



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Ref.:

Procedimento Administrativo nº 1.23.002.000809/2024-47

RECOMENDAÇÃO Nº 1/2025, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2025

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo procurador signatário, no exercício da atribuição que lhe é conferida pelos arts. 127, caput, e 129, III e V, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e demais dispositivos legais pertinentes;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CRFB);

CONSIDERANDO que são funções institucionais do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito aos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis assegurados na Constituição da República de 1988, promovendo para tanto, o inquérito civil e a ação civil pública (art. 129, III, CRFB);

CONSIDERANDO que tramita no Ministério Público Federal o Procedimento Administrativo nº 1.23.002.000809/2024-47, instaurado com o objetivo de acompanhar a titulação do Quilombo de Passagem, em Monte Alegre/PA;

CONSIDERANDO que a Fundação Cultural Palmares (FCP) publicou a Certidão de Autorreconhecimento da comunidade quilombola de Passagem **há quase vinte anos, no dia 14 de dezembro 2006 (doc. 15.2, pág. 24)**, nos autos do Processo FCP nº 01420.002353/2006-60 (Código IBGE 1504802);

CONSIDERANDO que a Associação da Comunidade Remanescente de Quilombola de Passagem (ARQPASSAGEM) solicitou, em 29 de agosto de 2009, a formalização de procedimento administrativo perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para a regularização fundiária como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

comunidade remanescente de quilombo (doc. 15.1, págs. 77-92);

CONSIDERANDO que o Incra verificou que o Quilombo Passagem, com aproximadamente 1.875,1155 hectares, situa-se na Gleba Estadual Pacari e, por isso, encaminhou o Procedimento nº 54501.002951/2009-48 ao Instituto de Terras do Pará (Iterpa), no **dia 23 de setembro de 2013**, a fim de que a autarquia estadual prosseguisse com os trabalhos de regularização fundiária (doc. 15.1, pág. 67);

CONSIDERANDO que o procedimento de regularização fundiária e titulação do quilombo Passagem foi protocolado no Iterpa sob o número 2013/122872 (doc. 15.6, pág. 49-51);

CONSIDERANDO que relatório técnico Iterpa, datado de 25 de novembro de 2014, revelou que a Ordem de Serviço nº 26/2014-CPE/DEAFI, de 1º de setembro 2014, não foi cumprida (doc. 15.6, pág. 49-51);

CONSIDERANDO que a ordem de serviço supracitada tinha por objeto a realização de vistoria no Território Quilombola de Passagem com os seguintes objetivos: (a) levantar os aspectos ambientais, produtivos e fundiários; (b) elaborar do perfil socioeconômico dos integrantes da Comunidade Quilombola de Passagem; (c) realizar o cadastro das famílias beneficiárias; (d) identificar e registrar as matas ciliares, os mananciais hídricos, os tipos de vegetação que recobrem o Território Quilombola de Passagem (doc. 15.6, pág. 50-51);

CONSIDERANDO que os técnicos do Iterpa relataram que foram impedidos de cumprir a referida Ordem de Serviço nº 26/2014-CPE/DEAFI, porque representantes da Associação dos Moradores e Criadores e Agricultores da Comunidade de Passagem (AMCAP) obstruíram os trabalhos mediante intimidações aos profissionais do Iterpa;

CONSIDERANDO que os técnicos do Iterpa também registraram “ameaças e hostilidade aos descendentes quilombolas, gerando um ambiente inseguro para os trabalhos de campo” (doc. 15.6, pág. 50-51);

CONSIDERANDO que a mesma situação se repetiu nos anos de 2018 e 2022, quando técnicos do Iterpa designados para etapas de campo do processo titulação do Quilombo Passagem foram impedidos de dar continuidade aos trabalhos por moradores que não se reconhecem como quilombolas (doc. 16);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

CONSIDERANDO a informação de que a segunda ida a campo ocorreu em julho de 2018, quando nova equipe designada para realização de levantamento socioeconômico das famílias quilombolas e vistoria agrícola identificou a área de pretensão quilombola, com 1.874,8811 hectares, dentro da qual se encontram espalhadas as famílias não quilombolas;

CONSIDERANDO a informação de que, em fevereiro de 2022, outra equipe do Iterpa foi a campo para tentar definir o território quilombola, excluindo a pretensão daqueles que não se reconhecem como quilombolas, mas os servidores do Iterpa novamente foram impedidos de executar os trabalhos por esses moradores, o que, diante da insegurança, levou a equipe a retornar a Belém;

CONSIDERANDO que a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará (SEGUP), informou ao MPF, em 19 de agosto de 2024, que o Iterpa não pediu ao Comando-Geral de Operações da Polícia Militar nenhum apoio policial para o acompanhamento do processo de titulação do Quilombo Passagem (doc. 9).

CONSIDERANDO que nem mesmo a Secretaria de Estado da Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEIRDH), acionada pelo MPF, obteve informações do Iterpa acerca das medidas adotadas para resolução do conflito, segundo documento datado de 2 de dezembro de 2024 (doc. 21, pág. 1-2);

CONSIDERANDO que a comunidade quilombola de Passagem tem protocolo de consulta e que um pedido de criação de um projeto de assentamento sobre a área reivindicada, formulado por moradores não quilombolas vinculados à AMCAP, continua em andamento no Iterpa sem que a comunidade quilombola tenha sido consultada (doc. 15.1, pág. 69-74);

CONSIDERANDO que o conflito que vem se arrastando ao longo de duas décadas no território quilombola de Passagem tende a se agravar, tendo em vista os registros e notícias de ameaças relatadas nos autos do Procedimento Administrativo nº 1.23.002.000809/2024-47;

CONSIDERANDO que o art. 215 da Constituição da República impõe ao Estado brasileiro o dever de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, com a valorização e a difusão das manifestações culturais populares,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

indígenas, afrobrasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, em prol da diversidade étnica e regional;

CONSIDERANDO que os direitos dos povos tradicionais são direitos culturais, nos termos do art. 216 da Constituição da República, que menciona expressamente o dever de proteção da memória dos eventos ligados à história dos quilombos, e que o exercício desses direitos culturais necessita ser garantido pelo direito territorial dessas comunidades;

CONSIDERANDO que o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República de 1988 reconheceu a propriedade coletiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos e determinou o dever estatal de imitar os respectivos títulos;

CONSIDERANDO que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada internamente pelo Decreto nº 5.051/2004, por se tratar de tratado internacional de direitos humanos, foi incorporada internamente com o status de norma supralegal;

CONSIDERANDO que o artigo 14, 2, da Convenção nº 169 da OIT estabelece que os Estados devem adotar todas as medidas necessárias para reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as que tradicionalmente ocupam;

CONSIDERANDO que o artigo 14, 3 da Convenção nº 169 da OIT determina o dever dos Estados parte instituírem procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados;

CONSIDERANDO que o artigo 1º, 2, da Convenção nº 169 da OIT estabelece o autorreconhecimento como o critério fundamental para identificação dos povos tradicionais, de modo que a autodeclaração da comunidade Passagem como quilombola que não pode ser questionada por terceiros;

CONSIDERANDO que as comunidades quilombolas têm direito à consulta livre, prévia, informada e de boa fé, a ser realizada mediante procedimentos apropriados que lhes assegurem ampla participação, cada vez que sejam previstas ou adotadas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

afetá-los diretamente, consoante definido no artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT;

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Pará, de 5 de outubro de 1989, em seu art. 322, assim como a Constituição da República de 1988, reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, assim como determina ao Estado do Pará que lhes emita os títulos respectivos no prazo de um ano, após a promulgação daquela Constituição;

CONSIDERANDO que o Decreto Estadual nº 4.372, de 6 de dezembro de 2024, instituiu a Política Estadual para Comunidades Quilombolas;

CONSIDERANDO o art. 4º, III, do Decreto Estadual nº 261/2011, prevê que um dos objetivos da Política Estadual para Comunidades Quilombolas é a realização dos procedimentos necessários ao reconhecimento dos direitos territoriais, mediante a identificação, demarcação e titulação das terras ocupadas por essas comunidades, de modo a garantir sua reprodução física e sociocultural;

CONSIDERANDO que o art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República assegura a todos o direito fundamental à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação";

CONSIDERANDO que a Lei Estadual nº 6.165/1998, que dispõe sobre a legitimação de terras remanescentes das Comunidades Quilombolas e dá outras providências, determina em seu art. 3º, parágrafo único, que é garantida a participação das sociedades remanescentes dos quilombos legalmente constituídas nos procedimentos de identificação, demarcação e expedição dos títulos de propriedade de terras ocupadas por remanescentes dos quilombos;

CONSIDERANDO que o art. 14 da Lei Estadual nº 8.878/2019 estabelece que compete ao Iterpa a execução dos procedimentos administrativos para a identificação, demarcação e expedição dos títulos de propriedade das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, sendo que o procedimento para a titulação dessas terras pode ser iniciado de ofício pelo Iterpa ou mediante requerimento dos interessados;

CONSIDERANDO que o art. 17, I, da Lei Estadual nº 8.878/2019 estabelece expressamente que, em caso de conflito de interesses sobre uma mesma área, será



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

observada a seguinte ordem de preferência: I - remanescentes de quilombos, comunidades tradicionais e agricultores familiares; II – áreas de interesse e utilidade pública, incluindo as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; III – áreas urbanas ou de expansão urbana;

CONSIDERANDO que o Iterpa deverá considerar a noção de territorialidade da própria comunidade para fins da identificação da terra a ser titulada (art. 3º, parágrafo único, Decreto Estadual nº 3.572/1999);

CONSIDERANDO que o art. 4º, caput e § 1º, do Decreto Estadual nº 3.572/1999, determina ao Iterpa o dever de proceder aos levantamentos ocupacional, cartográfico e os demais estudos que se fizerem necessários para a identificação da área ocupada pela comunidade e para a definição de proposta do perímetro da área a ser titulada pelo Governo do Estado do Pará, ficando facultado à comunidade interessada apresentar ao Iterpa proposta de área a ser delimitada, medida, demarcada, por meio de croqui, mapa, memorial descritivo ou demarcação topográfica (autodemarcação), devendo esta proposição constar como peça do processo;

CONSIDERANDO que art. 4º, § 2º, do Decreto Estadual nº 3.572/1999, estabelece que o Iterpa poderá estabelecer parcerias com outros órgãos da administração pública municipal, estadual ou federal, com centros de ensino e pesquisa ou com organizações não governamentais, a fim de promover os procedimentos de identificação e delimitação da área ocupada por comunidades quilombolas;

CONSIDERANDO que o art. 5º do Decreto Estadual nº 3.572/1999 determina que verificada a presença de ocupante(s) não-remanescente(s) cuja posse assegura o direito à emissão de título(s) de domínio no perímetro identificado como terra de comunidades remanescentes de quilombos, o ITERPA deverá realizar o reassentamento ou a legitimação da(s) parcela(s) destacada(s) do todo;

CONSIDERANDO que o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, no âmbito da segurança pública, cabe às polícias militares, órgão do próprio Estado do Pará (art. 144, § 5º, da Constituição da República);

CONSIDERANDO que o direito constitucional à segurança pública inclui



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

o dever de garantir a vida e a integridade física e psíquica das lideranças e dos membros da comunidade quilombola Passagem, durante todo o processo de demarcação de seu território, bem como dos servidores do próprio Iterpa, nas etapas de campo desse processo;

CONSIDERANDO que esse dever do Estado deve ser eficiente na prevenção e no controle de infrações penais, orientando-se, ademais, pela proteção dos direitos humanos, pela participação social, resolução pacífica de conflitos e transparência (art. 4º, Lei nº 13.675/2018);

CONSIDERANDO que a Relatora Especial da ONU sobre a situação de pessoas defensoras de direitos humanos, Mary Lawlor, em visita ao Brasil no início do mês passado, passou por Santarém e uma de suas conclusões mais marcantes ao final da visita foi a necessidade de proteger os territórios dos povos tradicionais, notadamente no Pará, que, tristemente, ainda lidera os maiores índices de assassinato dessas lideranças:

A questão fundiária e os conflitos decorrente da luta em defesa da terra e território protagonizada por indígenas, quilombolas, trabalhadores rurais e demais povos tradicionais foi uma das questões destacadas pela Relatora como central para se pensar o contexto vivenciado por defensores e defensoras de direitos humanos no Brasil. “A discriminação histórica e a desapropriação que sofreram no Brasil continuam até hoje e, por sua luta contra isso, estão sendo assassinados”, destacou Lawlor.

(...)

“A terra está no centro da luta dos povos tradicionais no Brasil. A terra, como me disseram, é a chave para a sobrevivência deles. E há aqueles que procurariam eliminá-los em nome do lucro e do ganho pessoal. A tese marco temporal é uma anúncio disso, assim como o assassinato de lideranças quilombolas e a imposição de minas e monoculturas nas terras utilizadas pelas comunidades tradicionais, o envenenamento de rios de comunidades ribeirinhas, o deslocamento forçado de comunidades já historicamente deslocadas. A terra também é a chave para a proteção



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

desses defensores e defensoras”, ressaltou a relatora.

Para a Relatora o direito à terra é urgente para avanço do debate estratégico e criação de mecanismos de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos. A derrubada da tese do Marco Temporal - em disputa entre o Congresso (por meio da Lei 14.701) e o Supremo Tribunal Federal -, conflitos fundiários entre grandes fazendeiros e agricultores familiares, morosidade das demarcações de territórios indígenas e titulação de comunidades quilombolas foram temas destacados nas recomendações para o Governo Federal. “Sem uma reforma agrária justa e a resolução de disputas fundiárias, as pessoas defensoras de direitos humanos serão ameaçadas, atacadas e mortas uma após a outra”, destacou. ¹

CONSIDERANDO a conclusão do processo de demarcação e titulação do território quilombola, além de garantir a posse tradicional dos povos indígenas e contribuir para preservação do meio ambiente, **evitará o aprofundamento de conflitos e tensões fundiárias e violências contra defensores de direitos humanos**, cuja responsabilidade pode ser imputada ao Estado futuramente em razão da recomendação constituir seu destinatário em mora;

CONSIDERANDO que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro nos termos do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992;

CONSIDERANDO que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) condenou o Brasil, em 2018, pela violação do direito à garantia de prazo razoável previsto no art. 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no caso do Povo Indígena Xucuru *vs.* Brasil;

CONSIDERANDO que, no caso do Povo Indígena Xucuru *vs.* Brasil, a Corte IDH concluiu que “não basta que a norma consagre processos destinados à titulação, delimitação, demarcação e desintrusão de territórios indígenas ou ancestrais, mas que esses processos tenham efetividade prática” (parágrafo 130);

CONSIDERANDO que, no caso do Povo Indígena Xucuru *vs.* Brasil, a

1 Disponível na íntegra em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/direito-a-terra-e-a-chave-para-protecao-de-defensores-de-direitos-humanos-aponta-relatora-da-onu/23997>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

Corte IDH reconheceu que **“a demora na resolução das ações interpostas por terceiros não indígenas afetou a segurança jurídica do direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru”²**;

CONSIDERANDO que, no caso do Povo Indígena Xucuru vs. Brasil, a Corte IDH assentou que o Brasil **“violou o direito à proteção judicial e o direito à propriedade coletiva, reconhecidos nos artigos 25 e 21 da Convenção, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento”** (parágrafo 162);

CONSIDERANDO que o Estado Brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a **“garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros ou agentes do Estado que possam depreciar a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território”** (parágrafo 220, item 8), tendo sido fixado o montante de US\$1.000.000,00 (um milhão de dólares dos Estados Unidos da América) para a constituição de um fundo de desenvolvimento comunitário como compensação pelo dano imaterial imposto aos membros do Povo Indígena;

CONSIDERANDO que, no caso do Povo Indígena Xucuru vs. Brasil, o governo brasileiro demorou 16 anos, entre 1989 e 2005, para reconhecer a titularidade e demarcar as terras Povo Indígena Xucuru, além de ter atrasado para retirar invasores do território;

CONSIDERANDO que as circunstâncias que ensejaram a condenação do Brasil pela Corte IDH no caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil são análogas aos motivos que ensejaram a presente recomendação;

CONSIDERANDO que, no mesmo sentido, a Corte IDH condenou, em 2020, a Argentina, no Caso Comunidades Indígenas da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Terra) vs. Argentina, julgado em 2020, a demarcar imediatamente 132 terras do território coletivo daquelas comunidades pela ausência de titulação em

2 A Corte estabeleceu que a falta de uma delimitação e demarcação efetiva pelo Estado dos limites do território sobre os quais existe um direito de propriedade coletiva de um povo indígena pode criar um clima de incerteza permanente entre os membros dos referidos povos, porquanto não sabem com certeza até onde se estende geograficamente seu direito de propriedade coletiva e, conseqüentemente, desconhecem até onde podem usar os respectivos bens, e deles usufruir livremente. 1



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

prazo razoável, haja vista que a Argentina demorou 25 anos para concretizar a demarcação;

RESOLVE RECOMENDAR

1. Ao Instituto de Terras do Pará (Iterpa), por meio de seu Presidente, o Senhor Bruno Kono:

- (a) a conclusão, no prazo de um ano, do procedimento de titulação do quilombo Passagem, em Monte Alegre/PA, emitindo título de propriedade coletiva em nome da ARQPASSAGEM;
- (b) o acionamento da SEGUP e da Polícia Militar sempre que necessário para garantir a vida, a segurança e a integridade física e psíquica das lideranças e dos membros da comunidade quilombola Passagem, durante todo o processo de demarcação de seu território, bem como dos servidores do próprio Iterpa, nas etapas de campo desse processo;
- (c) a notificação da Associação da Comunidade Remanescente de Quilombola de Passagem (ARQ Passagem) para participar de todo o procedimento de titulação do território quilombola de Passagem, consultando-a em todas as etapas desse procedimento; e
- (d) a extinção do procedimento administrativo instaurado para instruir a criação de um projeto de assentamento agroextrativista na mesma área do território quilombola de Passagem, em razão da falta de consulta livre, prévia e informada da comunidade quilombola e da ordem de preferência estabelecida no art. 17, I, da Lei Estadual nº 8.878/2019;

2. Ao Secretário de Segurança Pública do Estado do Pará, o Delegado Ualame Machado:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

- (a) a adoção de todas as medidas necessárias para garantir a vida, a segurança e a integridade física e psíquica das lideranças e dos membros da comunidade quilombola Passagem, durante todo o processo de demarcação de seu território, bem como dos servidores do próprio Iterpa, nas etapas de campo desse processo; e
- (b) a elaboração de planejamento para reforço da segurança na comunidade quilombola Passagem antes, durante e após as etapas de campo do processo de demarcação e titulação.

OFICIE-SE à autoridade acima, encaminhando-lhe presente recomendação, mediante expediente a ser entregue mediante protocolo e em mãos aos destinatários ou quem lhe faça às vezes.

FIXA-SE o prazo de 10 dias para que a autoridade informe o acatamento e cumprimento da recomendação, ocasião em que devem apresentar os documentos comprobatórios das providências que foram ou serão adotadas, ressaltando que a ausência de resposta será interpretada como recusa no atendimento à recomendação.

RESSALTA-SE que em que pese não possuir caráter vinculativo e obrigatório, a recomendação é meio extrajudicial voluntário e amigável de prevenção de litígio (art. 840 do Código Civil, em analogia), em tentativa do MPF instar a solução do problema sem sobrecarregar o Poder Judiciário.

INFORME-SE que a presente recomendação dá ciência e constitui em mora o destinatário quanto às providências solicitadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis, na esfera cível e penal, contra os agentes que se omitirem.

ENCAMINHE-SE cópia da presente recomendação às Associação da Comunidade Remanescente de Quilombola de Passagem (ARQPASSAGEM) e à Secretaria de Estado de Igualdade Racial e Direitos Humanos do Estado do Pará, para ciência.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM
1º OFÍCIO

DÊ-SE conhecimento da presente recomendação à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal, nos termos do art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Santarém/PA, data da assinatura eletrônica

Assinado eletronicamente

VÍTOR VIEIRA ALVES

Procurador da República