



EXMO(A). SR(A). DR(A). JUIZ(A) FEDERAL DA 14ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DA BAHIA.

Distribuição por Dependência ao Processo nº 17659-26.2015.4.01.3300

URGENTE

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, vem à presença de Vossa Excelência, em defesa do meio ambiente e do patrimônio público, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, nos artigos 5.º, inciso III, alíneas “a”, e “d”, e 6.º, inciso VII, alínea “b”, da Lei Complementar n. 75/93, e nos artigos 1.º, incisos I e IV, e 5.º, da Lei n. 7.347/85, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de liminar**

em face de

1. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, criada por força do Decreto-lei n.º 1.110/70, a ser citada na pessoa do Sr. MARCOS ANTÔNIO SILVA NERY, Superintendente Regional da Bahia, que pode ser encontrado na Av. Ulisses Guimarães, 640 - Centro Administrativo, CEP 41.213-000, Salvador/BA;

2. ESTADO DA BAHIA, pessoa jurídica de direito público, devendo ser citado através da Procuradoria-Geral do Estado, com sede na 3ª Avenida, n. 310, Centro Administrativo da Bahia, CEP: 41.745-005, Salvador/BA; pelas razões fáticas e jurídicas a seguir aduzidas.



3. CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE S/A, sociedade anônima, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 12.160.75/0001-90, com sede na Rua Doutor José Peroba, n. 297, 7º andar, Stiep, CEP: 41.770-235, Salvador/BA; pelas razões fáticas e jurídicas a seguir aduzidas.

I. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

A presente Ação Civil Pública destina-se à promoção da tutela dos direitos territoriais dos integrantes da comunidade quilombola denominada Quingoma, que reivindica a titulação das suas terras na condição de remanescente de quilombos, localizada no município de Lauro de Freitas/BA, em face da omissão do INCRA em proceder, adequada e tempestivamente, às medidas administrativas necessárias à identificação, reconhecimento, delimitação e titulação da área ocupada pelo segmento étnico referido.

A omissão administrativa da autarquia representa lesão à integridade da posse e da propriedade do possível grupo tradicional, em franca contrariedade à dicção do art. 68 do ADCT da CF/88, devido à situação de instabilidade originada pela possibilidade de perda das terras.

Tal situação de instabilidade, no caso, é agravada em razão da construção da Via Expressa Contorno de Lauro de Freitas, empreendimento realizado pelo Governo do Estado da Bahia em parceria com a Prefeitura de Lauro de Freitas e a Concessionária Bahia Norte (CBN), que ligará as rodovias CIA-Aeroporto (BA-526) e Estrada do Coco BA-099, afetando diretamente a área ocupada pelo quilombo de Quingoma.

Assim, pretende-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 nº 5416000243/2013-00, com as medidas necessárias à identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras respectivas remanescentes de quilombo localizadas em Quingoma, município de Lauro de Freitas/BA, em prazo razoável, especialmente quanto à conclusão e efetiva publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, na forma do Decreto nº 4887/03 e da Instrução Normativa do INCRA nº 57. Ademais, pretende-se a paralisação das obras da Via Expressa de Lauro de Freitas na área



ocupada pelo Quilombo Quingoma de Dentro, enquanto não concluído o processo de demarcação, ou, ao menos, a elaboração do mencionado RTID.

II. DA DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

Tramita na 14ª vara federal desta Seccional Ação de Usucapião com pedido liminar de manutenção de posse, tombada sob o n. 17659-26.2015.4.01.3300, ajuizada por moradores da Comunidade Remanescente de Quilombo do Quingoma do município de Lauro de Freitas/BA contra a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, objetivando a declaração do domínio dos autores sobre a área dos seus respectivos imóveis usucapiendos, bem como a declaração do domínio e outorga do título coletivo e pró-indiviso em favor dos moradores da comunidade.

Tal ação tem por causa de pedir, em síntese, a suposta prática de atos turbatórios da posse dos moradores da mencionada comunidade quilombola por parte da CONDER, empresa pública vinculada ao Estado da Bahia.

No particular, cumpre assinalar que durante a gestão do Governador Paulo Souto, mais precisamente em 2008, a CONDER era responsável por desenvolver o projeto da Via Metropolitana Camaçari Lauro de Freitas, então denominada de “Ligação Estrada do Coco / CIA – Aeroporto e sua integração com o sistema viário de Salvador”, cujo traçado da obra passaria por cima da área de abrangência da comunidade de Quingoma. Assim, desde então os integrantes da comunidade passaram a ser frequentemente demandados judicialmente em processos de reintegração de posse.

Ocorre que, no ano de 2009, já na gestão do Governador Jaques Wagner, o assunto foi remetido pelo Governo do Estado para a Concessionária Bahia Norte, a quem competiu elaborar o Projeto Executivo e posteriormente, a partir de 2015, a implantá-lo.

É cediço que o Novo Código de Processo Civil, em seu art. 286, inc. III, prevê a distribuição por dependência ao juízo prevento sempre que houver ajuizamento de ação que, embora não seja conexa com outra já em curso, possa gerar o risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias.



Nessa esteira, considerando que a presente Ação Civil Pública destina-se à promoção da tutela dos direitos territoriais dos integrantes da mesma comunidade quilombola, localizada no município de Lauro de Freitas/BA, que reivindica a titulação das suas terras na condição de remanescente de quilombos, **justifica-se a distribuição por dependência do presente feito ao Processo nº 17659-26.2015.4.01.3300, o que ora é requerido.**

III. DOS FATOS

A Comunidade “QUINGOMA”, em data de 13 de junho de 2013, foi certificada pela Fundação Cultural Palmares, que a reconheceu como Remanescente das Comunidades dos Quilombos, conforme comprovado pela Certidão de Autorreconhecimento juntada às fls. 142 dos autos. A partir de então foi propulsionada intensa luta pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas, que culminou na instauração do processo nº 54160.002243/2013-00 perante a Superintendência Regional do INCRA no Estado da Bahia, para consecução de tal finalidade.

Em **20.05.2015**, o Superintendente Regional do INCRA na Bahia, por meio do ofício nº 1151/2015, informou que ainda não havia iniciado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da mencionada comunidade, pois, para a realização deste, seria necessária a atuação de uma equipe técnica interdisciplinar, composta inclusive por um profissional de antropologia. Além disso, informou acerca da intensa demanda com objeto semelhante, ao tempo que alegou que o seu quadro de pessoal seria extremamente reduzido, o que limitaria a capacidade de atendimento dos pleitos de regularização.

Mais adiante, instado a apresentar informações atualizadas acerca do andamento do procedimento de regularização fundiária da supracitada comunidade, o INCRA reiterou a informação, por meio de ofício protocolado em **10.11.2015**, de que ainda não havia iniciado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da comunidade Quilombola de Quingoma. Afirmou, na oportunidade, entretanto, que estava acompanhando a elaboração do Relatório Antropológico, cujo profissional responsável pelo estudo foi contratado pela Concessionária Bahia Norte, como compromisso previsto no Termo de Cooperação Técnica firmado com a Defensoria Pública do Estado da Bahia, as Associações da Comunidade de



Quingoma e a Concessionária, esta última interessada na implementação da Via Expressa Contorno de Lauro de Freitas.

Entretanto, a Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais noticiou, **ainda em novembro de 2015**, que a Concessionária Bahia Norte rescindiu unilateralmente o contrato da pesquisadora antropóloga que havia sido contratada para elaboração do relatório antropológico, o que motivou a propositura de ação de obrigação de fazer pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, em trâmite perante a 1ª Vara da Fazenda Pública de Lauro de Freitas, com fulcro no descumprimento do aludido Termo de Cooperação, celebrado em abril de 2015.

Novamente instado a apresentar informações atualizadas acerca do andamento do processo administrativo, o INCRA informou que o RTID ainda se encontrava em elaboração, dessa vez por meio de novo Termo de Acordo de Cooperação Técnica e de Compromisso, firmado, desta feita, com o Estado da Bahia e com a Concessionária Bahia Norte, assinado **em 06 de novembro de 2015**.

De acordo com Plano de Trabalho oriundo do aludido Termo de Acordo de Cooperação Técnica e de Compromisso, datado de **26 de janeiro de 2016**, a previsão para conclusão dos trabalhos do RTID da comunidade quilombola de Quingoma se daria em três meses, conforme se depreende do Cronograma Físico adiante colacionado:

CRONOGRAMA FÍSICO													
Nº	ATIVIDADES E PRODUTOS	MÊS 1				MÊS 2				MÊS 3			
	ATIVIDADES	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Relatório antropológico												
2	Levantamento fundiário												
3	Planta e Memorial Descritivo												
4	Cadastro das famílias												
5	Levantamento de sobreposições												
6	Parecer conclusivo												
PRODUTOS													
7	Relatório acomp. 1												
8	Relatório acomp. 2												
9	RTID												



Todavia, o INCRA informou, por meio de ofício protocolado em **04.05.2016**, que **ainda não havia recebido nenhum produto conclusivo** para composição do RTID, o que revela evidente descumprimento do cronograma inicialmente pactuado.

Ora, é inegável que a elaboração de um Relatório Técnico de Identificação e Demarcação de territórios ocupados por uma comunidade remanescente de quilombolas é uma fase complexa do processo de titulação e que demanda devidos cuidados e tempo. No entanto, a mora acentuada e injustificável do Poder Público na conclusão dos trabalhos de regularização fundiária traz graves consequências às comunidades quilombolas, na medida em que, sem a titulação da terra, a insegurança jurídica permeia sobre aqueles povos tradicionais, sujeitando-os a pretensões externas de posse, alienação a *non domino*, usucapião e penhora, bem assim a atos de hostilidade os mais diversos.

Especificamente em relação à comunidade Quingoma, é de se observar a urgência que o caso requer diante do estágio em que se encontram os conflitos na área e suas consequências.

De acordo com os relatos dos seus moradores, a comunidade em comento, estabelecida no município de Lauro de Freitas/BA, vem sendo assediada constantemente por posseiros e prepostos de grandes construtoras, pois, apesar de se tratar de área não urbanizada, situa-se em local de grande especulação imobiliária.

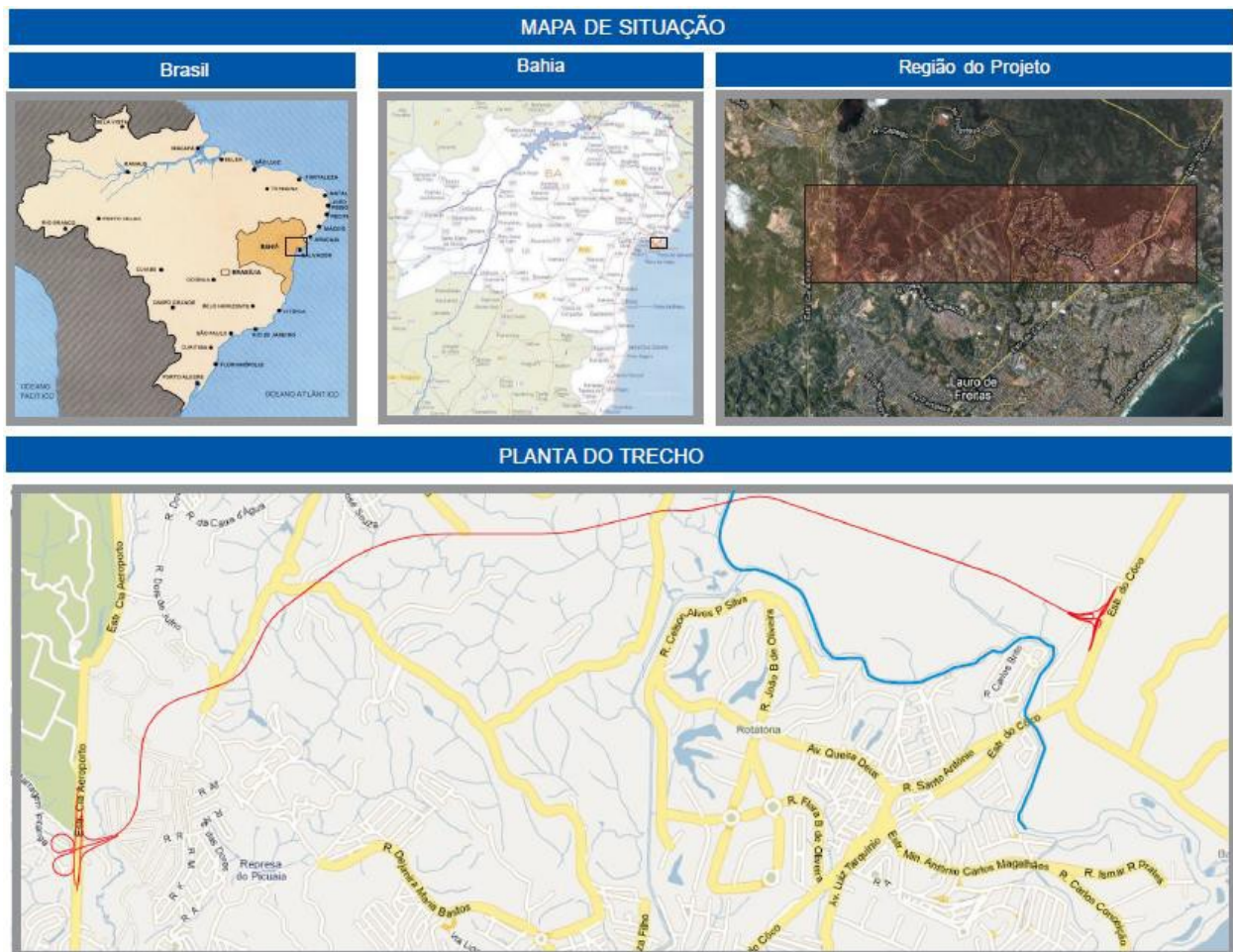
Desde 2008, integrantes da comunidade passaram a ser demandados judicialmente em processos de reintegração de posse, além de ocorrerem diversos incidentes violentos, com incêndio de barracos e agressões físicas, a exemplo das ocorrências registradas na 27ª Delegacia Territorial de Lauro de Freitas sob os números 0272013002812 (13.05.2013), 0272013005271 (11.09.2013), 0272013005321 (13.09.2013) e 0272014004273 (24.02.2014).

Acrescentam que desde 2013 a comunidade vem sendo constantemente invadida por prepostos de construtoras, que adentram seu território sem autorização e à força, fazendo uso de escolta armada, na grande maioria das vezes para realizar estudos de topografia, a exemplo da ocorrência registrada na 27ª Delegacia Territorial de Lauro de Freitas sob o nº 0272014001051 (24.02.2014).



Esse quadro de assédio e invasões à comunidade chegou ao conhecimento do Ministério Público Federal, culminando na instauração do Inquérito Civil nº 1.14.000.002206/2014-37. No curso das investigações, restou apurado que o Governo do Estado da Bahia, em parceria com a Prefeitura de Lauro de Freitas e a Concessionária Bahia Norte (CBN) construiria uma via expressa ligando as rodovias CIA - Aeroporto (BA-526) e Estrada do Coco BA-099, sendo que esta via passaria pela área da comunidade quilombola de Quingoma de Dentro, o que explica, portanto, o constante assédio sofrido pela comunidade.

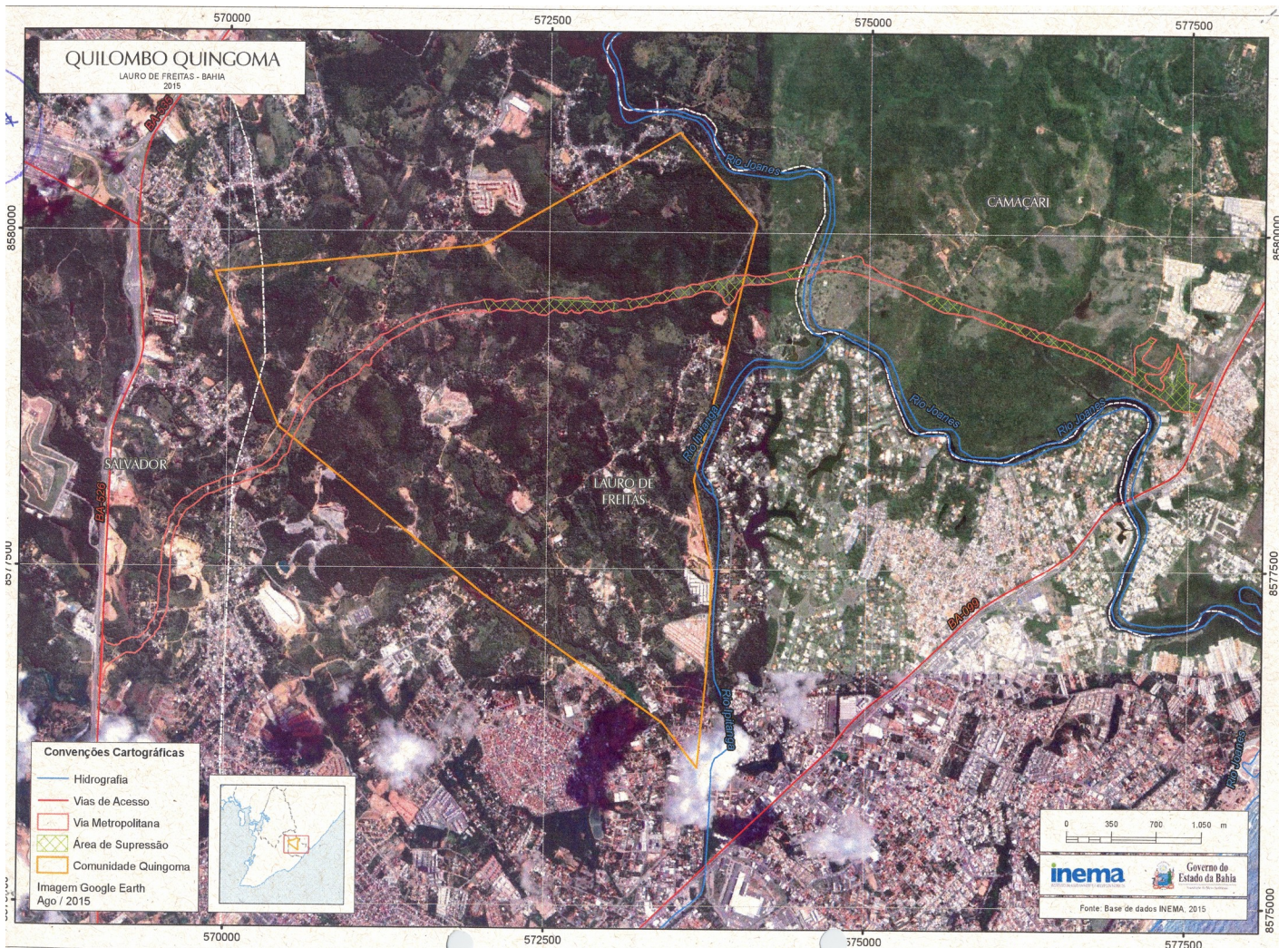
A título de ilustração, confira-se planta do trecho da obra, extraída do Licenciamento Ambiental constante do Inquérito anexo:





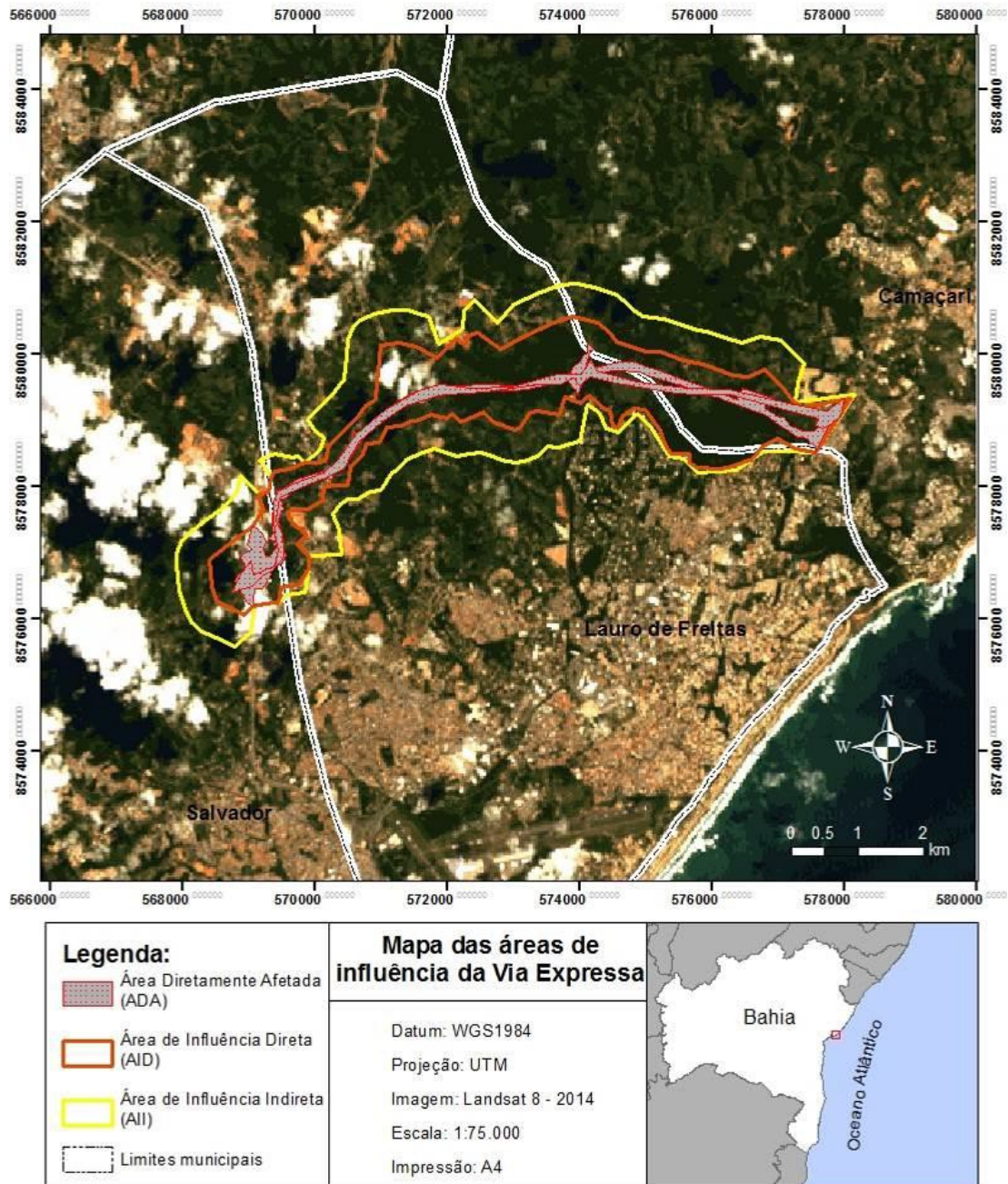
O mencionado empreendimento rodoviário, denominado Via Expressa Contorno de Lauro de Freitas, encontra-se licenciado em nome da Concessionária Bahia Norte, por meio da Licença Prévia publicada através da Portaria INEMA nº 8581, de 12 de outubro de 2014, e da Licença de Instalação publicada através da Portaria nº 8971, de 18 de dezembro de 2014, constando ainda uma licença de alteração do empreendimento publicada através da Portaria nº 10.513, de 30 de setembro de 2015.

O INEMA confirmou que tal empreendimento seria realizado na área de abrangência da comunidade de Quingoma de Dentro, conforme se depreende do mapa encaminhado por aquela autarquia (fls. 440 do IC anexo):





O impacto que a realização de tal empreendimento causará na região pode ser constado na imagem que segue:





Não obstante o evidente impacto que o empreendimento em comento causaria na comunidade, os representantes desta foram categóricos ao afirmar que **não foi promovido qualquer tipo de contato direto com os quilombolas no intuito de explicar o projeto, indicar alternativas bem como no sentido de ouvir os interesses da comunidade envolvida (fls. 179/180 do IC anexo).**

Visando confirmar a informação, requisitou-se à AGERBA, na condição de tomadora dos serviços da Concessionária Bahia Norte, que esclarecesse se houve consulta à Comunidade Quingoma de Dentro quando da elaboração do traçado do empreendimento rodoviário em comento. Em resposta, a referida autarquia informou que a Concessionária realizou no dia 20.03.2015 uma reunião pública, com o objetivo de explicar detalhadamente o projeto, oportunidade em que teriam sido esclarecidas dúvidas sobre o processo de reassentamento e desapropriação.

Ademais, assinalou que o Projeto foi apresentado outra vez em 13.05.2015, durante uma audiência pública na Câmara de Vereadores de Lauro de Freitas e nos dias 19, 20 e 29 de maio, em 16 de junho, 18 e 23 de julho de 2015 foram realizadas reuniões para esclarecimentos sobre o Projeto na comunidade de Quingoma.

De se ver, portanto, que **todas as consultas mencionadas se deram em momento posterior ao início das obras do empreendimento viário**, cuja ordem de serviço foi assinada pelo Governador do Estado da Bahia em 14 de janeiro de 2015, em flagrante descumprimento à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre povos indígenas e tribais, na medida em que não se levou em consideração os direitos relativos à consulta livre, prévia e informada de tal comunidade.

Além disso, observa-se que as licenças ambientais foram expedidas pelo INEMA e Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Lauro de Freitas – SEMARH sem o devido acompanhamento da Fundação Cultural Palmares, instituição que deve obrigatoriamente se manifestar sobre as medidas de controle e mitigação de impactos socioambientais decorrentes de atividades e empreendimentos a serem realizados na área de abrangência de territórios quilombolas.



Essa informação restou confirmada pela própria Fundação quando da realização da Audiência Pública promovida pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, no dia 13.05.2015, conforme se depreende da fala registrada em ata de seu Representante Regional nos estados da Bahia/Sergipe, Dr. Fábio de Santana, *in verbis*:

(...) Relatou a importância adentrar na Comunidade Quilombola e verificar quais ausências de políticas públicas, antes de dar entrada em um empreendimento. (...) Com relação ao questionamento do Presidente da sessão, informou que a Fundação Cultural Palmares, oficializou duas vezes ao INEMA, solicitando os Estudos de Impactos Ambientais (EIA), para estudo e manifestações no processo de Licenciamento Ambiental, em curso. **A FCP não participou do processo, os processos legais foram atropelados, destacou ser isso uma infração muito grave.** E a SEPROMI, oficiou também duas vezes ao INEMA. Por isso, é importante todo esse levantamento histórico dos Marcos Legais, para atenção na tratativa de inserção de empreendimentos em Comunidades Tradicionais (...). (Grifos acrescidos). (fls. 330 do IC anexo).

No mesmo sentido, a Concessionária Bahia Norte, por meio de manifestação encaminhada a este *parquet*, afirmou que cumpriu todas as exigências legais solicitadas pelo órgão ambiental durante o processo de licenciamento ambiental, **mas que dentre estas exigências não houve solicitação de consulta ou anuência da Fundação Palmares.** Afirmou-se, por ocasião da resposta, ainda, que:

Acreditamos que esta demanda não tenha sido realizada, em virtude do quanto prescrito na Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015, no sentido de que para fins de licenciamento ambiental somente são consideradas aquelas que tenha sido reconhecidas por RTID devidamente publicado, não só, também pelo fato de que até então não se tinha conhecimento sobre a presença de comunidade quilombola naquela região.

Sobre o tema, note-se que o processo de licenciamento ambiental da VMCLF foi iniciado em 2010 e a comunidade remanescente de quilombola do quingoma somente foi certificada pela Fundação no ano de 2013.

Caso houvesse sido instada a consulta a Fundação Palmares, a Concessionária jamais se esquivaria de cumprir com o que lhe fosse solicitado. Esclarecemos ainda que, até o presente momento, não foi concluído o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID do 'quilombo de Quingoma', razão pela qual não há uma poligonal com amparo técnico-legal que possa ser utilizado por esta Concessionária para tal finalidade.



Assim que teve conhecimento da existência da aludida comunidade quingoma, e por entender que o conhecimento da real área quilombola é essencial para que possamos estudar eventuais medidas de compensação em razão da interação com a futura via, a Concessionária Bahia Norte firmou um Termo de Cooperação Técnica, em junho de 2015, junto à Defensoria Pública do Estado da Bahia, por meio do qual associações de moradores do Bairro de Quingoma autorizaram o início dos trabalhos de (i) 'cadastro físico e social' (com levantamento topográfico e georeferenciamento) e de (ii) 'pesquisa arqueológica' e, em contrapartida, a Concessionária custearia a contratação de uma antropóloga para fins de elaboração de um (iii) relatório antropológico que é de interesse da Comunidade certificada como remanescente de quilombola. (Grifos acrescidos) (fls. Anexo 2 do Inquérito Civil).

Da passagem transcrita, depreende-se que a Concessionária Bahia Norte alega ter tomado conhecimento acerca da existência da comunidade de Quingoma na área de abrangência do empreendimento viário no período da audiência pública promovida pela Defensoria Pública Estadual, ocorrida **em 13.05.2015**, e que, assim que soube da existência de tal comunidade, firmou Termo de Cooperação Técnica visando obter conhecimento da real área quilombola, a fim de estudar eventuais medidas de compensação em razão da interação com a futura via.

Ocorre que essa informação vai de encontro com os demais elementos probatórios constantes do Inquérito Civil anexo.

Segundo a AGERBA, a Concessionária Bahia Norte, em atendimento às condicionantes determinadas pelo INEMA para o processo de licenciamento ambiental do empreendimento, realizou uma reunião pública no dia **20.03.2015**, com o objetivo de explicar detalhadamente o projeto, ocasião em que se fizeram presentes os representantes das comunidades diretamente afetadas pelo Projeto (Capelão e Parque São Paulo). A mencionada Agência registrou, contudo, que os moradores da região de Quingoma, **em que pese tenham sido convidados**, não se fizeram presentes na reunião.

E não é só. Durante a reunião pública promovida pela Defensoria Pública, a Sra. Leana Mattei, técnica da Área de desenvolvimento Socioambiental da Bahia fez as seguintes considerações:

(...) a Concessionária convive com essas realidades sociais e até o momento eles não levaram nenhum impacto para a comunidade de Quingoma. **Tentaram entrar em Quingoma, no dia 14 de agosto, mas foram barrados. Comunicaram oficialmente o**



Governo do Estado. E o Governo ficou responsável de fazer a ponte com a comunidade. Não deu retorno, nesse período estabeleceram contato com Ana Lucia, Presidente da Associação Agrícola Novo Horizonte, que relatou toda a realidade do quilombo. Nunca precisaram de apoio policial, diretamente, para entrarem nas Comunidades, isso só acontece em algumas situações de manifestações. As informações, como: a derrubada de cercas, matança de bichos e qualquer violência, não foram provocadas por eles. Garantiu e deu a palavra. Desde o dia 14 de agosto, não voltaram na comunidade. Caso fosse necessário fazer qualquer medição usariam drones. Ainda não utilizaram esse equipamento por entenderem que esse processo tem que ser alinhado com a Comunidade. Enfatizou que o contrato com o Governo é de vinte e cinco anos, portanto, não irão embora após a construção, será estabelecida uma relação com a comunidade. **Concluiu, que receberam informação errada do Governo que era um Assentamento de Sem terra, começaram a entender que é uma Comunidade Quilombola. Mesmo assim, não fizeram nada errado, estavam cumprindo as leis que foram impostas a eles. Ainda não existe nenhuma legislação hoje que diga que nós não podemos passar a obra numa área Certificada de Quilombo.** Mas estão disposto, dialogar para evitar o menor impacto possível ao Quilombo. (...). (Fls. 341 do IC anexo) (Grifos nossos).

Desse modo, resta claro que a Concessionária Bahia Norte tinha conhecimento acerca da existência da Comunidade de Quingoma na área de abrangência do empreendimento antes do início da construção da via, mas que tal informação só teria chegado a seu conhecimento de forma tardia, uma vez que durante todo o processo de licenciamento a presença da comunidade na região, e as consequências que isso traz, não foram consideradas.

Isso se deu, segundo a Companhia Bahia Norte, em razão do governo ter lhe passado informação equivocada, no sentido de que não se tratava de comunidade quilombola, mas sim de assentamento de sem-terra.

No particular, chama atenção a omissão do Estado diante dos interesses daquela comunidade tradicional, mormente em razão de ser de seu conhecimento a existência de tal comunidade, conforme faz prova o Ofício CPTC nº 22/2014, encaminhado pela Coordenação de Políticas para as Comunidades Tradicionais, do Estado da Bahia, ao INEMA, solicitando um levantamento dos empreendimentos com licenciamento em aberto a serem realizados na área de abrangência daquela comunidade, a fim de subsidiar a pesquisa e possibilitar o diálogo com os empreendedores (fls. 238/243 do IC anexo).

Frise-se que a missiva em referência fora acompanhada do traçado estimado da poligonal do Quilombo, elaborado pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário da SEAGRI, a



pedido da SEPROMI, o que denota que o Estado da Bahia não apenas tinha conhecimento acerca da existência da Comunidade na região, como também sabia qual era a dimensão estimada da área pertencente ao quilombo de Quingoma.

Diante dessas informações é que foi instaurado no âmbito da Procuradoria da República na Bahia o Inquérito Civil nº 1.14.000.003319/2015-31, visando à apuração dos fortes indícios de irregularidade no processo de licenciamento ambiental envolvendo as obras de implantação de nova rodovia no território da comunidade quilombola de Quingoma, bem assim das agressões perpetradas em detrimento do meio ambiente naquela região.

Com efeito, em que pese as irregularidades no licenciamento ambiental não sejam objeto da presente ação civil pública, as considerações tecidas acerca dele, por certo, têm o condão de corroborar a situação de insegurança jurídica que a ausência de delimitação e demarcação do território implica para a comunidade quilombola.

É inadmissível conceber que as obras da Via Expressa Contorno de Lauro de Freitas tenham se iniciado, dentro do território da Comunidade de Quingoma, sem que se tenha consultado à Fundação Cultural Palmares, instituição que tem por finalidade precípua promover e preservar a cultura afro-brasileira, ou mesmo sem que sequer tenha sido avaliado o impacto que esse empreendimento traria à comunidade.

Acerca da necessidade de avaliação do impacto que o empreendimento causaria na Comunidade, assim bem pontuou o representante da Concessionária Bahia Norte, Sr. Francisco Ribeiro, durante a audiência pública promovida pela Defensoria Pública:

(...) Para a Concessionária avaliar [o impacto que a construção da via causará na comunidade], eles precisarão entender qual é a área ocupada hoje pelo Quilombo de Quingoma. A proposta formulada pela Sra. Leana, fazer uma medição, mesmo que não seja a que vai ser titulada, pelo INCRA. Assim, teriam uma ideia no ponto de vista de engenharia, quais são os limites do território, traçar no Projeto Original, um novo contorno sem prejudicar a comunidade. O que não se pode fazer é barrar o desenvolvimento, mas o desenvolvimento não pode causar um impacto social. (fls. 343 do IC anexo).

A preocupação externada pela Concessionária em relação à necessidade de delimitação do território da Comunidade de Quingoma resultou na celebração do Termo de



Cooperação Técnica, firmado com a Defensoria Pública do Estado da Bahia, em junho de 2015, e, posteriormente, em compromisso firmado com o Estado da Bahia e com o INCRA, no qual a Concessionária assumiu a obrigação de custear toda a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID da Comunidade Remanescente de Quilombola de Quingoma, cujos trabalhos de campo vêm sendo supervisionados pela CDA/SEPROMI/INCRA.

A respeito da sucessão dos compromissos assumidos pela Concessionária, transcreve-se trecho da manifestação por ela encaminhada a este *parquet*, que bem relata a situação:

Assim que teve conhecimento da existência da aludida comunidade quingoma, e por entender que o conhecimento da real área quilombola é essencial para que possamos estudar eventuais medidas de compensação em razão da interação com a futura via, a Concessionária Bahia Norte firmou um Termo de Cooperação Técnica, em junho de 2015, junto à Defensoria Pública do Estado da Bahia, por meio do qual associações de moradores do Bairro de Quingoma autorizaram o início dos trabalhos de (i) 'cadastro físico e social' (com levantamento topográfico e georeferenciamento) e de (ii) 'pesquisa arqueológica' e, em contrapartida, a Concessionária custearia a contratação de uma antropóloga para fins de elaboração de um (iii) relatório antropológico que é de interesse da Comunidade certificada como remanescente de quilombola.

Ocorreu, no entanto, que, no dia 03 de outubro de 2015, em reunião havida entre prepostos da Concessionária e das Comunidades convenientes, cujo intuito era apenas comunicar a continuidade dos serviços previstos no Termo de Cooperação, houve divergências sobre a continuidade dos trabalhos previsto no termo de Cooperação Técnica, o que levou a Concessionária a rescindir unilateralmente o referido Termo, no dia 21 de outubro de 2015.

Nada obstante, na sequência **o assunto foi assumido pela Casa Civil do Governo do Estado da Bahia, tendo sido firmado novo compromisso de apoio da Concessionária Bahia Norte em prol da comunidade remanescente de quilombola, por meio do qual a Concessionária, mais uma vez, sempre no seu intuito colaborativo, aceitou custear não só o estudo antropológico, mas sim toda a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID da Comunidade Remanescente de Quilombola do Quingoma**, cuja antropóloga anteriormente contratada, Sra. Mariana Bellens, é uma das líderes da equipe que está desenvolvendo o trabalho, **o qual vem sendo supervisionado pelo CDA/SEPROMI/INCRA.**

A elaboração do RTID que, ressalte-se, seria de obrigação do INCRA, mas está sendo custeado pela Concessionária, ainda que isso não se configure uma obrigação legal, já em si um impacto positivo do empreendimento em relação à comunidade local. (Grifos acrescidos) (Anexo 2 do Inquérito Civil).



Não obstante as providências adotadas, tem-se que **as obras da construção da Via Metropolitana Camaçari Lauro de Freitas continuam a pleno vapor, já tendo atingido o patamar de 44% (quarenta e quatro por cento) de execução¹, enquanto que o andamento do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da Comunidade de Quingoma encontra-se estagnado**, visto que o INCRA informou, por meio de ofício protocolado em 04.05.2016, que, a despeito do compromisso firmado com a Concessionária e o Estado em novembro de 2015, ainda não havia recebido nenhum produto conclusivo por parte da empresa contratada para composição do mencionado relatório.

Nessa esteira, embora louvável a iniciativa do INCRA em firmar convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública e entidades privadas para viabilizar os procedimentos necessários à regularização fundiária da comunidade de Quingoma, **é certo que, no caso em tela, o compromisso pactuado ainda não surtiu o efeito desejado, razão pela qual impõe-se que seja, ao menos, fixado um prazo razoável para o andamento e término dos trabalhos daquela autarquia**, a fim de dar cumprimento ao art. 68 do ADCT e art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal.

Deveras, não se pode ignorar o direito de todo cidadão, em especial das minorias, ao trâmite célere dos processos administrativos², necessários à concretização de direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, como é o caso do direito ao título de propriedade das terras tradicionalmente ocupadas pelos remanescentes de quilombos, sobretudo no caso da comunidade de Quingoma, haja vista a situação de grave risco a que estão submetidos os remanescentes de quilombo daquela região, seja em razão das recorrentes demandas possessórias, das notícias dos mais diversos atos de hostilidade de que são vítimas, ou mesmo em virtude das notícias frequentes de degradação ambiental em seu território.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A legitimação do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para figurar no polo ativo da

¹ Conforme informação prestada pela Concessionária Bahia Norte constante do Anexo 2 do Inquérito Civil.

² Nesse sentido, o art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal.



presente demanda decorre do preceito constitucional previsto no art. 129, III, da Constituição da República, que atribui a este órgão, entre outras tantas, a função institucional de promover ações civis públicas para a proteção do meio ambiente e patrimônio público e social, *in casu*, afetados pela irregularidade fundiária da comunidade descendente de quilombo “QUINGOMA”, localizada no município de Lauro de Freitas/BA. A sua legitimação é também prevista nos arts. 5º, III, “a” e “d” e 6º, VII, “a” e “b”, XIV, “g”, da Lei Complementar nº 75/93 e nos arts. 1.º, incisos I e IV, e 5º, da Lei n. 7.347/85.

O artigo 37, incisos I e II, da referida Lei Complementar dispõe, ainda, que o Ministério Público Federal exercerá as suas funções nas causas de competência, dentre outros, dos Juízes Federais, e nas causas de competência de quaisquer Juízes para defesa do meio ambiente integrante do patrimônio nacional.

A *causa petendi* deste instrumento consubstancia-se em garantir o mínimo de dignidade humana aos integrantes daquela comunidade quilombola, traduzindo-se, portanto, na defesa de direitos indisponíveis, cuja incumbência fica a cargo deste Ministério Público Federal por mandamento Constitucional previsto no artigo 127, *in verbis*:

Art. 127. 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.

Outrossim, instrumento hábil para promover a defesa de direitos indisponíveis é justamente a Ação Civil Pública, conforme positivado pela Lei Complementar n.º 75/93, em seu artigo 6º, VII, “c”:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública

para:

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;



Neste ponto, cumpre mencionar que a comunidade “QUINGOMA” insere-se no conceito de “minorias étnicas”, eis que se trata de grupo organizado, que constrói seus limites sociais e culturais através de uma autodescrição étnica que é determinada por sua origem e formação comum, qual seja, a de remanescente de quilombos.

Assim, no exercício da missão Constitucional de defesa dos interesses das minorias, este **Ministério Público Federal** possui plena legitimidade para a propositura desta ação civil Pública.

III. DA LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM*

De modo sucinto, cumpre demonstrar as razões motivadoras da inclusão no polo passivo da presente demanda de cada um dos réus.

Consoante cediço, incumbe ao **INCRA** a atribuição de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, ex vi o predisposto no art. 3º do Decreto nº 4.887/2003, *in verbis*:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A legitimidade passiva *ad causam* do **ESTADO DA BAHIA** e da **CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE**, por sua vez, decorre do fato destes entes terem firmado Termo de Cooperação Técnica junto ao INCRA, em 06 de novembro de 2015, no intuito de elaborar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID da Comunidade Remanescente de Quilombola do Quingoma.

De acordo com informações prestadas pelo INCRA e pela CONCESSIONÁRIA, a elaboração do RTID será toda custeada por esta última. A Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) e a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), órgãos do Governo do



Estado da Bahia, seriam responsáveis pela supervisão e coordenação da equipe técnica em campo, por meio da contratação da empresa Biomonitoramento e Meio Ambiente (BMA), enquanto que ao INCRA incumbiria a participação em reuniões de atualização e a recepção e avaliação dos produtos.

Desse modo, considerando que estão aptos a serem demandados todos aqueles que, de uma forma ou de outra, tiverem participação no evento danoso com efeitos para uma coletividade determinada, no caso a Comunidade Quilombola de Quingoma, resta clara a legitimidade do **ESTADO DA BAHIA** e da **CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE** para figurar no polo passivo da presente demanda.

IV. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL:

Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, “aos juízes federais compete processar a julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal foram interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”.

No caso a ser apreciado, o interesse da União está evidente: trata-se de conclusão do processo nº 54160.002243/2013-00, em trâmite na Superintendência Regional do INCRA no Estado da Bahia, visando o reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de Quingoma, a ser realizado pela autarquia federal que está inserida no polo passivo da presente relação jurídica processual.

Inquestionável, pois, que a presente demanda deva ter seguimento perante a Seção Judiciária do Estado da Bahia, a qual exerce jurisdição sobre o local do dano, qual seja o município de Lauro de Freitas/Ba.

V. DO DIREITO

V.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988, O ART. 68 DA ADCT E OS DIPLOMAS INTERNACIONAIS.

Em 1988, com o advento da Constituição, viu-se a consagração de um novo modelo estatal: o Estado Pluriétnico. De fato, ao estabelecer os objetivos do novo Estado,



consagrou-se a promoção do bem de todos sem quaisquer discriminações, assegurando, dessa forma, o respeito às minorias e a igualdade de todos, sem preconceito de origem e raça, enunciando o reconhecimento de direitos étnicos.

É oportuno colecionar o pensamento da ilustre Sub-Procuradora da República Débora Macedo Duprat de Britto Pereira¹:

A Constituição de 1988 representa uma clivagem em relação ao sistema constitucional pretérito, uma vez que reconhece o Estado brasileiro como pluriétnico, e não mais pautado em pretendidas homogeneidades, garantidas ora por uma perspectiva de assimilação, mediante a qual sub-repticiamente se instalam entre os diferentes grupos étnicos novos gostos e hábitos, corrompendo-os e levando-os a renegarem a si próprios ao eliminar o específico de sua identidade, ora submetendo-os forçadamente à invisibilidade.

Idêntica mudança de paradigma pode ser observada no direito internacional: a Convenção 107 da OIT, de 5 de junho de 1957, afirmava já no preâmbulo o propósito de integrar as populações indígenas à comunidade nacional. A Convenção 169, de 7 de junho de 1989, tendo por pressuposta a evolução do direito internacional, passou a reconhecer “as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida de seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”.

Nesse sentido, 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 seguimento (ou minoria) através dos benefícios sociais que a igualdade segundo a lei impõe, sem descurar-se das diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas.

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*”,

¹ Disponível em: http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf



busca assegurar 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.

Explique-se. Falar em território para as comunidades remanescentes de quilombo implica reconhecer que o direito à propriedade 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, dentre outras práticas tradicionais. Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, sugado pela sociedade envolvente. Nesse contexto, terra e identidade são indissociáveis.

Em consonância com os valores constitucionais, o Brasil, através do Decreto nº 5.051, de 14 de abril de 2004, internalizou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. Repise-se, a Convenção nº 169, da OIT, constitui norma integrante do sistema internacional de direitos humanos, encontrando-se em plena vigência no ordenamento jurídico brasileiro, constituindo-se, ainda, em tratado internacional de direitos humanos e sendo-lhe reconhecido *status supralegal* pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 466.343, Min. Cezar Peluso, julgado em 22/11/2006.

De saída, o art. 2º, item 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 desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições. E mais, 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 e 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. E ainda, os governos deverão adotar as medidas 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, senão veja-se:

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.

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, salvos 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, subsiste ainda o Decreto nº nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, reforça o já exposto, ao estabelecer, entre outros objetivos, a garantia do território, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica.

No plano das garantias, a Corte Interamericana de Direitos Humanos – IDH, interpretando o artigo 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em prol do direito de propriedade das populações indígenas e comunidades tradicionais, vem, reiteradamente, dando tratamento sistêmico. Nos casos das *Comunidades Awás Tingni versus Nicarágua*, *Yakye Axa versus Paraguai* e *Moiwana versus Suriname* reconheceu-se que o território e seus recursos qualificam-se como a base da cultura, vida espiritual, integridade e sobrevivência desses povos.

V.II. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA

O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamentou o artigo 68 da CRFB/88, 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, incumbindo ao INCRA a responsabilidade, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 3º do aludido Decreto).

A normativa 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 CRFB/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 e que no processo de regularização fundiária serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pela própria comunidade.

O procedimento poderá ser instaurado de ofício ou a pedido após a prévia certificação do autorreconhecimento da comunidade pela Fundação Cultural Palmares e compõe-se de 6 etapas: **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)** desintração, no qual se dá a notificação e retirada dos ocupantes, e; **vi)** emissão do título coletivo de propriedade¹.

Auxiliam nesse processo de regularização fundiária a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR²), e a Fundação Cultural Palmares (FCP³), nos termos de suas atribuições.

Destaque-se que o INCRA editou a Instrução Normativa nº 57/09, com o objetivo de estabelecer procedimentos do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro das terras ocupadas por quilombolas.

Ressalte-se que, uma vez publicado o RTID, a normativa estabelece prazos para conclusão do procedimento. Verifica-se o seguinte quadro:

1 Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>. Acesado em 31.05.2016.

2 Criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei 10.678.

3 A Fundação Cultural Palmares (FCP) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura (MinC), criada pela Lei nº 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.



FASE	DESCRIÇÃO	ATRIBUIÇÃO	PRAZO
CERTIFICAÇÃO	Caracterização atestada mediante antodefinição da comunidade	FCP	-
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	-
PUBLICIDADE	Publicação do RTID e notificação dos interessados, para contestações em 90 dias	Superintendência Regional do INCRA	90 dias
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
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 com georreferenciamento	Superintendência Regional do INCRA	-
TITULAÇÃO	Outorga de título à associação da comunidade	Presidente do INCRA	

V.III. DA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA

Como já dito, o direito dos remanescentes de quilombos à propriedade definitiva de suas terras foi estabelecido com a promulgação da Constituição da República, em 5 de outubro de 1988. Passados mais de 27 anos, a questão quilombola “não aconteceu”, não tendo o direito fundamental sido realizado, efetivado. É que nesses **27 anos**, conforme dados oficiais minudentemente relatados em documentos publicados pelo INCRA, apenas **30 títulos**



foram expedidos por esta autarquia¹, enquanto existem hoje **1.533 processos de regularização abertos** junto a ela².

Se não bastasse, essa atuação do Estado brasileiro, que já vinha extremamente lenta, conseguiu ainda sofrer uma desaceleração. De 2010 a 2015 o número de publicações de RTIDs e de Portarias de Reconhecimento caiu vertiginosamente. **Em 2010 foram publicados 27 RTIDs e 10 Portarias, enquanto em 2015, foram publicados 12 RTIDs e 1 Portaria³**.

Fica claro que isso é reflexo de uma série de medidas tomadas para praticamente paralisar a atuação. Foram instituídas rotinas administrativas excessivas, com os processos tramitando com um prazo bem mais dilatado se comparado aos anos anteriores. É o caso do estabelecimento pela Direção do INCRA de que as Portarias só sejam publicadas após sua autorização, trâmite não existente na Instrução Normativa 57/2009.

No caso da Comunidade de Quingoma, repita-se, o processo administrativo nº 54160.002243/2013-00 tramita junto ao INCRA desde **2013**, sem que sequer possua Relatório Antropológico – primeiro dos muitos estudos a compor o RTID – concluído. A mora no reconhecimento do direito territorial da comunidade, assim, é inquestionável.

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

Art. 5. 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.

Deste modo, 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 aos prazos supracitados do Decreto 4.887, de 20 de novembro de

1 Conforme Acompanhamento dos processos de Regularização Quilombola disponibilizado pelo INCRA. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf. Acessado em 24.05.2016.

2 Conforme Relação de processos de regularização abertos no Incra, disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>. Acessado em 24.05.2016.

3 Conforme documento disponibilizado pelo INCRA em seu sítio eletrônico. Disponível em: www.incra.gov.br/sites/default/files/.../quilombolas/dados_gerais_quilombos_incra.xls Acessado em 24.05.2016.



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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias –, e da Instrução Normativa 57, do Incra, de 20 de outubro de 2009.

A perpetuação não fere apenas o princípio da legalidade, mas também os princípios da moralidade e da eficiência, pois o injustificado silêncio administrativo em lapso temporal tão dilatado estampa a inoperância estatal, a falta de lealdade para com os interessados e a inobservância dos princípios éticos que devem pautar toda a atuação de todo e qualquer agente público. A mora é tamanha a ponto de permitir a conclusão de que os réus estão impedindo a realização de direitos fundamentais constitucionais das comunidades tradicionais.

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 dê impulso ao procedimento administrativo e permita o prosseguimento do feito até final reconhecimento da terra quilombola em prazo razoável. 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 esse respeito, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

Decorrido o prazo legal previsto para a manifestação administrativa, se houver prazo normativamente estabelecido, ou, não havendo, se já tiver decorrido tempo razoável, o administrado poderá, conforme a hipótese, demandar judicialmente: que o juiz supra a ausência de manifestação administrativa e determine a concessão do que fora postulado, se o administrado tinha direito ao que pedir, isto é, se a Administração estava vinculada quanto ao conteúdo do ato e era obrigatório o deferimento da postulação; que o juiz assine prazo para que a Administração se manifeste, sob cominação de multa diária, se a Administração dispunha de discricão administrativa no caso, pois o administrado fazia jus a um pronunciamento motivado, mas tão-somente isto. (Curso de Direito Administrativo, 15ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros, p. 380)

A irrazoabilidade 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.

Já Hely Lopes Meirelles sustenta que a omissão administrativa que ofende direito individual ou coletivo dos administrados *“sujeita-se à correição judicial e à reparação decorrente de sua inércia.”* Ainda segundo o autor, *“a inércia da Administração, retardando ato ou fato que deva praticar, caracteriza, também, abuso de poder, que enseja correção judicial e indenização ao prejudicado”* (Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros, p. 110).

O silêncio administrativo e a mora estatal são objetos desta ação civil pública. Mas não são os únicos. Isso porque a atuação judicial seria demoradamente compartimentalizada a ponto de impedir o sucesso da pretensão no mundo dos fatos. Ou seja, o acolhimento do pedido implicaria a transposição de apenas uma fase do procedimento administrativo previsto no Decreto, mas não o encerraria por completo. Logo, considerando a desvalada intenção em não



concluir o procedimento (repita-se, em claro menosprezo aos interesses e direitos postos em litígio), não é desarrazoado supor que o silêncio poderá restabelecer-se imediatamente na fase seguinte do *iter* procedimental.

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 pelos réus, cada qual em seu âmbito de competência.

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 para que os réus observem fielmente os prazos legais e concluam, assim, o procedimento que se arrasta por anos.

Ressalte-se que outro não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça que, ao encampar toda a tese supracitada, fixou o prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses para a



conclusão geral do procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, processo, quiçá, mais complexo:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE. 1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adotou, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia. 2. O aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, **concluindo, no entanto, que é possível a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para que o Poder Executivo proceda à demarcação de todas as terras indígenas dos índios Guarani**. 3. A demarcação de terras indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. **O procedimento de demarcação de terras indígenas é constituído de diversas fases, definidas, atualmente, no art. 2º do Decreto 1.775/96**. 4. **Trata-se de procedimento de alta complexidade, que demanda considerável quantidade de tempo e recursos diversos para atingir os seus objetivos. Entretanto, as autoridades envolvidas no processo de demarcação, conquanto não estejam estritamente vinculadas aos prazos definidos na referida norma, não podem permitir que o excesso de tempo para o seu desfecho acabe por restringir o direito que se busca assegurar**. 5. Ademais, o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela EC 45/2004, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. 6. Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação da Terra Indígena Guarani está bem evidenciada, tendo em vista que já se passaram mais de dez anos do início do processo de demarcação, não havendo, no entanto, segundo a documentação existente nos autos, nenhuma perspectiva para o seu encerramento. 7. Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas. 8. "A discricionariedade administrativa é um dever posto ao administrador para que, na multiplicidade das situações fáticas, seja encontrada, dentre as diversas soluções possíveis, a que melhor atenda à finalidade legal. O grau de liberdade inicialmente conferido em abstrato pela norma pode afunilar-se diante do caso concreto, ou até mesmo desaparecer, de modo que o ato administrativo, que inicialmente demandaria um juízo discricionário, pode se reverter em ato cuja atuação do administrador esteja vinculada. Neste caso, a interferência do Poder Judiciário não resultará em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas restauração da ordem jurídica." (REsp 879.188/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009) 9. **Registra-se, ainda, que é por demais razoável o prazo concedido pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição para o cumprimento da obrigação de fazer consistente em identificar e demarcar todas as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Joinville/SC, nos termos do Decreto 1.775/96**, ou, na eventualidade de se concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelas comunidades de índios Guarani na referida região, em criar reservas indígenas, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei 6.001/73 ▯ sobretudo se se



considerar que tal prazo (vinte e quatro meses) somente começará a ser contado a partir do trânsito em julgado da sentença proferida no presente feito. 10. A questão envolvendo eventual violação de preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi examinada pela Corte de origem, carecendo a matéria, portanto, do indispensável prequestionamento. 11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, desprovidos. (STJ - REsp: 1114012 SC 2009/0082547-8, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 10/11/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: <!-- DTPB: 20091201
 --> DJe 01/12/2009)

VI. DO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA EM CARÁTER LIMINAR

Com base nos princípios da efetividade e da tempestividade do processo como instrumento da jurisdição, a Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) autoriza, em seu artigo 12, *caput*, que os magistrados concedam medidas liminares, a fim de realizar a tutela preventiva dos direitos ou interesses difusos e coletivos. Nesse sentido, anote-se:

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

De igual modo, acerca do pedido de tutela de urgência, assim dispõe o artigo 300 do Novo Código de Processo Civil:

Art. 300. 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.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.



Neste esboço, tem-se que para concessão liminar da tutela de urgência antecipada, devem estar presentes os seguintes requisitos: a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Assim é que, no caso ora em tela, os pressupostos que autorizam a concessão de antecipação de tutela, seja com fundamento no artigo 12 da Lei 7.347/85, seja com fulcro no artigo 300 do Código de Processo Civil, estão presentes, de sorte a autorizar a concessão liminar da tutela requerida, dispensando-se a apresentação de justificação prévia pelos acionados.

Deveras, a probabilidade do direito invocado como fundamento do pedido é patente. O requerimento funda-se em silêncio administrativo, mora estatal demonstrada. O descumprimento reiterado e permanente de comando normativo que fixa prazo para encerramento do processo administrativo, bem como a violação explícita dos princípios constitucionais mais caros da Administração Pública (legalidade, probidade, eficiência, moralidade, finalidade) recomenda atuação imediata do Judiciário, sob pena de perpetuar-se a mora estatal até o final do julgamento da presente ação.

Do ponto de vista jurídico, a necessidade de proteção do patrimônio cultural, material e imaterial, intrínseco à comunidade quilombola “QUINGOMA” deflui dos dispositivos Constitucionais de proteção de interesses e direitos indisponíveis, bem como das normas infraconstitucionais constantemente referidas durante a redação desta inicial.

O perigo de dano, por sua vez, é, de igual sorte, cristalino e decorre, antes de mais nada, em razão do significado da terra para os quilombolas, como espaço necessário e imperioso para a proteção de sua identidade coletiva e garantia de permanência em comunidade. Com efeito, a Comunidade de Quingoma sofre sério risco de dissolução em virtude da omissão estatal em proteger seu território, sendo atingida diuturnamente por conflitos diversos, todos derivados da indefinição da questão fundiária.

Dentre as diversas situações de lesão aos direitos territoriais da comunidade constatadas no curso das investigações, pode-se enumerar, a título de elucidação, as seguintes: i) construção em andamento da Via Metropolitana Camaçari Lauro de Freitas, que conta com alças, retornos e intersecções, num total de 17,42 km, dentro da área de abrangência da comunidade, conforme imagens acima colacionadas; ii) o ajuizamento de diversas ações de reintegração de



posse em face dos moradores da comunidade; iii) diversos incidentes violentos, com incêndio de barracos e agressões físicas, a exemplo das ocorrências registradas na 27ª Delegacia Territorial de Lauro de Freitas sob os números 0272013002812 (13.05.2013), 0272013005271 (11.09.2013), 0272013005321 (13.09.2013) e 0272014004273 (24.02.2014) (fls. 212, 219/229); iv) constantes invasões por prepostos de construtoras; v) agressões ao meio ambiente, inclusive nas áreas tidas como “sagradas” pela comunidade (fls. 45/46 e 402).

Outrossim, aguardar o trânsito em julgado da decisão final para atendimento do pedido representaria somar ao tempo de tramitação do processo administrativo – 3 anos aproximadamente – o período de curso do processo judicial, algo intolerável para a comunidade.

Com efeito, tendo em vista que o dano a ser reparado em Juízo consiste justamente na demora do processo administrativo, impende decisão imediata que supra a mora administrativa. O ilegal silêncio administrativo perdura há anos, de modo que não se afigura justo que a entidade responsável pela omissão aproveite-se do tempo do processo judicial sem tomar providência alguma.

Se, por um lado, está demonstrada a necessidade da medida pela existência de dano irreparável à comunidade, pelo risco de seu perecimento, por outro lado, há de se registrar que não há possibilidade de dano algum ao demandado pelo efeito da concessão. Ou seja, não há risco de dano inverso, até por que se trata apenas de exercício de suas respectivas funções legais.

Assim, tendo em vista o flagrante desrespeito às normas constitucionais, e ante a clara inobservância das normas e regulamentos, torna-se imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, sob pena de a ilegalidade/inconstitucionalidade perpetuar-se indefinidamente sem qualquer possibilidade de que o administrado/cidadão possa insurgir-se.

De outro lado, tem-se que, no caso em tela, além da tutela antecipada de urgência, no intuito de compelir os réus a concluírem a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da Comunidade Quilombola – RTID da comunidade em tempo razoável, **faz-se necessária, ainda, a concessão de tutela cautelar, a fim de resguardar a eficácia do provimento final pleiteado**, visto que, em curso, conforme já pontuado à exaustão, a construção de um empreendimento viário na área de abrangência das terras da comunidade quilombola de Quingoma, o qual já conta atualmente com 44% de execução.



Por certo, desnecessário tecer maiores esclarecimentos acerca da presença dos requisitos autorizadores da tutela cautelar na hipótese, uma vez que estes são os mesmos exigidos para a concessão da tutela antecipada, nos termos do art. 300 do CPC/2015 acima transcrito.

Não é despiciendo, contudo, assinalar que a continuidade das obras a pleno vapor no território da comunidade de Quingoma, enquanto não demarcada e titulada em definitivo as suas terras, configura sério risco a efetividade da prestação jurisdicional a ser concedida ao fim do processo, pois, se o que se objetiva com a presente ação é que o INCRA conclua o processo de demarcação e titulação das terras da comunidade de Quingoma em tempo razoável, é certo que o avanço das obras do empreendimento naquela área resultaria em verdadeira expropriação daquela comunidade de seu território, se a situação assim persistir.

Daí porque imprescindível a paralisação das mencionadas obras enquanto não concluído o processo de regularização fundiária desta, ou, ao menos, enquanto não concluído os estudos necessários para a elaboração do respectivo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), a fim de que se possa mensurar o real impacto que tal empreendimento trará à comunidade, e avaliar as medidas cabíveis de mitigação e compensação desse impacto.

Em arremate, na ausência de delimitação em definitivo das terras da comunidade de Quingoma, **pugna este *Parquet*, para fins de delimitação da área a ser levada em consideração quanto à paralisação das obras, pela utilização da poligonal presumida da área constante dos autos do Inquérito Civil anexo (fls. 238/243), cujo traçado foi elaborado pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do Estado da Bahia - SEAGRI, a pedido da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) do Governo da Bahia.**

VII. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, o **Ministério Público Federal** requer :

a) a concessão de medida liminar, inaudita altera pars, nos termos do art. 300 do CPC/2015, para:



a.1) impor aos requeridos a obrigação de fazer consistente na elaboração e conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, relativo à comunidade remanescente de quilombo de Quingoma, inclusive com os estudos antropológicos necessários à identificação do grupo, **no prazo de 120 dias**, bem como sua publicação na imprensa oficial nesse período, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

a.2) determinar que o ESTADO DA BAHIA e a CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE **paralisem as obras da Via Expressa Contorno de Lauro de Freitas na área de abrangência da comunidade quilombola de Quingoma**, enquanto não concluído o processo de regularização fundiária desta, ou, ao menos, enquanto não concluído os estudos necessários para a elaboração do respectivo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), mediante a devida comprovação em juízo;

b) A autuação e o recebimento da petição inicial, **citando-se** os réus para, se desejarem, oferecer suas respostas no prazo legal, sob pena de caracterização da revelia e seus efeitos;

c) A intimação da **UNIÃO, do MUNICÍPIO DE LAURO DE FREITAS** e da **FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES**, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85 para, se desejarem, integrar a presente ação;

d) **Ao final**, o julgamento de procedência do pedido para confirmar a decisão liminar proferida, para condenar os demandados na obrigação de fazer, consistente na conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, relativo à comunidade remanescente de quilombo de Quingoma, inclusive com os estudos antropológicos necessários à identificação do grupo, no prazo de 120 dias, sob pena de multa diária **(a.1); bem assim para determinar ao INCRA que conclua todo o processo de regularização fundiária da Comunidade Remanescente**



de Quilombo de Quingoma (Processo nº 54160.002243/2013-00) no prazo máximo de doze meses, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), que reverterá em prol do Fundo Nacional de Direitos Difusos;

e) A condenação dos réus ao pagamento das custas e despesas processuais.

Por fim, protesta pela produção de todas as provas em direito admitidas, em especial documental, com a juntada da cópia integral do ICP nº 1.14.000.002206/2014-37.

Dá-se a causa o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Salvador/BA, 25 de maio de 2016.

EDSON ABDON PEIXOTO FILHO
Procurador da República