação e titulação da área ocupada pelo segmento étnico.



A omissão administrativa da autarquia representa lesão à integridade da posse e da propriedade das populações remanescentes de quilombo, em contrariedade ao disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88. Consoante restará demonstrado ao longo dessa peça, a omissão da autarquia agrária, além de comprometer o estabelecimento da identidade cultural dos quilombolas e o exercício de atividades econômicas sobre a terra, fomenta a ocorrência de conflitos possessórios, em violação à ordem jurídica e em prejuízo à minoria étnica situada na Praia do Forte.

Assim, busca-se a imposição de obrigação de fazer ao INCRA, com a cominação de multa, consistente na adoção de todas as providências administrativas necessárias à conclusão do processo administrativo de titulação e demarcação das mencionadas comunidades quilombolas, em prazo razoável, especialmente quanto à elaboração, conclusão e efetiva publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), na forma do Decreto n.º 4.887/03 e da Instrução Normativa do INCRA n.º 57/2009.

Instruem a presente demanda os autos do **Inquérito Civil n.º 1.00.000.003311/2016-55**. Ao longo da narrativa desta peça, serão feitas remissões às suas folhas, tornando-se desnecessária a alusão repetitiva ao referido procedimento.

## **II – DOS FATOS**

O inquérito civil que instrui a presente demanda foi instaurado para acompanhar o processo de regularização fundiária das comunidades remanescentes de quilombo de Tapera, Pau Grande e Barreiros, localizadas na região da Praia do Forte (Município de Mata de São João/BA).

Referidas populações foram certificadas como remanescentes de quilombo em **20 de junho de 2005**, pela Fundação Cultural Palmares (fls. 36/37). No dia **23 de agosto de 2006**, o INCRA instaurou o processo n.º 54160.001820/2006-17, com vistas à regularização fundiária do espaço no qual situada a comunidade (fls. 33 e 103).



O procedimento teve o seu processamento suspenso nos idos de 2007 (fl. 04), em razão de “desmobilização” da comunidade (fls. 08/09). Consoante informações constantes em laudo antropológico desenvolvido pelo MPF, o INCRA teria informado “*que os trabalhos de identificação das comunidades haviam sido temporariamente interrompidos face às interferências municipais, às constantes ameaças à ‘integridade física e moral’ dos técnicos em campo e dos líderes quilombolas e, sobretudo, à agudização dos conflitos internos nas comunidades, suscitados ante a perspectiva de regularização do território como quilombola, com a consequente emissão de um título coletivo de domínio*” - fl. 103.

A respeito do tema, o morador de uma das comunidades remanescentes de quilombo, Elias Evangelista Ferreira, dispôs que “*o clima de tensão e medo prevalecente durante o processo de regularização territorial acarretou a decisão das comunidades de subscrever um documento requerendo a suspensão dos trabalhos do INCRA*” - fl. 103-v.

Corroborando os fatos acima noticiados, o próprio INCRA reconheceu, no curso das investigações, que “*estes conflitos têm como pano de fundo o processo histórico de transformação da região de Praia do Forte, onde se encontram as comunidades citadas, em um dos pontos mais disputados por turistas no Litoral Norte baiano*” - fl. 120-v.

Assim, percebe-se que a prévia “desmobilização” dos povos quilombolas não decorreu de vontade livre e desembaraçada manifestada pelas populações em não ver certificado seu título coletivo de domínio. Ao contrário, o recuo foi motivada, em verdade, pelas intensas ameaçadas e agressões suportadas pelas comunidades residentes na região da Praia do Forte, fruto da especulação imobiliária local e do desejo de apropriação, por terceiros, das terras centenárias ocupadas pelos povos tradicionais.

Instada a prestar informações acerca do tema, os remanescentes de quilombo, em abril de 2017, pontuaram que “*as comunidades permanecem unidas no intento coletivo de ver realizado o trabalho pertinente à identificação e delimitação de suas áreas*”. Desta forma, manifestaram “*interesse na continuidade dos trabalhos de identificação e delimitação das propriedades*” - fls. 16/18.



Em reunião realizada com representantes da população tradicional em janeiro de 2018, (fls. 76/77), foram expostas, pelo povo quilombola, “*situações de ameaças e impedimento de plantio vivenciados na comunidade*”, de sorte que “*as pessoas se encontra[va]m impossibilitadas de plantar e colher (...). Casas foram destruídas e cercas derrubadas na localidade. As terras est[avam] sendo objeto de comercialização e especulação imobiliária*”, havendo indícios, inclusive, da ocorrência de mortes na região.

Ainda na assentada, expuseram as comunidades remanescentes de quilombo que estavam passando por “*grande sofrimento na atualidade*”, porquanto suas terras estavam sendo “*objeto de livre comercialização, sem qualquer consentimento dos povos tradicionais*”.

Indagado a prestar informações acerca do caso, o INCRA, em fevereiro de 2018, pontuou ter realizado diligências nas terras onde se situam as populações quilombolas, ocasião em que identificou o interesse da comunidade de **Tapera** (e suas adjacências<sup>1</sup>) e **Pau Grande de Baixo** em realizar a regularização fundiária. De acordo com a autarquia, **seriam retomados os “procedimentos de elaboração das peças que compõe o RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação dessas comunidades”** - fl. 86.

Mais adiante, instada a fornecer dados atualizados acerca da regularização fundiária e a trazer informações sobre a construção de cronograma e constituição de equipe multidisciplinar para a consecução dos trabalhos (fl. 113), o INCRA dispôs ter aberto novo procedimento administrativo em favor das comunidades de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo, tombado sob o nº 54000.0333955/2018-93.

Entretanto, de acordo com a autarquia, **não foi elaborado cronograma para construção do RTID, tampouco editada ordem de serviço para criação de equipe técnica visando à promoção dos trabalhos**, em virtude do reduzido quadro de servidores e da complexidade inerente a um processo de regularização fundiária (fls. 119/119-v).

Ante o exposto, constata-se que o INCRA não apresentou indicativos de que promoverá, de imediato, a efetiva regularização fundiária das

<sup>1</sup>Eis os povos tradicionais adjacentes à comunidade de Tapera: Varginha, Cobocó, Beira do Rio, Tanque e Pojuquinha – fl. 126.



comunidades quilombolas localizadas na Praia do Forte, a despeito dos graves fatos vivenciados pela população, com relato de ameaças e esbulho de suas terras.

Com efeito, a omissão da autarquia em dar sequência à confecção do RTID perpetua a realidade de opressão e de grande injustiça social sofrida pelos povos tradicionais, que rotineiramente veem suas terras serem ocupadas por terceiros, sem que o poder público adote, de forma tempestiva, as medidas necessárias a fim de conferir título coletivo de domínio à comunidade.

Em janeiro de 2018, em visita realizada pela antropóloga do MPF na região dos povos tradicionais, os moradores das comunidades de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo relataram diversas dificuldades enfrentadas pela população na manutenção de suas terras. Tamanha é a instabilidade vivenciada na região que as agressões, por vezes, são provocadas por **autoridades públicas**, no período noturno e sem qualquer mandado judicial, tornando-se os quilombolas vítimas de violações a sua identidade cultural e direitos atrelados a sua territorialidade e ancestralidade. Confira trechos de depoimentos prestados por moradores (fls. 106/107-v):

**Jerônimo** – Pau Grande de Baixo

**Eles derrubam as cercas, trituram os arames. (...) Tiveram na minha roça, arrancaram laranja, abacate, tudo o que tinha de plantações, devastaram tudo.**

**Benício José Batista** – Tapera

Eu tenho uma propriedade que me pertence hoje que vem de gerações, de meu avô, de meus pais, na beira do rio, na Tapera. O que Jerônimo falou aí tem ocorrido comigo e com as demais pessoas nativas. **Já desmancharam a cerca, derrubaram a casa, arrancaram as cancelas diversas vezes** e a conversa é sempre a mesma.

**Antônio Souza Santos** – Tapera

Isso aqui nunca muda, sempre é a mesma coisa. **Até uma casa que a gente constrói no terreno eles vêm e derrubam.** Pra que a gente vai ter o terreno, então? Não pode plantar, não pode



---

roçar porque a polícia vem, intima a gente pra ir pra praia do Forte. Nós estamos aqui vivendo acuados.

**Paulo Fernando – Tapera**

Nós queremos ter nossa terra, nosso direito de trabalhar, de botar nossas roças pra sobreviver, com o nosso trabalho, porque é disso que nós ganha o pão de cada dia. O sustento dos filhos vem da roça e nós não podemos mais botar nossas roças como era antigamente com nossos pais, nossos avôs trabalhavam.

**Antônio Ribeiro dos Santos – Pau Grande de Baixo**

O que aconteceu com eles aconteceu comigo. Veio a polícia com uma viatura, derrubaram um barraco meu, arrancaram 60 pés de coco, de banana, minha cerca viva, cortaram tudo, abóbora, a roça de aipim, ainda levaram uma raiz para merendar e proibiram de trabalhar e ainda fui intimado pra ir pra delegacia ambiental pra depor.

**Almir da Cruz Jesus – Buinga**

Eu nasci e me criei lá em Buinga. Aí, meu pai já tinha a terra que era dos pais dele. As casas da gente era de taipa com cobertura de piaçava e aí a gente tirava palha, tirava telha, tudo da terra da fazenda pra reformar as casas. **Aí eles proibiram. As plantações que a gente plantava, eles botou gado tudo dentro e aí a gente não teve condições de ficar mais lá. Nós não recebemos nada. Perdemos tudo mangueira, mandioca, banana.**

A *expert* em antropologia, após vistoria *in loco* e análise da situação vivenciada pelas comunidades remanescentes de quilombo, teceu as seguintes considerações, *in verbis* (fl. 108):

Todo o território de uso tradicional reivindicado pelas comunidades quilombolas mencionadas neste parecer está situado em uma área muito valorizada turisticamente, alvo de diversos empreendimentos hoteleiros e de outros projetos imobiliários de grande vulto. Sabe-se que o incremento das atividades turísticas em todo o litoral norte baiano acarretou o



---

desaparecimento de diversas comunidades camponesas e pescadoras. (...). **É fundamental assegurar que o mesmo não ocorra com as comunidades de Praia do Forte, que tão tenazmente têm resistido a toda sorte de pressões, ingerências e impedimentos. Para tanto, é necessário instar o Inkra a retomar imediatamente, e a concluir de modo célere, os trabalhos de regularização fundiária dessas comunidades, demarcando um território suficiente para assegurar ‘a sua reprodução física, social, econômica e cultural’, com atenção plena aos critérios de territorialidade indicados pelas próprias comunidades”.**

O INCRA, em dezembro de 2017, também promoveu visita *in loco* perante as comunidades quilombolas, com vistas a averiguar o grau de mobilização de seus membros no processo de regularização fundiária. Em seus relatos, os agentes públicos da autarquia traçaram um histórico acerca dos conflitos existentes na região, bem como teceram considerações acerca da grave situação vivenciada pelas populações tradicionais. Confira os trechos adiante transcritos (fls. 120/121-v):

A construção da rodovia BA-099 (descrita também como Estrada do Coco) na década de 70, sua ampliação na década de 80 até Praia do Forte e seu prolongamento até o Estado de Sergipe no início da década de 90 impulsionou enormemente o turismo e a exploração econômica no Litoral Norte, principalmente e primeiramente na Praia do Forte, e, conseqüentemente, fez desenvolver ao longo do tempo a ampliação da especulação imobiliária que impactou ferozmente as comunidades tradicionais locais. (...) **É nesse contexto que se dá o conflito entre as famílias Pau Grande de Baixo e Tapera e suas adjacências com a Fundação Garcia d’Ávila, gestora da ‘Reserva Sapiranga** (esta se trata de uma reserva particular que se sobrepõe com as áreas ocupadas pelas famílias das comunidades aqui citadas. **Os relatos expostos em reuniões e nas assembleias citam impedimento às famílias de extraírem sua subsistência a partir do uso de terras que historicamente foram de seus ancestrais,** destruição de plantios, cercas e casas, todos estes, conforme depoimentos, atos perpetrados



pela ação da Fundação Garcia D'Ávila, alguns pela noite, muitas vezes sem nenhuma ordem judicial, e com participação de efetivos da Polícia Militar. (...) É necessário que seja dada atenção à possibilidade de que a questão ambiental esteja sendo usada como instrumento de inibição e proibições às famílias ao uso de terras tradicionalmente ocupadas, assim, o que é, na realidade, conflito fundiário, pode estar sendo dado um roupante de conflito ambiental com intuito de deslegitimar o pleito territorial pelas famílias locais.

Ao final, os agentes da entidade agrária, sensíveis ao pleito das comunidades remanescentes de quilombo, sugeriram a realização de uma **Audiência Pública** na sede da entidade autárquica, com participação dos povos tradicionais, do MPF e de demais entes públicos (fls. 121/121-v).

Tal iniciativa, apesar de relevante para contextualização e enfrentamento dos fatos, não logrou ser implementada pelo INCRA, **de sorte que os povos quilombolas permanecem até hoje sem qualquer indicativo concreto quanto à consecução do respectivo RTID, apesar de toda a instabilidade e histórico de conflitos existentes na região.**

Assim, constata-se que o INCRA, apesar de instaurar processo administrativo em **2006** para fins de regularização fundiária (54160.001820/2006-17), sequer concluiu as etapas iniciais para a outorga do título coletivo de domínio em favor das comunidades remanescentes de quilombo. Frise-se que a confecção do RTID constitui apenas a primeira etapa do processo regulatório, que ainda demanda *(i)* a recepção, análise e julgamento de eventuais contestações; *(ii)* aprovação definitiva do relatório e publicação da portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola; *(iii)* desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território; *(iv)* concessão do título de propriedade coletiva à comunidade<sup>2</sup>.

Destarte, **mesmo conhecendo a grave situação vivenciada pelos povos tradicionais e ciente da sugestão de audiência pública feita por seu próprio corpo de servidores (fls. 120/121-v),** a autarquia agrária insiste em não dar

<sup>2</sup>Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acesso em 21/09/2017.





sequência à imediata construção do RTID da população quilombola (fl. 119), em nítido descaso ante aos conflitos, destruição de moradias e demais problemas que rotineiramente afetam as comunidades.

Ora, se não forem adotadas providências urgentes a fim de promover a regularização fundiária *incontinenti* das comunidades, corre-se o risco de as populações quilombolas não mais existirem num futuro próximo, tendo em vista a expansão turística e imobiliária realizada atualmente na Praia do Forte. Saliente-se que, conforme exposto em parecer antropológico do MPF, outros povos tradicionais já desapareceram da região em virtude do incremento das atividades turísticas, sendo de fundamental importância “*assegurar que o mesmo não ocorra com as comunidades de Praia do Forte, que tão tenazmente têm resistido a toda sorte de pressões, ingerências e impedimentos*” - fl. 108.

Deste modo, inexistindo indicativos de que o INCRA promoverá imediata e espontaneamente a confecção de RTID, vem o MPF e a DPU moverem a presente ação civil pública, com vistas a ver concretizado o disposto no art. 68 do ADCT, promovendo a regularização fundiária em favor das comunidades de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo.

### III – DO DIREITO

#### III.1 - Constituição da República de 1988. O artigo 68 do ADCT. Os diplomas internacionais.

A Constituição deu tratamento diferenciado à cultura brasileira, conforme artigos 215 e 216, alterando o conceito de bens integrantes do patrimônio cultural, passando a considerar também aqueles portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Pretendeu, ainda, assegurar que os diferentes grupos formadores da sociedade gozem da proteção quanto a seus modos de viver, isto é, o direito à sua cultura própria; ao mesmo tempo em que se estabelece a garantia de ampla participação social e política desse segmento por meio dos benefícios sociais que a igualdade impõe, sem descurar-se das diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas.



---

Nesse sentido:

[...] cabe destacar que a proteção à cultura dispensada pela Constituição de 88 parte da premissa de que o pluralismo étnico e cultural é um objetivo da máxima importância a ser preservado e promovido, no interesse de toda a Nação. Diferentemente das Constituições anteriores, a Carta de 88 não partiu de uma visão “monumentalista” sobre o patrimônio histórico e cultural, integrando-o antes em uma compreensão mais ampla, que se funda na valorização e no respeito às diferenças, e no reconhecimento da importância para o país da cultura de cada um dos diversos grupos que compõem a nacionalidade brasileira<sup>3</sup>.

Desse modo, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao dispor que “*aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*”, busca proporcionar o respeito a essas comunidades, a possibilidade de que possam continuar se reproduzindo segundo suas próprias tradições culturais e assegurando, também, a sua efetiva participação em uma sociedade pluralista.

Em verdade, o direito de propriedade dos remanescentes de quilombos sobre suas terras encerra verdadeiro direito fundamental, porquanto a abertura da relação dos direitos fundamentais (art. 5º, §2º da CF/88) permite estabelecer um liame entre o princípio da dignidade humana dos quilombolas e a garantia do art. 68 do ADCT, que atua na preservação da identidade étnica e cultural dos remanescentes de quilombos.

Nesse contexto:

[...] o texto constitucional operou a **afetação das terras ocupadas pelos quilombolas** a uma finalidade pública de máxima relevância, uma vez que relacionada a direitos fundamentais de uma minoria étnica vulnerável: **o seu uso, pelas próprias comunidades, de acordo com os seus costumes**

---

<sup>3</sup>SARMENTO, Daniel. Do parecer “A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação”. Publicado no sítio da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/Dr\\_Daniel\\_Sarmento.pdf/view](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Dr_Daniel_Sarmento.pdf/view)> Acesso em 30/07/2018.



---

e tradições, de forma a garantir a reprodução física, social, econômica e cultural dos grupos em questão. (Destques no original<sup>4</sup>).

Falar em território para as comunidades remanescentes de quilombo, portanto, implica no reconhecimento de que o direito à propriedade a transcende, configurando-se como um direito étnico-cultural. É que a garantia do direito de propriedade dos quilombolas deve levar em conta a estreita relação existente entre a terra e suas tradições e expressões orais, seus costumes e línguas, suas artes e rituais, seus conhecimentos relacionados com a natureza, suas artes culinárias, seu direito consuetudinário, sua vestimenta e valores.

A relação dessas comunidades com a terra não é uma relação, tão somente, de apropriação, mas, principalmente, de espaço necessário à reprodução física, social, econômica e cultural, incluindo não só a área destinada à moradia, mas também aquela reservada ao plantio, à caça, à pesca, à mariscagem, dentre outras práticas tradicionais. Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, sugado pela sociedade envolvente. Logo, terra e identidade são indissociáveis.

Em consonância com os valores constitucionais, o Brasil, por meio do Decreto n.º 5.051, de 14 de abril de 2004, internalizou a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O art. 2º, itens 1 e 2 da citada Convenção, explicita que 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, promovendo a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes, tradições e as suas instituições. Conforme o art. 4º, 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.

O art. 14 da Convenção estabelece que dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, adotando medidas para salvaguardar o respectivo

---

<sup>4</sup>Ibidem.



direito destes de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. E ainda, os governos deverão implementar as providências que sejam necessárias para demarcar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

Outrossim, os artigos 15 e 16 da citada Convenção reconhecem aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, bem como asseguram que não deverão ser transladados das terras que ocupam, salvo em situações excepcionais, e que deverão ser adotadas medidas para salvaguardar seu direito de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.

O compromisso com o direito internacional, com a edição do decreto que promulgou a Convenção, reforçou a intenção do legislador constituinte originário de assegurar aos grupos remanescentes de quilombos o direito de propriedade às terras tradicionalmente por eles ocupadas, como garantia de sua reprodução física e espiritual.

Nesse sentido, o Decreto n.º 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabelece, entre outros objetivos, a garantia do território, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos – IDH condenou diversos países pela violação ao artigo 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), reconhecendo, assim, o direito de propriedade comum à terra e aos recursos naturais baseados em padrões tradicionais de uso e ocupação do território ancestral, em prol das populações indígenas e comunidades tradicionais, estabelecendo que o território e seus



---

recursos qualificam-se como a base da cultura, vida espiritual, integridade e sobrevivência desses povos<sup>5</sup>.

Destarte, a garantia da terra para o quilombola é pressuposto indispensável à garantia da sua própria identidade.

### **III.2 – Procedimento para a titulação quilombola.**

O Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamentou o artigo 68 do ADCT e veicula normas procedimentais instrutórias necessárias à efetivação do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

O INCRA é a autarquia competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas.

O citado diploma adota, em seu art. 2º, o critério da autodefinição para identificação de uma comunidade como remanescente de quilombo, *in verbis*:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

Estabelece ainda o Decreto, em plena sintonia com a CF/88, que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos são as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, de sorte que, no processo de regularização fundiária, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pela própria comunidade.

---

<sup>5</sup>Casos: (I) *Awás Tingni versus Nicarágua*; (II) *Yakye Axa versus Paraguai*; (III) *Moiwana versus Suriname*.



Auxiliam nesse processo de regularização fundiária a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR<sup>6</sup>), e a Fundação Cultural Palmares (FCP<sup>7</sup>), nos termos de suas atribuições.

Destaque-se que o INCRA editou a Instrução Normativa n.º 57/09, com o objetivo de regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por quilombolas.

Ressalte-se que, uma vez publicado o RTID, a referida instrução normativa estabelece prazos para conclusão do procedimento (cf. arts. 12 e seguintes), conforme o seguinte quadro:

FASE	DESCRIÇÃO	ATRIBUIÇÃO	PRAZO
CERTIFICAÇÃO	Caracterização atestada mediante autodefinição da comunidade	Fundação Cultural Palmares	-
ABERTURA	Por requerimento ou de ofício	Superintendência Regional do INCRA	-
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO	Por meio de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID	Superintendência Regional do INCRA	-
PUBLICAÇÃO E CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES	Para manifestação em 30 dias e para adoção de medidas cabíveis diante de manifestações em também 30 dias	Superintendência Regional (órgãos e entidades listradas) e Presidente do INCRA (outros órgãos e entidades)	30 dias + 30 dias
PUBLICIDADE	Notificação dos interessados, para contestações em 90 dias	Superintendência Regional do INCRA	90 dias
ANÁLISE DAS CONTESTAÇÕES	Análise em 180 dias, cabendo recurso do julgamento em 30 dias	Comitê de Decisão Regional (contestação) e Conselho Diretor do INCRA (recurso)	180 dias
PUBLICAÇÃO DA PORTARIA	Reconhecimento e declaração de limites da terra quilombola	Presidente do INCRA	30 dias
DEMARCAÇÃO	De acordo com norma técnica e	Superintendência	-

<sup>6</sup>Criada pela Medida Provisória n.º 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei 10.678.

<sup>7</sup>A Fundação Cultural Palmares é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, criada pela Lei n.º 7.668, de 22 de agosto de 1988, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.



	com georreferenciamento	Regional do INCRA	
TITULAÇÃO	Outorga de título à associação da comunidade	Presidente do INCRA	

### III.3 – Do Princípio da Razoável Duração do Processo na Regularização Fundiária Quilombola

Como já mencionado, o direito dos remanescentes de quilombos à propriedade coletiva e definitiva de suas terras foi estabelecido com a promulgação da Constituição de 1988. Passados quase **30 anos**, a questão quilombola não foi ainda efetivada. Durante esse período, conforme dados oficiais publicados pelo próprio INCRA, apenas **33 territórios foram titulados por esta autarquia**<sup>8</sup>, enquanto existem hoje **1.715 processos de regularização abertos no INCRA**<sup>9</sup>.

No caso dos autos, o processo administrativo n° 54160.001820/2006-17, posteriormente desmembrado no processo administrativo n° 54000.0333955/2018-93, tramita junto ao INCRA sem qualquer indicativo quanto à conclusão do RTID, primeira etapa para a titulação do território.

Decerto, ainda não houve: *(i)* início dos estudos e a conclusão do RTID, *(ii)* publicação do RTID e a consulta a órgãos e entidades, *(iii)* notificação dos interessados e recepção, análise e julgamento de eventuais contestações, *(iv)* aprovação definitiva do relatório e publicação da portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola, *(v)* desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território e *(vi)* emissão do título coletivo de propriedade à comunidade.

**A mora no reconhecimento do direito territorial das comunidades remanescentes de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo é, portanto, inquestionável, notadamente em razão de o procedimento demarcatório ter sido instaurado em 2006, com posterior paralisação das atividades em virtude das**

<sup>8</sup>Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/andamento\\_dos\\_processos\\_pdf.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/andamento_dos_processos_pdf.pdf)>. Acesso em 30/07/2018.

<sup>9</sup>Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>>. Acesso em 30/07/2018.



perseguições e ameaças sofridas pelos povos tradicionais e pelo próprio INCRA,  
consoante visto ao longo desta peça.

A Constituição é inequívoca ao estabelecer a duração razoável do processo como direito fundamental:

Art. 5º. LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A eternização de qualquer processo de regularização quilombola dá-se à margem da Constituição e da lei. Além da necessária razoabilidade do processo como um todo, devem ser obedecidos os prazos do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003 – que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT – e da Instrução Normativa 57, do INCRA, de 20 de outubro de 2009.

#### III.4 – Precedente Jurisprudencial acerca do tema

Em 16 de novembro de 2017, foi proposta ação civil pública em desfavor do INCRA, com o fito de promover a regularização fundiária em favor da **comunidade remanescente de quilombo de Acupe**, situada no município de Santo Amaro. O processo, tombado sob o nº 1006599-68.2017.4.01.3300, encontra-se em andamento na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária da Bahia.

Em decisão interlocutória proferida em maio de 2018, o referido Juízo federal, sensível ao pedido de tutela de urgência ventilado, **determinou que INCRA, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, constituísse equipe multidisciplinar para início do RTID relativo à população tradicional**, com sua posterior publicação na imprensa oficial.

Na ocasião, ressaltou o Magistrado “*que a demora excessiva do Poder Público na conclusão dos trabalhos de regularização fundiária acarreta consequências nefastas à comunidade que ora se visa proteger, dada a instabilidade social criada na área, uma vez que os conflitos ali existentes são derivados principalmente em face da indefinição da questão fundiária*” - fls. 129/130-v.





---

A situação dos povos tradicionais tutelados pela presente ação civil pública não é distinta daquela vivenciada pela comunidade remanescente de Acupe. Com efeito, as populações de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo estão sofrendo corriqueiras ameaças e invasões em suas terras, fruto da intensa especulação imobiliária existente na Praia do Forte, local situado em visada região turística do Litoral Norte baiano.

Neste sentido, com vistas a resguardar os interesses das comunidades quilombolas submetidas a esta demanda, tal qual se processou em relação à população tradicional de Acupe, passa-se à construção dos pedidos de tutela de urgência.

#### IV - DA TUTELA DE URGÊNCIA

De acordo com o artigo 294 do vigente Código de Processo Civil, a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência. Em seguida, o artigo 300 do mesmo diploma legal estabelece que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, sendo que sua concessão poderá ocorrer liminarmente (§ 2º).

Em processo coletivo, a tutela de urgência está prevista, também, no art. 12 da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, e no art. 84, § 3º, do Código de Defesa do Consumidor.

Na espécie, estão presentes todos os elementos autorizadores da concessão da medida liminar, quais sejam: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

A **probabilidade do direito** restou evidenciada a partir da documentação que acompanha a inicial e que confirma o substrato fático que interessa à lide, permitindo a plena compreensão dos fatos narrados nesta exordial. Nesse sentido, a causa de pedir da presente demanda revela consistência suficiente para caracterizar a probabilidade exigida, ao se demonstrar que a omissão do INCRA viola dispositivos constitucionais e impede a conclusão da regularização quilombola das comunidades de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo.



Ademais, o **perigo de dano** ressaí: (I) dos conflitos possessórios denunciados nos autos do inquérito civil; (II) das constantes destruições de cercas, moradias e plantações dos povos tradicionais, em prejuízo de sua subsistência e do desenvolvimento regular de suas atividades; (III) do avanço do turismo e da especulação imobiliária no Litoral Norte baiano, apto a impactar, de forma direta, a permanência das comunidades quilombolas na Praia do Forte; (IV) das agressões perpetradas contra as populações, contando inclusive com o aparato estatal, utilizado em período noturno e desguarnecido de mandado judicial, consoante relato de agentes do INCRA a fl. 121.

De fato, essas condições evidenciam a precariedade da situação dos quilombolas e sua permanência no território étnico fica comprometida, acarretando a extrema vulnerabilidade física, territorial e cultural das comunidades de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo.

Assim, por tudo o que foi exposto, é possível perceber que a situação ora narrada demanda providências jurisdicionais imediatas, sob pena de se vislumbrar verdadeira ruptura do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida das comunidades étnicas, provocando, com isso, uma situação de difícil reversão.

Forte em tais razões e por restarem satisfeitos os requisitos legais necessários, **o MPF e a DPU requerem concessão liminar fundada na tutela de urgência, inaudita altera parte, para que o INCRA adote todas as medidas necessárias para a concretude do RTID das comunidades de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo.**

## V – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requerem o MPF e a DPU:

I) em sede liminar:

- a) que o **INCRA** seja obrigado a, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias**, constituir equipe multidisciplinar e dar início à confecção do Relatório Técnico de Identificação e



Delimitação – RTID relativo às comunidades remanescentes de quilombo de Tapera, suas adjacências<sup>10</sup> e Pau Grande de Baixo, com sua posterior publicação na imprensa oficial, remetendo-o, concomitantemente, aos órgãos listados no art. 12 da Instrução Normativa n.º 57/2009, adotando-se as demais medidas contidas no diploma infralegal;

b) a cominação de multa diária, no valor de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, no caso de descumprimento da decisão, sem embargo da responsabilidade civil e criminal daqueles que derem causa ao ato.

II) em sede principal:

a) seja julgada procedente a presente ação civil pública, **condenando o INCRA a adotar, adequada e tempestivamente, todas as medidas administrativas necessárias à identificação, reconhecimento, delimitação e titulação da área ocupada pelas comunidades remanescentes de quilombo de Tapera, suas adjacências e Pau Grande de Baixo**, cumprindo todas as etapas previstas na Instrução Normativa n.º 57/2009, nos prazos legalmente estabelecidos;

b) o recebimento desta petição inicial e dos documentos que a instruem, sobretudo o inquérito civil n.º 1.14.000.003311/2016-55;

c) a citação pessoal do réu para integrar a relação jurídica processual e contestar, querendo, os fatos e fundamentos jurídicos, sob pena de revelia;

d) a produção de todas as provas legalmente admitidas, a serem especificadas no momento processual oportuno, além das já apresentadas nesta peça exordial;

<sup>10</sup>Eis os povos tradicionais adjacentes à comunidade de Tapera: **Varginha, Cobocó, Beira do Rio, Tanque e Pojuquinha** – fl. 126.



---

e) a condenação do réu nos ônus da sucumbência;

Por fim, informam o MPF e a DPU que não se opõe a eventual **audiência de conciliação** (artigos 319, VII, e 334, ambos do CPC).

Dá-se a causa o valor de **R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais)**.

Salvador, 01 de agosto de 2018.

VANESSA GOMES PREVITERA  
Procuradora da República

ÁTILA RIBEIRO DIAS  
Defensor Público da União