



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA _____ VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ**

"Quantos oceanos uma pomba branca deve navegar
Pra poder dormir na areia?
Sim e quantas vezes as balas de canhão devem voar
Antes de serem banidas pra sempre? (...)
Sim e por quantos anos algumas pessoas devem existir
Antes de poderem ser livres?
Sim e quantas vezes um homem pode virar a cabeça
Fingir que ele não vê (...)
Sim e quantos ouvidos um homem deve ter
Pra poder conseguir ouvir as pessoas chorarem?
Sim e quantas mortes serão necessárias até ele saber
Que pessoas demais morreram?
A resposta, meu amigo, está soprando no vento"

(BOB DYLAN, Blowin' In The Wind, 1962,
Prêmio Nobel de Literatura, 2016)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo procurador da República signatário, com suporte no art. 129, XI, da Constituição Federal; art. 5º, III, "e", e art. 6º, XII, ambos da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), art. 82, I, da Lei n. 8.078/90; bem como do art. 1º, incisos II e IV, da Lei 7.347/1985, vêm, perante Vossa Excelência, propor a presente:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

(COM TUTELA DE URGÊNCIA)

em face de:

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), pessoa jurídica de direito público, representada pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, cujo endereço é Rodovia do Murucutum, sem número, Estrada da CEASA, bairro Souza, Belém/PA, CEP 66610-903.

pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.



I – DO OBJETO DA PRESENTE DEMANDA

A presente ação visa que o INCRA a instaure, desenvolva (com eficiência e celeridade) e conclua o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, **demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos da comunidade Sítio São João (Barcarena/PA)**, assegurando a estes a participação em todas as etapas, inclusive para que a autarquia, sob pena de multa, sucessivamente (ultrapassadas as fases cujos requisitos de fato e de direito não se fizerem presentes):

(1) no prazo de 1 (um) ano, conclua a elaboração e publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), e concomitantemente, remeta o RTID aos órgãos listados no art. 12 da Instrução Normativa nº 75/2009;

(2) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias conclua a análise de eventuais contestações;

(3) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua a análise da situação fundiária, caso haja incidência em unidade de conservação constituída, área de segurança nacional, faixa de fronteira ou terra indígena;

(4) no prazo de 30 (trinta) dias, publique portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola;

(5) no prazo de 90 (noventa) dias, adote medidas cabíveis visando a retomada da área, em caso de terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre área de domínio da União;

(6) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua o estudo sobre a autenticidade e legitimidade dos títulos de propriedade particular que eventualmente incidam sobre o território, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem, e dispense a fase de desapropriação e indenização de benfeitorias de boa-fé em caso de particulares não-quilombolas que não possuam legítimo título de domínio e que não preencham os requisitos da Instrução Normativa nº 73/2012, promovendo a desintrusão, no qual se dá a notificação e retirada dos ocupantes não-quilombolas;

(7) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua o procedimento de desapropriação, visando a obtenção do imóvel, caso incida a terra em área com título de domínio particular válido e eficaz;

(8) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua o reassentamento, em outra área, caso haja famílias de agricultores não-quilombolas, desde que preencham os requisitos da legislação agrária;

(9) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua a demarcação e emita título coletivo de propriedade em nome da referida comunidade quilombola, com registro e matrícula no cartório de imóveis competente.



II – A COMUNIDADE QUILOMBOLA SÍTIO SÃO JOÃO

A **comunidade Sítio São João** é quilombola e tradicional. Houve perícia realizada pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA, que confeccionou o trabalho intitulado “Quilombolas-Indígenas do Sítio São João: formas de existência e resistência no rio Murucupi, Barcarena-Pa” (em anexo), de autoria das pesquisadoras Doutora ROSA ELIZABETH ACEVEDO MARIN e Doutora ROSANE DE OLIVEIRA MARTINS MAIA.

O trabalho concluiu que se trata de uma comunidade com tradição e consciência de identidade quilombola e indígena, que foi **expropriada, deslocada compulsoriamente de suas terras**, pela então Companhia de Desenvolvimento Industrial (CDI13) e, posteriormente, Companhia do Desenvolvimento de Barcarena (CODEBAR), empresa pública federal, hoje liquidada, passando seu patrimônio a ser administrado pela União, através da Superintendência do Patrimônio da União (SPU).

Essa Companhia foi criada para a instalação do complexo do alumínio Albrás/Alunorte, no município de Barcarena, e para a implantação de seu plano urbanístico, especialmente o Distrito denominado Vila dos Cabanos, um complexo residencial para trabalhadores das empresas instaladas na região.

O trabalho atestou também o modo de vida tradicional dos comunitários do Sítio São João. O usufruto da terra era fundamentado nos costumes e tradições familiares de várias gerações, que tinham sua própria organização social, cultural e econômica:

Os espaços domésticos e de trabalho estavam entrelaçados no cotidiano, de um modo estreito e complementar. Os mutirões eram frequentes em quase todas as atividades, a ajuda mútua garantia maior produção, e reforçava as relações de solidariedade, entre famílias, entre comunidades. O trabalho na preparação da terra e na manutenção, a caça, e a fabricação da farinha era resultado de uma ação em conjunto com a participação da família, inclusive mulheres e crianças (fl. 21).

As necessidades materiais e a reprodução social das unidades familiares do Sítio São João eram satisfeitos mediante a dinâmica de suas formas de existência e modos de vida diferenciados, através dos rios e igarapés, dos quais, juntamente com a terra e as matas, retiravam-se o sustento da família e se ofertavam mercadorias em mercados nas cidades.



As terras do Sítio São João pertencem à família Amorim por herança do Senhor José dos Santos Amorim e dos seus avós, Bertolino Alves de Amorim e Argemira Barros de Assunção. A família Barros e Amorim possui uma parentela em torno do rio Murucupi, tendo laços familiares com os quilombolas de São Sebastião do Burajuba, Sítio Conceição, Sítio São Lourenço e Sítio Cupuaçu. Viviam cercados de parentes que mantinham uma relação de ajuda mútua, prestando serviços e trabalhos uns aos outros.

Com a instalação da empresa pública CODEBAR, houve o **deslocamento da comunidade de suas terras**, promovendo assim o impacto em sua identidade cultural, deixando gerações como filhos e netos desamparados, sem estudo, moradia, e condições de prover o próprio sustento digno.

A CODEBAR promoveu diversos impactos de ordem social e ecológica no ambiente que era habitado pelos Quilombolas-Indígenas do Sítio São João. O Rio Murucupi, que era a via de entrada e saída para vários sítios, e às suas margens era dinamizada a economia do lugar, depara-se com outra realidade. Agressões em seu leito e o processo de assoreamento prejudicam todo o curso natural pelo qual era conduzida a vida das comunidades.

O território Sítio São João foi desapropriado pela CODEBAR, sem uma indenização digna às famílias que lá residiam. A família Assunção Amorim persistiu no sítio por um tempo, mesmo ameaçados pelos tratores e pela violência instalada em razão do aumento populacional causado pela instalação do complexo do alumínio.

Após anos procurando outros meios de sobreviver, voltaram ao Sítio, sempre que era possível, para coletar produtos para a subsistência. Em 2008, a família Assunção Amorim retornou definitivamente para o Sítio São João. Deparou-se com suas terras invadidas por pequenas empresas e novos moradores. Resignaram-se com uma área de apenas 7,9742 ha, que ainda está em constante ameaça de novas instalações da Alunorte .

Nesse movimento de retorno ao território, alguns familiares reconstruíram suas casas, tentaram abrir roças e fazer plantações de frutas. Pelas dificuldades decorrentes da poluição do solo, muitos deles tiveram que buscar outros meios de vida.

Trata-se em verdade de alternativas diferenciadas de um modo de vida fora das fábricas – a opção de sustento que lhe foi dada, ou imposta. O reconhecimento do território como pertencente à comunidade tradicional não é apenas uma questão de sobrevivência material, mas também uma maneira de manter as suas tradições e seu modo de vida ligado à terra, aos recursos naturais, e ao significado simbólico-histórico



que liga gerações das famílias do Sítio São João àquele espaço territorial.

Como afirma Maria dos Santos Amorim:

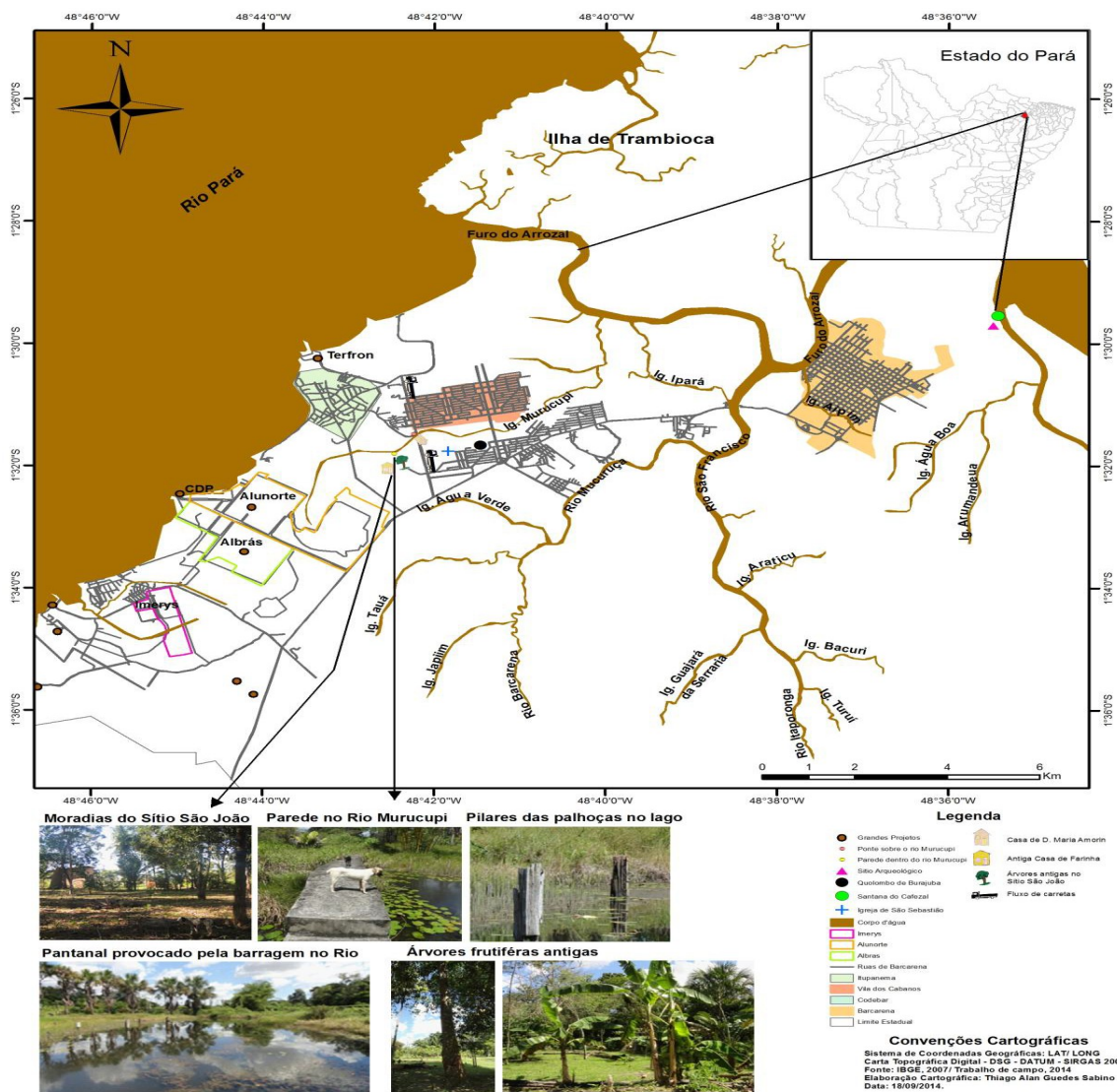
[...] e o que perturba a gente a situação que a gente vive hoje, que hoje a gente tá aqui amanhã a gente não sabe o que pode acontecer com a gente. Então estamos na busca desse documento para vê se dão sossego pra gente, porque tem os nossos netos, faz parte da nossa geração, vem nossos bisnetos aí, então até nossa história vai terminar porque é o círculo da vida né, se não tivermos alguma coisa garantido pra nós quem vai lembrar da gente amanhã, nós nascemos e nós fomos criados aqui [...] (fl. 79).

Apesar de as famílias retornarem ao Sítio São João, o confronto com autoridades tem sido constante, e os familiares continuam sendo ameaçados e enfrentam a estigmatização como “invasores”, utilizada por aqueles que desejam seu território, pelas empresas Alunorte-Albrás e até mesmo pelo Governo federal (fl. 87).

O território está hoje sob a administração da Superintendência de Patrimônio da União – SPU, a qual constantemente, através de seus prepostos, ameaça de alienação o local onde se encontra a Comunidade Sítio São João. Trata-se, em verdade, não de todo o território tradicional, posto que já alienado ou ocupado por outras famílias, mas o que sobrou na histórica resistência, como demonstra o mapa da área reivindicada:



Ministério Público Federal
 Procuradoria da República no Estado do Pará

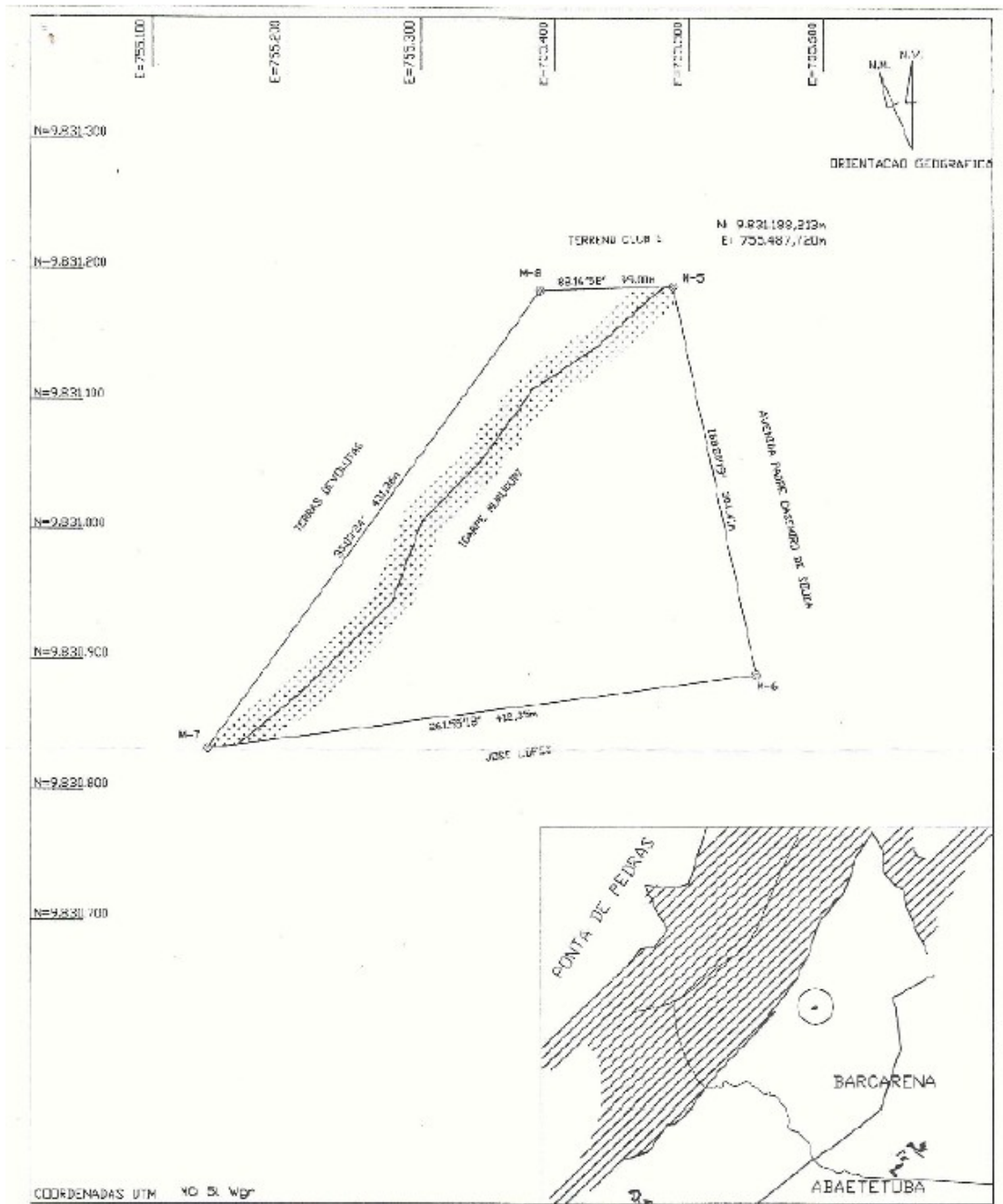


Para ser mais preciso, e para bem caracterizar o território reivindicado, traz-se à colação a planta de localização, conforme dados do INCRA:



Ministério Público Federal

Procuradoria da República no Estado do Pará



O trabalho realizado pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA, além de afastar quaisquer dúvidas acerca da existência de uma comunidade tradicional na área e de seu direito sobre a terra, traz um quadro de abandono e medo vivido pelos moradores, cuja memória e identidade, a partir de vínculos imemoriais, se confunde com a terra, para quem o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, tem uma pálida aparência de exortação poética.



O histórico acima mostra como a comunidade quilombola São João está **sem efetiva proteção jurídica causada pela ausência de demarcação e titulação do território quilombola.**

III – MORA DO INCRA NA TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA

A comunidade de remanescentes do quilombo **Sítio São João** (município de Barcarena) teve o reconhecimento de sua autodefinição como quilombola, conforme certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares, pela **CERTIDÃO DE AUTODEFINIÇÃO** emitida em 14 de outubro de 2016 (processo administrativo nº 01420.02156/2015-31).

Portanto, não mais deve pairar dúvida quanto ao caráter quilombola desta comunidade, bem como deveriam estar sanados todos os impedimentos e dificuldades que acompanhariam esta suposta incerteza – o que não ocorreu. Não só continuam sendo tratados como não-quilombolas, como também são tratados como invasores, como adiante se demonstrará.

Há interesse de agir. Urge a necessidade da presente ação. Vejamos.

O INCRA não vem cumprindo com os prazos para instaurar, desenvolver e concluir o procedimento de demarcação e titulação de terras quilombolas.

Na verdade, não se trata de mero descumprimento de prazos, mas de demora de anos. Se de um lado é correto dizer que para certas fases e atos não há prazo definido em norma, de outro não se pode concluir que se trata de um cheque em branco, no qual o INCRA pode demorar mais de uma década para demarcar um território quilombola.

A administração deve ser guiada, entre outros, pelo princípio da razoabilidade, e a duração razoável do processo administrativo.

Os procedimentos no Pará (e não é diversa a realidade no restante do Brasil) vem durando **9, 10, 11, 12, 13 anos** sem que tenha ocorrido qualquer avanço no processo de regularização fundiária das áreas quilombolas.

O INCRA sequer responde às requisições do MPF, tornando-se uma solução extrajudicial inviável, pois sem informação alguma (o INCRA não dá nem cópia de procedimento requisitado), sequer se pode realizar o acompanhamento ministerial extrajudicial do andamento dos procedimentos.

A bem da verdade, nem mesmo com intervenção do Judiciário o INCRA imprime alguma celeridade. A título de exemplo, no processo judicial nº 32726-45.2013.4.01.3900 (5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará), em que todos os procedimentos **iniciaram há mais de 9 anos, nenhum foi concluído**. Nestes processos administrativos do INCRA sub judice, passaram-se 9, 10, 11, 12, 13 anos sem que tenha ocorrido qualquer avanço no processo de regularização fundiária dos territórios quilombola de Campina, Caldeirão, Deus, Pau Furado, São Benedito,



Paixão, Salvá, São João e São José do Mutuacá, em razão da inércia administrativa, que **sequer comprovou ter iniciado** os estudos requeridos para a elaboração do respectivo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (**RTID**) na maioria das Comunidades Quilombolas do Marajó.

O processo administrativo deve ser efetivo e célere. Ressalte-se há atraso sim. A titulação de terras quilombolas decorre da previsão contida no **art. 68 do do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (1988)**, que assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Assim, **a mora é de mais de 28 (vinte e oito) anos.**

Em hipóteses similares à presente, a jurisprudência tem fixado prazo para conclusão de processo administrativo. Em recente caso envolvendo terras quilombolas, decidiu o TRF da 1ª Região:

“CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. AGRAVO RETIDO. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM PÚBLICA. REJEIÇÃO. (...)

IV - As comunidades de remanescentes de quilombos, por força do Texto Constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo-lhes assegurada, ainda, a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional.

V - Na hipótese em comento, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA quanto à prática dos atos administrativos necessários à efetiva conclusão do procedimento administrativo instaurado com a finalidade de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de quilombolas descrita nos autos, afronta o exercício pleno desse direito, bem assim, a garantia fundamental da razoável duração do processo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, no âmbito judicial e administrativo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII), a autorizar a estipulação de prazo razoável para a conclusão do aludido procedimento.

VI - Agravo retido não conhecido. Apelação provida. Sentença reformada, para julgar-se procedente o pedido formulado na petição inicial, compelindo-se as promovidas, no raio de suas respectivas competências (Decreto nº. 4.887/2003, arts. 3º, 4º e 5º), a **concluírem, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da intimação desta decisão, o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento,**



delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de remanescentes do Quilombo descrita nos autos, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5º).

(AC 200943000075437, Desembargador Federal Souza Prudente, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:26/11/2012 PAGINA:103.) (grifei)

Note-se que o Ministério Público Federal em momento algum pretende ingressar no mérito administrativo, na conveniência e oportunidade afetas ao crivo tão-somente do administrador. E não o faz por duas razões. Primeiro, porque o ato ora reivindicado é vinculado e não discricionário. Com efeito, se o procedimento vem acompanhado de estudos antropológicos e históricos, não pode a regularização ser denegada por questões que não sejam técnicas.

A segunda razão é ainda mais singela: o Ministério Público Federal não requer judicialmente decisão neste ou naquele sentido, mas apenas decisão que encerre etapa do procedimento administrativo e permita o prosseguimento do feito até final reconhecimento da terra quilombola. É claro que eventual decisão contrária há de ser devidamente motivada, autorizando, assim, a devida impugnação judicial das razões elencadas (teoria dos motivos determinantes).

Por tudo isso e considerando que a omissão é evidente, que causa gravame às comunidades interessadas, semeando a insegurança e a incerteza, não há razão plausível para que o Judiciário deixe de emanar ordem e estancar tamanha inconstitucionalidade. Pelo contrário.

Exatamente para situações como a destes autos o legislador constituinte estabeleceu que “nenhuma lesão ou ameaça de lesão será excluída do Poder Judiciário” (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal). O controle judicial dos atos administrativos é reconhecido pela unanimidade da doutrina, e a constatação de que a hipótese em testilha contempla um legítimo caso de silêncio administrativo (que é fato e não ato) nem por isso afasta o controle jurisdicional.

A falta de razoabilidade do prazo já decorrido é evidente, desmerecendo ilações maiores. Destarte, a inobservância das normas e regulamentos e a falta de zelo na conclusão do processo administrativo faz imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, sob pena da ilegalidade e inconstitucionalidade perpetuarem-se indefinidamente sem qualquer possibilidade de reação por parte do cidadão administrado.

Dessa forma, a ordem compartimentalizada de remoção do ilícito atacado não alterará o panorama fático, visto que impulsionará o procedimento, mas não assegurará a observância dos prazos seguintes, também fixados em lei. Em poucas palavras, subsistirá a angústia, a precariedade, a apreensão e, sobretudo, permanecerão desatendidos os preceitos constitucionais que tutelam as comunidades tradicionais. Logo, a proteção jurídica que se pretende nesta ação coletiva não se satisfaz com tutela de remoção do ilícito. É necessário, igualmente, determinação judicial apta a garantir a adaptação do procedimento à Constituição e à lei, com o respeito à razoável duração



do processo em todas as etapas do porvir.

Poder-se-ia argumentar, é verdade, que a decisão não pode abarcar possível e eventual silêncio administrativo ainda não ocorrido. Sucede que a mora caracterizou o presente feito administrativo, recomendando medida **inibitória** para que as omissões não se repitam e os prazos – todos eles – sejam observados tanto pelo Inbra como pela União, quando tocar a esta manifestar-se no feito.

Sobre a tutela preventiva, vale colacionar a doutrina de Luís Guilherme Marinoni, que defende ser a tutela inibitória voltada para o futuro, independentemente de estar sendo dirigida a impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito: “*A tutela inibitória, configurando-se como tutela preventiva, visa a prevenir o ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como uma tutela anterior à sua prática, e não como uma tutela voltada para o passado, como a tradicional tutela ressarcitória.*” (*Tutela Inibitória. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 27*)

É a repetição do ilícito (mora), portanto, que alicerça o pedido do Ministério Público Federal em estender eventual mandamento judicial também à União, para que esta observe fielmente os prazos legais e conclua, assim, o procedimento que se arrasta por vários anos.

A fixação dos prazos acima referidos parece bastante razoável, considerando-se a urgência da questão e as normas que tratam do assunto, inclusive as infralegais.

IV – VULNERABILIDADE FÍSICA, TERRITORIAL E CULTURAL QUE OS QUILOMBOLAS ENFRENTAM DIANTE DA FALTA DE TITULAÇÃO DE SEU TERRITÓRIO

A comunidade de remanescentes do quilombo Sítio São João vem sofrendo ao longo das décadas uma série de invasões e arbitrariedade, em vulnerabilidade física, territorial e cultural que seriam evitadas ou severamente atenuadas se houvesse demarcação e titulação da área quilombola.

Além de todo o histórico de desrespeito territorial sofrido, acima relatado, atualmente a situação não é diferente.

O cenário é de vigorosa, antiga, violenta e impune violação de direitos humanos, qualificada pelo fato de atingirem não cidadãos comuns, mas quilombolas, sujeitos de direito com proteção jurídica privilegiada, a animar efetiva proteção.

Ainda que não houvesse ameaça física, territorial ou cultural aos quilombolas, é direito destes ver demarcada e titulada suas terras – em obrigação estatal que já dura mais de 28 (vinte e oito) anos (Constituição da República de 1988).



V – DO PROCEDIMENTO PARA TITULAÇÃO QUILOMBOLA

A regulamentação da matéria é prevista no Decreto nº 4.887/2003 e complementada pela Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA.

O decreto nº 8.865 de 29 de setembro de 2016 não retirou a atribuição do INCRA para demarcar as terras de remanescentes de quilombo. O INCRA permanece com esta incumbência: a redação do decreto em momento faz tal exclusão. O que mudou é que o INCRA, junto com sua atribuição de demarcar terras quilombolas, antes era vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDA), e agora está vinculado à Casa Civil. Não economizando clareza: antes cabia ao INCRA a demarcação e titulação de terras quilombolas, vinculado ao MDA; agora, continua cabendo ao INCRA a demarcação e titulação de terras quilombolas, só que vinculado à Casa Civil.

Ainda não houve a (I) elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), no qual são realizados os estudos necessários (relatório antropológico, relatório agroambiental, cadastro das famílias, levantamento fundiário da região, planta e memorial descritivo do território) à identificação e delimitação do território quilombola; (II) publicação do RTID e contraditório, onde há possibilidade de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações, (III) publicação da portaria de reconhecimento do território”; (IV) desapropriação dos proprietários não quilombolas; (V) desintrusão, no qual se dá a notificação e retirada dos ocupantes; (VI) emissão do título coletivo de propriedade.

VI - DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DOS QUILOMBOLAS ÀS SUAS TERRAS

O direito de propriedade dos remanescentes de quilombos sobre suas terras é um direito constitucional fundamental, necessário para assegurar existência digna, livre e igual.

É direito coletivo conferido em função da qualidade da comunidade de remanescente de quilombos. Neste diapasão, o título da propriedade somente pode ser coletivo e pro indiviso. O direito também é inalienável, indisponível, imprescritível e impenhorável (art. 17 do Decreto n. 4.887/03), à semelhança do que ocorre com as terras indígenas (art. 231, § 4º, CR).

A norma do art. 68 do ADCT emana do poder constituinte originário, que é ilimitado, incondicionado e primário, ou seja, que tudo pode. Esta norma tem o condão de reconhecer a propriedade das terras, sendo o processo administrativo, e eventualmente o judicial, declaratórios deste direito, com efeitos retroativos (ex tunc). Nesta linha, a posse da comunidade, mesmo antes de concluída a regularização, é de boa-fé e com base em justo título, fundada no direito de propriedade, o que a protege de demandas tanto possessórias como reivindicatórias.

O reconhecimento da propriedade da comunidade, traço peculiar desse



direito, também equivale a uma aquisição originária para todos os efeitos civis, suplantando quaisquer direitos anteriormente adquiridos pelos remanescentes com base nos mesmos fundamentos, como o reconhecimento de “Terras de Preto”.

Mas o direito dos remanescentes de quilombos sobre suas terras não se identifica com os institutos tradicionais civilistas, não se aplicando a eles a disciplina comum dos Direitos Reais do Código Civil e da proteção possessória do Código de Processo Civil. Trata-se de posse e propriedade tradicionais, institutos de Direito Constitucional, como bem fixou o Supremo Tribunal Federal em relação aos direitos dos índios às suas terras:

“O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. Donde a clara inteligência de que OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA.”
(Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol - Pet 3388 / RR, Min. CARLOS BRITTO, 19/03/2009)

Nada obstante, prevaleceu no âmbito federal o entendimento da necessidade de desapropriação das áreas. Os direitos incidentes sobre terras de quilombo, se não forem nulos, não estiverem prescritos, não tiverem sofrido pronunciamento de comisso ou não tiverem perdido a eficácia, serão desapropriados mediante indenização, por interesse social, com fundamento no art. 13 do Decreto n. 4.887/03. Apesar de se tratar de desapropriação para fins de proteção do patrimônio cultural brasileiro (216, § 1º, CR), chegou-se a pensar na adoção da desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184, CR), concluindo-se pela adoção da chamada desapropriação por interesse social genérico, com base na Lei 4.132/62.

Além do art. 68 do ADCT, a Convenção nº 169/OIT, tratado internacional com *status* supralegal, assegura a proteção das terras dos povos indígenas e os chamados povos tribais, entre os quais devem ser incluídas as comunidades quilombolas.

As cortes internacionais e as cortes constitucionais da América do Sul têm assegurado a aplicação da Convenção nº 169/OIT não apenas à concepção de povos indígenas (*Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*14), mas também à de povos tidos como tribais, com características bastante semelhantes às das comunidades quilombolas. Tal entendimento vem sendo frequentemente reiterado pelos tribunais constitucionais da América Latina. As comunidades quilombolas vêm sendo reconhecidas pelo próprio Poder Executivo brasileiro como destinatárias e sujeitos de direito da referida convenção, como se depreende do chamado de consulta pública para regulamentação do “direito à consulta prévia” previsto no tratado.

Não poderia ser diferente, já que toda a legislação interna se alinha, na compreensão do tema, às diretrizes estabelecidas pela Convenção nº 169/OIT para povos indígenas e os chamados “povos tribais”. Nesse sentido, conforme a realidade enfrentada em cada localidade, os povos tradicionais acabam se reconhecendo como tais, como ocorre com ribeirinhos, seringueiros, extrativistas, quilombolas e outros.

Nesse sentido, cabe observar que a conceituação prevista no art. 2º do



Decreto nº 4.887/2003 (“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.”) está intrinsecamente relacionada à definição prevista no art. 1º da Convenção nº 169/OIT para povos tribais (povos cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial) e no seu art. 5º:

“Artigo 5º

Ao se aplicar as disposições da presente Convenção:

- a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e devese-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente;
- b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos;
- c) deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho”.

No que tange aos direitos das comunidades sobre suas terras, são esclarecedores os artigos 13 e 14 da Convenção:

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão **respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.**
2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de **territórios**, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. **Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.** Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva



dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Note-se que os referidos artigos positivam noções essenciais para o exercício das identidades coletivas asseguradas pelo art. 68 do ADCT. Nesse ponto, impende destacar a ideia de território, que vai além do mero espaço físico das comunidades, constituindo-se em local de **sobrevivência física e cultural desses grupos**. Assim, indo além do conceito de “terras” - espaço físico destinado à moradia e produção -, concebe-se o território como **espaço de pertencimento das comunidades para a reprodução de seus modos de vida, costumes e relações sociais**.

Diante disso, qualquer atitude que tente violar o direito dessas comunidades às suas terras e territórios repercutirá certamente em seus direitos fundamentais ao exercício de seus modos de vida. Uma coisa não está dissociada da outra, razão pela qual qualquer tentativa de remoção das comunidade afetará o núcleo essencial de seus direitos fundamentais.

O direito à posse das áreas ocupadas por remanescentes de quilombo possui natureza indivisível e coletiva, como se infere do art. 17 do Decreto 4.887/03, que estabelece que o título de propriedade respectivo deve ser "coletivo, pró-indiviso ..., com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade e de impenhorabilidade". Trata-se de direito protegido independentemente da titulação das terras, porquanto é reconhecido diretamente pela Constituição Federal.

O STJ adotou o correto entendimento de que as comunidades quilombolas têm o direito à posse das terras tradicionalmente ocupadas antes da titulação das suas áreas.

No julgamento do REsp 963.060/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, a Corte rechaçou uma ação de reintegração de posse movida contra integrante de comunidade quilombola ainda não reconhecida oficialmente pelo INCRA, averbando, na ementa do acórdão, que os "quilombolas têm direito à posse das áreas ocupadas pelos seus ancestrais até a titulação definitiva, razão pela qual a ação de reintegração de posse movida pela União não há de prosperar, sob pena de por em risco a continuidade desta etnia, com todas as suas tradições e culturas" (DJ 19/03/2010).

A decisão foi tomada a partir de voto do Ministro Luiz Fux, que destacou:

“Os remanescentes das comunidades dos quilombos, por força da Constituição póspositivista de 1988, ideário de nossa nação que funda o Estado Brasileiro na Dignidade Humana, no afã de construir uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades, o que representa o respeito às diferenças, ostentam direito à justa posse definitiva que mantém, mercê de a mesma conferir-lhes o direito a titulação, consoante o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (...) Destaque-se, ainda, que a tutela empreendida pela legislação infraconstitucional (dec 4.887/03) e constitucional (ADCT, 68) não se esgota com a mera expedição de títulos de propriedade, senão com o desígnio de respeito a comunidades que compõem o



Estado Brasileiro Democrático e Pluriétnico, viabilizando a perenização das tradições culturais, cumprindo a promessa constitucional de uma sociedade plural, justa e solidária. Com efeito, a posse dos denominados quilombolas é garantida pela Constituição Federal até a titulação definitiva"

O próprio texto constitucional operou a afetação das terras ocupadas pelos quilombolas a uma finalidade pública de máxima relevância, porquanto está relacionada a direitos fundamentais de uma minoria étnica vulnerável: o seu uso, pelas próprias comunidades, de acordo com os seus costumes e tradições, de forma a garantir a reprodução física, social, econômica e cultural dos grupos em questão.

Assim, os remanescentes de quilombos podem se valer de todos os instrumentos processuais adequados à efetivação e à proteção do seu direito à posse do território étnico, mesmo antes da desapropriação, e até independentemente dela, contra o proprietário ou contra terceiros.

VII - TUTELA DE URGÊNCIA

O quadro narrado evidencia a necessidade patente de concessão de tutela de urgência por esse juízo, no intuito de que seja conferido andamento ao processo administrativo, com a prolação de decisão que o encerre. Busca-se superar a mora na titulação do território quilombola, por parte do INCRA, assegurando-se a duração razoável do processo.

Deve-se ressaltar que o ilícito não se confunde com o dano. O ilícito é a causa do dano, e nem sempre vem acompanhado deste. Sobre o tema, Luiz Guilherme Marinoni aponta que “para remover o ilícito ou a causa do dano basta restabelecer a situação que era anterior ao ilícito. Dessa maneira ocorrerá a sua supressão, secando-se a fonte capaz de gerar o dano”.

A verossimilhança das alegações decorre da norma constitucional prevista no art. 68 do ADCT, das normas supralegais contidas na Convenção nº 169/OIT e em normas infralegais que estabeleceram prazos para o processo e estão sendo flagrantemente descumpridas.

Ao mesmo tempo, a mora na regularização do território quilombola é patente, dura mais de uma década, (28 anos – art. 68, ADCT da Constituição de República de 1988) cabendo ao INCRA concretizar o processo administrativo com celeridade.

Por sua vez, o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação reside no risco de perda do território e ocorrência de conflitos que afetem a comunidade, narrados à exaustão em capítulo retro. Além disso, a instabilidade permanente causa insegurança jurídica na convivência entre os quilombolas.

Há um cenário de inércia do demandado, o que não encontra guarida numa leitura sistemática da legislação vigente.

Assim, as medidas requeridas em sede de tutela de urgência são *adequadas*, pois representam um meio idôneo a fazer cessar a violação aos direitos



desses povos tradicionais. Mostram-se *necessárias*, uma vez que não existe outro meio menos gravoso, ainda mais diante do risco iminente de retirada da comunidade. Por fim, a concessão do provimento jurisdicional se mostra *proporcional*, em sentido estrito, uma vez que, em juízo de concordância prática, se mostram plenamente conciliáveis o direito da comunidade quilombola ao seu território e a duração razoável do processo administrativo.

VIII - DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer a Vossa Excelência:

A) seja a presente ação civil pública autuada e recebida;

B) a concessão de tutela de urgência, para que o INCRA instaure, desenvolva (com eficiência e celeridade) e conclua o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, **demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos da comunidade Sítio São João (Barcarena/PA)**, assegurando a estes a participação em todas as etapas, inclusive para que a autarquia, sob pena de multa, sucessivamente (ultrapassadas as fases cujos requisitos de fato e de direito não se fizerem presentes):

(1) no prazo de 1 (um) ano, conclua a elaboração e publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), e concomitantemente, remeta o RTID aos órgãos listados no art. 12 da Instrução Normativa nº 75/2009;

(2) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias conclua a análise de eventuais contestações;

(3) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua a análise da situação fundiária, caso haja incidência em unidade de conservação constituída, área de segurança nacional, faixa de fronteira ou terra indígena;

(4) no prazo de 30 (trinta) dias, publique portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola;

(5) no prazo de 90 (noventa) dias, adote medidas cabíveis visando a retomada da área, em caso de terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre área de domínio da União;

(6) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua o estudo sobre a autenticidade e legitimidade dos títulos de propriedade particular que eventualmente incidam sobre o território, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem, e dispense a fase de desapropriação e indenização de benfeitorias de boa-fé em caso de particulares não-quilombolas que não possuam legítimo título de domínio e que não preencham os requisitos da Instrução Normativa nº 73/2012, promovendo a desintrusão, no qual se dá a notificação e retirada dos ocupantes não-quilombolas;

(7) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua o procedimento de desapropriação, visando a obtenção do imóvel, caso incida a terra em área com título



de domínio particular válido e eficaz;

(8) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua o reassentamento, em outra área, caso haja famílias de agricultores não-quilombolas, desde que preencham os requisitos da legislação agrária;

(9) no prazo de 90 (noventa) dias, conclua a demarcação e emita título coletivo de propriedade em nome da referida comunidade quilombola, com registro e matrícula no cartório de imóveis competente.

C) a citação do réu para apresentação de resposta aos termos da presente demanda;

D) ao final, a confirmação da tutela de urgência, em julgamento do processo com resolução do mérito, pela procedência integral dos pedidos, acima transcritos.

E) que eventual multa a ser aplicada seja recolhida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo em análise, e assim não entendendo Vossa Excelência, seja recolhida sob o código de Guia de Recolhimento da União (GRU) nº 13920-3, com o título “MPF – Recuperação de Recursos – Combate à Corrupção e Proteção de Outros Direitos Difusos”;

F) A dispensa do autor do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, à vista do disposto no art. 18 da Lei 7.347/85;

G) Sendo a questão de mérito unicamente de direito, e meramente pendente de análise documental, seja julgada antecipadamente a lide, nos termos do art. 355, I, do Código de Processo Civil, ou, se outro o ilustrado entendimento desse DD. Juízo Federal, seja deferida a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, notadamente documentos, depoimento pessoal dos representantes legais do réu, oitiva de testemunhas, realização de perícias e inspeções judiciais, dentre outros oportunamente especificados.

Dá-se a causa o valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), para fins meramente fiscais.

Belém/PA, 06 de novembro de 2016.

PATRICK MENEZES COLARES
Procurador da República