



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República na Paraíba

Av. Epitácio Pessoa, 1800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA 3ª VARA FEDERAL
DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DA PARAÍBA**

**PROCESSO ORIGINÁRIO Nº 0045157-81.2025.4.05.8200
(AÇÃO CAUTELAR EM CARÁTER ANTECEDENTE)**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio do procurador da República signatário, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos **arts. 127 e 129, incisos II e III, da Constituição Federal**, no **art. 68 do ADCT/CF**, no **art. 14 e seguintes da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho**, no **Decreto nº 4.887/2003**, no **art. 5º, inciso III, alínea “e”, e art. 6º, inciso VII, alíneas “a”, “c” e “d”, da Lei Complementar nº 75/93**, no **art. 1º, incisos I, IV, VI, VII e VIII, c/c art. 4º, da Lei nº 7.347/85**, no **art. 308 do Código de Processo Civil**, e demais disposições aplicáveis, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em desfavor de:

a) **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 08.902.934/0001-20, com sede na Rua Diógenes Chianca, 1777, Água Fria, CEP 58053-900, João Pessoa/PB, representado por seu Prefeito;

b) **IBASA BRASIL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A**, inscrita no CNPJ sob o nº 08.726.686/0001-04, com sede na Rua Alexandre Câmara, nº 1857, CXPST

15, Capim Macio, Natal/RN, CEP 59082-200, que tem por sócio diretor e responsável **VICENTE MOGAS UMBERT**, estrangeiro, CPF nº **CPF__1**

c) **ELO – CENTRAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **02.923.650/0001-34**, com sede na **Rua Manoel César de Melo, s/n, Distrito Industrial, Alhandra/PB, CEP 58.320-000**, registrada na Junta Comercial do Estado da Paraíba – JUCEP sob o NIRE nº **25200333519**, neste ato representada na forma de seus atos constitutivos, especialmente por seus sócios administradores **Kleber Lopes Onofre**, CPF nº **CPF__2**, e **Franklin Ramalho Madruga**, CPF nº **CPF__3**

d) **HOLANDA IMOBILIÁRIA E CONSTRUTORA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 08.946.147/0001-80, com sede na Rua Francisco Diomedes Cantalice, nº 158, Sala 04, Cabo Branco, CEP 58045-210, João Pessoa/PB, que tem por sócio administrador **ANTÔNIO ALDENOR DE HOLANDA**, CPF nº **CPF__4**

e) **NHOLANDA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 24.282.089/0001-94, com sede na Avenida Antônio Lira, nº 536, Loja 01, Tambaú, João Pessoa/PB, CEP 58.039-050, representada na forma de seus atos constitutivos;

f) **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, neste ato representada por sua Procuradoria da União no Estado da Paraíba, com sede na Avenida Maximiano Figueiredo, nº 404, Centro, João Pessoa/PB, CEP 58013-470;

g) **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA**, autarquia federal, inscrita no CNPJ sob o nº 00.375.972/0001-85, neste ato representado por sua Procuradoria Federal junto ao INCRA no Estado da Paraíba, com endereço na Avenida Desportista Aurélio Rocha, nº 592, Bairro dos Estados, João Pessoa/PB, CEP 58031-000;

h) **SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – SUDEMA**, autarquia estadual dotada de personalidade jurídica de direito público, criada pela Lei Estadual nº 4.033/1978, inscrita no CNPJ sob o nº 08.329.849/0001-15, com sede na Av. Monsenhor Walfredo Leal, nº 181, Bairro Tambiá, João Pessoa/PB, CEP 58.020-540.

A presente **Ação Civil Pública** constitui a **ação principal** anunciada pelo Ministério Público Federal quando do ajuizamento da **Tutela Cautelar em Caráter Antecedente** (Processo nº **0045157-81.2025.4.05.8200**), anteriormente proposta perante este Juízo, observando-se integralmente a sistemática prevista nos **arts. 305 a 308 do Código de Processo Civil**.

Promove agora o Ministério Público Federal o **aditamento previsto no art. 308 do CPC**, submetendo à apreciação judicial os **pedidos liminares e definitivos** relacionados à proteção territorial da **Comunidade Tradicional Quilombola da Praia da Penha**, à reparação dos danos identificados e à adoção das providências necessárias ao **reconhecimento, delimitação, demarcação e proteção de seu território tradicional quilombola**, por meio de **tutela jurisdicional de natureza estrutural**. A presente Ação Civil Pública não constitui demanda autônoma e desconectada da tutela cautelar anteriormente ajuizada. Ao contrário, representa o desenvolvimento natural da tutela jurisdicional já provocada, agora submetida à cognição exauriente, com a ampliação do debate probatório e a formulação dos pedidos definitivos voltados à proteção dos direitos territoriais, culturais, ambientais e participativos da Comunidade Tradicional Quilombola da Praia da Penha.

Importante destacar que desde o ajuizamento da demanda cautelar, em 03/12/2025, ocorreu fato novo consistente no **autorreconhecimento da comunidade como Comunidade Tradicional Quilombola**, conforme será destacado adiante, por isso a inclusão do INCRA no polo passivo da demanda, por ser o órgão, dentro da estrutura administrativa federal, que juntamente com a União detém as atribuições pertinentes a demarcação de territórios quilombolas.

1. DOS FATOS

1.1. Do Histórico da Tutela Cautelar Antecedente e das Decisões Judiciais já Proferidas

Em 3 de dezembro de 2025, o Ministério Público Federal ajuizou perante este Juízo a **Ação Cautelar em Caráter Antecedente** (autuada sob o nº **0045157-81.2025.4.05.8200**), com o objetivo de obter a **proteção territorial imediata** da Comunidade Tradicional Quilombola da Praia da Penha contra intervenções promovidas pelo poder público municipal e por particulares, as quais impactam e descaracterizam o território tradicional da comunidade, realizadas sem a observância da **consulta prévia, livre e informada**, em violação aos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, art. 68 do ADCT/CF e aos arts. 3º, 6º e 14 da Convenção nº 169 da OIT. A ação cautelar buscou a **paralisação e o embargo** das seguintes intervenções: a obra pública denominada **“Requalificação do Largo do Santuário”**, anunciada pelo Município de João Pessoa em 22 de novembro de 2025; o **“Empreendimento Turístico Coqueiral Beach”**, idealizado pela empresa IBASA BRASIL; e o **“Bairro Planejado”**, idealizado pela HOLANDA IMOBILIÁRIA E CONSTRUTORA LTDA.

O procedimento concretamente desenvolvido nestes autos não seguiu a sequência ordinária e linear em que a tutela cautelar é concedida e efetivada, o autor formula imediatamente o pedido principal e, somente depois, instaura-se a fase de cognição exauriente, pois, antes da concessão de qualquer medida cautelar, este Juízo, por decisão de 28 de janeiro de 2026, ID 142134587, reconheceu que o litígio apresentava questões de alta complexidade territorial, antropológica, registral e ambiental, cujo esclarecimento exigia dilação probatória técnica. Em razão disso, deferiu a apreciação dos pedidos liminares e

determinou a realização de **perícia técnica multidisciplinar**, mediante atuação coordenada de profissionais das áreas de Antropologia, Geografia ou Engenharia de Agrimensura e Engenharia Ambiental ou Biologia¹.

Os quesitos judiciais então fixados não se restringiram à preservação de uma prova sujeita a desaparecimento. Abrangeram questões centrais do próprio mérito da futura ACP, tais como a caracterização da comunidade tradicional, a delimitação das áreas de uso costumeiro e sagrado, a sobreposição entre imóveis privados e espaços comunitários, a existência de barreiras aos caminhos tradicionais, a situação do Rio Cabelo, a incidência de terrenos de marinha e os impactos das intervenções públicas e privadas.

Determinou-se, ainda, que, somente após a entrega dos laudos e a manifestação das partes, os autos retornassem conclusos para apreciação da tutela de urgência. Instituiu-se, assim, uma fase instrutória substancial antes mesmo da definição da medida cautelar e da formalização do pedido principal, deslocando-se o procedimento do modelo comum previsto nos arts. 305 a 308 do CPC para uma gestão judicial progressiva e adaptada à complexidade do conflito.

A situação se modificou em 27 de abril de 2026, quando este Juízo foi informado de que a obra de “Requalificação do Largo do Santuário” havia sido efetivamente iniciada. A decisão de ID 158341306 reconheceu que o avanço das intervenções poderia criar fato consumado e comprometer tanto o patrimônio cultural quanto a utilidade da perícia, determinando a suspensão imediata da obra pública e a expedição de mandado de interdição².

A tutela concedida nessa ocasião foi, contudo, **objetivamente parcial**. Seu comando dispositivo recaiu especificamente sobre a obra do Largo do Santuário. Não houve deferimento de medida geral de paralisação contra a IBASA, a Holanda Imobiliária ou a União, permanecendo os demais objetos submetidos à instrução pericial anteriormente determinada.

Em 12 de maio de 2026, diante da demonstração de risco de erosão e deterioração do solo exposto, este Juízo exerceu juízo de retratação parcial, autorizando exclusivamente os serviços necessários à estabilização, drenagem e recomposição do pavimento nas áreas já antropizadas, mantendo a vedação a novas frentes de obra e demolições³.

Na mesma decisão, o Juízo reconheceu formalmente a existência de um **litígio estrutural**, caracterizado pela multipolaridade de sujeitos, pela necessidade de intervenção prospectiva e pela exigência de reorganização de políticas e arranjos institucionais. Em consequência, estabeleceu um rito bifásico, calcado na consensualidade e na participação democrática, remeteu o processo ao CEJUSC e determinou que, frustrada a autocomposição, fossem citados os réus e designada audiência pública.

¹ Processo nº 0045157-81.2025.4.05.8200, decisão de 28 de janeiro de 2026, ID 142134587.

² Processo nº 0045157-81.2025.4.05.8200, decisão de 27 de abril de 2026, ID 158341306.

³ Processo nº 0045157-81.2025.4.05.8200, decisão de 12 de maio de 2026, ID 161153653.

Essa determinação é particularmente relevante para a adequação procedimental ora examinada. Ao postergar a citação própria da fase de cognição definitiva para momento posterior à etapa conciliatória, o próprio Juízo reorganizou a passagem entre a cautelar antecedente e o processo principal, estabelecendo uma sequência distinta daquela que decorreria da aplicação isolada do art. 308 do CPC.

A gestão judicial adaptativa prosseguiu na decisão de 28 de maio de 2026, ID 164501849. Ao restringir a primeira audiência à questão emergencial de engenharia envolvendo o Município e o MPF, o Juízo expressamente esclareceu que a dispensa momentânea dos demais litisconsortes não prejudicaria suas posteriores manifestações e participações nas **“etapas sequenciais do processo estrutural”**.⁴

Não se tratava, portanto, de processo em vias de extinção por ausência de formulação do pedido principal, mas de procedimento estrutural em curso, organizado em etapas sucessivas pelo próprio Juízo.

A audiência realizada em 11 de junho de 2026 resultou em acordo parcial entre o Ministério Público Federal e o Município de João Pessoa, restrito à obra de Requalificação do Largo do Santuário.

A composição permitiu a retomada das intervenções nos limites do projeto alterado, disciplinou o deslocamento da imagem sacra, resguardou as áreas ocupadas pelos comerciantes locais e previu o prosseguimento das tratativas quanto às medidas de não remoção e não demolição.

Ao homologar o acordo, por meio da decisão de ID 167062785, o Juízo resolveu o mérito daquela parcela da demanda, com fundamento no art. 487, inciso III, alínea “b”, do CPC, e consignou de maneira expressa: *“O processo deverá seguir seu curso regular em relação aos demais pedidos e litisconsortes, com o aguardo da confecção dos laudos periciais já determinados”*.⁵

A determinação possui inequívoco conteúdo processual. Ao mesmo tempo em que resolveu definitivamente a controvérsia relacionada ao Largo do Santuário, o Juízo preservou o processo quanto aos demais objetos, sujeitos e providências probatórias.

A presente ACP respeita integralmente a solução consensual homologada. Não se formula pedido destinado a suspender novamente a obra do Largo, modificar o projeto objeto do acordo ou reabrir matéria alcançada pela resolução parcial do mérito.

Pretende-se exclusivamente dar continuidade aos demais objetos, nos termos expressamente determinados pelo Juízo, abrangendo, entre outras questões, os acessos tradicionais, as intervenções privadas, a regularização fundiária, as pretensões registrais, a proteção ambiental e as obrigações institucionais que não integraram a transação.

⁴ Processo nº 0045157-81.2025.4.05.8200, decisão de 28 de maio de 2026, ID 164501849.

⁵ Processo nº 0045157-81.2025.4.05.8200, termo de audiência ID 167059340 e decisão homologatória de 11 de junho de 2026, ID 167062785.

A continuidade do procedimento foi novamente confirmada na decisão de 19 de junho de 2026, ID 168729813. Nessa oportunidade, além de admitir a DPU como *custos vulnerabilis* e readequar o custeio da perícia, o Juízo determinou nova remessa ao CEJUSC para discussão do pedido de abstenção de demolições, remoções e desocupações, invocando expressamente as diretrizes de governança próprias dos processos estruturais⁶.

Em 30 de julho de 2026, foi realizada audiência de mediação (ID nº 177336130) entre a comunidade tradicional e a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP). A audiência teve como objetivo principal discutir o **Item I.c** da ação cautelar proposta pelo MPF. O ponto refere-se precisamente à “**obrigação de não fazer**” **em face do Município**, no sentido de que se abstenha de praticar, autorizar ou permitir qualquer ato de demolição, remoção ou desocupação de estruturas da comunidade tradicional, tendo como objeto as ocupações/pontos comerciais de membros da comunidade na **Rua Maria Luiza Alves**, bem como a parte da **orla da Praia da Penha**, localizada à direita da mesma rua. Consoante decidido e registrado no termo de audiência, o MPF comprometeu-se a agendar reunião para o mês de agosto do mesmo ano, contando com a participação de representantes da comunidade tradicional, da SPU, da DPU e do Ofício do MPF responsável pelo projeto PREAMAR. A PMJP comprometeu-se a, até a data da reunião mencionada, abster-se de realizar intervenções de cunho punitivo na comunidade. A comunidade, por sua vez, comprometeu-se a não realizar na área nenhum tipo de construção de alvenaria, não aumentar os atuais usos e adotar medidas que evitem a poluição da área.

A sucessão desses atos evidencia que, antes e depois da homologação parcial, o processo foi conduzido como relação processual unitária, progressiva e ainda pendente de instrução e solução quanto aos demais objetos.

1.2. Da Tramitação dos Procedimentos Administrativos no Âmbito do MPF e das Primeiras Providências de Regularização Fundiária no Território Tradicional

A presente demanda é resultado de acompanhamento institucional contínuo desenvolvido pelo Ministério Público Federal (MPF) ao longo de aproximadamente 1 (uma) década. Não se trata de controvérsia surgida exclusivamente em razão dos empreendimentos mais recentes, mas do progressivo agravamento de conflitos fundiários, ambientais, urbanísticos e territoriais que vêm sendo acompanhados institucionalmente desde 2016, culminando na necessidade de tutela jurisdicional do território tradicional quilombola da Comunidade da Penha.

O primeiro ciclo de atuação teve início a partir de representação formulada pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Zona da Mata Sul (CODETER), relacionada às intervenções decorrentes do Projeto Orla e aos impactos produzidos sobre pescadores, comerciantes e moradores da Praia da Penha (**PP nº 1.24.000.001490/2016-40**). Naquela oportunidade, foram instauradas tratativas envolvendo o MPF, a Administração Municipal, órgãos federais e representantes da comunidade, com o

⁶ Processo nº 0045157-81.2025.4.05.8200, decisão de 19 de junho de 2026, ID 168729813.

objetivo de compatibilizar a gestão da orla com os modos tradicionais de ocupação e promover o levantamento fundiário da área.

Como desdobramento dessas diligências, o MPF determinou a realização de estudo antropológico específico, resultando no **Parecer Técnico nº 03/2017 – SEAP/CRP5/ISF**⁷ (Anexo 1). O documento representou importante marco da instrução administrativa ao reconhecer tecnicamente a **existência de comunidade tradicional na Praia da Penha** e orientar a continuidade da atuação ministerial voltada à proteção territorial, cujos fundamentos serão examinados em tópico próprio desta petição.

Paralelamente à produção da prova antropológica, tiveram início as **primeiras iniciativas de regularização fundiária**, concentradas em área específica correspondente ao atual núcleo da **Penha de Baixo**. Como o território ocupado por este núcleo como moradia havia sido desapropriado pelo Estado da Paraíba, foram realizadas reuniões entre o MPF, a Superintendência do Patrimônio da União (SPU), a Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) e outros órgãos públicos, culminando na edição da Lei Estadual nº 11.231/2018, que autorizou a cessão da área aos pescadores artesanais. Apesar dos avanços, as medidas permaneceram restritas àquela parcela territorial, não alcançando os demais espaços tradicionalmente utilizados pela comunidade.

Nos anos seguintes, embora tenham sido produzidos levantamentos topográficos, memoriais, cadastros e estudos técnicos destinados à titulação das famílias beneficiárias, a **regularização fundiária não foi concluída**. O encerramento formal do Inquérito Civil⁸ por meio de arquivamento não decorreu da solução material do conflito. O MPF registrou que permaneciam pendentes o mapeamento definitivo das ocupações e a emissão dos títulos correspondentes, razão pela qual o acompanhamento institucional prosseguiu mediante procedimento administrativo próprio, por se tratar de **política pública continuada**, registrando expressamente que a **etapa de emissão dos títulos ainda estava pendente**. Houve, portanto, mudança da classe procedimental e do suporte de tramitação, e não declaração de que os problemas fundiários, sociais e territoriais haviam sido resolvidos.

A partir de 2022, contudo, o procedimento assumiu nova dimensão. Provocado por representação apresentada por Francisco Assis de Melo, pescador da Vila dos Pescadores, o MPF passou a examinar não apenas a situação da gleba anteriormente desapropriada (gleba onde está localizado o núcleo “Penha de Baixo”), mas os conflitos incidentes sobre os diversos espaços tradicionalmente utilizados pela comunidade. A nova instrução (**PA nº 1.24.000.001014/2022-77**)⁹ revelou que a proteção de parcela isolada do território não seria

⁷ Anexo 1 - Parecer Técnico nº 03/2017 – SEAP/CRP5/ISF (PP 1.24.000.001490/2016-40).

⁸ Inquérito Civil nº 1.24.000.001490/2016-40.

⁹ PA nº 1.24.000.001014/2022-77: Trata-se de procedimento administrativo, instaurado na Procuradoria da República na Paraíba, referente à demarcação e regularização fundiária urbana do território da comunidade tradicional da Praia da Penha. Registram-se ofícios, despachos, relatórios de fiscalização e reuniões com diversos órgãos como a CEHAP, SPU e SEMAM, buscando o reconhecimento dos direitos territoriais e a solução de problemas ambientais e de infraestrutura enfrentados pela comunidade pesqueira ao longo do tempo devido à expansão urbana e especulação imobiliária. Incluem-se também análise técnica sobre a tradicionalidade da comunidade e discussões sobre ações de revitalização ambiental e melhorias sociais e econômicas para a região.

suficiente para assegurar a permanência dos modos de vida comunitários, exigindo abordagem territorial e comunitária mais ampla.

Nesse contexto, foram produzidos novos estudos antropológicos e realizadas sucessivas reuniões técnicas com representantes da comunidade, da CEHAP, da SPU, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM) e de outros órgãos públicos, nas quais vieram à tona problemas relacionados ao fechamento de acessos tradicionais, ao *déficit* habitacional, às dificuldades de mobilidade, à degradação ambiental, às estruturas de apoio à pesca, às atividades tradicionais de comércio e às pressões decorrentes da expansão urbana e imobiliária. O aprofundamento da instrução também permitiu ampliar a compreensão institucional acerca da extensão do território tradicional e da multiplicidade de seus usos, circunstâncias que orientaram toda a atuação ministerial subsequente.

A consolidação desse conjunto probatório (composto por estudos antropológicos, levantamentos fundiários, diligências técnicas, reuniões interinstitucionais e manifestações da própria comunidade) evidenciou que os conflitos enfrentados pela Comunidade Tradicional Quilombola da Penha não poderiam ser solucionados mediante providências pontuais ou restritas à regularização de áreas isoladas. Ao contrário, demonstrou-se a **necessidade de tutela integral do território tradicional quilombola**, fundamento que conduziu ao ajuizamento da presente ação civil pública.

1.3. Da Formação Histórica e da Tradicionalidade da Comunidade Quilombola da Praia da Penha

A Comunidade Quilombola da Praia da Penha não constitui agrupamento populacional recente, formado em decorrência da expansão urbana do litoral sul de João Pessoa/PB, tampouco resulta de ocupações episódicas ou desconectadas entre si. Trata-se de coletividade historicamente estabelecida no território, cuja formação social se desenvolveu ao longo de sucessivas gerações, mediante relações próprias de parentesco, trabalho, solidariedade, religiosidade, produção cultural e utilização compartilhada dos recursos naturais. A continuidade desses vínculos, mesmo diante de deslocamentos compulsórios, cercamentos e fragmentações espaciais, permitiu a **preservação de uma identidade coletiva própria**, reiteradamente reconhecida por estudos antropológicos produzidos no âmbito do MPF.

A presença histórica da comunidade antecede amplamente o processo de urbanização da orla pessoense. O **Parecer Técnico nº 03/2017** (Anexo 1) registra como marco relevante a construção, em **1763**, da capela dedicada a Nossa Senhora da Penha, na então denominada Praia do Arauá, em torno da qual se consolidaram a povoação local e as romarias que passaram a atrair moradores e devotos à região. A existência do Santuário, contudo, não deve ser compreendida como fato isolado ou como momento inaugural absoluto da presença populacional no território, mas como marco documental de um processo mais amplo de ocupação costeira associado à pesca, à agricultura, ao extrativismo e às relações de trabalho estabelecidas nas antigas propriedades rurais da região.

Os registros históricos reunidos no **Laudo Técnico nº 55/2025¹⁰** (Anexo 2) demonstram que a Praia da Penha já figurava, ao menos em meados do século XIX, como um dos núcleos de povoamento litorâneo de João Pessoa, em contexto no qual a malha urbana da cidade ainda permanecia concentrada nas proximidades do centro histórico. A primeira planta oficial da cidade, datada de 1855, já fazia referência à freguesia do Cabo Branco, à capela e à **povoação da Praia da Penha**, cujas famílias viviam principalmente da pesca e do cultivo do coco. A literatura examinada pela perícia também registra que os pescadores foram os **primeiros ocupantes permanentes da faixa litorânea**, muito antes da chegada dos veranistas, dos empreendimentos turísticos e dos agentes imobiliários que posteriormente alterariam profundamente a configuração espacial da região.

A instrução antropológica mais recente aprofundou essa reconstrução histórica ao identificar a continuidade da ocupação negra no território. De acordo com o estudo que integra o **Laudo Técnico nº 250/2026¹¹** (Anexo 3), a comunidade é atualmente composta por aproximadamente **350 famílias** e apresenta **ocupação negra reproduzida ao longo de, pelo menos, 7 (sete) gerações**. As famílias estabeleceram formas próprias de viver e trabalhar, articuladas à pesca artesanal, à mariscagem, ao extrativismo vegetal, aos rios, aos manguezais, às matas e ao mar, constituindo relação indissociável entre território, redes de parentesco, trabalho e pertencimento comunitário.

Entre os troncos familiares mais antigos e estruturantes da comunidade, destaca-se a **família Ganju**. O levantamento documental e etnográfico identificou dona **Inácia Maria Freire** como uma de suas matriarcas, mulher negra que viveu no território e constituiu família com Joaquim Freire, pescador da Praia da Penha. A trajetória familiar foi reconstruída por meio de relatos orais, documentos civis e registros históricos, evidenciando a permanência intergeracional de seus descendentes no território e sua participação nas atividades pesqueiras, extrativistas, comerciais e culturais da comunidade.

Os documentos analisados também situam a formação social da Penha no contexto das antigas relações de trabalho existentes na Fazenda Aratu e em outras grandes propriedades que abrangiam o litoral sul de João Pessoa. As famílias negras da localidade exerciam atividades de pesca, construção e manutenção de currais de peixe, extração de coco, retirada de madeira, agricultura e trabalho doméstico, muitas vezes em condições de forte dependência em relação aos proprietários das terras e dos meios de produção. O Laudo Técnico nº 250/2026 (Anexo 3) registra que embarcações, currais e grande parte da produção pertenciam aos fazendeiros, restando às famílias apenas parcela reduzida do pescado ou dos recursos obtidos por seu próprio trabalho.

Essa reconstrução histórica encontra importante elemento de confirmação na obra **Calmarias e Tempestades: Memórias Praieiras**, de Antônio dos Santos Coelho Neto (Santos Tigre)¹², neto do Comendador Antônio Santos Coelho, tradicional proprietário de

¹⁰ Anexo 2 - Laudo Técnico nº 55/2025 - SPPEA (PA nº 1.24.000.001014/2022-77).

¹¹ Anexo 3 - Laudo Técnico nº 250/2026 - SPPEA (PA nº 1.24.000.001014/2022-77).

¹² TIGRE, Santos. **Calmarias e Tempestades: memórias praieiras**. Edições ARATU: João Pessoa - Paraíba, 1979.

extensas áreas da Penha. Embora escrita sob a perspectiva de integrante da família proprietária à época, a obra registra a **presença consolidada de famílias negras e pescadoras na localidade**, descrevendo aspectos de seu cotidiano, das relações de trabalho estabelecidas na antiga Fazenda Aratu, das atividades ligadas à pesca, ao cultivo da terra e à utilização compartilhada dos recursos naturais. Conforme observa o próprio Laudo Técnico nº 250/2026 (Anexo 3), trata-se de fonte histórica particularmente relevante justamente por constituir relato produzido por agente externo à comunidade, cuja narrativa, ainda que deva ser lida criticamente, confirma a existência de população negra tradicionalmente estabelecida na Penha muito antes da intensificação dos atuais conflitos fundiários e territoriais. A narrativa de Santos Tigre reforça, assim, que **a ocupação tradicional da Penha não se limitava às áreas de moradia**, mas abrangia um complexo territorial integrado por praia, matas, rios, áreas de cultivo e espaços de trabalho, percepção que é integralmente confirmada pelos estudos antropológicos contemporâneos.

Essa forma de ocupação não se restringia às moradias situadas na faixa de praia. A memória oral recolhida pela perícia descreve um território antes caracterizado pela inexistência de cercas e pela livre circulação entre a praia, os coqueirais, as matas, os rios e os roçados. Das áreas de mata, as famílias retiravam madeira, cipó, palha, barro e lenha para a construção das casas, das embarcações e dos instrumentos de pesca. Também cultivavam macaxeira, batata, inhame e outras espécies, além de criarem pequenos animais. As residências, em sua maioria de taipa e palha, distribuíam-se em **pequenos agrupamentos ao longo da faixa costeira compreendida entre os rios Cabelo e Aratu**.

A tradicionalidade da Penha, portanto, não decorre de uma atividade econômica considerada isoladamente, mas de um **sistema comunitário de reprodução social** no qual pesca, agricultura, extrativismo, comércio, parentesco, religiosidade, cultura popular e ocupação territorial sempre estiveram relacionados. A pesca artesanal assumiu, ao longo desse processo, papel central na organização da vida comunitária, sem excluir as demais atividades necessárias à subsistência das famílias.

O Laudo Técnico nº 55/2025 (Anexo 2) observa que a **pesca artesanal** praticada na Penha se organiza em pequena escala, com emprego de instrumentos próprios e participação estruturada por relações familiares. O conhecimento sobre marés, ventos, espécies, pesqueiros, embarcações, redes e técnicas de captura não é adquirido apenas por instrução formal, mas transmitido entre gerações por meio da convivência, da observação e da participação progressiva dos mais jovens nas atividades desenvolvidas por pais, mães, avós e demais parentes.

As mulheres também ocupam lugar relevante nesse sistema produtivo. Além da mariscagem e da pesca, participam do beneficiamento, da conservação, do preparo e da comercialização dos produtos retirados do mar e dos rios. O Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1) registrou, inclusive, a atuação de mulheres idosas que continuavam pescando e abastecendo pequenos estabelecimentos familiares, demonstrando que a divisão das atividades na comunidade envolve diferentes gerações e integrantes das redes de parentesco.

A atividade pesqueira tradicional não se limita ao momento da captura. Ela compreende o preparo dos instrumentos, a guarda e o reparo das embarcações, o desembarque, o beneficiamento do pescado, sua circulação entre as famílias e sua comercialização. Por essa razão, as relações comunitárias se estendem da residência à praia, da praia ao mar, dos rios aos manguezais e dos pontos de ancoragem aos locais de venda. A pesca não é, assim, simples ocupação profissional individual, mas **prática social compartilhada** que estrutura vínculos familiares, relações de reciprocidade, conhecimento ecológico e identidade coletiva.

Ao longo do século XX, contudo, a ocupação tradicional passou a sofrer sucessivas intervenções. A abertura de vias, o loteamento de antigas propriedades, a urbanização da orla, o desenvolvimento do turismo e a crescente valorização imobiliária impuseram **cercamentos, restrições de acesso, expulsão dos jovens que constituíam famílias por não poderem construir suas casas e deslocamentos internos**. As famílias que antes viviam em pequenos agrupamentos ao longo da faixa de praia foram gradualmente confinadas ou removidas para áreas mais recuadas. O Laudo Técnico nº 55/2025 (Anexo 2) ressalta que a expansão urbana do litoral sul ocorreu posteriormente à consolidação da comunidade pesqueira, de modo que foi **a cidade que avançou sobre o território tradicional quilombola**, e não a comunidade que se estabeleceu sobre área urbana previamente consolidada.

A atual organização espacial da comunidade em **6 (seis) núcleos** não contíguos deve ser compreendida como resultado desses processos históricos, e não como indício da existência de comunidades distintas. Os laudos de 2017 e 2025 identificaram inicialmente quatro núcleos (Penha de Baixo, Penha de Cima, Vila dos Pescadores e Vila do Sol) porque foram esses os agrupamentos diretamente alcançados pelos trabalhos de campo e pelos objetos periciais então delimitados. O aprofundamento posterior da instrução, a ampliação do mapeamento comunitário e a inclusão de espaços antes não abrangidos formalmente pelos estudos permitiram reconhecer que a comunidade se organiza, na realidade, em 6 (seis) núcleos residenciais vinculados por relações familiares, culturais, econômicas e territoriais comuns.

A **Penha de Baixo** (1º núcleo) corresponde ao núcleo que permaneceu mais diretamente vinculado à **faixa de praia**. Parte de suas famílias conseguiu resistir às remoções e conservar moradia nas proximidades do mar, embora submetida a ameaças, fiscalizações, restrições de uso e conflitos relacionados à titularidade das terras. Sua permanência junto à orla fez com que esse núcleo continuasse funcionando como importante referência para toda a comunidade, especialmente para a guarda de barcos, o acesso ao mar, o desembarque do pescado e a realização de atividades comerciais e culturais.

A **Penha de Cima** (2º núcleo), por sua vez, formou-se a partir da **remoção de famílias** que anteriormente residiam à beira-mar e foram transferidas para a área mais elevada, nas proximidades do **Santuário de Nossa Senhora da Penha**. O Laudo Técnico nº 55/2025 (Anexo 2) registra que, antes do deslocamento, não havia naquele ponto um núcleo residencial consolidado. A ocupação foi formada justamente pelas famílias afastadas da praia,

que reconstruíram suas casas, reorganizaram suas relações de vizinhança e mantiveram seus vínculos com o mar, com a pesca e com os parentes que permaneceram nos demais núcleos.

A **Vila dos Pescadores** (3º núcleo) também resultou de **deslocamento imposto** aos antigos moradores da faixa costeira. Por volta de 1965, famílias que residiam próximas ao mar foram retiradas pelos proprietários da área e realocadas em lotes distribuídos em duas fileiras, sendo a construção das novas moradias realizada pelos próprios pescadores mediante trabalho coletivo e ajuda mútua. Foram inicialmente demarcados nove lotes em uma rua e outros nove na rua posterior, correspondentes às famílias então removidas. A própria formação material da Vila revela, portanto, a existência de solidariedade interna e cooperação comunitária.

A **Vila do Sol** (4º núcleo) possui formação mais recente, mas deriva diretamente da mesma trajetória comunitária. Seu surgimento decorreu da **ausência de espaço nos núcleos mais antigos** para que novas famílias construíssem suas moradias. Descendentes das famílias de pescadores, impossibilitados de permanecer ou edificar junto aos parentes em razão do adensamento e dos cercamentos, passaram a ocupar área próxima ao **Rio Cabelo**, na margem oposta à PB-008. Não se trata, portanto, de ocupação desvinculada da Penha, mas de solução interna encontrada pela própria comunidade para assegurar a permanência das novas gerações no território.

A **Comunidade do Rio Cabelo** (5º núcleo) reúne famílias historicamente vinculadas ao curso d'água, às matas, aos manguezais e aos demais núcleos da Penha. Sua inclusão expressa nos trabalhos mais recentes decorre do aprofundamento do mapeamento territorial e do reconhecimento comunitário de que aquelas famílias integram o mesmo tecido social, ainda que se encontrem administrativamente inseridas em área diversa do bairro oficialmente denominado Penha. O Laudo Técnico nº 250/2026 (Anexo 3) ressalta que a **delimitação administrativa municipal não corresponde ao território tradicional**: apenas Penha de Cima e Penha de Baixo estão situadas no bairro da Penha, enquanto Vila dos Pescadores, Vila do Sol e Comunidade do Rio Cabelo estão localizadas no bairro Costa do Sol.

O **loteamento Meia-Garrafa** (oficialmente Jardim Nossa Senhora da Penha), implantado em 1971, é mencionado como o 6º núcleo. Inicialmente possuía algumas poucas famílias da Penha que ali se estabeleceram antes da urbanização, além de novos moradores que migraram de outros núcleos por falta de espaço. O laudo destaca que, ao contrário do restante da área, onde predomina a ocupação irregular, o Meia-Garrafa foi fruto de iniciativa imobiliária do proprietário, que loteou e urbanizou a gleba, permitindo que qualquer pessoa comprasse terrenos.

A separação física entre os 6 (seis) núcleos não rompeu a **unidade social da comunidade**. Ao contrário, os estudos antropológicos registram circulação contínua de pessoas, bens, conhecimentos e práticas entre eles. Há famílias extensas cujos membros residem em diferentes núcleos; pescadores que moram nas áreas mais recuadas, mas mantêm embarcações e instrumentos na praia; mulheres que comercializam produtos em espaços

distintos daqueles em que residem; e moradores que se deslocam para participar de celebrações religiosas, festas, reuniões e atividades de pesca.

O Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1) identificou que famílias de um mesmo tronco se distribuíam entre Penha de Baixo, Penha de Cima, Vila dos Pescadores e Vila do Sol. O documento registrou, por exemplo, situações em que pais, filhos e outros parentes residiam em núcleos diferentes, sem que isso interrompesse as relações familiares, a cooperação econômica ou o pertencimento à comunidade. O que se ampliou nos estudos posteriores foi a percepção da extensão dessa mesma rede comunitária a outros núcleos e espaços anteriormente não contemplados.

A unidade da Penha não depende, assim, de continuidade imobiliária ou da concentração das famílias em um único polígono residencial. Ela decorre das relações de parentesco, das práticas produtivas, dos usos coletivos do território, das tradições religiosas, das manifestações culturais, da memória compartilhada e do sentimento comum de pertencimento. A **fragmentação espacial de moradia foi produzida por terceiros**, pelo parcelamento de propriedades, pelas remoções e pelo avanço urbano; a unidade comunitária, por sua vez, foi preservada pelas próprias famílias. Tal fragmentação atualmente se dá com os altos preços de imóveis imposto pela especulação imobiliária, em decorrência da ausência de demarcação do território, que impõe a expulsão dos membros mais jovens da comunidade, que ao constituírem famílias são obrigados a deixar o território em decorrência dos altos valores de imóveis para construir suas residências.

Essa conclusão é expressa no Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1), segundo o qual as remoções provocaram forte impacto, mas não eliminaram a comunidade. As famílias ressignificaram os espaços para os quais foram deslocadas, mantiveram suas atividades tradicionais e continuaram a utilizar a Penha de Baixo e a praia como referência comum para guardar barcos e acessar o mar.

Também a **religiosidade** constitui elemento estruturante da tradicionalidade. A devoção a **Nossa Senhora da Penha**, as romarias, as procissões, o Santuário e as celebrações associadas ao calendário da pesca reúnem famílias dos diferentes núcleos e renovam periodicamente seus vínculos de pertencimento. A **Festa de São Pedro Pescador**, acompanhada pelo perito do MPF durante o trabalho de campo, reúne pescadores da Penha e de outras localidades da costa pessoense, revelando a inserção da comunidade em redes mais amplas de sociabilidade pesqueira.

As manifestações culturais igualmente integram a vida comunitária. O Laudo Técnico nº 250/2026 (Anexo 3) registra a continuidade do coco de roda, da ciranda, do forró e de outras expressões da **cultura popular**, transmitidas entre gerações. **Dona Carminha** é indicada como **mestra e referência do coco de roda e da ciranda** na Penha. A existência dessas práticas demonstra que a reprodução cultural da comunidade não se restringe à conservação abstrata de memórias do passado, mas permanece viva, embora afetada pela perda e pelo cercamento de espaços tradicionalmente utilizados para festas e encontros.

A tradicionalidade tampouco é descaracterizada pela transformação das atividades econômicas. O crescimento urbano, a diminuição das áreas de pesca, a degradação ambiental e as restrições impostas ao uso da praia levaram muitas famílias a combinar a pesca com o comércio de alimentos, o atendimento aos frequentadores da praia, o turismo e a prestação de serviços. Essas mudanças não significam abandono da identidade tradicional. Representam **estratégias de adaptação e sobrevivência** diante das alterações impostas ao território.

A comunidade tradicional não é uma coletividade imobilizada no passado. Seus modos de vida podem se transformar sem que sejam rompidos os vínculos de pertencimento, as redes de parentesco, a memória coletiva e a relação socialmente diferenciada com o território. O próprio Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1) adota concepção dinâmica de tradicionalidade, associada à construção política da identidade coletiva, à mobilização comunitária e à luta pela permanência e pelo acesso aos recursos necessários à continuidade do grupo.

A **autoidentificação** constitui outro elemento central. O reconhecimento de uma comunidade tradicional não é atribuído externamente pelo Estado, tampouco nasce da emissão de documento administrativo. Ele decorre, em primeiro lugar, da **consciência coletiva de pertencimento**, posteriormente corroborada por elementos históricos, sociais e antropológicos. Já em 2017, o estudo pericial apontava que o caráter tradicional da comunidade se evidenciava pela autoidentificação, pela organização coletiva, pelos usos, costumes, tradições religiosas e conhecimentos específicos construídos em sua relação com o território.

O conjunto probatório produzido ao longo de 1 (uma) década é especialmente significativo porque não se limita a uma única perícia. O Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1), o Laudo Técnico nº 55/2025 (Anexo 2) e os estudos concluídos em 2026 (Anexo 3) foram elaborados por profissionais distintos, em momentos diferentes, a partir de objetos periciais e metodologias próprias. Apesar disso, **todos convergem quanto aos elementos essenciais**: antiguidade da ocupação, centralidade da pesca e dos recursos naturais, continuidade intergeracional, vínculos de parentesco, organização comunitária, deslocamentos internos sem ruptura da identidade coletiva e dependência do território para a reprodução física, social e cultural do grupo.

O Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1) foi categórico ao concluir que a comunidade utiliza seu território tradicional e os recursos naturais como **condição para sua reprodução física, socioeconômica e cultural**. Reconheceu, ainda, que sua identidade se manifesta por meio da autoidentificação, da organização coletiva, dos usos e costumes, das tradições religiosas e dos conhecimentos transmitidos entre gerações, posicionando-se contrariamente à remoção de quaisquer famílias diante do risco de danos irreparáveis à identidade sociocultural e à própria sobrevivência física da comunidade.

O Laudo Técnico nº 55/2025 (Anexo 2) aprofundou essas conclusões ao reconstruir os deslocamentos que deram origem aos núcleos residenciais, demonstrar a expansão imobiliária sobre a ocupação preexistente e identificar os espaços indispensáveis à

continuidade da atividade pesqueira. Também registrou que as famílias desejam permanecer nos núcleos em que vivem há décadas, sem abrir mão do livre acesso à praia, das estruturas de apoio à pesca e das áreas necessárias à ampliação das moradias e à permanência das futuras gerações.

Os levantamentos mais recentes acrescentaram a demonstração da **ocupação negra contínua**, da permanência de extensos troncos familiares ao longo de pelo menos 7 (sete) gerações, das relações históricas de trabalho estabelecidas nas antigas propriedades rurais e das estratégias de resistência diante da progressiva perda de terras. A perícia concluiu que **a história da comunidade é marcada pela continuidade intergeracional, pelas redes de parentesco e pela centralidade do trabalho tradicional ligado ao mar e aos recursos naturais**.

Não há, portanto, elemento técnico que permita reduzir a Comunidade Quilombola da Praia da Penha a um conjunto de ocupantes individuais, comerciantes ocasionais ou moradores dispersos. O que os documentos demonstram é a existência de uma coletividade historicamente diferenciada, formada por famílias negras e pescadoras, organizada em 6 (seis) núcleos de moradia interligados em um território contíguo, portadora de memória e formas próprias de sociabilidade, trabalho, cultura e religiosidade, cuja permanência depende da continuidade de sua relação com o território.

A atual **autoidentificação quilombola da comunidade** (a ser examinada de forma específica em tópico próprio) não rompe essa trajetória nem substitui a tradicionalidade anteriormente reconhecida. Ao contrário, insere-se em um processo histórico mais amplo de reconstrução da memória, afirmação da ancestralidade negra e fortalecimento da organização coletiva. Muito antes desse novo momento de mobilização identitária, as perícias do MPF já haviam reconhecido a Penha como comunidade tradicional e advertido que a perda de suas áreas de moradia, trabalho, circulação e celebração produziria danos irreparáveis à sua continuidade.

À vista desse conjunto probatório, a tradicionalidade da Comunidade Quilombola da Praia da Penha não constitui alegação recente ou afirmação desacompanhada de suporte técnico. Trata-se de realidade histórica, social e antropológica documentada por pesquisas de campo, entrevistas, memória oral, registros civis, fontes bibliográficas, cartografias, fotografias e sucessivas perícias oficiais. A antiguidade de sua presença, a permanência das famílias, a reprodução intergeracional dos saberes, a organização em redes de parentesco, a centralidade da pesca e dos recursos naturais, a continuidade das manifestações religiosas e culturais e a resistência diante dos deslocamentos e cercamentos demonstram, de forma inequívoca, a existência de uma comunidade tradicional na Praia da Penha.

1.4. Do Território Tradicional e dos Espaços Necessários à Reprodução Física e Cultural da Comunidade

O reconhecimento da tradicionalidade da Comunidade Quilombola da Praia da Penha conduz, necessariamente, ao reconhecimento da especial relação que esse grupo

mantém com o território que historicamente ocupa. Nas comunidades tradicionais, o território não se reduz ao espaço físico destinado à moradia nem se confunde com a delimitação administrativa constante dos cadastros públicos ou dos registros imobiliários. Trata-se do conjunto de espaços social, histórica e culturalmente apropriados pela coletividade, indispensáveis à continuidade de seus modos próprios de vida, de suas formas de organização social, de suas atividades produtivas, de suas manifestações culturais e religiosas e da transmissão intergeracional dos conhecimentos que conformam sua identidade coletiva.

Essa compreensão foi reiteradamente confirmada ao longo da instrução administrativa conduzida pelo MPF. Em momentos distintos e por equipes técnicas diversas, os estudos antropológicos produzidos no âmbito dos Procedimentos Administrativos convergiram ao reconhecer que a territorialidade da Penha não se limita aos espaços de residência das famílias, mas compreende um sistema integrado de áreas de moradia, maretórios, circulação, trabalho, celebração, convivência, pesca, extrativismo, comércio, religiosidade e preservação ambiental, cuja utilização coletiva constitui condição indispensável à reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade.

O próprio Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1) sintetizou essa realidade ao concluir que a comunidade *“utiliza o seu território tradicional e os recursos naturais como condição para a sua reprodução física, socioeconômica e cultural”*, ressaltando que sua identidade coletiva se manifesta por meio da autoidentificação, da organização comunitária, dos usos, costumes, tradições religiosas e conhecimentos específicos construídos em sua relação com o território. Essa constatação foi posteriormente reafirmada e aprofundada pelos laudos antropológicos mais recentes, os quais demonstraram que a permanência da comunidade depende não apenas da proteção de suas moradias, mas da preservação do conjunto de espaços tradicionalmente utilizados para viver, trabalhar, celebrar, circular, ensinar, aprender e construir relações de pertencimento.

Essa concepção afasta qualquer compreensão reducionista do território como mera soma de imóveis individualmente considerados. O que se protege, no caso das comunidades tradicionais, é uma **realidade coletiva, dinâmica e funcional, constituída por relações historicamente estabelecidas entre pessoas, lugares, recursos naturais e práticas culturais**. Praia, mar, rios, manguezais, matas, caminhos, áreas de desembarque, estruturas de apoio à pesca, espaços de comércio, locais de celebração religiosa, percursos processionais, áreas de convivência e expansão familiar **integram um mesmo sistema territorial**, cuja fragmentação compromete não apenas o exercício de determinadas atividades econômicas, mas a própria continuidade histórica da comunidade enquanto sujeito coletivo de direitos.

É precisamente por essa razão que os conflitos atualmente vivenciados pela Comunidade Quilombola da Praia da Penha não podem ser analisados de forma compartimentada, como se cada intervenção incidisse apenas sobre um imóvel, uma via de acesso, um curso d'água ou um equipamento específico. O fechamento de caminhos tradicionais, a supressão de áreas de encontro comunitário, a degradação dos rios e manguezais, as restrições impostas às estruturas de apoio à pesca, os obstáculos ao comércio tradicional, a descaracterização de espaços culturalmente significativos e a pressão imobiliária

exercida sobre os diferentes núcleos comunitários produzem efeitos que se irradiam sobre todo o sistema territorial, comprometendo, simultaneamente, as dimensões econômica, ambiental, social, cultural e espiritual que estruturam a vida coletiva da Penha.

Os elementos probatórios reunidos ao longo de quase 1 (uma) década de atuação ministerial evidenciam que **cada um desses espaços desempenha função própria na reprodução física e cultural da comunidade**. Alguns constituem locais de trabalho e obtenção dos meios de subsistência; outros asseguram a circulação entre os núcleos comunitários; outros, ainda, preservam a memória coletiva, acolhem manifestações religiosas e culturais ou permitem a transmissão dos conhecimentos tradicionais às novas gerações. Todos, entretanto, encontram-se profundamente interligados e somente podem ser compreendidos a partir da lógica territorial construída pela própria comunidade ao longo de sua formação histórica.

É sob essa perspectiva que se passa à análise dos principais espaços de uso tradicional identificados pelas perícias antropológicas e pelos demais elementos de prova produzidos nos autos, demonstrando-se que a proteção jurídica do território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha exige, necessariamente, a preservação das áreas destinadas às suas manifestações culturais e religiosas, às atividades tradicionais de pesca, extrativismo e comércio comunitário, bem como dos cursos d'água, manguezais, caminhos, estruturas de apoio e demais espaços indispensáveis à continuidade de seus modos próprios de vida.

1.4.1. Dos Espaços de Memória, Religiosidade e Patrimônio Cultural

Conforme demonstrado no tópico anterior, o território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha não se confunde com a simples área ocupada por suas residências, nem pode ser reduzido aos espaços diretamente destinados ao exercício das atividades produtivas. A territorialidade tradicional constitui realidade sociocultural muito mais complexa, formada por um conjunto de lugares material e simbolicamente apropriados pela comunidade ao longo de sua formação histórica e indispensáveis à continuidade de seus modos próprios de vida.

É precisamente nessa perspectiva que devem ser compreendidos os espaços de memória coletiva, religiosidade e manifestação cultural existentes na Praia da Penha. Esses lugares não representam equipamentos públicos destinados ao lazer, ao turismo ou ao culto religioso considerados de forma isolada. Constituem espaços tradicionalmente apropriados pela comunidade para a realização de práticas sociais, culturais, espirituais e comunitárias que estruturam sua identidade coletiva e asseguram a transmissão intergeracional de conhecimentos, valores, tradições e formas próprias de pertencimento.

Não por outra razão, os estudos antropológicos já examinados nesta demanda¹³ convergiram ao reconhecer que a **reprodução física e cultural da comunidade depende da**

¹³ Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1), Laudo Técnico nº 55/2025(Anexo 2) e Laudo Técnico nº 250/2026 (Anexo 3).

preservação desses espaços coletivos. Ao demonstrar que a identidade da Penha se expressa por meio de seus usos, costumes, tradições religiosas e formas próprias de organização social, as perícias produzidas no âmbito do Ministério Público Federal evidenciaram que tais manifestações não existem de forma abstrata, mas se desenvolvem em lugares historicamente apropriados pela coletividade, cuja preservação constitui condição para a continuidade de sua própria existência enquanto comunidade tradicional.

A análise desse aspecto assume especial relevância na presente demanda porque o conflito territorial atualmente vivenciado pela Comunidade Quilombola da Praia da Penha não decorre apenas da pressão exercida sobre suas áreas de moradia ou sobre os espaços tradicionalmente destinados à pesca artesanal. As sucessivas intervenções urbanísticas e imobiliárias incidem justamente sobre **lugares que concentram a memória coletiva da comunidade**, comprometendo a continuidade de manifestações culturais e religiosas cuja existência depende da permanência desses espaços em sua configuração histórica.

Essa circunstância revela importante consequência jurídica. A proteção constitucional conferida aos territórios tradicionalmente ocupados não alcança apenas os espaços economicamente explorados pela comunidade. Ela compreende igualmente os lugares onde se desenvolvem práticas culturais, religiosas e comunitárias que possibilitam a reprodução de sua identidade coletiva. Em outras palavras, a **dimensão cultural do território** tradicional não constitui elemento acessório da proteção jurídica, mas **integra o próprio conteúdo material do direito territorial assegurado às comunidades tradicionais**.

Essa compreensão encontra sólido respaldo na própria **Constituição Federal**. Ao estabelecer que o Estado garantirá o pleno exercício dos direitos culturais e protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras (art. 215)¹⁴, bem como ao reconhecer que constituem **patrimônio cultural brasileiro** os bens materiais e imateriais portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade (art. 216)¹⁵, o texto constitucional desloca o foco da proteção do bem material isoladamente considerado para a coletividade que lhe atribui significado cultural. Não se protege apenas o templo, a praça, o caminho ou o monumento; protege-se, sobretudo, a relação historicamente construída entre esses espaços e a comunidade que lhes confere sentido.

Essa lógica revela-se particularmente evidente na Comunidade Quilombola da Praia da Penha. Ao longo de **mais de 2 (dois) séculos de ocupação contínua**, seus espaços de celebração religiosa, convivência comunitária e manifestação cultural passaram a integrar a

¹⁴ Art. 215, CF/88. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º. O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

¹⁵ Art. 216, CF/88. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

própria paisagem cultural do território, tornando-se referências permanentes da memória coletiva e da ancestralidade local. O Santuário de Nossa Senhora da Penha, o Largo, as escadarias, os caminhos percorridos durante as procissões, a faixa de praia, os coqueirais, os espaços tradicionalmente utilizados para encontros comunitários e as áreas destinadas às festividades populares não representam lugares independentes entre si. Compõem **uma única unidade territorial construída historicamente** pela comunidade e continuamente ressignificada por suas práticas sociais.

Não por acaso, o próprio Estado brasileiro passou a reconhecer institucionalmente a excepcional relevância dessas manifestações. A Lei Estadual nº 11.417/2019 declarou a **Procissão de Nossa Senhora da Penha Patrimônio Histórico, Cultural e Imaterial do Estado da Paraíba**, reconhecendo seu elevado valor para a memória e para a identidade cultural do povo paraibano. Da mesma forma, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.584/2024, destinado a reconhecer a **Romaria da Penha como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil**, enquanto iniciativas recentes buscam sua futura candidatura ao reconhecimento pela UNESCO como **Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade**¹⁶. Esses sucessivos reconhecimentos institucionais evidenciam que a manifestação ultrapassou os limites da comunidade e passou a integrar o patrimônio cultural brasileiro. Todavia, nenhum desses reconhecimentos altera um dado histórico fundamental: **a Romaria nasceu, desenvolveu-se e permanece existindo porque existe uma comunidade tradicional que preserva a tradição religiosa e o território onde ela se realiza.**

É justamente nesse ponto que reside a principal consequência jurídica para a presente ação. O patrimônio cultural imaterial não possui existência autônoma. Sua continuidade depende da permanência dos sujeitos coletivos responsáveis por sua criação, transmissão e constante recriação. **Não há Romaria da Penha sem a Comunidade Quilombola da Praia da Penha**; não há Procissão centenária sem os percursos historicamente utilizados pela comunidade; não há acolhimento de romeiros sem os espaços comunitários tradicionalmente destinados a essa finalidade; não há patrimônio cultural vivo sem o território que lhe serve de suporte material e simbólico.

O próprio acervo documental constante dos autos confirma essa realidade histórica. O **Dossiê da Praia da Penha**¹⁷ (Anexo 4), elaborado pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em 2025, demonstra que a comunidade constitui referência histórica para uma das mais importantes manifestações religiosas do Nordeste brasileiro, registrando que a **Romaria de Nossa Senhora da Penha reúne anualmente cerca de 1 (um) milhão de pessoas**, ao mesmo tempo em que documenta a realização centenária da **Procissão Marítima de São Pedro Pescador**, diretamente vinculada à tradição pesqueira local. O estudo evidencia, ainda, que esses eventos sempre estiveram associados aos espaços tradicionalmente utilizados pela comunidade, revelando a **indissociabilidade entre religiosidade, território e modos de vida tradicionais.**

¹⁶ Para mais informações, vide:

<<https://joaopessoa.pb.leg.br/vereadores-vaio-a-unesco-e-pedem-que-procissao-da-penha-seja-considerada-patrimonio-da-humanidade/>>.

¹⁷ Anexo 4 - Dossiê da Praia da Penha.

O mesmo dossiê (Anexo 4) apresenta elemento probatório de extraordinária relevância para esta demanda ao registrar que, em reunião realizada com o MPF, a própria comunidade solicitou a **preservação do campo** tradicionalmente utilizado para múltiplas funções comunitárias. Conforme documentado, trata-se de espaço destinado às atividades esportivas cotidianas, ao estacionamento dos romeiros durante as festividades religiosas e, sobretudo, à realização da missa campal que integra a programação da Romaria de Nossa Senhora da Penha, acolhendo milhares de fiéis todos os anos. Não se está diante, portanto, de um terreno disponível para futuras intervenções urbanísticas, mas de um espaço territorial continuamente apropriado pela comunidade para finalidades religiosas, culturais e comunitárias que se reproduzem há décadas.

Também merece especial destaque a documentação histórica reunida pela UFPB, composta por fotografias e registros produzidos desde a década de 1950. As imagens identificadas pelos próprios moradores mais antigos demonstram que os espaços atualmente reivindicados pela comunidade já eram utilizados, há **mais de 6 (seis) décadas**, para a realização dos **festejos de São Pedro Pescador, da Lapinha, das rodas de coco, da ciranda e de outras manifestações culturais diretamente vinculadas à vida comunitária**. O significativo valor probatório desse material reside justamente no fato de evidenciar que a ocupação cultural desses espaços antecede em muito os atuais conflitos fundiários, revelando uma continuidade histórica incompatível com qualquer alegação de utilização ocasional ou recente do território.

Sob essa perspectiva, os espaços de memória coletiva existentes na Praia da Penha devem ser compreendidos como verdadeiros **bens territoriais de natureza coletiva**. Sua importância jurídica não decorre apenas do reconhecimento formal conferido pelo Poder Público às manifestações culturais ali desenvolvidas, mas, sobretudo, da circunstância de constituírem lugares onde a comunidade reafirma continuamente sua identidade, sua ancestralidade, seus vínculos de pertencimento e seus modos próprios de existência. A eventual descaracterização desses espaços não implicaria apenas restrição ao exercício de determinadas práticas religiosas ou culturais; representaria ruptura dos processos de transmissão intergeracional que asseguram a continuidade histórica da própria Comunidade Quilombola da Praia da Penha.

É exatamente por essa razão que **a proteção do território tradicional reivindicada nesta ação deve necessariamente abranger esses espaços de memória coletiva**. A Constituição da República, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e toda a construção jurisprudencial relativa aos direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais Quilombolas não protegem unicamente a base física da ocupação humana, mas o conjunto das relações sociais, culturais, espirituais e simbólicas estabelecidas entre determinada coletividade e os lugares indispensáveis à sua reprodução. Na Praia da Penha, essa reprodução passa, inevitavelmente, pela preservação dos espaços onde a comunidade celebra sua fé, cultiva sua memória e renova, geração após geração, os fundamentos de sua identidade coletiva.

1.4.2. Dos espaços de trabalho e das atividades tradicionais de pesca, extrativismo e comércio comunitário

A compreensão do território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha exige igualmente reconhecer que os espaços destinados ao trabalho constituem **parte indissociável de sua reprodução física, econômica e cultural**. Nas comunidades tradicionais, as atividades produtivas não se desenvolvem de forma isolada ou desvinculada da organização social do grupo. Ao contrário, articulam conhecimentos transmitidos entre gerações, relações de parentesco, práticas de solidariedade, formas próprias de manejo dos recursos naturais e sistemas coletivos de utilização do território, razão pela qual a proteção jurídica desses espaços extrapola a tutela da atividade econômica considerada em si mesma.

No caso da Praia da Penha, **a pesca artesanal, a mariscagem, o extrativismo vegetal, o beneficiamento e a comercialização dos produtos do mar constituem práticas historicamente desenvolvidas pela comunidade** muito antes da expansão urbana da zona sul de João Pessoa/PB. Conforme amplamente demonstrado no tópico anterior, tais atividades acompanham a própria formação histórica da Penha, tendo sido reiteradamente reconhecidas pelos estudos antropológicos produzidos ao longo da atuação institucional do MPF como **elementos estruturantes da identidade coletiva da comunidade**. Não se trata, portanto, de atividades econômicas ocasionais ou recentemente incorporadas ao cotidiano local, mas de **modos tradicionais de produção** que se reproduzem há sucessivas gerações e conformam o próprio modo de vida da coletividade.

Entretanto, a principal consequência jurídica dessa constatação não reside apenas no reconhecimento da antiguidade dessas atividades. O aspecto verdadeiramente relevante consiste em perceber que elas somente podem existir porque a comunidade dispõe de um **sistema territorial integrado**, composto por diferentes espaços que desempenham funções complementares e cuja utilização ocorre de maneira contínua e articulada.

A pesca artesanal praticada pela comunidade não se inicia no momento em que a embarcação alcança o mar, nem se encerra com o desembarque do pescado. Ela compreende um complexo ciclo territorial que envolve a guarda das embarcações, a confecção e o reparo das redes, a preparação dos apetrechos de pesca, os caminhos de acesso à praia, os locais de lançamento e retirada das embarcações, os pontos de desembarque, os espaços destinados ao beneficiamento e à limpeza do pescado, sua comercialização e circulação entre as famílias, bem como os rios, manguezais e estuários que servem tanto à captura de espécies quanto à reprodução dos ecossistemas dos quais depende a atividade pesqueira.

Os laudos antropológicos previamente citados revelam exatamente essa **dimensão territorial da atividade econômica**. O Parecer Técnico nº 03/2017 (Anexo 1) registra que a comunidade utiliza os recursos naturais e o território tradicional como condição para sua reprodução física, socioeconômica e cultural, identificando a pesca artesanal como elemento estruturante da organização comunitária. O Laudo Técnico nº 55/2025 (Anexo 2), por sua vez, demonstra que os pescadores permanecem utilizando a faixa de praia para guarda das embarcações, preparação dos equipamentos, desembarque do pescado e realização das

atividades cotidianas relacionadas à pesca, ainda que muitos deles atualmente residam em núcleos fisicamente mais afastados da orla em razão dos sucessivos processos de deslocamento interno vivenciados pela comunidade.

Essa circunstância evidencia aspecto fundamental para a presente demanda. A fragmentação espacial atualmente existente entre os 6 (seis) núcleos comunitários jamais significou ruptura da territorialidade tradicional. As famílias continuam utilizando cotidianamente a praia, os rios, os manguezais e os demais espaços necessários ao exercício de suas atividades produtivas, deslocando-se continuamente entre os núcleos residenciais e os locais de trabalho. A territorialidade da Penha, portanto, não pode ser compreendida a partir da localização das residências, mas da **circulação permanente entre os diversos espaços que integram seu modo tradicional de vida.**

Essa dinâmica também se manifesta na organização social do trabalho. Os conhecimentos relacionados às marés, aos ventos, às correntes marinhas, aos ciclos reprodutivos das espécies, aos pesqueiros tradicionais, às técnicas de captura e ao manejo dos recursos naturais são transmitidos entre diferentes gerações mediante processos cotidianos de aprendizagem desenvolvidos no próprio território. Pais, mães, avós e demais integrantes da comunidade introduzem progressivamente crianças e jovens nas atividades tradicionais, assegurando a continuidade de conhecimentos que não se encontram sistematizados em registros escritos, mas incorporados às práticas coletivas desenvolvidas ao longo da história da comunidade. O território constitui, assim, verdadeiro espaço pedagógico, no qual se realiza **a transmissão intergeracional dos saberes tradicionais.**

A participação das mulheres revela, igualmente, a amplitude dessa territorialidade produtiva. Os estudos antropológicos demonstram que elas não se limitam às atividades domésticas, desempenhando papel central na mariscagem, no beneficiamento do pescado, na comercialização dos produtos extraídos do mar e na manutenção da economia familiar. Em diversos casos documentados pelas perícias, mulheres idosas continuam exercendo atividades pesqueiras e abastecendo pequenos estabelecimentos comerciais existentes na própria comunidade, evidenciando que a produção tradicional da Penha sempre esteve estruturada em torno de relações familiares e comunitárias de trabalho, e não da divisão rígida entre atividades masculinas e femininas.

A reprodução econômica da comunidade também não se esgota na pesca artesanal propriamente dita. As transformações experimentadas pelo território ao longo das últimas décadas (especialmente a expansão urbana, a pressão imobiliária e a progressiva degradação ambiental) levaram parte das famílias a desenvolver **atividades complementares diretamente relacionadas à economia tradicional da praia.** Pequenos restaurantes familiares, barracas de alimentação, comercialização de pescados, produção artesanal, confecção de bijou e demais atividades ligadas ao **turismo comunitário, inclusive de cunho religioso** passaram a integrar as **estratégias de permanência econômica da comunidade**, sem romper sua vinculação histórica com o território tradicional. Ao contrário, representam **formas contemporâneas de adaptação de um modo de vida tradicional** às profundas alterações impostas pelo avanço urbano sobre o litoral sul de João Pessoa.

Essa constatação possui especial relevância jurídica. A Convenção nº 169 da OIT protege os modos tradicionais de vida das comunidades, e não apenas determinadas técnicas produtivas cristalizadas no tempo. A tradicionalidade não exige a imobilização histórica das atividades econômicas, mas a preservação da autonomia comunitária para adaptar seus meios de subsistência às transformações sociais, ambientais e econômicas, desde que permaneçam fundados em suas formas próprias de organização e em sua relação diferenciada com o território. Assim, a comercialização do pescado, a produção artesanal, o turismo de base comunitária e outras estratégias atualmente desenvolvidas pelas famílias não descaracterizam sua identidade tradicional; antes, revelam a capacidade histórica de resistência e reinvenção da comunidade diante das pressões externas incidentes sobre seu território.

A articulação entre pesca, extrativismo, trabalho feminino e produção cultural foi expressamente reconhecida pelo próprio Município de João Pessoa. Por meio da Lei Municipal nº 15.567/2025, as **Sereias da Penha** foram declaradas **Patrimônio Cultural Imaterial do Município**, sendo identificadas pelo legislador como **grupo de mulheres marisqueiras que, por meio da música e da cultura popular, preserva e difunde as tradições da pesca artesanal e da comunidade da Penha**. A norma determinou, ainda, sua inclusão no Inventário Municipal de Bens Culturais Imateriais e previu medidas de proteção, valorização, registro histórico e incentivo à continuidade de suas atividades. O reconhecimento legal evidencia que o trabalho desenvolvido pelas artesãs não constitui empreendimento econômico desvinculado da tradicionalidade comunitária, mas expressão cultural fundada nos saberes associados à pesca, à mariscagem, ao aproveitamento de escamas e couro de peixe e à relação histórica das mulheres da Penha com o ambiente costeiro e marinho.

Sob essa perspectiva, torna-se evidente que a proteção jurídica do território tradicional não pode restringir-se às áreas estritamente destinadas à moradia. A continuidade da pesca artesanal depende da preservação dos acessos à praia, das áreas de guarda das embarcações, dos espaços de desembarque, dos rios, manguezais e estuários, bem como da manutenção das condições ambientais indispensáveis à reprodução das espécies. Da mesma forma, o **comércio comunitário** e as **atividades artesanais** exigem a permanência dos espaços de circulação, convivência e utilização coletiva que historicamente estruturaram a economia local. Todos esses lugares exercem **funções complementares dentro de um mesmo sistema territorial** e, por essa razão, devem ser compreendidos como partes integrantes do território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha.

A conclusão impõe-se naturalmente. Não se pretende, nesta ação, a tutela de atividades econômicas isoladamente consideradas, nem a proteção de estabelecimentos comerciais específicos. O que se busca resguardar é um modo tradicional de produção e reprodução social cujo funcionamento depende da integridade do território historicamente utilizado pela comunidade. Fragmentar esse território, restringir o acesso aos espaços de pesca, descaracterizar os locais de desembarque, comprometer os ambientes estuarinos ou inviabilizar as atividades comunitárias significa romper a cadeia territorial que sustenta a reprodução física, econômica e cultural da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, em

afronta direta aos direitos territoriais assegurados pela Constituição Federal, pela Convenção nº 169 da OIT e pela consolidada jurisprudência nacional e interamericana sobre Povos e Comunidades Tradicionais.

1.4.3. Dos cursos d'água, maretórios, manguezais e demais espaços naturais indispensáveis à reprodução física e cultural da comunidade

A proteção constitucional conferida aos territórios tradicionalmente ocupados não se limita à dimensão fundiária da ocupação humana. O conceito contemporâneo de território, especialmente no âmbito dos direitos de Povos e Comunidades Tradicionais Quilombolas, afasta qualquer compreensão meramente patrimonial ou dominial da terra para reconhecer que a territorialidade é construída a partir das relações históricas, sociais, econômicas, culturais e espirituais estabelecidas entre determinada coletividade e os espaços necessários à reprodução de seu modo próprio de vida.

Nessa perspectiva, Paul Little¹⁸ demonstra que a territorialidade tradicional constitui um processo histórico de apropriação coletiva do espaço, no qual memória, pertencimento, utilização comum dos recursos naturais, práticas produtivas e identidade coletiva formam uma unidade indissociável. O território deixa de representar apenas uma delimitação geográfica para constituir verdadeiro **sistema de relações sociais continuamente produzido pela comunidade ao longo de sua existência histórica**.

Essa compreensão é igualmente desenvolvida por Alfredo Wagner Berno de Almeida¹⁹ ao sustentar que as terras tradicionalmente ocupadas não se definem exclusivamente pela permanência física de determinado grupo sobre um espaço delimitado, mas pelos processos de territorialização construídos a partir do **uso comum dos recursos naturais, das relações de solidariedade, da memória coletiva e das práticas sociais continuamente reproduzidas pela comunidade**. Sob essa perspectiva, a territorialidade constitui elemento de identificação, resistência e reprodução coletiva, sendo permanentemente construída pelas formas de utilização do território e não pela existência de um título formal de propriedade.

No plano jurídico, essa mesma compreensão encontra sólido fundamento na interpretação desenvolvida por Carlos Frederico Marés²⁰ acerca do art. 231 da Constituição Federal. Embora voltada originalmente aos direitos territoriais indígenas, sua construção doutrinária revela importante pertinência para a proteção das demais comunidades tradicionais, ao demonstrar que a **tutela constitucional alcança não apenas as áreas de ocupação permanente**, mas também aquelas utilizadas para as atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos naturais necessários aos modos tradicionais de

¹⁸ LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 251-290, 2003.

¹⁹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, p. 9-32, 2004.

²⁰ MARÉS, Carlos Frederico de Souza Filho. Terras indígenas e meio ambiente. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de (org.). **Os direitos dos povos indígenas no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2024.

vida e indispensáveis à reprodução física e cultural das comunidades, segundo seus usos, costumes e tradições. O direito territorial, portanto, compreende necessariamente a proteção dos ambientes naturais que viabilizam a continuidade da vida coletiva.

Essa construção doutrinária harmoniza-se integralmente com a Convenção nº 169 da OIT e com a jurisprudência consolidada da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que reiteradamente reconhece que rios, florestas, manguezais, recursos pesqueiros e demais elementos naturais constituem **componentes inseparáveis do território tradicional** sempre que deles dependam a identidade cultural, a subsistência e a reprodução física das comunidades tradicionais.

É exatamente essa realidade que se verifica na Comunidade Quilombola da Praia da Penha. Os cursos d'água, os manguezais, os estuários, os maretórios, a faixa costeira e os demais ecossistemas existentes na região nunca representaram simples componentes da paisagem natural onde a comunidade veio posteriormente a se estabelecer. Ao contrário, constituem parte da própria razão histórica de sua ocupação territorial. A disponibilidade de recursos pesqueiros, a fertilidade dos manguezais, a proximidade com o estuário e as condições ecológicas favoráveis ao desenvolvimento da pesca artesanal explicam, em grande medida, o processo histórico de formação da comunidade, bem como a permanência de sucessivas gerações naquele espaço ao longo de mais de dois séculos.

A compreensão da territorialidade tradicional quilombola da Penha exige o reconhecimento do conceito de **maretório**, desenvolvido no âmbito das lutas dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos e posteriormente sistematizado pela literatura antropológica e geográfica especializada. O maretório corresponde ao espaço relacional constituído pela integração entre terra, mar, estuários, manguezais, rios, áreas de maré, pesqueiros, rotas de navegação e demais ambientes indispensáveis à reprodução física, econômica, social, cultural e espiritual das comunidades tradicionais das águas²¹. Em outras palavras, trata-se de espaços tradicionais apropriados coletivamente por populações que dependem das águas para sua sobrevivência.

Diferentemente da concepção clássica de território, limitada à dimensão terrestre, o maretório evidencia que, para comunidades quilombolas pesqueiras e ribeirinhas, o mar, os estuários, os rios, os manguezais, as áreas de maré, os pesqueiros, os locais de ancoragem, as rotas de navegação e os espaços de circulação aquática constituem **parte integrante do território tradicional**, sendo igualmente protegidos pelo regime jurídico assegurado aos povos e comunidades tradicionais. A separação artificial entre terra e água, portanto, mostra-se incompatível com a realidade sociocultural dessas coletividades, cuja territorialidade se estrutura justamente pela integração permanente entre esses diferentes ambientes.

²¹ SOUSA, Victor; FRANÇA, Jessica Silva; ARAOS, Francisco. Maretório e os povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos do litoral do Pará, Brasil. **Ilha – Revista de Antropologia**, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 67-91, 2024.

Na Comunidade Quilombola da Praia da Penha, essa realidade manifesta-se de forma particularmente evidente. A pesca artesanal, a navegação de pequenas embarcações, a utilização do Rio Cabelo como via de acesso ao mar, os pescadores tradicionais, os manguezais, os estuários e toda a faixa costeira compõem um único sistema territorial utilizado cotidianamente pela comunidade. Esses ambientes não representam recursos naturais isolados, mas espaços funcionalmente integrados à organização social da Penha, indispensáveis à manutenção de sua economia tradicional, de seus conhecimentos ecológicos, de suas práticas culturais e da própria identidade coletiva construída ao longo de sucessivas gerações.

Dentre esses elementos naturais, destaca-se o **Rio Cabelo**, verdadeiro eixo estruturador da territorialidade tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha. Muito além de um curso d'água inserido na paisagem costeira do Município de João Pessoa, o Rio Cabelo constitui **espaço historicamente apropriado pela comunidade** para o exercício de múltiplas funções sociais, econômicas, culturais e ambientais. Sua utilização jamais esteve restrita ao abastecimento de recursos naturais ou ao exercício da pesca artesanal. Ao longo das sucessivas gerações, o rio consolidou-se como espaço de circulação, convivência comunitária, aprendizagem das técnicas tradicionais de pesca, transmissão de conhecimentos ecológicos, recreação, lavagem de roupas, encontros familiares, deslocamentos cotidianos e organização da economia pesqueira local. Em reunião (Anexo 16) realizada em 12 de maio de 2025 entre o MPF e o Governo do Estado da Paraíba, foi relatado problema com falta de água na comunidade, enfatizando que **retiram água diretamente do Rio Cabelo**, comprovando-se a imprescindibilidade do rio.

Os estudos antropológicos constantes dos autos demonstram precisamente essa **multiplicidade de usos**, evidenciando que a **memória coletiva da comunidade está profundamente vinculada ao Rio Cabelo** e às transformações experimentadas por esse ambiente ao longo das últimas décadas. As narrativas dos moradores mais antigos revelam um curso d'água que estruturava o cotidiano comunitário, fornecendo alimento, trabalho, lazer e espaços permanentes de convivência, circunstância que evidencia sua condição de verdadeiro patrimônio territorial coletivo e não de simples recurso natural explorado economicamente.

Essa compreensão também é corroborada pelo Dossiê da Praia da Penha (Anexo 4), ao registrar que o Rio Cabelo sempre desempenhou múltiplas funções comunitárias, servindo simultaneamente às atividades de pesca artesanal, banho, recreação, lavagem de roupas, apoio aos pequenos estabelecimentos comerciais e recepção de visitantes, integrando de maneira permanente o cotidiano da comunidade. O estudo demonstra, ainda, que a progressiva degradação do curso d'água alterou significativamente essas formas tradicionais de utilização, comprometendo práticas historicamente desenvolvidas pela coletividade.

Situação semelhante verifica-se em relação aos manguezais e aos ambientes estuarinos associados ao Rio Cabelo e ao Rio Aratu. Esses ecossistemas constituem áreas fundamentais para a reprodução das espécies tradicionalmente capturadas pela comunidade, funcionando como espaços de alimentação, abrigo e reprodução da fauna aquática, ao mesmo

tempo em que servem diretamente às atividades de pesca artesanal, mariscagem e extrativismo desenvolvidas pelas famílias da Penha.

Entretanto, reduzir a importância desses ambientes à sua função ecológica significaria ignorar sua verdadeira dimensão territorial. Assim como ensina a doutrina especializada, os recursos naturais somente adquirem relevância jurídica diferenciada porque integram um sistema territorial construído historicamente pela comunidade. O manguezal não representa apenas um ecossistema protegido pela legislação ambiental; representa espaço de trabalho, de aprendizagem, de transmissão intergeracional dos conhecimentos tradicionais, de fortalecimento das relações familiares e de reprodução da economia comunitária. O mesmo ocorre com os cursos d'água, cuja preservação ultrapassa a tutela da qualidade ambiental para alcançar a própria proteção dos modos tradicionais de vida.

Sob essa perspectiva, a degradação dos cursos d'água e dos manguezais produz consequências que extrapolam os danos ambientais ordinários. Sempre que um rio é assoreado, um manguezal é aterrado, um estuário perde sua capacidade ecológica ou uma área tradicional de pesca deixa de existir, não se verifica apenas redução da biodiversidade ou comprometimento da qualidade ambiental. Há, simultaneamente, diminuição concreta da extensão funcional do território tradicional, restringindo os espaços necessários ao exercício da pesca artesanal, da mariscagem, da circulação comunitária, da transmissão dos conhecimentos tradicionais e das demais práticas que asseguram a continuidade da vida coletiva.

É precisamente nesse contexto que se insere o **processo de degradação historicamente experimentado pelo Rio Cabelo**. Conforme demonstram os estudos técnicos produzidos no âmbito desta investigação, o curso d'água sofreu intenso processo de assoreamento, perda de vegetação ciliar, redução de sua biodiversidade, poluição e sucessivas intervenções antrópicas que alteraram profundamente sua conformação original e restringiram as formas tradicionais de utilização pela comunidade.

Essa centralidade ecológica e territorial do Rio Cabelo também foi reconhecida pelo **Relatório Técnico elaborado pelo Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da UFPB**²² (Anexo 5), produzido a partir de vistoria realizada ao longo de todo o curso do rio, desde sua nascente até a foz. O estudo identificou um processo contínuo de degradação ambiental caracterizado pela existência de lançamentos de efluentes, ligações clandestinas de esgoto, resíduos sólidos, desmatamento, aterramento de áreas de manguezal, ocupações irregulares e sucessivas intervenções desprovidas de adequado planejamento ambiental, circunstâncias que vêm comprometendo progressivamente a integridade ecológica do curso d'água. O relatório ressalta, ainda, a imprescindibilidade da manutenção da mata ciliar e dos manguezais para o equilíbrio hidrológico da bacia, reconhecendo, inclusive, que o **trecho correspondente à Comunidade Tradicional da Praia da Penha constitui a porção socialmente mais sensível de todo o Rio Cabelo**, justamente em razão da histórica relação estabelecida entre o curso d'água e a comunidade pesqueira tradicional.

²² Anexo 5 - Relatório Técnico elaborado pelo Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da UFPB.

Contudo, para além dos impactos ambientais propriamente ditos, importa reconhecer que essas transformações repercutem diretamente sobre os direitos territoriais da Comunidade Quilombola da Praia da Penha. Na medida em que o Rio Cabelo integra o sistema territorial responsável pela reprodução física, econômica, cultural e espiritual da comunidade, qualquer intervenção capaz de descaracterizar suas funções tradicionais implica, simultaneamente, redução material do território tradicional constitucionalmente protegido.

Essa constatação assume especial relevância para a presente demanda. Os fatos que serão demonstrados nos capítulos seguintes não evidenciam apenas a ocorrência de danos ambientais sobre um curso d'água urbano. Revelam, sobretudo, um **processo contínuo de comprometimento de um dos elementos estruturantes do território tradicional** da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, circunstância que impõe a incidência do regime jurídico especial de proteção dos direitos territoriais das comunidades tradicionais e reforça a necessidade de adoção de medidas aptas não apenas à recuperação ambiental da área degradada, mas também à recomposição das condições materiais indispensáveis à continuidade dos modos tradicionais de vida da comunidade.

1.5. Da Plataforma de Territórios Tradicionais (PTT) do MPF como instrumento de autodeclaração do território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha

Os tópicos anteriores demonstraram, de forma convergente e suficientemente fundamentada, a formação histórica da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, a continuidade de sua ocupação tradicional e a imprescindibilidade dos diversos espaços que compõem seu território para a reprodução física, social, econômica, cultural e espiritual de seus integrantes. Restou evidenciado que a territorialidade da comunidade não se restringe às áreas de moradia, mas abrange um conjunto indissociável de espaços naturais, produtivos, culturais, religiosos e de convivência coletiva, cuja utilização permanente constitui expressão material de seus usos, costumes e modos de vida tradicionais.

A partir de realidades como a da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, o MPF desenvolveu, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e sua Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável (SNPCT) a qual está vinculado o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), a Plataforma de Territórios Tradicionais (PTT)²³, instrumento técnico-participativo, que permitiu que essa territorialidade preexistente da Comunidade da Penha fosse sistematizada e representada espacialmente pela própria comunidade. A plataforma constitui ferramenta destinada ao registro, sistematização e georreferenciamento de informações territoriais autodeclaradas pelos próprios povos e comunidades tradicionais, reunindo informações socioeconômicas, dados territoriais e reivindicações relativas às áreas tradicionalmente ocupadas.

Não se trata de atribuir à Plataforma a criação ou constituição do território tradicional, tampouco de reconhecer-lhe natureza constitutiva de direitos. Ao contrário, sua

²³ Para mais informações, vide: <<https://territoriostradicionais.mpf.mp.br/#/inicial>>.

relevância jurídica reside precisamente no fato de documentar, organizar e **conferir representação cartográfica a uma realidade territorial historicamente consolidada**, cuja existência já se encontra demonstrada pelos elementos antropológicos, históricos, culturais, ambientais e documentais constantes dos autos.

Nesse contexto, o território tradicional quilombola autodeclarado na PTT constitui manifestação concreta do **direito de autodeterminação assegurado aos povos e comunidades tradicionais, incluindo os povos quilombolas**, permitindo que a própria comunidade identifique e sistematize, a partir de seus conhecimentos, memórias e práticas territoriais, os **espaços indispensáveis à continuidade de sua existência coletiva**.

É precisamente por essa razão que a PTT assume especial relevância para a presente demanda, pois representa a síntese técnica de uma territorialidade amplamente corroborada pelo conjunto probatório produzido nesta ação. Sua delimitação territorial não resulta de pretensões expansivas ou de reivindicações patrimoniais abstratas, mas corresponde aos espaços cuja imprescindibilidade para a reprodução dos usos, costumes e modos de vida da Comunidade Quilombola da Praia da Penha.

A atribuição jurídica conferida à própria comunidade para identificar e sistematizar os limites funcionais de seu território não decorre de mera opção metodológica, mas do reconhecimento de que somente seus integrantes detêm o conhecimento acumulado acerca das formas históricas de ocupação, circulação, utilização e significação do espaço tradicionalmente ocupado. Trata-se de saber construído intergeracionalmente, cuja **compreensão não pode ser integralmente apreendida por levantamentos cartográficos convencionais, registros imobiliários ou estudos produzidos exclusivamente por agentes externos**. A autodeclaração territorial, nesse contexto, representa expressão concreta da centralidade epistemológica dos próprios povos e comunidades tradicionais na definição de sua territorialidade.

Os mapas georreferenciados representam e formalizam a percepção espacial das comunidades acerca de seus territórios tradicionais. Não se trata, portanto, de simples manifestação unilateral da comunidade, mas de informação territorial autodeclarada produzida mediante metodologia institucional específica e incorporada à PTT. A autodeclaração dos limites territoriais na plataforma encontra ainda respaldo na **Portaria PGR/MPF nº 167/2019**²⁴ (Anexo 6), bem como no **Enunciado nº 47 da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF**, que reconhece a legitimidade e os efeitos jurídicos da autodeclaração de territórios tradicionais, conforme transcrição abaixo:

A autodeclaração dos territórios tradicionais por povos e comunidades tradicionais é legítima e gera repercussões jurídicas, independentes e incidentais aos procedimentos de reconhecimento e titulação estatal, e deve influenciar e induzir políticas públicas diversas, tais como as relacionadas às questões fundiárias e ambientais. Nesse sentido, é dever do Ministério Público Federal defender tais iniciativas extrajudicialmente e judicialmente. Aprovado pelo Colegiado na 488ª RO.

²⁴ Anexo 6 - Portaria PGR/MPF nº 167/2019.

A delimitação constante da Plataforma não busca identificar áreas de domínio privado ou estabelecer limites fundiários segundo categorias próprias do direito civil. Seu objetivo consiste em identificar o **território funcional da comunidade tradicional**, compreendido como o conjunto integrado de espaços indispensáveis ao exercício das práticas produtivas, religiosas, culturais, ambientais e sociais que asseguram sua continuidade histórica. Por essa razão, distingue-se da cartografia convencional, pois não representa apenas coordenadas geográficas, mas uma territorialidade socialmente construída, cuja delimitação decorre dos usos, costumes e modos de vida da comunidade, e não de critérios patrimoniais ou registrais.

A legitimidade jurídica da Plataforma decorre de sua natureza participativa. Sua elaboração resulta do protagonismo da própria comunidade, que sistematiza, mediante metodologia própria, os conhecimentos historicamente acumulados acerca de seu território tradicional, posteriormente esta autodeclaração é validada pela gestão da plataforma. Trata-se de instrumento que concretiza o direito à participação e à autodeterminação assegurado pela Convenção nº 169 da OIT.

No caso da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, a PTT representa a síntese técnica de um processo de autodeclaração territorial construído coletivamente pelos próprios moradores, mediante metodologia participativa capaz de integrar informações históricas, antropológicas, ambientais, culturais e cartográficas em um único instrumento. A delimitação nela constante não constitui manifestação arbitrária de vontade nem reivindicação territorial desprovida de lastro fático. Ao contrário, corresponde à sistematização espacial da territorialidade tradicional cuja existência foi demonstrada ao longo dos tópicos anteriores desta petição, revelando, de forma organizada e tecnicamente estruturada, os espaços cuja imprescindibilidade foi demonstrada, de forma individualizada, ao longo dos tópicos anteriores desta ação.

Nesse sentido, apresenta-se abaixo a **descrição socioterritorial autodeclarada pela própria comunidade tradicional na PTT (Anexo 7):**

A Comunidade Tradicional da Penha se estende da lateral das falésias de Jacarapé, segue em direção à comunidade do Aratu, margeando o rio Aratu, o Oceano Atlântico à frente, uma parte das falésias do Seixas, lateral do condomínio Village, segue pela avenida Hilton Souto, ao lado direito da avenida Hilton Souto tem uma nascente do rio Cabelo, segue pela mesma avenida, segue pela lateral da Honda em direção à comunidade do Aratu, se estendendo até o barro, que é onde tem o piçarro onde acontecem competições de rally. Dentro do território temos o rio Cabelo e rio Aratu, que desaguardam no mar da Penha. Ao longo dos anos, a comunidade da praia da Penha, localizada em João Pessoa - PB, **vem sendo expulsa dos seus territórios originais**, a parte que ocupava a Penha de baixo foi deslocada para Penha de cima, as casas que eram situadas ao lado do pé de Munguba foram derrubadas e os moradores distribuídos ao longo do território. Com a construção da PB 008, alguns moradores também foram realocados, todos moradores da Vila dos Pescadores foram realocados da beira da praia para as margens da PB 008, os moradores da Penha se distribuíam ao longo do território que era formado por cinco grandes sítios, limites da época comparavam o território da Penha às dimensões de um

município, os sítios eram respectivamente: Aratu, Arraial, Jacarapé, Mangabeira e Água Fria. Com o passar do tempo, outros bairros foram criados e os territórios da comunidade da Penha incluídos nesses novos bairros. A **economia da comunidade da Penha gira em torno do mar**, turistas de várias partes do mundo visitam a comunidade, romeiros de várias localidades vem pagar duas promessas na igreja da Penha, muitos sobem os mais de cem degraus da escadaria da Penha de joelhos, em agradecimento às graças alcançadas, o período de verão aqui é de setembro até maio, o **campo** da comunidade fica lotado de ônibus de várias localidades, as pessoas vêm acompanhar a missa e aproveitar as belezas da nossa praia, a data da fundação da igreja é **1763**, foi feita uma promessa pelo português Sílvio Siqueira, que se a tripulação se salvasse do naufrágio após forte tempestade no litoral Paraibano ele ergueria uma capela em agradecimento, assim o fez ao chegar na praia do Aratu, que hoje é Penha ergueu ermida em homenagem a **Nossa Senhora da Penha**. A **pesca** aqui passa de uma geração para outra, o mar sempre forneceu os peixes e frutos do mar em abundância, antes não tinha energia elétrica e os peixes eram pescados e já colocados no sal, os peixes eram secos ao sol para durar por meses, a pesca da lagosta também era farta, só eram vendidas as caldas das lagostas e as cabeças distribuídas com os moradores, era festa quando havia boa pescaria. A comunidade também usava madeira para cozinhar e **retirava das matas madeiras e cipós** para a construção dos currais para pegar peixes, a comunidade retirava da mata os frutos para complementar a alimentação, caju em abundância, as castanhas eram assadas e feito farinha de castanhas batidas no pilão, alimento forte que dava resistência para a vida diária, ao longo dos dois maceiós também eram pescados grandes peixes, no maceió é onde se situa o mangue, que é o berçário da vida marinha, muitos animais vão até o maceió para se reproduzir, infelizmente os mangues foram aterrados uma parte e os **rios Cabelo e Aratu também tiveram uma parte de suas margens aterradas**, a comunidade é simples e vive de modo bem rudimentar, ainda preserva muitas tradições antigas, ainda é costume na hora da chegada dos barcos de pesca ir bater baixo, que é ganhar peixes de graça dos pescadores. **Com o avanço dos empreendimentos, estamos vendo nosso modo de vida ameaçado**, as coisas por aqui parecem que pararam no tempo, todos moradores se conhecem, a maioria é da mesma família, **nossa comunidade é formada por negros**, descendentes de indígenas e europeus, temos famílias que são todos negros, o que chama a atenção nos negros é que eles são bem altos, famílias de brancos dos olhos claros, somos uma comunidade que tem uma miscigenação muito forte, diferentes grupos étnicos passaram por aqui e deram essa mistura a nossa comunidade. **Hoje o território é composto: Penha de cima, Penha de baixo, loteamento Meia Garrafa, Vila do Sol, Vila dos Pescadores, e comunidade Rio Cabelo** que se estende ao longo da Avenida dos Escoteiros.

Somado à descrição apresentada pela Comunidade Tradicional da Penha, disponibiliza-se o **mapa georreferenciado** delimitado por esta e aprovado pela PTT, autodeclarando seu território ancestral:

Mapa 1 - Autodeclaração do Território Tradicional da Penha²⁵ (Anexo 8)

²⁵ Anexo 8 - Mapa georreferenciado do Território da Comunidade Tradicional Ribeirinha da Penha (PTT/MPF).

Áreas de Uso e Conflitos



Fonte: Plataforma de Territórios Tradicionais do Ministério Público Federal (PTT/MPF)²⁶ (Anexo 9).

A narrativa construída pela própria comunidade revela, de forma espontânea e coerente, exatamente os elementos anteriormente demonstrados nesta ação: os sucessivos processos de deslocamento compulsório, a permanência das práticas tradicionais de pesca e extrativismo, a centralidade dos rios Cabelo e Aratu, a relevância dos manguezais, a importância da Romaria de Nossa Senhora da Penha, a ocupação histórica dos diferentes núcleos comunitários e os impactos decorrentes da expansão urbana e imobiliária. A autodeclaração reproduz, sob a perspectiva da memória coletiva, a mesma territorialidade evidenciada pelos estudos antropológicos, documentos históricos e demais elementos probatórios constantes dos autos, reforçando a consistência da delimitação territorial apresentada na Plataforma e evidenciando que a autodeclaração territorial corresponde à experiência histórica vivenciada pela comunidade, e não à formulação de pretensões territoriais abstratas.

Considerando o exposto, salienta-se ainda que a credibilidade da Plataforma não decorre apenas da legitimidade de seu processo de construção participativa. Decorre, sobretudo, da circunstância de que **todas as informações territorializadas constantes neste instrumento encontram correspondência com os demais elementos probatórios constantes dos autos**. Não se verifica qualquer incongruência entre a delimitação espacial apresentada pela comunidade e os laudos antropológicos, estudos ambientais, registros históricos, documentos culturais, fotografias e demais provas produzidas. Ao contrário, todos esses elementos se confirmam reciprocamente, formando um conjunto probatório harmônico e coerente.

²⁶ Anexo 9 - Comprovante de registro do território tradicional da Penha na PTT/MPF.

A autodeclaração territorial materializada nos **38 polígonos georreferenciados** e o reconhecimento comunitário dos 6 (seis) núcleos territoriais ampliam a compreensão da conformação espacial da Comunidade Quilombola da Praia da Penha e delimitam, sob a perspectiva comunitária, o território tradicional cuja proteção se busca na presente demanda.

Em síntese, a Plataforma de Territórios Tradicionais não constitui o fundamento originário do direito territorial reivindicado nesta demanda. Representa tão somente sua **sistematização técnico-cartográfica**. A comunidade não passou a possuir um território porque o registrou na Plataforma. Ao contrário, foi precisamente porque esse território já existia, era ocupado, utilizado, protegido e significado coletivamente há gerações que se tornou possível sua representação cartográfica mediante metodologia participativa. Reconhecer a validade jurídica da PTT significa, assim, reconhecer a legitimidade de um instrumento que exterioriza, em linguagem técnica, uma realidade territorial historicamente consolidada e amplamente corroborada pelo conjunto probatório constante dos autos.

1.6. Da Autoidentificação Quilombola da Comunidade

A compreensão da situação territorial da Praia da Penha exige, neste momento, considerar fato de especial relevância ocorrido durante a tramitação dos procedimentos administrativos acompanhados pelo MPF: o processo coletivo de **autoidentificação da comunidade como remanescente de quilombo**. Trata-se de elemento superveniente à propositura da tutela cautelar antecedente, mas que não inaugura a tradicionalidade da comunidade, tampouco rompe com as formas pelas quais seus moradores historicamente se reconhecem e foram identificados pelas sucessivas pesquisas, perícias e atuações institucionais realizadas no território.

Ao contrário, a autoidentificação quilombola deve ser compreendida à luz de toda a trajetória histórica anteriormente demonstrada nesta ação. Muito antes de sua formalização, a Praia da Penha já constituía **coletividade territorialmente diferenciada**, formada predominantemente por famílias negras e pescadoras, organizadas por extensas redes de parentesco e vinculadas, há sucessivas gerações, ao mar, aos rios, aos manguezais, à pesca artesanal, às manifestações religiosas e aos demais espaços de uso comum que conformam seu território. As perícias realizadas no âmbito do próprio MPF já reconheciam sua condição de comunidade tradicional e documentavam a continuidade intergeracional da ocupação, dos saberes e das formas próprias de organização social.

A autoidentificação quilombola não substitui, portanto, a identidade tradicional pesqueira e ribeirinha anteriormente reconhecida. Essas dimensões **coexistem e se complementam**. A comunidade continua sendo pesqueira, ribeirinha e tradicional; o que o processo recente tornou explícita foi também a **dimensão étnico-racial de sua formação histórica**, mediante a reconstrução coletiva de memórias, relações de parentesco, ancestralidade negra e experiências de resistência territorial que já estavam presentes na trajetória comunitária, mas que não haviam sido anteriormente mobilizadas sob a categoria jurídica e política quilombola. A própria sistematização anteriormente realizada nos autos registra que a autodefinição quilombola acrescenta dimensão étnico-racial à identidade

tradicional já comprovada, constituindo aprofundamento de identidade coletiva em permanente construção.

Esse processo encontra respaldo concreto no aprofundamento da investigação antropológica realizada no território. O **Laudo Técnico nº 250/2026** (Anexo 3) reconstruiu a formação histórica da comunidade a partir de pesquisa de campo, entrevistas, memória oral, documentos históricos e registros civis, identificando uma **ocupação negra contínua por pelo menos 7 (sete) gerações**, marcada pela permanência intergeracional das famílias, pela formação de extensas redes de parentesco e pela centralidade do trabalho tradicional relacionado ao mar e aos recursos naturais. O próprio laudo conclui que esses elementos, associados às estratégias históricas de resistência diante da perda das terras e da ausência de reconhecimento de direitos, fundamentam a autodeclaração da comunidade como remanescente de quilombo.

Essa conclusão pericial não constitui elemento isolado. O processo de autoidentificação foi igualmente precedido pela elaboração de **Relatório Antropológico**²⁷ (Anexo 10) em **janeiro de 2026**, produzido pela antropóloga Tânia Mara dos Santos Bernardelli, a pedido da própria comunidade, com o objetivo de *“levantar, registrar e sistematizar o processo de ocupação do território pelas famílias negras que constituem a comunidade”*. A pesquisa foi desenvolvida a partir de reuniões comunitárias, entrevistas com moradores mais antigos, caminhamento pelo território tradicionalmente ocupado, levantamento de dados secundários, análise de documentos históricos e revisão bibliográfica, buscando reconstruir as memórias sociais, os vínculos territoriais, as relações de parentesco e as formas de resistência construídas ao longo de gerações.

O Relatório Antropológico identificou que a ocupação da Praia da Penha se constituiu a partir da fixação de **famílias negras no espaço litorâneo**, reproduzida ao longo de sucessivas gerações e estruturada por redes de parentesco, práticas tradicionais vinculadas à pesca artesanal, ao extrativismo vegetal, aos rios, manguezais e áreas de mata, além de manifestações culturais e religiosas próprias. A investigação também documentou relações históricas de exploração do trabalho negro vinculadas à antiga Fazenda Aratu, a permanência dessas famílias mesmo após sucessivas perdas territoriais e as estratégias comunitárias de resistência que permitiram a continuidade de seus modos de vida. Ao final, o documento conclui expressamente que a **ocupação negra contínua do território**, a permanência intergeracional das famílias, as relações de parentesco, o trabalho tradicional ligado ao mar e aos recursos naturais e as estratégias de resistência diante da perda das terras **fundamentam a autodeclaração da comunidade como remanescente de quilombo** e reforçam seu direito à certificação e à regularização do território historicamente ocupado.

A convergência entre as investigações antropológicas realizadas no território assume especial relevância porque permite conectar a memória oral compartilhada pelos moradores a registros documentais de seus antepassados. Tanto o Relatório Antropológico de janeiro de 2026 (Anexo 10) quanto o Laudo Técnico nº 250/2026 (Anexo 3) identificam, entre

²⁷ Anexo 10 - Relatório Antropológico da Comunidade Quilombola da Penha (01/2026).

as figuras centrais dessa trajetória, **Inácia Maria Freire**, matriarca da família Ganju, mulher negra casada com **Joaquim Freire**, pescador da Praia da Penha. A reconstrução encontra, inclusive, suporte em registro civil reproduzido no Relatório Antropológico, consistente na **certidão de nascimento de Maria da Penha Evangelista Freire** (Maria Ganju), na qual Joaquim Freire e Inácia Maria Freire figuram como seus avós maternos. O Laudo Técnico nº 250/2026 registra que Inácia, assim como outros moradores negros da localidade no século XIX, esteve submetida a relações de trabalho marcadas pela exploração e vinculadas à antiga Fazenda Aratu, cujos domínios alcançavam o território atualmente correspondente à Praia da Penha.

Não se trata, ademais, de memória reconstruída exclusivamente a partir de depoimentos contemporâneos. A presença negra no território encontra respaldo em documentação histórica independente. A obra **Calmaria e Tempestades** (1979), de Santos Tigre, utilizada pelo próprio Laudo Técnico nº 250/2026, registra a presença de Inácia e Joaquim na Praia da Penha e descreve práticas culturais desenvolvidas naquele território, inclusive o coco, os festejos e outras formas de sociabilidade comunitária. Ainda que produzida sob a perspectiva de um descendente da família branca proprietária da antiga Fazenda Aratu, a obra constitui registro histórico particularmente relevante justamente porque documenta, a partir de fonte externa à comunidade atual, a presença de moradores negros e suas práticas sociais no território em período muito anterior aos conflitos imobiliários contemporâneos.

Esses elementos probatórios são fundamentais para demonstrar que o **conflito não produziu a ancestralidade negra, as relações de parentesco, a ocupação intergeracional ou as práticas tradicionais da comunidade**. Todos esses elementos lhe são anteriores e encontram respaldo em fontes históricas, documentais, antropológicas e na memória coletiva. O que o agravamento das ameaças territoriais produziu foi o contexto no qual elementos identitários anteriormente invisibilizados puderam ser coletivamente recuperados, reelaborados e politicamente afirmados.

Também sob a perspectiva antropológica, a ausência de utilização histórica e cotidiana da categoria “quilombola”, ou mesmo de referências expressas à escravização nas narrativas contemporâneas de determinados moradores, não constitui elemento capaz de afastar a trajetória étnico-racial documentada. O Relatório Antropológico de janeiro de 2026 (Anexo 10) observa que os silêncios existentes na memória coletiva devem ser compreendidos à luz dos processos de transmissão e ressignificação das experiências históricas, especialmente quando atravessadas por relações de exploração, subordinação, violência e ausência prolongada de reconhecimento de direitos. A identidade quilombola contemporaneamente afirmada não depende, portanto, da preservação imutável de uma determinada nomenclatura ao longo das gerações, mas da trajetória histórica do grupo, de suas relações territoriais específicas, da ancestralidade negra, da memória coletiva e da própria consciência comunitária de pertencimento.

É precisamente para compreender fenômenos dessa natureza que a antropologia contemporânea trabalha com as categorias de **emergência étnica**²⁸, **etnogênese**²⁹ e **processos de territorialização**. Tais conceitos não designam o surgimento artificial de uma identidade inexistente, mas processos históricos pelos quais grupos submetidos a longos períodos de invisibilização, estigmatização ou desarticulação passam a reconstruir memórias coletivas, reelaborar categorias de pertencimento e afirmar publicamente identidades étnicas que lhes permitem reorganizar suas relações internas e sua interlocução com o Estado. A literatura especializada reunida para esta ação identifica esse fenômeno em diversas comunidades tradicionais, inclusive naquelas em que identidades pesqueiras e quilombolas coexistem, ressaltando que a formalização ou ativação política posterior da identidade étnica não equivale à criação da identidade em si.

José Maurício Arruti (1997 e 2006)³⁰, ao examinar a formação contemporânea das comunidades remanescentes de quilombos, demonstra que a categoria constitucional não deve ser interpretada mediante reprodução do conceito colonial de quilombo, como agrupamento necessariamente formado por escravizados fugidos e preservado de maneira estática desde o período escravista. A emergência contemporânea desses sujeitos coletivos envolve processos de ressemantização, reorganização e reconhecimento de experiências históricas de resistência e territorialização. Na mesma direção, Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008)³¹ e Eliane Cantarino O'Dwyer (2002)³² demonstram que identidades étnicas e territorialidades tradicionais devem ser compreendidas a partir das formas concretas pelas quais os próprios grupos constroem pertencimento, memória, organização coletiva e relações específicas com seus territórios. As obras reunidas nos materiais desta ação situam expressamente a emergência étnica como fenômeno distinto de uma suposta “invenção” identitária.

Essa compreensão possui especial importância no caso da Penha porque sua trajetória apresenta característica observada em outras comunidades tradicionais costeiras brasileiras: a **coexistência entre identidade pesqueira e identidade quilombola**. Há comunidades historicamente organizadas em torno da pesca, do extrativismo, dos manguezais e dos ambientes marinho-costeiros que, em determinado momento de sua trajetória política, passaram a afirmar também sua condição quilombola. Nesses casos, a identidade étnica não elimina a identidade profissional, territorial ou cultural anteriormente reconhecida; ao

²⁸ SILVA, Larissa de Sousa; FRAGA, Nilson Cesar; FREDRICH, Maria Salomé Lopes; SILVA, Adnilson de Almeida. Emergência étnica: territorialidades das memórias e a luta do Povo Munduruku do Planalto, Santarém-Pará. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 10, n. 1, e47938, 2024. DOI: 10.5433/got.2024.v10.47938.

²⁹ BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 39-68, 2006.

³⁰ 1. ARRUTI, José Maurício Andion. A emergência dos “remanescentes”: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 7-38, 1997. / 2. ARRUTI, José Maurício. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru: EDUSC, 2006.

³¹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras de quilombo, terras indígenas, “babaquais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

³² O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). **Quilombos**: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

contrário, permite compreender de maneira mais completa os processos históricos que produziram aquela coletividade.

O agravamento dos conflitos territoriais frequentemente desempenha papel relevante nesses processos. A literatura reunida nos autos identifica experiências em que comunidades pesqueiras passaram a mobilizar mais intensamente sua identidade quilombola diante de ameaças provenientes de empreendimentos portuários, imobiliários, industriais ou de intervenções estatais. Isso não significa que o conflito tenha criado a identidade, mas que a ameaça à continuidade territorial impulsionou a **reconstrução da memória coletiva** e a mobilização política de elementos históricos anteriormente invisibilizados. O fenômeno é registrado, entre outros contextos, em comunidades da Ilha de Maré, Marambaia, São Francisco do Paraguaçu, Rio dos Macacos e outras comunidades costeiras, nas quais pesca artesanal, ancestralidade negra e territorialidade quilombola não se excluem.

A situação da Praia da Penha apresenta correspondência significativa com essa dinâmica. A comunidade já sofria, há décadas, processos de perda territorial, cercamento, pressão imobiliária, degradação ambiental e restrição dos espaços disponíveis às novas gerações. O Laudo Técnico nº 55/2025 (Anexo 2), produzido antes da formalização da autoidentificação quilombola, já advertia que determinados núcleos comunitários se encontravam praticamente impossibilitados de expandir-se, cercados por propriedades privadas, e recomendava a proteção das áreas de moradia, da faixa de praia, dos caminhos tradicionais de acesso, dos pesqueiros, portos e ancoradouros, além da disponibilização de áreas para acomodação das novas famílias.

É nesse contexto histórico (e não fora dele) que deve ser compreendido o processo contemporâneo de afirmação quilombola da Penha. A progressiva restrição territorial, o avanço da especulação imobiliária, a incidência de grandes empreendimentos, o bloqueio de acessos tradicionais e a ameaça concreta à continuidade dos modos de vida comunitários funcionaram como elementos catalisadores de um processo de reflexão coletiva sobre a própria história, levando os moradores a recuperar memórias familiares, reconstruir genealogias e reconhecer na ancestralidade negra e nas experiências históricas compartilhadas elementos constitutivos de sua identidade coletiva.

O processo culminou na **Assembleia Comunitária** realizada em **9 de janeiro de 2026**³³ (Anexo 11), na qual a comunidade formalizou sua **autodefinição como quilombola**³⁴ (Anexo 12). Posteriormente, a Fundação Cultural Palmares (FCP) reconheceu oficialmente a autodefinição da Comunidade Quilombola da Praia da Penha por meio da **Portaria FCP nº 235, de 25 de junho de 2026**³⁵ (Anexo 13). A documentação reunida registra expressamente essa sequência entre deliberação comunitária e certificação institucional.

A certificação, todavia, não constitui ato estatal criador da identidade quilombola. O reconhecimento jurídico parte justamente da premissa inversa: **é a própria comunidade o**

³³ Anexo 11 - Ata da Assembleia Comunitária da Comunidade Tradicional Quilombola da Penha (09/01/2026).

³⁴ Anexo 12 - Certidão de Autodefinição como Comunidade Remanescente de Quilombo.

³⁵ Anexo 13 - Portaria FCP nº 235, de 25 de junho de 2026.

sujeito competente para afirmar sua identidade coletiva. O art. 1º, item 2, da Convenção nº 169 da OIT³⁶ estabelece a consciência da própria identidade como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam suas disposições. No mesmo sentido, o art. 2º do **Decreto nº 4.887/2003**³⁷ define como remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica, estabelecendo expressamente que sua caracterização será atestada mediante **autodefinição da própria comunidade**. Os materiais doutrinários apresentados nos autos destacam justamente a autoatribuição como elemento central do regime jurídico inaugurado pelo Decreto nº 4.887/2003 e fortalecido pela Convenção nº 169 da OIT.

A constitucionalidade desse critério foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da **ADI nº 3.239/DF**, ao declarar constitucional o Decreto nº 4.887/2003. O Tribunal reconheceu a legitimidade constitucional da **autoatribuição** e afastou concepções que pretendessem condicionar a proteção do art. 68 do ADCT à demonstração de um modelo histórico rígido ou à permanência física ininterrupta no mesmo espaço desde que fora determinado um marco temporal. Conforme registrado nos materiais reunidos para esta ação, a Corte considerou a autoatribuição como método compatível com a antropologia contemporânea e rejeitou sua caracterização como mecanismo destinado a “inventar” novos destinatários da proteção constitucional.

A jurisprudência igualmente demonstra que a proteção constitucional quilombola não pressupõe identidade formalmente declarada desde o período escravista nem impede que uma comunidade anteriormente reconhecida por outras categorias tradicionais passe a afirmar publicamente sua condição quilombola. No **REsp nº 931.060/RJ**, relativo à comunidade da Ilha da Marambaia, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a incidência do **art. 68 do ADCT**³⁸ e do Decreto nº 4.887/2003 sobre comunidade situada inclusive em terreno de marinha, afastando leitura colonial e estática do conceito de quilombo e reconhecendo que a resistência histórica também se expressa nas estratégias de sobrevivência e perpetuação coletiva do grupo.

³⁶ **Artigo 1º, Convenção nº 169, OIT.** 1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. **2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.** 3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

³⁷ **Art. 2º, Dec. nº 4.887/2003.** Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

³⁸ **Art. 68, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

A própria jurisprudência do **Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5)** já reafirmou que a **autoatribuição constitui critério de determinação da identidade quilombola**, reconhecendo, à luz da Convenção nº 169 da OIT e da ADI nº 3.239/DF, que é a consciência da própria identidade que determina a incidência do regime protetivo sobre o grupo. Os autos do **Processo n.º 0800318-34.2018.4.05.8312** referem-se à ação de reintegração de posse ajuizada pela Associação de Moradores da Comunidade Quilombola Ilha de Mercês, município de Ipojuca-PE³⁹.

CONSTITUCIONAL. ADCT. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INÉPCIA DA INICIAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA AÇÃO. PRELIMINARES AFASTADAS. INVASÃO. COMUNIDADE QUILOMBOLA. **AUTOATRIBUIÇÃO COMO CRITÉRIO DE DETERMINAÇÃO DA IDENTIDADE QUILOMBOLA**. PARTICULAR NÃO RECONHECIDO PELA COMUNIDADE. REQUISITOS DO ART. 561 DO CPC[Código de Processo Civil]/2015 CUMPRIDOS. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO. Relator Desembargador Federal Elio Wanderley de Siqueira Filho. Primeira Turma do TRF5. Fevereiro 2020.

O caso consiste em uma disputa possessória entre as partes em que o **TRF5 reconheceu o direito da posse da comunidade quilombola sobre o território reivindicado**, nos ditames legais do **art. 68 do ADCT, Decreto n.º 4.887/2003 e Convenção n.º 169 da OIT**. Na decisão, o tribunal resguarda o direito das comunidades de protegerem a posse do seu território, bem como reconhece o direito da autonomia dos povos sobre o seu território. Destaca-se, ainda, que, nessa decisão, a turma do TRF5 reforça a importância da Convenção n.º 169 na interpretação do ordenamento jurídico brasileiro: “[...] *Ainda no bojo da ADI n.º 3.239/DF, decidiu a Corte Suprema, tomando como base a Convenção n.º 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, incorporada ao ordenamento jurídico nacional, que é a consciência da própria identidade o critério para se determinar a quais grupos a norma se aplica, como foi previsto no art. 2º, § 1º, do Decreto n.º 4.887/2003 [...]*”.

A cronologia e a convergência dos diferentes elementos técnicos e documentais reunidos nos autos demonstram exatamente que: primeiro foram identificadas e comprovadas a tradicionalidade, a ocupação intergeracional, a pesca artesanal, as relações de parentesco, os usos coletivos do território, as manifestações culturais e religiosas e as sucessivas perdas territoriais; posteriormente, o aprofundamento da investigação histórica e antropológica (realizado tanto no âmbito da própria comunidade quanto pelas perícias oficiais do MPF) permitiu tornar explícita a dimensão quilombola dessa trajetória. O reconhecimento atual não contradiz as pesquisas e perícias anteriores: completa-as e lhes confere nova dimensão étnico-racial, coerente com os elementos históricos que já vinham sendo progressivamente revelados.

Também por isso, não há incompatibilidade alguma entre afirmar que a Penha é uma **comunidade tradicional pesqueira, ribeirinha e quilombola**. Tais categorias não são mutuamente excludentes e correspondem a diferentes dimensões de uma mesma experiência

³⁹ DA SILVA, Liana Amim [et al] (Coord.). **Tribunais Brasileiros e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada**. São Paulo : ISA (Instituto Socioambiental); Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS), 2023.

coletiva. A pesca descreve uma das principais formas tradicionais de trabalho e relação com o ambiente marinho; a condição ribeirinha evidencia a relação histórica com os cursos d'água e ecossistemas associados; a identidade quilombola expressa uma dimensão étnico-racial, histórica, genealógica e política da formação do grupo. Pretender obrigar a comunidade a escolher apenas uma dessas dimensões significaria impor externamente uma identidade estanque incompatível com a complexidade de sua própria trajetória.

No caso concreto, ademais, a autoidentificação encontra suporte probatório que ultrapassa significativamente a própria declaração comunitária. A ancestralidade negra, a permanência de famílias por sucessivas gerações, as relações de parentesco, a memória coletiva, as práticas culturais, a pesca artesanal, as relações territoriais específicas e as estratégias históricas de resistência encontram-se documentadas por registros civis, fontes históricas, pesquisas acadêmicas, entrevistas, cartografias, fotografias e sucessivas perícias oficiais. O Laudo Técnico nº 250/2026 (Anexo 3) sintetiza esse conjunto ao reconhecer que a história da Penha é marcada pela **ocupação negra contínua, permanência intergeracional, redes de parentesco, trabalho tradicional e resistência diante das perdas territoriais** (elementos que fundamentam precisamente sua autodeclaração quilombola).

A circunstância de essa dimensão identitária ter alcançado formalização apenas recentemente não reduz sua eficácia jurídica, tampouco autoriza terceiros ou o próprio Estado a substituir a comunidade na definição de quem ela é. Ao contrário, o sistema constitucional, convencional e infraconstitucional brasileiro foi estruturado justamente para superar modelos nos quais agentes externos determinavam quais grupos seriam considerados suficientemente “tradicionais”, “negros” ou “quilombolas” para acessar direitos. A centralidade conferida à autoatribuição reconhece que a identidade coletiva constitui fenômeno histórico e social construído pelos próprios sujeitos, e não condição administrativa concedida pelo Estado.

Assim, a autoidentificação quilombola da Comunidade da Praia da Penha deve ser compreendida como **continuidade e aprofundamento de uma trajetória histórica já amplamente comprovada**, e não como ruptura com as identidades anteriormente reconhecidas. A emergência pública dessa dimensão étnica resulta da reconstrução da memória coletiva, do reconhecimento da ancestralidade negra e do fortalecimento organizativo da comunidade diante de sucessivas ameaças à permanência territorial. A certificação posteriormente expedida pela Fundação Cultural Palmares formaliza perante o Estado uma identidade cuja existência se fundamenta, antes de tudo, na própria consciência coletiva do grupo e encontra amplo suporte nos elementos históricos, antropológicos, genealógicos e territoriais reunidos nesta ação.

Consequentemente, a partir dessa autoidentificação, a análise jurídica do conflito territorial da Penha não pode mais prescindir do **regime constitucional específico de proteção das comunidades quilombolas**, especialmente do art. 68 do ADCT, dos arts. 215 e 216 da Constituição, do Decreto nº 4.887/2003 e da Convenção nº 169 da OIT. A dimensão quilombola não elimina nenhuma das proteções anteriormente reconhecidas à comunidade enquanto povo tradicional pesqueiro e ribeirinho; soma-se a elas, reforçando o dever estatal

de proteger a integridade do território, assegurar a Consulta Prévia, Livre e Informada e promover sua regularização fundiária coletiva.

É precisamente essa continuidade entre **história, memória, ancestralidade, autoidentificação e território** que permite compreender por que a proteção postulada nesta ação não decorre de uma identidade recentemente criada para responder aos conflitos imobiliários. O que se encontra sob ameaça é uma coletividade cuja existência antecede em muitas gerações os empreendimentos e títulos privados que hoje incidem sobre a Penha e que, no exercício legítimo de sua autodeterminação, passou a nomear também como quilombola uma história que já estava inscrita em suas relações de parentesco, em suas práticas culturais, na ocupação do território e na memória de seus antepassados.

1.7. Do Agravamento dos Conflitos Socioterritoriais

A consolidação histórica da ocupação tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha não impediu que seu território passasse a sofrer, nas últimas décadas, crescente pressão decorrente da expansão urbana, imobiliária e turística sobre o litoral sul do Município de João Pessoa. A intensificação dessas intervenções vem restringindo progressivamente o acesso da comunidade aos espaços indispensáveis ao desenvolvimento de suas práticas produtivas, culturais, religiosas e ambientais, comprometendo a continuidade de seus modos de vida e ampliando a insegurança territorial vivenciada por seus integrantes. Ademais, tal expansão promove a expulsão dos membros da comunidade mais jovens, que ao constituir família, são obrigados a deixar o território, tendo em vista os altos valores de imóveis no território tradicional.

Embora a pressão sobre o território tradicional decorra de um processo histórico mais amplo, verifica-se que a atuação das empresas rés contribuiu para o agravamento desse cenário, incidindo sobre áreas inseridas no território tradicional autodeclarado pela comunidade e potencializando conflitos fundiários, ambientais, culturais e sociais já existentes. Trata-se de **intervenções distintas entre si, mas convergentes quanto aos seus efeitos**, na medida em que **ampliam os obstáculos ao exercício pleno dos direitos territoriais** assegurados à Comunidade Quilombola da Praia da Penha.

Em razão das especificidades de cada empreendimento e de seus respectivos impactos, os conflitos decorrentes da atuação das empresas rés serão analisados individualmente nos tópicos a seguir.

1.7.1. Dos conflitos territoriais decorrentes da atuação da IBASA Brasil (empreendimento turístico “Coqueiral Beach”)

Entre as intervenções que contribuíram para o agravamento dos conflitos vivenciados pela Comunidade Quilombola da Praia da Penha destaca-se a iminência de implantação do empreendimento turístico “Coqueiral Beach”, de responsabilidade da empresa IBASA Brasil. O local idealizado para a construção do empreendimento incide sobre área inserida no território tradicional autodeclarado pela comunidade, mais precisamente na **Vila**

dos Pescadores, abrangendo espaços historicamente utilizados para o desenvolvimento de atividades econômicas, culturais e ambientais indispensáveis à reprodução de seus modos de vida. Trata-se de **projeto privado** concebido para exploração turística em área inserida no contexto territorial tradicional da comunidade, possuindo, inclusive, licenciamento ambiental expedido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de João Pessoa - SEMAM/JP (**Licença de Instalação nº 9892-25-JP-LAI, validade: 19 de setembro de 2028**).

A incidência do empreendimento sobre o território quilombola não se limita à ocupação física de determinada parcela de terra. Sua implantação produziu alterações concretas na dinâmica de circulação e de utilização dos espaços tradicionalmente ocupados, com repercussões diretas sobre as atividades produtivas, econômicas e culturais da comunidade. Entre essas alterações, assume especial relevância o **fechamento da via tradicionalmente utilizada pelos pescadores** para o deslocamento entre a faixa de praia e a Vila dos Pescadores, construindo no local um condomínio de luxo, com unidades habitacionais, vias públicas e outros equipamentos.

A configuração fundiária do entorno da Vila dos Pescadores revela, ainda, elemento adicional relevante para a compreensão do processo de confinamento territorial da comunidade. Conforme registrado no Relatório Circunstanciado de Diligência Externa nº 26/2025, as moradias da Vila dos Pescadores ocupam área aproximada de 9.233 m² e incidem parcialmente sobre a Quadra nº 70 do Setor nº 48, com área aproximada de 13.414 m², imóvel que consta cadastrado e registrado em nome da empresa **ELO CENTRAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES LTDA., CNPJ nº 02.923.650/0001-34**. O mesmo levantamento registra que a aquisição do imóvel pela referida empresa foi objeto de registro de compra e venda em **11 de agosto de 2025**, portanto em período contemporâneo ao agravamento dos conflitos territoriais e à implantação das intervenções relacionadas ao empreendimento Coqueiral Beach.

A relevância dessa informação decorre da ligação objetiva existente entre a ELO e a IBASA Brasil no contexto do empreendimento Coqueiral Beach. Com efeito, parcela relevante da área diretamente relacionada à implantação do projeto encontra-se registrada em nome da ELO, ao passo que a IBASA figura nos autos como responsável pela concepção e execução do empreendimento. Há, portanto, relação territorial e operacional concreta entre as duas empresas, ainda que a natureza jurídica, contratual, societária ou econômica dessa relação permaneça sujeita a esclarecimento no curso da instrução. Essa conexão assume especial importância porque os imóveis e as intervenções vinculados ao Coqueiral Beach incidem diretamente sobre o entorno da Vila dos Pescadores e interferem nos acessos, nos espaços de circulação e nas áreas tradicionalmente utilizadas pela comunidade.

O levantamento técnico identifica, ao norte da comunidade, área registrada em nome da ELO; ao sul, a propriedade pertencente à IBASA Brasil; e, a leste, passagem indicada como vinculada à área do Coqueiral. No mesmo espaço territorial foram constatadas máquinas, escavações, abertura de valas e instalação de tubulação de esgotamento sanitário destinada ao empreendimento Coqueiral Beach, evidenciando que a análise dos impactos do projeto não pode considerar isoladamente apenas a matrícula formalmente pertencente à

IBASA, mas deve compreender a configuração dominial e funcional de todo o perímetro que circunda e interfere diretamente na Vila dos Pescadores.

A presença da ELO nessa configuração fundiária assume especial importância porque parte das próprias moradias comunitárias se encontra inserida em área atualmente registrada em seu nome, enquanto as demais divisas da Vila são diretamente afetadas pela expansão imobiliária e pelas estruturas associadas ao Coqueiral Beach. Forma-se, assim, quadro territorial no qual a comunidade se encontra progressivamente comprimida entre imóveis titulados por terceiros e intervenções destinadas à implantação do empreendimento turístico, circunstância que reforça a necessidade de que a perícia multidisciplinar esclareça a cadeia dominial da Quadra nº 70, a origem e extensão dos direitos registrados em favor da ELO, a relação espacial desse imóvel com o empreendimento da IBASA, os usos tradicionais preexistentes e os eventuais efeitos dessas titularidades e intervenções sobre a permanência, circulação e reprodução física, econômica e cultural da comunidade.

A análise da cadeia dominial relacionada ao empreendimento Coqueiral Beach revela questão adicional que não pode ser dissociada da investigação territorial. Os elementos reunidos no procedimento indicam que a gleba possui **histórico de cadastramento perante o INCRA como imóvel rural**, inclusive sob o cadastro rural nº 2051090006984, ao mesmo tempo em que houve posterior alteração de sua tipologia cadastral para urbana no âmbito municipal. A coexistência desses registros torna indispensável reconstruir cronologicamente a situação jurídica do imóvel, identificando sua classificação e destinação efetivas no momento de cada transmissão dominial, bem como o procedimento administrativo e os fundamentos técnicos que embasaram sua posterior qualificação como área urbana. A própria instrução ministerial já determinou a obtenção das matrículas nº 151.713 e nº 94.988, do histórico cadastral perante o Sistema Nacional de Cadastro Rural e do processo municipal correspondente à alteração de tipologia.

A questão assume especial relevância porque a **natureza rural ou urbana do imóvel no momento da aquisição não constitui circunstância meramente cadastral**, podendo determinar a incidência de regime jurídico específico. A Lei nº 5.709/1971 estabelece limitações e requisitos próprios para aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira e, nas hipóteses legalmente previstas, por pessoa jurídica brasileira submetida ao regime de equiparação. Os autos contêm, inclusive, documentação relativa ao regime jurídico de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e ao alcance do art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971. Por isso, eventual alteração posterior da classificação cadastral do imóvel para urbana **não dispensa a apuração da natureza jurídica e fática da gleba à época das transmissões dominiais relevantes**, nem permite concluir, sem exame da cadeia registral e dos procedimentos administrativos correspondentes, que o regime especial jamais tenha incidido.

Não se afirma, neste momento, que a alteração da tipologia tenha sido promovida com a finalidade de afastar as restrições aplicáveis à aquisição de imóvel rural, tampouco que os negócios jurídicos celebrados sejam nulos ou fraudulentos. **A cronologia, entretanto, exige esclarecimento.** Deve-se apurar quando ocorreu a aquisição, qual era a

classificação registral, cadastral e material da gleba naquele momento, quando e por qual fundamento ocorreu sua alteração para urbana, qual era a composição societária da adquirente na data juridicamente relevante e se foram observadas, caso incidentes, as exigências da Lei nº 5.709/1971. A investigação desses elementos é particularmente necessária porque a discussão dominial não ocorre sobre área territorialmente neutra, mas sobre gleba que se sobrepõe ou interfere em espaços tradicionalmente ocupados e utilizados pela Comunidade Quilombola da Praia da Penha.

Tal empreendimento promove um verdadeiro cercamento ao núcleo da Vila dos Pescadores, e lhes retira o território tradicional que historicamente usaram, e na qual se deslocam até a praia. O empreendimento constitui enorme pressão e usurpação do território tradicional, impedindo inclusive a reprodução física da comunidade, forçando os jovens a deixarem o território tradicional ao constituírem novos núcleos familiares.

A estrada constituía ligação direta entre o mar e o núcleo comunitário, sendo utilizada historicamente para a circulação dos pescadores, o transporte de embarcações, equipamentos e utensílios de pesca, bem como para o escoamento do pescado. Não se tratava, portanto, de acesso eventual ou de mera conveniência de deslocamento, mas de elemento integrante da organização funcional do território, indispensável à continuidade de práticas transmitidas entre gerações e diretamente relacionadas à subsistência de diversas famílias.

O fechamento desse acesso pelo sócio-administrador da IBASA, **Vicente Mogas Umbert**, rompeu uma rota consolidada pelo uso comunitário e impôs aos pescadores trajetos mais longos e inadequados para o transporte dos materiais necessários à atividade pesqueira. A barreira criada passou a dificultar a conexão entre a Vila dos Pescadores e o mar, restringindo o exercício de uma atividade que constitui simultaneamente fonte de renda, forma de subsistência, prática cultural e elemento estruturante da identidade coletiva da comunidade.

Há anos a comunidade tradicional vem sendo constantemente **assedida e ameaçada** a partir da iminência do empreendimento, agravando-se o conflito com o bloqueio do acesso tradicional à faixa da praia. Em reunião (Anexo 14)⁴⁰ realizada no dia **22 de setembro de 2023**, com representantes da Vila dos Pescadores, Vila do Sol, DPE, DPU, SPU, SEMAM e SUDEMA, os moradores já denunciavam as violações por parte de Vicente:

Reclamou de Seu Vicente, suposto dono de terras da localidade em questão. **Seu Vicente lhe disse que colocaria cadeado, fechando a passagem para a praia.** Assis disse ainda que **os pescadores não conseguem trazer o pescado para Vila dos Pescadores sem ter que fazer uma manobra distante ou uma contramão.** O problema poderia ser resolvido se Seu Vicente cedesse uma passagem para retirada do pescado (Anexo 14, p. 2).

⁴⁰ Anexo 14 - Ata de Reunião 1 (22/09/23).

Em reunião posterior⁴¹ (Anexo 15), realizada em **20 de outubro de 23**, com a comunidade tradicional e órgãos da prefeitura, foi relatado aos presentes que os pescadores artesanais seguem enfrentando uma série de problemas relacionados ao empreendimento privado.

Na Vila dos Pescadores, tiraram o acesso à rua, de forma que não tem como ligar um ponto a outro da comunidade, para sair da praia e chegar ao local em que eles vendem o pescado (na rua da frente). Assis disse que, antes, passava carro por lá, mas, hoje, tem que fazer um retorno longo ou fazer contramão. Vindo da praia, pegava na rua de trás e chegava ao acesso da rua da frente, que é onde tem o comércio. Assis disse que **buscou seu Vicente (particular que fez a nova cerca) para pedir que desse 2 metros para fazer o acesso e passar carros, mas foi negado.** Ele passou a cerca na rua, e não pode um particular tomar conta da via pública (Anexo 15, p. 2).

Após mais de 2 (dois) anos a contar da reunião mencionada acima, o assédio e ameaças aos moradores por parte da empresa ré continuam. Em **12 de maio de 2025**, foi realizada reunião⁴² (Anexo 16) entre o MPF e o Governo do Estado da Paraíba. Dentre os pontos discutidos, relatou-se:

O Sr. Assis relatou sobre a **situação de bloqueio da rua pelo espanhol Sr. Vicente**. Informou que ele queria dar uma chave para o Sr. Assis, mas apenas para ele, bloqueando a passagem de todos os outros pescadores. O Sr. Assis disse que tentou explicar que o **local é um ponto pesqueiro** e não seria possível bloquear a passagem. O Sr. Assis disse que na rua de trás haveria a possibilidade de fazer uma abertura que seria muito bom para eles, entrando pela frente (Anexo 16, p. 7).

Além de ampliar o percurso realizado pelos trabalhadores, a interrupção do acesso tradicional criou situação de risco à integridade física dos pescadores. Para reduzir a distância entre a praia e a Vila dos Pescadores, integrantes da comunidade passaram a utilizar trechos da Rodovia PB-008 em sentido contrário ao fluxo regular de veículos, expondo-se ao tráfego rodoviário enquanto transportam embarcações, redes, utensílios e o pescado obtido durante a atividade. A utilização da contramão, embora evidentemente perigosa, decorre da tentativa de contornar a barreira territorial produzida pelo fechamento da rota tradicional anteriormente existente e de evitar um percurso substancialmente mais longo.

A situação demonstra que os efeitos do empreendimento ultrapassam a esfera patrimonial ou urbanística. A restrição do acesso tradicional não somente **dificulta o exercício da pesca artesanal**, mas também **transfere aos próprios integrantes da comunidade os riscos e os custos decorrentes da alteração territorial promovida pela empresa ré**. Os pescadores passaram a suportar maior desgaste físico, aumento do tempo de deslocamento, dificuldades no transporte do pescado e exposição cotidiana a acidentes, consequências que atingem de maneira particularmente grave trabalhadores que dependem diretamente do mar e dos recursos costeiros para sua sobrevivência.

O fechamento da estrada vicinal representa, nesse sentido, a imposição de uma **barreira privada sobre espaço historicamente integrado à dinâmica coletiva da**

⁴¹ Anexo 15 - Ata de Reunião 2 (20/10/23).

⁴² Anexo 16 - Ata de Reunião nº 204/2025.

comunidade. Comprova-se, dessa forma, que os efeitos causados pela atuação direta do sócio-administrador em nome da empresa projetaram-se sobre o território funcional da comunidade, compreendido como o conjunto de espaços necessários à circulação, ao trabalho, à subsistência e à reprodução de seus modos de vida.

A relevância do acesso não pode ser avaliada exclusivamente a partir de critérios registrais ou da titularidade civil do imóvel sobre o qual se estabeleceu a passagem. Em territórios tradicionalmente ocupados, caminhos, rotas e áreas de circulação adquirem importância em razão dos usos coletivos historicamente consolidados. A proteção territorial abrange, portanto, não apenas as áreas de residência ou de exploração direta dos recursos naturais, mas também as conexões que permitem à comunidade acessar o mar, transportar seus instrumentos e assegurar a continuidade das práticas tradicionais.

A intervenção promovida pela IBASA contribuiu, desse modo, para a **fragmentação do território comunitário**, ao interromper a ligação historicamente existente entre dois espaços indissociáveis da atividade pesqueira: a faixa costeira, onde se realiza a pesca, e a Vila dos Pescadores, onde residem moradores, são armazenados equipamentos e se desenvolvem atividades relacionadas ao beneficiamento, à circulação e à comercialização do pescado. A separação física desses espaços compromete a funcionalidade do território e enfraquece as condições materiais necessárias à permanência da comunidade.

Ressalta-se que tais impactos foram produzidos sem que a comunidade tivesse sido previamente consultada acerca da implantação do empreendimento e das alterações que este ocasionaria sobre seus acessos, práticas territoriais e modos de vida. Não foi assegurado à coletividade processo adequado de **Consulta Prévia, Livre e Informada**, tampouco houve qualquer avaliação específica acerca dos impactos do empreendimento sobre a comunidade tradicional posteriormente autoidentificada como quilombola. A omissão revela-se particularmente grave porque o ordenamento jurídico brasileiro passou a exigir tratamento específico para o componente quilombola nos processos de licenciamento ambiental. A **Instrução Normativa INCRA nº 111/2021**⁴³ estabelece procedimentos administrativos aplicáveis aos licenciamentos federal, estadual e municipal de obras, atividades ou empreendimentos capazes de causar impactos socioambientais, econômicos ou culturais sobre terras quilombolas, prevendo, entre outras medidas, a manifestação do INCRA, a elaboração de Termo de Referência Específico, do **Estudo do Componente Quilombola (ECQ)** e do

⁴³ Dispõe sobre os procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas.

Projeto Básico Ambiental Quilombola (PBAQ)⁴⁴, além da realização de oitivas das comunidades potencialmente atingidas antes da manifestação técnica da Autarquia.

Ainda que a consolidação do processo de autoidentificação quilombola da Comunidade da Praia da Penha seja posterior à emissão das licenças discutidas nesta demanda, os elementos históricos, antropológicos e territoriais que caracterizam sua identidade coletiva e sua ocupação tradicional já se encontravam presentes e eram plenamente identificáveis. O reconhecimento atualmente formalizado não inaugura essa realidade, mas apenas explicita uma condição preexistente, razão pela qual a inexistência de qualquer avaliação sobre o componente quilombola evidencia que o empreendimento foi concebido sem considerar a possibilidade de incidência de direitos territoriais constitucionalmente protegidos, circunstância que reforça a **necessidade de reavaliação de todo o processo de licenciamento** à luz da Convenção nº 169 da OIT e da disciplina administrativa atualmente consolidada pelo INCRA.

A **ausência de Consulta Prévia, Livre e Informada** assume particular gravidade porque a restrição imposta era previsível e incidia diretamente sobre atividade tradicional amplamente conhecida na região. A existência da Vila dos Pescadores, a utilização histórica da praia e a circulação comunitária pelo acesso fechado constituíam elementos concretos que exigiam da empresa e dos órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento a adoção de diligências destinadas à identificação da comunidade afetada e à avaliação diferenciada dos impactos socioterritoriais do empreendimento.

O conflito com a IBASA, portanto, não decorre unicamente da implantação de construção imobiliária em área sobreposta ao território autodeclarado. Resulta, sobretudo, da forma como o empreendimento **alterou a organização espacial da comunidade**, bloqueou acesso indispensável à pesca artesanal, impôs percursos mais longos e perigosos e restringiu o exercício de práticas necessárias à reprodução física, econômica, social e cultural de seus integrantes. Além disso, o empreendimento expulsa os pescadores e pescadoras mais jovens, por não disporem de espaço para construir suas residências ao constituírem suas famílias e deixarem a casa dos pais, e por isso, são obrigados a deixarem a própria comunidade.

A situação evidencia, em termos concretos, que a integridade de um território tradicional pode ser comprometida mesmo quando a comunidade não é formalmente

⁴⁴ Art. 4º, Instrução Normativa INCRA nº 111/2021. Para os fins desta Instrução Normativa, entende-se por: [...] **V - Estudo do Componente Quilombola - ECQ**: estudo elaborado pelo empreendedor após a aprovação do Plano de Trabalho, e que, como requisito para a obtenção de Licença Prévia, indica os impactos socioambientais sobre terras quilombolas relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de obra, atividade ou empreendimento. O ECQ analisa os impactos ambientais do empreendimento e de suas alternativas, por meio de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, os quais devem estar classificados de acordo com os atributos dispostos na Resolução Conama nº 01, de 23 de janeiro de 1986, e suas alterações; **VI - Projeto Básico Ambiental Quilombola - PBAQ**: elaborado pelo empreendedor após a aprovação do ECQ, com objetivo de obtenção da Licença Instalação, é o conjunto de planos e programas identificados a partir da elaboração do Estudo do Componente Quilombola, contendo definição das ações, cronograma de execução físico, plano de trabalho operacional e, ainda, indicação dos meios e procedimentos de controle e monitoramento de indicadores ambientais que serão desenvolvidos nas etapas de implantação e operação da obra, atividade ou empreendimento junto às comunidades quilombolas atingidas;

removida de suas residências. A criação de barreiras físicas, o fechamento de rotas historicamente utilizadas e a restrição de acesso aos espaços de trabalho produzem formas indiretas de **desterritorialização**, tornando progressivamente mais onerosa, insegura e, em determinadas circunstâncias, inviável a continuidade dos modos de vida que justificam a permanência coletiva naquele território.

Cumprido destacar que a pretensão da comunidade não se limita ao restabelecimento de uma via de passagem. O que se busca preservar é a própria territorialidade tradicional, materializada nos percursos cotidianos que articulam moradia, praia, maretórios, locais de desembarque do pescado, espaços de convivência e demais áreas indispensáveis à reprodução dos modos de vida da coletividade. O bloqueio dessas rotas tradicionais não representa mera limitação à mobilidade, mas verdadeira ruptura da organização territorial construída e transmitida entre gerações.

Com o modo de vida pesqueiro sendo sistematicamente comprometido pelo bloqueio dos acessos tradicionais, também se fragiliza a base econômica que sustenta as famílias da comunidade. A dificuldade de circulação entre a Vila dos Pescadores e a faixa de praia repercute diretamente sobre a atividade pesqueira, comprometendo a transmissão intergeracional dos conhecimentos tradicionais e colocando em risco, a médio e longo prazo, a própria continuidade dessa forma de organização social e produtiva.

Os impactos não recaem apenas sobre a geração atualmente dedicada à pesca artesanal. A restrição ao uso do território afeta igualmente as novas gerações, na medida em que **dificulta a permanência dos jovens na comunidade** e reduz as condições materiais para que deem continuidade às atividades desenvolvidas por seus pais e avós. O resultado previsível é o enfraquecimento dos vínculos comunitários e o progressivo **esvaziamento demográfico e cultural** do território tradicional.

O que se observa, portanto, não é mero reflexo do processo de desenvolvimento urbano ou da implantação de um empreendimento imobiliário. Trata-se da imposição de limitações concretas ao exercício dos direitos territoriais da comunidade, mediante a restrição da circulação, do acesso aos espaços tradicionalmente utilizados e da própria funcionalidade do território. Ao comprometer a conexão histórica entre a Vila dos Pescadores e a faixa de praia, o empreendimento interfere diretamente na reprodução física, econômica, social e cultural da comunidade, agravando os conflitos territoriais e evidenciando a necessidade de tutela jurisdicional capaz de assegurar a plena proteção do território tradicional e de seus modos de vida.

Os fatos narrados não constituem episódios isolados, mas integram um mesmo processo de pressão territorial decorrente da expansão imobiliária e turística sobre a Comunidade Tradicional da Penha. O bloqueio do acesso historicamente utilizado pelos pescadores, a restrição à circulação comunitária, a ausência de Consulta Prévia, Livre e Informada e a progressiva inviabilização da atividade pesqueira revelam uma dinâmica que ultrapassa os impactos físicos da obra e compromete, de maneira concreta, a reprodução dos modos de vida tradicionalmente desenvolvidos no território.

Com efeito, empreendimentos turísticos de grande porte implantados em territórios tradicionalmente ocupados produzem impactos que vão muito além da supressão material de determinados espaços. Tais intervenções intensificam a valorização imobiliária, estimulam a especulação fundiária, restringem o acesso a áreas de uso coletivo e a bens ambientais essenciais, alteram a dinâmica de circulação da comunidade e enfraquecem, progressivamente, as práticas econômicas, sociais e culturais que dependem da permanência da população em seu território. Sob essa perspectiva, o empreendimento “Coqueiral Beach” não deve ser compreendido como fato isolado, mas como uma das principais intervenções responsáveis pelo agravamento dos conflitos territoriais atualmente vivenciados pela Comunidade Tradicional da Penha.

Os impactos decorrentes do empreendimento não se limitam, portanto, às restrições atualmente impostas ao acesso da comunidade à praia e aos seus espaços tradicionais de trabalho. A implantação de um condomínio de luxo, bem como toda a infraestrutura necessária ao seu funcionamento tende a transformar de maneira permanente a configuração física e social da área, promovendo intensa valorização imobiliária, incremento do fluxo populacional, privatização dos espaços tradicionalmente utilizados pela comunidade e completa descaracterização do território quilombola. Trata-se de intervenção que ultrapassa os limites da propriedade privada para incidir diretamente sobre a integridade territorial da comunidade, comprometendo de forma definitiva as condições materiais necessárias à continuidade de seus usos, costumes, práticas culturais e modos tradicionais de vida. Não se mostra juridicamente admissível que a consolidação de empreendimento privado resulte na redução drástica dos espaços historicamente utilizados pela comunidade para o exercício de seus direitos territoriais, comprometendo patrimônio coletivo cuja proteção decorre diretamente da Constituição Federal e da Convenção nº 169 da OIT.

A consolidação desse empreendimento tornará inviável a restituição das condições atualmente existentes, impedindo que as famílias quilombolas retomem, no futuro, o pleno exercício de seus usos tradicionais sobre parcela significativa do território historicamente utilizado pela comunidade. A supressão de áreas de circulação, a alteração da paisagem cultural, a intensificação da ocupação privada e a substituição dos espaços tradicionalmente apropriados pela comunidade por um complexo imobiliário destinado ao mercado de alto padrão produzem **efeitos irreversíveis sobre a territorialidade tradicional**, circunstância que reforça a necessidade de intervenção jurisdicional imediata para impedir o agravamento dos danos já verificados.

Não bastassem os expressivos impactos socioterritoriais decorrentes da implantação do empreendimento, o caso concreto revela ainda circunstância jurídica autônoma de especial relevância relacionada à própria aquisição da área destinada ao projeto imobiliário. Conforme será demonstrado no subtópico seguinte, há relevantes elementos que indicam a incidência do regime jurídico especial previsto na Lei nº 5.709/1971 para a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras ou a elas equiparadas, reforçando a necessidade de aprofundamento do controle jurisdicional acerca da regularidade da implantação do empreendimento.

Os fatos aqui narrados evidenciam, ainda, como a ausência de reconhecimento e proteção formal do território tradicional favorece a sucessiva incidência de empreendimentos privados incompatíveis com os direitos da comunidade, circunstância que reforça a necessidade das medidas de reconhecimento, delimitação e proteção territorial postuladas nesta ação civil pública.

1.7.1.1. Da Aquisição da Área por Empresa Estrangeira, do Regime Jurídico Especial da Lei nº 5.709/1971 e da Violação aos Direitos Territoriais da Comunidade Tradicional

Além das graves violações territoriais decorrentes da implantação do empreendimento, o caso concreto apresenta questão jurídica autônoma relacionada à própria regularidade da aquisição da gleba destinada ao projeto imobiliário, matéria submetida ao **regime especial** previsto na **Lei nº 5.709/1971**.

Referido diploma legal disciplina a **aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas estrangeiras e por pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras equiparadas a estrangeiras**, estabelecendo limitações, condicionantes e mecanismos de controle destinados à proteção de interesses públicos de elevada relevância constitucional, dentre os quais se destacam a soberania nacional, o planejamento territorial, a segurança fundiária, a proteção ambiental e o controle da ocupação de áreas estratégicas do território brasileiro.

Não se trata de mera restrição administrativa ao exercício do direito de propriedade. A Lei nº 5.709/1971 institui verdadeiro regime jurídico diferenciado para determinadas aquisições imobiliárias, justamente porque reconhece que a circulação dominial de imóveis rurais por empresas submetidas ao controle de capital estrangeiro possui potencial para afetar interesses que transcendem a esfera patrimonial privada.

Nesse sentido, a Lei nº 5.709/1971 instituiu regime jurídico especial de controle, impondo limites, condicionantes e mecanismos de fiscalização destinados à **proteção de interesses públicos** estratégicos relacionados à soberania nacional, ao ordenamento fundiário e ao planejamento territorial. Nos termos da referida legislação e de seu regulamento (Decreto nº 74.965/1974), a aquisição de imóveis rurais por pessoas submetidas a esse regime depende da observância de uma série de requisitos legais, dentre os quais se destacam a verificação da natureza rural do imóvel, a fiscalização pelo INCRA, a observância de limites quantitativos de área, de restrições territoriais por município, da destinação econômica do imóvel e, em hipóteses expressamente previstas em lei, da obtenção de autorizações específicas da Administração Pública e, inclusive, do Congresso Nacional. Trata-se, portanto, de procedimento submetido a rigoroso controle estatal, justamente porque o legislador reconheceu que determinadas aquisições possuem potencial para repercutir sobre interesses públicos que transcendem a esfera patrimonial privada.

A relevância constitucional desse regime jurídico foi recentemente reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, no julgamento conjunto da ADPF nº 342 e da ACO nº 2.463, concluído em **23 de abril de 2026**, reconheceu, por unanimidade, que o art. 1º,

§ 1º, da Lei nº 5.709/1971⁴⁵ foi integralmente recepcionado pela Constituição Federal. A Corte assentou que as empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro permanecem submetidas ao mesmo regime restritivo aplicável às pessoas jurídicas estrangeiras para fins de aquisição de imóveis rurais, reafirmando a **plena constitucionalidade da legislação** e a validade da atuação fiscalizatória exercida pelo INCRA e pelos demais órgãos competentes.

Ao apreciar a controvérsia, o Supremo destacou que as restrições previstas na Lei nº 5.709/1971 não constituem discriminação indevida ao investimento estrangeiro, mas representam legítima opção do legislador destinada à tutela da soberania nacional, da segurança territorial e do adequado ordenamento fundiário, encontrando fundamento direto no **art. 190 da Constituição Federal**, que expressamente autoriza a lei a regular e limitar a aquisição e o arrendamento de propriedade rural por pessoas estrangeiras.

No caso da Penha, a incidência desse regime jurídico mostra-se particularmente relevante porque **a maior parte da gleba destinada ao empreendimento permanece cadastrada perante o INCRA como imóvel rural**, circunstância que reforça a necessidade de observância das exigências estabelecidas pelo regime especial de aquisição. Soma-se a isso o fato de que a área objeto da aquisição incide sobre território tradicionalmente ocupado pela Comunidade Tradicional Quilombola da Penha, fazendo incidir, simultaneamente, um segundo regime jurídico de proteção, decorrente do art. 68 do ADCT/CF/88, e da Convenção nº 169 da OIT e da ordem constitucional de tutela dos povos e comunidades tradicionais, incluindo as comunidades quilombolas.

A peculiaridade do caso reside justamente na **superposição de dois regimes jurídicos especiais incidentes sobre a mesma área**. De um lado, a aquisição da gleba encontra-se submetida ao **regime especial de controle** previsto na Lei nº 5.709/1971, em razão de sua natureza predominantemente rural e da participação de capital estrangeiro, impondo a observância das limitações e mecanismos de fiscalização estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro. De outro, a implantação do empreendimento incide diretamente sobre **território tradicionalmente ocupado por comunidade quilombola**, atraindo a incidência do regime constitucional, convencional e administrativo de proteção aos territórios quilombolas.

Além das garantias previstas na Convenção nº 169 da OIT, a **Instrução Normativa INCRA nº 111/2021** disciplina especificamente a atuação da Autarquia nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos capazes de afetar terras quilombolas, prevendo a identificação do componente quilombola, a elaboração do **Estudo do Componente Quilombola (ECQ)** e do **Projeto Básico Ambiental Quilombola (PBAQ)**, bem como a realização de oitivas e a participação das comunidades potencialmente atingidas ao longo do processo de licenciamento. A eventual inobservância desse conjunto normativo

⁴⁵ Art. 1º, Lei nº 5.709/1971. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei. § 1º. Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

compromete não apenas a regularidade da aquisição imobiliária e do procedimento de licenciamento ambiental, mas também a legitimidade dos atos administrativos e privados que viabilizaram a implantação do empreendimento sobre território tradicional.

No presente caso, a controvérsia transcende a mera validade dos negócios jurídicos celebrados. A regularidade da aquisição da gleba, a observância do regime especial aplicável ao capital estrangeiro e o respeito ao componente quilombola do licenciamento ambiental constituem **questões juridicamente indissociáveis**, uma vez que todas convergem para a proteção do território tradicional da Comunidade da Praia da Penha e para a prevenção da consolidação de intervenções potencialmente incompatíveis com os direitos territoriais assegurados pela Constituição da República e pela Convenção nº 169 da OIT.

A análise da regularidade da cadeia dominial, portanto, não representa discussão meramente registral ou patrimonial. Trata-se de questão intimamente relacionada à proteção dos direitos territoriais da comunidade tradicional quilombola, pois eventual invalidade dos negócios jurídicos celebrados repercute diretamente sobre a legitimidade dos atos que permitiram a implantação e a continuidade do empreendimento em área tradicionalmente ocupada.

Nessas circunstâncias, a observância da Lei nº 5.709/1971 e da Convenção nº 169 da OIT não pode ser compreendida como exigência meramente formal. Ambas integram um mesmo sistema de proteção do território, impondo limites à atuação de particulares quando esta se mostra apta a comprometer direitos coletivos de comunidades tradicionais. Admitir que empreendimento implantado em território tradicional possa consolidar-se a partir de aquisição realizada em desconformidade com o regime jurídico aplicável significaria conferir prevalência à aparência registral em detrimento da proteção constitucional e convencional assegurada aos povos e comunidades tradicionais.

Diante desse contexto, impõe-se o reconhecimento de que a regularidade da aquisição da área constitui questão prejudicial indispensável à apreciação da legalidade do empreendimento Coqueiral Beach, razão pela qual a análise de **eventual nulidade dos negócios jurídicos** celebrados e de seus reflexos sobre os atos administrativos subsequentes revela-se imprescindível para a adequada tutela dos direitos territoriais da Comunidade Tradicional da Penha.

1.7.2. Dos Conflitos Socioterritoriais Decorrentes da Atuação da Holanda Imobiliária e Construtora Ltda. (“Bairro Planejado” e aterramento do Rio Cabelo)

Os conflitos socioterritoriais vivenciados pela Comunidade Quilombola da Praia da Penha não decorrem apenas da restrição de acessos provocada pelo empreendimento turístico analisado no subtópico anterior. A atuação da empresa Holanda Imobiliária e Construtora Ltda. revela processo ainda mais abrangente de transformação física do território tradicional, caracterizado pela implantação de empreendimento imobiliário de grande porte destinado à constituição de um **bairro planejado de alto padrão**, cuja dimensão e

características urbanísticas são incompatíveis com a permanência dos usos, costumes e modos de vida historicamente desenvolvidos pela comunidade quilombola.

A empresa anunciou publicamente, em **outubro de 2025**, a implantação de um bairro planejado de aproximadamente **50 hectares**, destinado à ocupação residencial de alto padrão no Município de João Pessoa/PB, empreendimento cuja área de influência incide diretamente sobre o território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, especialmente sobre o núcleo da **Vila do Sol** e núcleo do **Rio do Cabelo**.

O empreendimento foi concebido, apresentado ao mercado e posteriormente submetido ao procedimento de **licenciamento municipal sem que, em qualquer dessas etapas, fosse assegurado à comunidade o exercício do direito à Consulta Prévia, Livre e Informada**, apesar da inequívoca incidência do projeto sobre território tradicional. O anúncio ocorreu durante evento comemorativo pelos 50 anos da empresa, realizado na presença de cerca de 400 convidados, incluindo autoridades públicas, ocasião em que não houve qualquer referência à existência da comunidade tradicional, tampouco à necessidade de observância do componente quilombola do licenciamento ambiental, da Consulta Prévia, Livre e Informada ou das demais garantias territoriais asseguradas pela Convenção nº 169 da OIT⁴⁶.

Não se trata da construção de empreendimento isolado, mas da implantação de novo núcleo urbano dotado de sistema viário próprio, infraestrutura urbana, equipamentos privados, loteamentos e milhares de unidades residenciais destinadas ao mercado imobiliário de alto padrão. A consolidação desse projeto produzirá profundas alterações na conformação física do território, intensificando a valorização imobiliária da região, estimulando a ocupação privada de áreas tradicionalmente utilizadas pela comunidade e modificando, de forma permanente, a paisagem natural e cultural da Praia da Penha.

A implantação de empreendimento dessa magnitude repercute diretamente sobre os espaços necessários à reprodução física, econômica, cultural e espiritual da comunidade. Como demonstrado nos tópicos anteriores, o território tradicional da Penha não se restringe às áreas de moradia, abrangendo cursos d'água, manguezais, maretórios, caminhos tradicionais, áreas de pesca, espaços religiosos, locais de convivência comunitária e demais ambientes indispensáveis à continuidade da organização social da coletividade. A substituição progressiva desses espaços por infraestrutura urbana voltada à expansão imobiliária descaracteriza a funcionalidade do território tradicional e compromete sua transmissão às futuras gerações.

As preocupações da comunidade quilombola quanto aos impactos produzidos pela atuação da empresa antecedem, inclusive, a própria fiscalização realizada pelos órgãos ambientais. Ainda durante o acompanhamento ministerial, moradores do núcleo da Vila do Sol passaram a relatar sucessivas intervenções incidentes sobre o **Rio Cabelo**, especialmente o aterramento de suas margens, o despejo irregular de resíduos e a ameaça de fechamento do

⁴⁶ Para mais informações, vide:

<<https://g1.globo.com/pb/paraiba/especial-publicitario/grupo-holanda-50-anos/noticia/2025/10/08/grupo-holanda-comemora-50-anos-e-anuncia-bairro-planejado-em-joao-pessoa.ghtml>>.

acesso que liga a Avenida dos Escoteiros ao curso d'água, via tradicional utilizada pela comunidade para circulação cotidiana e acesso às residências localizadas na frente do rio.

Nesse contexto, a **Ata de Reunião nº 3**⁴⁷ (Anexo 17), realizada em **7 de agosto de 2025**, registra expressamente a preocupação da comunidade com a intensificação da **poluição ambiental** na região, mencionando o aterramento das margens, o despejo de lixo no leito do Rio Cabelo e a possível vinculação dessas intervenções às obras executadas pela empresa Holanda Imobiliária e Construtora Ltda., cuja área de atuação localiza-se imediatamente a montante do curso d'água e em área contígua ao núcleo da Vila do Sol.

Poucos meses depois, a **Manifestação nº 20250082110**⁴⁸ (Anexo 18), protocolada em **13 de novembro de 2025**, reforçou essas denúncias, descrevendo o contínuo processo de degradação promovido pela construtora: *“o grupo Holanda já devastou uma grande área do nosso território nas últimas décadas, eles vêm aterrando o rio há muitos anos, às margens do rio diminuíram muito e a área alagada próximo ao rio também, nossa comunidade é vítima há mais de quatro décadas da construtora Holanda, que devastou nossas matas, acabou com os nossos areais”*.

As denúncias formuladas pela comunidade não permaneceram desacompanhadas de comprovação técnica. Em resposta ao Ofício nº 3670/2025/MPF/PRPB/GAB-JGBS, a **Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA** encaminhou ao MPF o **Ofício nº SUD-OFI-2026/03594**⁴⁹ (Anexo 19), informando que realizou fiscalização *in loco* no núcleo da Vila do Sol, às margens do Rio Cabelo. O **Relatório de Fiscalização nº 536/2026** constatou a execução de serviços de terraplanagem na área, oportunidade em que o próprio proprietário, **Antônio Aldenor de Holanda**, confirmou aos agentes ambientais que havia determinado a realização do aterramento, embora não dispusesse de licença ou autorização ambiental para a atividade.

Em razão das irregularidades constatadas, a SUDEMA lavrou o **Auto de Infração nº 004922/2026**, vinculado ao Processo Administrativo nº SUD-PRC-2026/03565, imputando ao responsável a conduta consistente em *“fazer funcionar obra potencialmente poluidora (terraplanagem) sem licença do órgão ambiental competente”*. A autuação promovida pelo órgão ambiental estadual evidencia que as intervenções incidentes sobre o território tradicional extrapolaram o campo das meras alegações comunitárias, encontrando confirmação em fiscalização oficial realizada pelo poder público.

As conclusões da fiscalização administrativa encontram plena correspondência com o **Lauda Técnico nº 250/2026** (Anexo 3), que identifica processo contínuo de degradação ambiental do Rio Cabelo, caracterizado pelo aterramento de trechos do rio, estreitamento de seu leito, supressão de vegetação, ocupações sobre suas margens e outras intervenções capazes de comprometer seu funcionamento hidrológico e ecológico. O laudo demonstra que essas alterações vêm reduzindo a capacidade natural de drenagem, afetando o

⁴⁷ Anexo 17 - Ata de Reunião 3 (07/08/25).

⁴⁸ Anexo 18 - Manifestação 20250082110.

⁴⁹ Anexo 19 - Ofício nº SUD-OFI-2026/03594 (20/05/26).

regime das águas e agravando o processo de degradação de um dos principais elementos estruturantes da territorialidade da Comunidade Quilombola da Praia da Penha.

Em relatório técnico elaborado em abril de 2025 (Anexo 5), o perito responsável pelo estudo registrou grande quantidade de lixo e esgoto sendo despejados nas águas, assim como a presença de diversas unidades residenciais em suas margens. O estudo identificou, na nascente do rio, **severo processo de degradação**, com despejo clandestino de esgoto, acúmulo de resíduos sólidos, perda da vegetação ciliar e comprometimento das funções ecológicas do curso d'água, apontando a necessidade de adoção de **medidas urgentes de recuperação ambiental**.

A recuperação do **Rio Cabelo**, mediante elaboração e execução de **Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD)**, não constitui, assim, mera medida de recomposição ambiental, mas providência indispensável à restauração de um dos elementos essenciais à reprodução física, cultural, econômica e espiritual da Comunidade, razão pela qual será expressamente postulada nos pedidos desta ação.

Conforme demonstrado nos tópicos anteriores, o Rio Cabelo desempenha papel essencial na organização da vida comunitária, constituindo elemento indispensável à circulação cotidiana, ao abastecimento de diversas famílias, às atividades tradicionais e à manutenção das relações históricas estabelecidas entre a comunidade e seu território. A degradação desse curso d'água, portanto, não representa simples dano ambiental localizado, mas compromete diretamente um dos elementos estruturantes da territorialidade tradicional.

Nesse sentido, a situação da **Vila do Sol** é particularmente grave. Os moradores dependem da água do rio e de cacimbas para abastecimento, e o aterramento promovido pela construtora Holanda está comprometendo essa fonte. Conforme depoimento registrado no laudo, a comunidade da Vila do Sol é altamente prejudicada porque seus membros **bebem água diretamente de cacimbas**, água que é apenas filtrada pela terra e está poluída, causando **problemas de pele e verminoses** na população.

Sob essa perspectiva, o Laudo Técnico nº 250/2026 (Anexo 3), o relatório técnico (Anexo 5) e o Auto de Infração lavrado pela SUDEMA (Anexo 15) transcendem a demonstração de infrações ambientais isoladas. Os documentos evidenciam que as intervenções promovidas pela empresa Holanda Imobiliária e Construtora Ltda. integram processo mais amplo de **transformação física do território tradicional**, destinado a viabilizar a implantação de um bairro planejado de alto padrão sobre área historicamente ocupada pela comunidade.

Os danos produzidos pela empresa, portanto, não se limitam ao Rio Cabelo ou aos impactos ambientais diretamente constatados pela fiscalização. O que se verifica é a progressiva **substituição de um território tradicionalmente ocupado por uma lógica de urbanização intensiva incompatível com a permanência da comunidade tradicional quilombola**. Caso esse processo seja consolidado, os efeitos sobre a organização territorial, a memória coletiva, a pesca artesanal, os maretórios, os espaços religiosos, dá prática da

agricultura e os demais elementos indispensáveis à reprodução física e cultural da comunidade tendem a assumir **caráter irreversível**, impondo-se a atuação jurisdicional para impedir a consolidação de danos que extrapolam o patrimônio ambiental e atingem diretamente os direitos territoriais constitucional e convencionalmente assegurados à coletividade.

1.7.3. Dos Conflitos Socioterritoriais Decorrentes da Atuação da NHolanda Construtora e Incorporadora Ltda. (das Pretensões Dominiais Incidentes sobre o Território Tradicional e das Tentativas de Consolidação Registral e Judicial)

A atuação da NHolanda Construtora e Incorporadora Ltda. passou a ser objeto de acompanhamento específico pelo Ministério Público Federal a partir da identificação de sucessivas iniciativas voltadas à implantação de empreendimentos, à reivindicação de domínio e à consolidação registral de áreas inseridas no território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha. Diferentemente das demais empresas rés, cuja atuação se materializa principalmente por meio da implantação de empreendimentos imobiliários e de intervenções físicas sobre o território, a NHolanda passou a desenvolver atuação simultânea em duas frentes complementares: de um lado, a apresentação de projetos urbanísticos incidentes sobre espaços comunitários de elevada relevância; de outro, a utilização de procedimentos arbitrais, registrais e judiciais destinados à consolidação de pretensões dominiais sobre parcelas do território tradicional quilombola.

Em outubro de 2025, a empresa apresentou ao Ministério Público Federal **Carta de Intenções**⁵⁰ (Anexo 20), por meio da qual expôs propostas de intervenção para diferentes áreas da Penha. O documento previa, entre outras medidas, a requalificação do eixo de acesso ao Santuário de Nossa Senhora da Penha, a urbanização do Cruzeiro, intervenções no campo comunitário de futebol da comunidade, onde ocorre a parte final da tradicional procissão de Nossa Senhora e a missa campal que encerra o evento religioso, a implantação de empreendimento empresarial e equipamento hoteleiro, a construção de passarela sobre a restinga e a criação de parque ecológico nas proximidades do Rio Cabelo. As propostas incidem diretamente sobre áreas integrantes do território tradicional autodeclarado pela comunidade, abrangendo espaços dotados de reconhecida relevância religiosa, cultural, ambiental, paisagística e comunitária.

A documentação apresentada evidencia, portanto, a existência de **pretensão concreta de transformação urbanística do território tradicional**, incidindo precisamente sobre alguns dos espaços mais representativos da territorialidade da Penha, tais como o Santuário, o Cruzeiro, o campo comunitário, as áreas de mata, o Rio Cabelo, a restinga e a faixa de praia. Trata-se de projeto cuja implementação possui inequívoca aptidão para alterar profundamente a organização territorial da comunidade quilombola, razão pela qual a participação da empresa no presente feito mostra-se indispensável para que sejam adequadamente esclarecidas a cadeia dominial invocada, a localização exata das intervenções

⁵⁰ Anexo 20 - Carta de Intenções da NHolanda.

pretendidas e os impactos territoriais, culturais e ambientais potencialmente decorrentes de sua execução.

Paralelamente à apresentação dessas propostas urbanísticas, o acompanhamento administrativo conduzido pelo Ministério Público Federal revelou a existência de relevantes controvérsias registrais envolvendo as áreas objeto das pretensões da empresa. Em reunião realizada em **4 de dezembro de 2025**, representantes do Registro Geral de Imóveis informaram ao MPF que a dominialidade invocada pela NHolanda sobre determinadas parcelas territoriais não se encontrava suficientemente demonstrada, circunstância que motivou o aprofundamento das diligências voltadas à reconstrução da cadeia dominial da área e ao acompanhamento dos procedimentos em trâmite perante o serviço registral e a Justiça Estadual.

No curso dessas apurações, o Cartório encaminhou ao Ministério Público Federal informações acerca da instauração de procedimento de **Suscitação de Dúvida**, bem como acerca da existência de **sentença arbitral** que reconheceu aquisição de propriedade por usucapião extraordinária, posteriormente levada ao Poder Judiciário estadual por meio de ação de cumprimento de sentença arbitral. Desde o início, o próprio Oficial Registrador manifestou expressivas reservas quanto à regularidade da pretensão deduzida pela empresa, apontando controvérsias relacionadas aos requisitos legais necessários ao ingresso do título no fôlio real e à própria possibilidade jurídica do registro pretendido.

É nesse contexto que se insere a **Ação de Cumprimento de Sentença Arbitral** (Processo nº 0830701-54.2025.8.15.2001), ajuizada pela NHolanda perante a Justiça Estadual da Paraíba em face do Oficial do 1º Tabelionato de Notas e Registro Geral de Imóveis de João Pessoa, objetivando compelir o registrador ao cumprimento de sentença arbitral que teria reconhecido a aquisição, por usucapião extraordinária, do imóvel correspondente à **Matrícula nº 124.476**, incidente sobre área de uso tradicional da comunidade quilombola.

A pretensão deduzida pela empresa, contudo, ultrapassa o simples reconhecimento abstrato da propriedade. O que se busca é conferir **eficácia registral plena** à sentença arbitral, mediante abertura de matrícula e consolidação definitiva do domínio privado sobre área incidente no território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, produzindo efeitos potencialmente oponíveis à própria coletividade e aptos a comprometer futuras medidas de regularização fundiária coletiva, sem que a comunidade tenha feito parte do processo.

O Oficial de Registro recusou a referida solicitação por reconhecer a existência de **relevantes óbices jurídicos ao registro pretendido**. Entre os fundamentos apresentados destacam-se a impossibilidade de utilização de sentença arbitral para constituição originária da propriedade por usucapião, a necessidade de abertura de nova matrícula, a ausência de elementos suficientes para aferição da regularidade do procedimento arbitral e, sobretudo, o potencial comprometimento de direitos de terceiros que jamais participaram da arbitragem, circunstâncias incompatíveis com a segurança jurídica que rege o sistema registral brasileiro.

Paralelamente, tramita perante a Justiça Estadual a **Ação de Suscitação de Dúvida** (Processo nº 0877432-11.2025.8.15.2001), instaurada em razão da pretensão da empresa de promover a **retificação, atualização descritiva e unificação de matrículas** referentes à área incidente sobre o território tradicional da comunidade quilombola da Penha. Conforme registrado pelo próprio Oficial, a alteração pretendida extrapola em muito os limites de mera retificação registral: a área originalmente correspondente a aproximadamente **30.000 m²** passaria a totalizar cerca de **105.247,78 m²**, representando acréscimo superior a **250%** em relação à extensão anteriormente registrada.

Diante dessas circunstâncias, o Oficial concluiu que a pretensão deduzida não configurava simples correção de descrição imobiliária, mas verdadeiro **acréscimo vultoso de área**, incompatível com o procedimento previsto nos arts. 212 e 213 da Lei nº 6.015/1973. Na prática, a medida pretendida aproximava-se da incorporação de extensa parcela territorial da comunidade quilombola ao patrimônio privado da empresa, circunstância que reforçou a necessidade de submissão da controvérsia ao controle jurisdicional e ao acompanhamento do Ministério Público Federal.

Mais do que controvérsias registrais isoladas, os procedimentos acima descritos revelam sucessivas tentativas de consolidação de pretensões dominiais sobre áreas inseridas no território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha. A conjugação entre projetos urbanísticos de grande impacto, reivindicações de domínio, ampliação significativa de matrículas e busca de eficácia registral para sentença arbitral evidencia estratégia voltada à consolidação jurídica de direitos privados sobre espaços cuja ocupação tradicional, coletiva e contínua constitui precisamente o objeto de proteção da presente ação civil pública.

As pretensões dominiais deduzidas pela NHolanda assumem gravidade ainda maior quando analisadas à luz dos espaços efetivamente atingidos. Não se trata da reivindicação de áreas periféricas, desocupadas ou destituídas de função comunitária, mas de parcelas territoriais que concentram importantes referenciais religiosos, culturais, ambientais e sociais da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, constituindo espaços indispensáveis à reprodução de seus usos, costumes e modos tradicionais de vida.

Conforme já demonstrado nos capítulos anteriores, o território tradicional da Penha é constituído por um conjunto integrado de espaços funcionalmente interdependentes, cuja proteção não se restringe às áreas de moradia. As pretensões deduzidas pela empresa recaem justamente sobre parte desses espaços, alcançando a área da **escadaria de acesso ao Santuário de Nossa Senhora da Penha**, tradicionalmente percorrida por milhares de romeiros que, há sucessivas gerações, sobem seus degraus de joelhos em cumprimento de promessas; o entorno do **Santuário**, reconhecido como espaço sagrado da comunidade; o **Cruzeiro**; o **campo comunitário**, historicamente utilizado para atividades esportivas, recreativas e de convivência e onde é realizada a tradicional **Missa Campal** durante a Procissão de Nossa Senhora da Penha; além de remanescentes de mata, da restinga, do Rio Cabelo e de outros espaços naturais cuja importância para a organização territorial da comunidade foi amplamente demonstrada nesta ação.

Não se trata, portanto, de mera controvérsia registral ou patrimonial. As pretensões deduzidas pela empresa incidem diretamente sobre espaços que concentram práticas religiosas, manifestações culturais, atividades comunitárias, memória coletiva e formas tradicionais de apropriação do território, comprometendo a continuidade de referências materiais e imateriais que estruturam a identidade da Comunidade Quilombola da Praia da Penha. A eventual consolidação de domínio privado sobre essas áreas não produziria apenas restrições ao acesso físico, mas afetaria diretamente a possibilidade de continuidade das práticas culturais e religiosas transmitidas entre gerações, em manifesta incompatibilidade com a proteção conferida pelo art. 68 do ADCT, pelos arts. 215 e 216 da Constituição Federal e pela Convenção nº 169 da OIT.

A gravidade da situação revela-se ainda mais evidente em relação ao terreno localizado **ao lado direito da Rua Maria Luiza Alves**, atualmente cercado e mantido sob controle da NHolanda. Conforme registrado na **Ata da Reunião**⁵¹ (Anexo 21) de **21 de janeiro de 2026**, a própria comunidade indicou essa área como a alternativa mais adequada para a implantação das estruturas destinadas ao comércio tradicional desenvolvido pelos moradores da Penha, solução construída coletivamente após a fiscalização realizada pela Prefeitura Municipal de João Pessoa e pela Superintendência do Patrimônio da União, em dezembro de 2025, que culminou na demolição das barracas existentes na faixa de praia.

Naquela oportunidade, os órgãos públicos reconheceram a necessidade de construir solução que compatibilizasse a proteção ambiental com a continuidade das atividades econômicas tradicionalmente desenvolvidas pela comunidade. Ficou registrado o compromisso da Prefeitura Municipal de João Pessoa de promover ações de educação ambiental e de elaborar, por intermédio da **Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB)**, projeto destinado à regularização das estruturas comerciais em conformidade com a legislação ambiental. Apesar disso, o projeto jamais foi apresentado, permanecendo a comunidade privada da solução institucional prometida pelo Poder Público.

A área indicada pela comunidade para essa reorganização coincide justamente com parcela territorial atualmente submetida ao controle da NHolanda. Caso suas pretensões dominiais venham a ser consolidadas, ficará inviabilizada a principal alternativa construída de forma participativa entre a comunidade e os órgãos públicos para assegurar a continuidade do comércio tradicional, comprometendo diretamente a subsistência de diversas famílias que dependem dessa atividade econômica e aprofundando os impactos decorrentes da fiscalização promovida em dezembro de 2025.

A relevância desse espaço, contudo, não se limita à dimensão econômica. Conforme amplamente relatado pelos moradores, o terreno localizado ao lado da Rua Maria Luiza Alves também constitui espaço tradicionalmente utilizado para a realização das celebrações dedicadas a **Iemanjá**, integrando o patrimônio religioso e cultural da comunidade e evidenciando a pluralidade de manifestações espirituais que coexistem no território da Penha. O cercamento da área e a consolidação de pretensões privadas sobre esse espaço

⁵¹ Anexo 21 - Ata de Reunião 4 (21/01/2026).

comprometem igualmente a retomada dessas práticas religiosas e restringem a utilização coletiva de área historicamente vinculada às expressões culturais da comunidade.

Nessa perspectiva, as pretensões deduzidas pela NHolanda extrapolam em muito a discussão acerca da titularidade formal de determinado imóvel. O que se verifica é a incidência simultânea de reivindicações dominiais, projetos urbanísticos e procedimentos registraiis sobre espaços centrais da territorialidade da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, precisamente aqueles destinados ao exercício da religiosidade, das manifestações culturais, da convivência comunitária, do comércio tradicional e da reprodução cotidiana de seus modos de vida.

A inclusão da NHolanda no polo passivo da presente ação civil pública mostra-se, portanto, imprescindível para assegurar a efetividade da tutela jurisdicional postulada, impedindo que pretensões registraiis, urbanísticas ou possessórias avancem paralelamente à discussão coletiva acerca da delimitação e proteção do território tradicional. A eventual consolidação de direitos privados sobre essas áreas produzirá situações jurídicas potencialmente irreversíveis, comprometendo não apenas a futura regularização fundiária coletiva, mas também a integridade dos espaços necessários à reprodução física, cultural, religiosa, ambiental e econômica da Comunidade Quilombola da Praia da Penha.

Observa-se, assim, que a atuação da NHolanda não se limita ao exercício de pretensões patrimoniais ordinárias. As medidas adotadas pela empresa revelam tentativa de consolidar domínio privado sobre parcelas centrais do território tradicional por meio da conjugação de projetos urbanísticos, procedimentos registraiis e demandas judiciais, circunstância que impõe a atuação preventiva do Poder Judiciário para impedir a consolidação de situações incompatíveis com o regime constitucional e convencional de proteção dos territórios tradicionalmente ocupados e assegurar a preservação dos espaços indispensáveis à continuidade dos modos de vida da Comunidade Quilombola da Praia da Penha.

1.8. Dos Conflitos no Marelório Tradicional e da Ocupação das Piscinas Naturais por Atividades Turísticas

A expansão das pressões incidentes sobre o território da Comunidade Quilombola da Praia da Penha não se restringe às áreas terrestres analisadas nos tópicos anteriores. Os conflitos alcançam também o **marelório tradicional**, compreendido pelas áreas marítimas historicamente utilizadas para pesca, mergulho, circulação, conhecimento dos ambientes marinhos e demais atividades indispensáveis à reprodução econômica e cultural da comunidade. Essa dimensão tornou-se especialmente evidente nas discussões relativas às piscinas naturais localizadas na região da Penha e do Seixas, atualmente submetidas a **intensa** exploração turística por embarcações que não integram a organização econômica da comunidade.

Em **reunião**⁵² (Anexo 22) realizada na própria comunidade em **5 de agosto de 2026**, com participação do MPF, da DPU, de representantes da Coordenação Quilombola da

⁵² Anexo 22 - Ata de Reunião 5 (05/08/2026).

Paraíba, lideranças e moradores, a questão foi expressamente apresentada como um dos atuais conflitos territoriais enfrentados pela coletividade. Durante o encontro, os moradores ressaltaram que o território tradicional compreende não apenas os espaços terrestres, mas também áreas de praia e mar utilizadas historicamente para sua sobrevivência, sendo reafirmada a necessidade de assegurar a proteção e delimitação territorial, o livre acesso à praia e a continuidade das práticas tradicionalmente exercidas nesses ambientes.

A comunidade relatou, em particular, preocupação com a **crescente exploração turística das piscinas naturais** mediante excursões e passeios de catamarã conduzidos por **agentes econômicos externos**. Segundo registrado em ata, os ônibus de excursão destinados às piscinas existentes no maretório comunitário não produzem retorno econômico para a população local, ao mesmo tempo em que intensificam a **apropriação turística de espaços tradicionalmente utilizados** pela comunidade. A discussão levou os moradores a defenderem modelo distinto de desenvolvimento econômico, baseado no **turismo comunitário e sustentável**, capaz de integrar os passeios marítimos aos serviços locais, fortalecer a cultura da Penha e gerar renda sem exigir que a comunidade altere seus costumes para atender às expectativas dos visitantes.

O conflito assume dimensão ainda mais concreta em relação às atividades tradicionais realizadas no próprio ambiente marítimo. Um dos moradores da comunidade relatou ser um dos poucos residentes locais a oferecer aulas de pesca e mergulho na região, atividade diretamente relacionada aos conhecimentos acumulados sobre o mar e os ecossistemas costeiros. Segundo seu depoimento, entretanto, o avanço das embarcações de catamarã e a ocupação das piscinas naturais vêm progressivamente inviabilizando seu trabalho, **restringindo o acesso e expulsando atividades tradicionalmente desenvolvidas no maretório comunitário**. A ata registra expressamente que a ocupação desse espaço marítimo pelas embarcações está “expulsando e impedindo” a continuidade dessas práticas tradicionais.

A situação evidencia que a utilização turística das piscinas naturais não pode ser examinada apenas sob a perspectiva do ordenamento da navegação, da exploração econômica do turismo ou da concessão administrativa de autorizações para embarcações. Trata-se de atividade incidente sobre maretório tradicionalmente utilizado por comunidade quilombola, pesqueira e ribeirinha, de modo que qualquer regulamentação, autorização, ampliação ou renovação de atividades capazes de modificar o uso desse espaço deve considerar previamente os direitos territoriais da comunidade, seus modos tradicionais de trabalho e sua participação efetiva na definição do modelo de exploração econômica da área.

Nesse sentido, durante a reunião foi discutida expressamente a necessidade de **regulamentação dos catamarãs**, bem como de revisão da forma pela qual o turismo atualmente se apropria dos recursos naturais e culturais da região. A própria comunidade propôs a formulação de **projeto de turismo comunitário e sustentável**, cuja construção ficou entre os encaminhamentos deliberados no encontro, com o objetivo de assegurar que a exploração turística das piscinas e demais espaços do maretório contribua para a geração de

renda local e para a preservação dos modos de vida tradicionais, em vez de funcionar como fator adicional de exclusão territorial.

A ocupação intensiva das piscinas naturais por operadores externos reproduz, assim, no ambiente marítimo, dinâmica semelhante àquela verificada em terra firme: espaços historicamente utilizados pela comunidade passam a ser apropriados por atividades econômicas de maior escala, enquanto os próprios moradores encontram dificuldades crescentes para continuar exercendo os usos que tradicionalmente desenvolvem. A ausência de remoção física das residências não elimina o processo de desterritorialização quando a comunidade perde, progressivamente, acesso e controle sobre os espaços de trabalho, circulação e reprodução cultural que constituem seu território.

A proteção territorial postulada nesta ação deve abranger, portanto, também o **maretório da Comunidade Quilombola da Praia da Penha**, inclusive as piscinas naturais e os espaços marítimos utilizados para a pesca, o mergulho, a navegação e outras práticas comunitárias. A regulamentação das atividades turísticas incidentes sobre essas áreas deverá assegurar a participação efetiva da comunidade, a preservação dos usos tradicionais e a observância da **Consulta Prévia, Livre e Informada** em relação a medidas administrativas suscetíveis de afetar seus direitos territoriais, impedindo que a intensificação do turismo consolide nova forma de exclusão da população tradicional dos próprios espaços que historicamente utiliza.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Da Natureza Estrutural do Litígio e da Necessidade de Tutela Jurisdicional Integrada

A controvérsia submetida à apreciação judicial ultrapassa os contornos de um conflito fundiário, ambiental ou administrativo isoladamente considerado. Como extensamente demonstrado na narrativa fática, a situação vivenciada pela Comunidade Quilombola da Praia da Penha resulta da incidência simultânea e continuada de diferentes fatores sobre um mesmo território tradicional, envolvendo pretensões dominiais privadas, empreendimentos imobiliários e turísticos, intervenções ambientais, restrições aos usos comunitários, controvérsias registrais, exploração econômica do maretório, (in)definições quanto aos bens da União e ausência de regularização fundiária adequada.

A multiplicidade das violações corresponde, igualmente, à pluralidade de agentes cujas atribuições e condutas interferem na proteção territorial da comunidade. A **solução da controvérsia exige atuação coordenada** da União, do INCRA, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), da Capitania dos Portos, dos órgãos ambientais e do Município de João Pessoa, além das empresas privadas cujas atividades e pretensões dominiais incidem sobre o território. Não se mostra suficiente, portanto, a resolução atomizada de cada conflito, sobretudo porque a atuação ou omissão de cada agente repercute sobre a efetividade das medidas atribuídas aos demais.

A situação apresenta, assim, características próprias de um **litígio estrutural**, no qual a violação de direitos fundamentais decorre de um quadro complexo e continuado cuja superação exige não apenas provimentos jurisdicionais pontuais, mas a reorganização coordenada de condutas administrativas e privadas destinadas à proteção, regularização e governança do território.

Essa compreensão encontra atualmente respaldo normativo expresso na **Recomendação CNJ nº 163, de 16 de junho de 2025**⁵³ (Anexo 23), que estabelece diretrizes para a identificação e condução dos processos estruturais. O art. 1º, parágrafo único⁵⁴, do ato indica como **elementos caracterizadores do litígio estrutural**, entre outros, a multipolaridade, o impacto social, a prospectividade, a natureza incremental e duradoura das intervenções necessárias, a complexidade, a existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade e a necessidade de intervenção no modo de atuação de instituições públicas ou privadas.

Todos esses elementos encontram correspondência concreta no presente caso. A demanda é multipolar, porque envolve diferentes entes públicos e particulares com atribuições e interesses distintos sobre o mesmo território; possui evidente impacto social, por atingir a permanência e a reprodução dos modos de vida de uma comunidade tradicional quilombola; apresenta natureza prospectiva, pois objetiva impedir o aprofundamento das violações e assegurar condições para a regularização territorial; e demanda intervenções progressivas e coordenadas, cuja implementação não se esgota com a prolação de uma única ordem judicial.

A própria natureza das providências necessárias evidencia essa característica. A proteção integral do território depende, simultaneamente, do avanço do procedimento de identificação, delimitação, demarcação e titulação quilombola; da regularização das áreas da União e dos usos tradicionais; da proteção do maretório; da adequação dos procedimentos de licenciamento e Consulta Prévia, Livre e Informada; da avaliação do componente quilombola dos empreendimentos incidentes sobre a área; da prevenção à consolidação de situações dominiais incompatíveis com o território tradicional; e da recuperação ambiental do Rio Cabelo. Tais medidas possuem competências administrativas distintas, mas convergem para a efetivação de um único direito fundamental: **a proteção e continuidade territorial da Comunidade Quilombola da Praia da Penha**.

A fragmentação da tutela jurisdicional, nesse contexto, produziria o risco concreto de decisões formalmente adequadas em cada esfera, mas materialmente incapazes de solucionar o conflito. A demarcação territorial pode tornar-se inócua se, durante sua tramitação, forem consolidadas intervenções irreversíveis; a Consulta Prévia perde efetividade

⁵³ Anexo 23 - Recomendação CNJ nº 163, de 16 de junho de 2025.

⁵⁴ **Art. 1º, Parágrafo único, Recomendação CNJ nº 163/2025.** Recomendar aos juízos e aos tribunais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal, que adotem medidas para identificar e conduzir de forma adequada processos que tratem de litígios de caráter estrutural. Parágrafo único. O caráter estrutural do litígio ou processo pode ser identificado por elementos como: **I** - multipolaridade; **II** - impacto social; **III** - prospectividade; **IV** - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; **V** - complexidade; **VI** - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e **VII** - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

se os impactos forem avaliados sem consideração do componente quilombola; a proteção dos usos tradicionais permanece incompleta se as áreas da União não forem regularizadas; e a tutela territorial torna-se insuficiente se o Rio Cabelo e os demais elementos ambientais indispensáveis à vida comunitária continuarem submetidos à degradação.

É precisamente essa relação de interdependência que distingue a presente demanda de uma simples reunião de pretensões individuais ou obrigações administrativas autônomas. O objeto da ação consiste na **superação de um estado continuado de vulnerabilidade territorial**, cuja manutenção decorre da ausência de coordenação entre políticas, competências e decisões administrativas que incidem sobre a mesma comunidade.

A adequação da técnica estrutural encontra respaldo na jurisprudência recente do **Superior Tribunal de Justiça**. No julgamento do **AgInt no AREsp nº 2.068.297/SP**⁵⁵, a Primeira Turma reconheceu a existência de problema estrutural em ação civil pública cuja solução não se mostrava compatível com a simples imposição de comando condenatório único, determinando a elaboração de **plano dialógico**, sujeito à apresentação, acompanhamento e aprovação pelo Juízo da execução⁵⁶. Embora relativo a contexto material distinto, o precedente é pertinente quanto à técnica processual empregada, ao reconhecer a possibilidade de **construção progressiva da solução**, com diagnóstico, participação institucional, acompanhamento judicial e adoção de **medidas sucessivas voltadas à superação do quadro estrutural**.

O entendimento também encontra correspondência em precedente particularmente próximo à realidade discutida nestes autos. Ao apreciar ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em favor da **Comunidade Tradicional de Aritingui**, localizada em **Rio Tinto/PB**, o **Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5)** reconheceu a legitimidade da intervenção jurisdicional destinada a determinar ao Poder Público a implementação de política pública voltada à proteção da comunidade tradicional. Naquele caso, foi mantida determinação para elaboração de **Plano de Desenvolvimento Sustentável destinado à promoção e ao fomento das atividades agrícolas e pesqueiras da comunidade**, tendo o Tribunal ressaltado a proteção conferida pela Convenção nº 169 da OIT e a necessidade de atuação positiva do Estado para impedir o comprometimento da reprodução social e cultural do grupo.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REMESSA NECESSÁRIA. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA LEI DA AÇÃO POPULAR (LEI Nº 4.717/65). COMUNIDADE TRADICIONAL. CARACTERIZAÇÃO. **CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT**. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PRELIMINAR. REJEIÇÃO. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. POSTULAÇÃO DEDUZIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ATRAVÉS DE AÇÃO COLETIVA.

⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp nº 2.068.297/SP**. Relator: Min. Paulo Sérgio Domingues. Primeira Turma. Julgado em 16 jun. 2026. DJEN, 19 jun. 2026. / BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 894, de 30 de junho de 2026**. Primeira Turma. AgInt no AREsp nº 2.068.297/SP.

⁵⁶ Para mais informações, vide: <<https://www.stj.jus.br/sites/portallp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2026/26062026-Primeira-Turma-determina-criacao-de-plano-para-atuacao-da-PM-paulista-em-manifestacoes-publicas.aspx?>>>.

CABIMENTO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO. **OBRIGAÇÃO EM IMPLANTAR O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** PARA PROMOÇÃO E FOMENTO DAS ATIVIDADES AGRÍCOLAS E PESQUEIRAS EXISTENTES NA COMUNIDADE EM QUESTÃO. MANUTENÇÃO DO PROVIMENTO MONOCRÁTICO (Anexo 24)⁵⁷.

Processo nº 0008622-47.2011.4.05.8200/TRF5. [...] Em vista do compromisso firmado na ordem internacional pelo Estado Brasileiro, com a ratificação da Convenção nº 169 da OIT, bem como dos valores fundamentais previstos na Constituição da República – notadamente o da prevalência dos direitos humanos e o da pluriethnicidade nacional –, **é premente a necessidade de intervenção do Poder Público, através da implementação de políticas públicas na localidade em questão, sob pena de comprometimento da reprodução social e cultural do grupo.** - Nesse contexto, guarda correspondência com as funções institucionais conferidas pela Carta Magna ao Ministério Público Federal a postulação de medidas em prol dessa comunidade, respeitantes a quatro eixos temáticos: **a)** acesso aos territórios tradicionais e aos recursos naturais; **b)** infraestrutura; **c)** inclusão social; **d)** fomento e produção sustentável, devendo ser chancelada a conclusão alvitada pela julgadora singular que acolheu o pleito ministerial. Relator: Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro. Julgado em 8 de outubro de 2015, por unanimidade (Anexo 24, pp. 46-47).

A pertinência do precedente para a presente demanda não decorre de identidade entre as situações fáticas, mas da premissa jurídica nele afirmada: **diante de violações complexas que comprometem a reprodução social e cultural de comunidade tradicional, a atuação jurisdicional pode impor ao Poder Público medidas positivas e articuladas destinadas à concretização dos direitos fundamentais protegidos**, não se limitando à declaração abstrata da existência desses direitos.

A Recomendação CNJ nº 163/2025 (Anexo 23) igualmente prevê, entre as técnicas adequadas à condução desses processos, a ampliação do contraditório, a realização de audiências participativas, a cooperação interinstitucional e, especialmente, a elaboração de **plano de atuação estrutural contendo diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento, cronograma de implementação e matriz de responsabilidades**, além da possibilidade de participação de especialistas e órgãos técnicos no acompanhamento das medidas determinadas.

Esses instrumentos mostram-se particularmente adequados ao presente caso. A complexidade da regularização do território da Penha exige que as providências sejam implementadas segundo atribuições institucionais próprias, com prazos, etapas e mecanismos de acompanhamento, sem que isso importe substituição do administrador pelo Poder Judiciário. A tutela estrutural pretendida busca, precisamente, assegurar que os órgãos competentes **exerçam as atribuições que o ordenamento jurídico já lhes confere**, de forma coordenada, tempestiva e orientada à efetiva proteção dos direitos fundamentais da comunidade.

Não se pretende, portanto, que o Poder Judiciário formule políticas públicas ou assumam competências administrativas próprias dos órgãos demandados. Pretende-se que,

⁵⁷ Anexo 24 - Boletim de Jurisprudência nº 12/2025 TRF5.

diante de situação continuada de ameaça e violação de direitos fundamentais, seja estabelecido **programa judicialmente supervisionado de proteção, regularização e governança territorial**, no qual cada ente cumpra as obrigações correspondentes à sua esfera de competência, de maneira coordenada e sujeita a mecanismos objetivos de acompanhamento.

A natureza estrutural do litígio justifica, por conseguinte, que a tutela jurisdicional conjugue **medidas imediatas de estabilização do território**, destinadas a impedir o agravamento das violações durante a tramitação da demanda, com **providências progressivas de regularização e proteção definitiva**, acompanhadas por cronogramas, relatórios periódicos, mecanismos de cooperação interinstitucional e, quando necessário, audiências de monitoramento. Somente uma resposta dessa natureza mostra-se apta a impedir que a fragmentação administrativa e a passagem do tempo perpetuem ou tornem irreversíveis as violações territoriais extensamente demonstradas nesta ação.

Por essas razões, requer-se que a presente demanda seja reconhecida e conduzida como **processo estrutural**, permitindo-se a adoção de técnicas processuais adequadas à complexidade do conflito e à implementação progressiva das medidas necessárias à proteção integral da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, nos termos que serão especificados nos pedidos finais.

2.2. Do Direito Fundamental ao Território Quilombola e do Dever de Identificação, Delimitação, Demarcação e Titulação

O direito territorial das comunidades quilombolas encontra fundamento direto no **art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**, que reconhece aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras a propriedade definitiva, impondo ao Estado a obrigação de emitir-lhes os respectivos títulos. Não se trata de mera diretriz programática, mas de direito fundamental destinado a assegurar as condições materiais necessárias à continuidade histórica, cultural e comunitária desses grupos.

Essa compreensão foi expressamente afirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da **ADI nº 3.239/DF**⁵⁸, no qual o Plenário reconheceu a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 e qualificou o direito assegurado pelo art. 68 do ADCT como **direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário**, dotado de eficácia plena e aplicação imediata. A decisão assume especial relevância para a presente controvérsia porque afasta interpretações restritivas do direito territorial quilombola e confirma a legitimidade constitucional do procedimento destinado à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dessas terras.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Redatora para o acórdão: Min. Rosa Weber. Julgamento concluído em 8 fev. 2018. Acórdão publicado em 1º fev. 2019.

A proteção constitucional não se limita aos locais de residência nem pode ser definida exclusivamente a partir de títulos formais de propriedade. O art. 2º, § 2º, do Decreto nº 4.887/2003 estabelece que são terras ocupadas pelas comunidades quilombolas aquelas utilizadas para a garantia de sua **reprodução física, social, econômica e cultural**. O § 3º do mesmo dispositivo determina, ainda, que a medição e demarcação devem considerar os critérios de territorialidade indicados pela própria comunidade⁵⁹. Importante destacar que a comunidade, em frente aos conflitos territoriais e ataques ao seu território, se utilizou da PTT/MPF e indicou/autodeclarou seu território tradicionalmente ocupado, antes mesmo da atuação estatal.

Essa concepção territorial é igualmente assegurada pela **Convenção nº 169 da OIT**, cujo art. 14⁶⁰ determina o reconhecimento dos direitos de propriedade e posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas e, de maneira especialmente relevante para o presente caso, exige a adoção de medidas para salvaguardar também o direito de utilização das terras que, embora não exclusivamente ocupadas pelo grupo, sejam tradicionalmente acessadas para suas atividades tradicionais e de subsistência. O mesmo dispositivo impõe aos Estados o dever de identificar as terras tradicionalmente ocupadas e assegurar proteção efetiva aos direitos de propriedade e posse nelas exercidos.

A conjugação dessas normas evidencia que **a territorialidade precede a titulação**. O procedimento administrativo não constitui o vínculo territorial da comunidade, mas identifica, delimita e formaliza juridicamente uma relação coletiva preexistente. Por essa razão, a ausência momentânea de título definitivo não autoriza que o território permaneça desprotegido enquanto se desenvolvem as etapas administrativas necessárias à sua regularização.

Essa premissa foi particularmente bem afirmada pelo **Superior Tribunal de Justiça** no julgamento do **REsp nº 931.060/RJ**, relativo à Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia. Naquele precedente, o Tribunal reconheceu que a tutela constitucional e

⁵⁹ Art. 2º, Decreto nº 4.887/2003. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo **critérios de auto-atribuição**, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. **§ 1º.** Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante **autodefinição da própria comunidade**. **§ 2º.** São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. **§ 3º.** Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

⁶⁰ Artigo 14, Convenção nº 169, OIT. **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.

infraconstitucional conferida às comunidades quilombolas **não se esgota na expedição do título de propriedade**, mas se destina à preservação da própria continuidade cultural da comunidade. O acórdão assentou, ainda, que a posse quilombola é constitucionalmente protegida **até a titulação definitiva**, impedindo que a ausência de conclusão do procedimento administrativo seja utilizada para desconstituir a ocupação tradicional.

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRENO DE MARINHA. ILHA DE MARAMBAIA. QUESTÕES FUNDIÁRIAS. REMANESCENTE DE QUILOMBOLA. DECRETO N.º 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003, E ART. 68, ADCT. SÚMULA 126/STJ. INAPLICABILIDADE. 1. Os remanescentes das comunidades dos quilombos, por força da Constituição pós-positivista de 1988, ideário de nossa nação que funda o Estado Brasileiro na Dignidade Humana, no afã de construir uma sociedade justa e solidária, com erradicação das desigualdades, o que representa o respeito às diferenças, ostentam direito à justa posse definitiva que mantém, mercê de a mesma conferir-lhes o direito a titulação (art. 68 do ADCT). 2. A posse é transmissível (art.1.206) e não obsta a sua manutenção a alegação de domínio (*exceptio domini* - art. 1.210, § 2.º, do CC). 3. *Notoria non egent probationem*, por isso que a área denominada restinga de Marambaia, à luz do contexto histórico-fático-probatório, é remanescente dos quilombos, consoante resolução do mérito prolatada na Ação Civil Pública n.º 2002.51.11.000118-2, oriunda da Vara Federal de Angra dos Reis, Estado do Rio de Janeiro (Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – Poder Judiciário, de 29 de março de 2007, páginas 71/74). 4. A posse dos remanescentes das comunidades dos quilombos é justa e de boa fé, *et pour cause* não pode ser afastada pela alegação de domínio da União, sob pena de violação da vedação da *exceptio proprietatis*, porquanto no direito brasileiro, no juízo possessório o melhor direito propende em favor do possuidor. 5. O fato notório, quando negado, não implica, na sua aferição, em apreciação da prova senão na valoração jurídica errônea do fato probando, permitindo a sindicabilidade pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça quando encerra flagrante violação do artigo 334, I, do CPC. 6. A ação de reintegração de posse intentada pela União, cuja causa petendi é o domínio de área disputada de há muito pelas comunidades remanescentes dos quilombos, introduz o petitório no possessório, máxime porque constante dos autos procedimento administrativo de qualificação da comunidade quilombola da qual o recorrente é remanescente, visando a inscrição no cadastro geral junto à Fundação Cultural Palmares, competente, na forma do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. 7. O Decreto n.º 4887/2003, que prevê o procedimento de identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes dos quilombolas, estatui a caracterização dos beneficiários da norma, bem como a atestação por auto-definição homologada *ex post facto*, sendo certo, sob o plano fático, insindicável pela Corte, mas coadjuvante no julgamento da causa, que os integrantes da comunidade da área objeto mediato da causa atendem as condições para a caracterização de comunidade remanescente de quilombo. 8. As presunções em áreas que historicamente foram servís, mesmo ao tráfico de escravos, o que resta incontroverso nos autos, devem militar em favor dos remanescentes dos quilombolas, impedindo que os mesmos sejam instados a promover prova diabólica e negativa. 9. **A tutela empreendida pela legislação infraconstitucional (Decreto n.º 4.887/2003) e constitucional (ADCT, artigo 68) não se esgota com a mera expedição de títulos de propriedade senão com o desígnio de respeito a comunidades que compõem o Estado Brasileiro Democrático e Pluriétnico, viabilizando a perenização das tradições culturais, cumprindo a promessa**

constitucional de criação de uma sociedade plural, justa e solidária. 10. A posse dos denominados quilombolas é garantida pela Constituição Federal até a titulação definitiva, razão pela qual a estratégia processual de mover ações individuais visando a descaracterização do fenômeno étnico não pode merecer o amparo judicial, porquanto empreendida que fosse a demanda multitudinária restaria descortinada a realidade no sentido de que restinga de Marambaia e quilombos representam algo indissociável, como o sol e a luz, o corpo e a alma. 11. O aresto que se funda num único fundamento utilizando-se de disposições constitucionais e infraconstitucionais não se adequa ao aresto que tem fundamentos distintos de ambas as índoles a exigir, como requisito de admissibilidade, a interposição simultânea de Recurso Especial e Recurso Extraordinário, conjurando a aplicação da Súmula n.º 126, do STJ. 12. Recurso especial conhecido e provido, divergindo-se do E. Relator. RECURSO ESPECIAL Nº 931.060 - RJ (2007/0047429-5).

Esse entendimento assume especial importância no caso da Comunidade Quilombola da Praia da Penha. Conforme amplamente demonstrado na parte fática, a ocupação tradicional, as relações territoriais específicas, a ancestralidade negra, as redes de parentesco, os usos comunitários e a reprodução intergeracional encontram-se respaldados por extenso conjunto documental, antropológico e pericial. A **Portaria FCP nº 235, de 25 de junho de 2026** (Anexo 13), por sua vez, formalizou perante o Estado a autodefinição quilombola deliberada pela própria comunidade.

A circunstância de essa autoidentificação ter alcançado formalização apenas recentemente não constitui óbice à proteção territorial. Conforme demonstrado no **item 1.6**. (“Da Autoidentificação Quilombola da Comunidade”) desta ACP, a emergência étnica não representa criação contemporânea de uma comunidade ou de um território anteriormente inexistentes, mas processo pelo qual uma coletividade historicamente constituída passa a reconhecer, reelaborar e afirmar publicamente determinada dimensão de sua identidade. A Comunidade da Penha **não passou a ocupar tradicionalmente o território quando se autodefiniu quilombola**; a autodefinição tornou explícita uma dimensão étnico-racial de uma territorialidade muito anterior, já comprovada nos autos.

O próprio regime jurídico instituído pelo Decreto nº 4.887/2003 confirma essa compreensão. Seu art. 2º adota a **autoatribuição** como critério de identificação das comunidades quilombolas, enquanto o art. 3º atribui ao INCRA a competência para proceder à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras por elas ocupadas, estabelecendo expressamente que o procedimento pode ser iniciado **de ofício ou mediante requerimento de qualquer interessado**. A estrutura administrativa atualmente existente no INCRA igualmente atribui à Diretoria de Territórios Quilombolas a coordenação dessas atividades, inclusive desintrusão, titulação e articulação com os demais órgãos envolvidos na regularização territorial.

No caso concreto, porém, a necessidade de tutela jurisdicional não decorre simplesmente da existência ou inexistência, até o momento, de uma negativa administrativa do INCRA. **A pretensão resistida já se manifesta materialmente sobre o próprio território**. Como demonstrado nos fatos, parcelas integrantes da área tradicionalmente

ocupada encontram-se submetidas a pretensões dominiais privadas, procedimentos registrais, cercamentos, restrições de acessos, empreendimentos imobiliários e turísticos de grande porte, intervenções ambientais e transformações físicas capazes de alterar de maneira definitiva os espaços necessários à continuidade dos modos de vida comunitários.

Há, portanto, situação concreta de conflito e ameaça ao direito material cuja regularização administrativa se pretende alcançar. A tutela jurisdicional postulada não busca substituir o INCRA na atividade técnica de demarcação, tampouco antecipar administrativamente o resultado do procedimento. Busca **assegurar que a autarquia exerça a competência que lhe foi legalmente atribuída e que o território permaneça materialmente íntegro e juridicamente protegido durante esse percurso**, evitando que a demora inerente ao procedimento administrativo permita a consolidação de situações incompatíveis com o direito fundamental reconhecido pelo art. 68 do ADCT.

Interpretar de maneira diversa produziria resultado incompatível com a própria finalidade da norma constitucional. Se a comunidade somente pudesse obter proteção territorial depois de concluída a titulação, permitir-se-ia, justamente durante o período necessário à atuação estatal, que terceiros modificassem fisicamente o território, consolidassem pretensões registrais, restringissem acessos ou implantassem empreendimentos capazes de inviabilizar a posterior efetivação do direito constitucional. **O procedimento destinado a concretizar o art. 68 do ADCT não pode converter-se em período de desproteção do seu objeto.**

Essa preocupação assume dimensão ainda maior diante da própria extensão jurídica do território quilombola. Como dispõe o Decreto nº 4.887/2003, **não se protege apenas a superfície atualmente ocupada por residências, mas todo o espaço necessário à reprodução física, social, econômica e cultural da coletividade**. No caso da Penha, conforme extensamente demonstrado, isso alcança caminhos tradicionais, áreas de pesca, praia, cursos d'água, manguezais, maretórios, matas, espaços religiosos e comunitários, locais de trabalho e circulação e demais ambientes funcionalmente integrados à vida coletiva.

Também por isso, a identificação e delimitação territorial devem considerar a própria compreensão comunitária acerca dos espaços indispensáveis à sua reprodução. A autodelimitação constante da **Plataforma de Territórios Tradicionais (PTT/MPF)**, já detalhadamente examinada na narrativa fática, não pretende substituir a competência demarcatória do INCRA, mas constitui importante elemento técnico e comunitário para a identificação da territorialidade, em consonância com o art. 2º, § 3º, do Decreto nº 4.887/2003, que determina a consideração dos critérios territoriais indicados pela própria comunidade.

A obrigação estatal, portanto, possui **dupla dimensão**: de um lado, deve promover a identificação, delimitação, demarcação, desintração e titulação do território; de outro, deve assegurar proteção efetiva à ocupação e aos usos tradicionais enquanto esse procedimento não estiver concluído. É justamente essa segunda dimensão que impede que a passagem do tempo administrativo seja utilizada em benefício de agentes que pretendam

consolidar situações privadas incompatíveis com a territorialidade constitucionalmente protegida.

No caso da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, essa proteção assume caráter particularmente **urgente**. Os conflitos extensamente documentados nesta ação demonstram que **o território não está aguardando estático pela demarcação**: encontra-se submetido, neste exato momento, a processos de transformação física, ambiental, registral e econômica. A postergação da atuação estatal, portanto, não representa simples atraso procedimental, mas risco concreto de redução, fragmentação ou descaracterização dos espaços que deverão constituir o próprio objeto da regularização fundiária.

Mostra-se juridicamente necessária, assim, a determinação para que o **INCRA promova, com prioridade e mediante cronograma definido, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território quilombola da Comunidade da Praia da Penha**, adotando-se simultaneamente as medidas necessárias à preservação de sua integridade enquanto tramita o procedimento, de modo a assegurar efetividade ao art. 68 do ADCT, ao Decreto nº 4.887/2003 e ao art. 14 da Convenção nº 169 da OIT.

2.3. Do Direito ao Uso do Território Tradicional e da Necessária Regularização das Áreas da União mediante Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)

O direito territorial assegurado à Comunidade Quilombola da Praia da Penha não se limita à futura obtenção do título definitivo sobre o território demarcado. Como demonstrado nos tópicos anteriores, a territorialidade comunitária se realiza cotidianamente por meio do uso efetivo dos espaços necessários à moradia, circulação, pesca artesanal, acesso à praia e ao mar, atividades econômicas tradicionais, manifestações culturais e religiosas e demais práticas indispensáveis à reprodução física, social, econômica e cultural da coletividade.

Essa dimensão funcional do direito ao território encontra proteção expressa na **Convenção nº 169 da OIT**. Seu **artigo 13** determina que, na aplicação de suas disposições, os governos deverão respeitar a importância especial que a relação dos povos interessados com as terras ou territórios ocupados ou utilizados possui para suas culturas e valores espirituais, esclarecendo que a utilização do termo “terras” compreende o conceito de territórios, abrangendo a totalidade do habitat das regiões ocupadas ou utilizadas. O **artigo 14**, por sua vez, assegura não apenas os direitos de propriedade e posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas, mas determina a adoção de medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras não exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais tenham tradicionalmente tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.

No caso da Praia da Penha, essa proteção assume especial relevância porque parcela expressiva dos espaços indispensáveis à territorialidade comunitária encontra-se na **orla marítima e em áreas submetidas ao regime patrimonial da União**, abrangendo praia, terrenos de marinha e seus acréscidos, manguezais e espaços marítimos tradicionalmente

utilizados pela comunidade, conforme extensamente demonstrado na narrativa fática. A circunstância de tais bens integrarem o patrimônio federal não afasta os direitos territoriais da comunidade; ao contrário, atrai para a União, por intermédio da **Secretaria do Patrimônio da União (SPU)**, deveres específicos de gestão e destinação compatíveis com esses usos tradicionais.

É precisamente para atender a situações dessa natureza que a **Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010**⁶¹, instituiu disciplina específica para utilização e aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, mediante a outorga do **Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)**. Nos termos de seu art. 1º, o instrumento objetiva possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessas populações, podendo compreender **áreas tradicionalmente utilizadas para moradia e uso sustentável dos recursos naturais, sejam elas contíguas ou não**.

A abrangência territorial do instrumento é particularmente adequada à realidade da Penha. O art. 2º da Portaria prevê expressamente a possibilidade de outorga do TAUS às comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem áreas da União correspondentes a **várzeas e mangues enquanto leitos de corpos d'água federais, mar territorial, praias marítimas ou fluviais federais, acrescidos de marinha e terrenos de marinha**, entre outras hipóteses.

Não se trata, portanto, de instrumento concebido exclusivamente para assegurar a permanência residencial sobre determinada parcela terrestre. A própria regulamentação reconhece uma territorialidade descontínua e funcional, que pode abranger espaços distintos utilizados para moradia e para atividades tradicionais de subsistência. O art. 7º da Portaria nº 89/2010 admite expressamente a outorga para **áreas da União não contíguas**, enquanto o art. 8º prevê, na modalidade coletiva, tanto a delimitação da área utilizada para moradia quanto a poligonal correspondente à **área de uso tradicional coletivo dos recursos naturais**.

A norma é igualmente expressa quanto aos sujeitos protegidos. Seu art. 4º destina o TAUS aos grupos culturalmente diferenciados que se reconheçam como tais, possuam formas próprias de organização social e utilizem áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua **reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa**, a partir de conhecimentos e práticas transmitidos pela tradição. Para a obtenção da autorização, a posse tradicional e a utilização sustentável dos recursos naturais podem ser demonstradas por qualquer meio de prova admitido em direito.

A disciplina normativa também impede que a delimitação administrativa seja realizada de maneira dissociada da territorialidade efetivamente exercida pela comunidade. O art. 6º determina que a definição da área objeto do TAUS respeite os **limites de tradição das posses existentes no local**, com participação direta das comunidades beneficiadas e consideração das peculiaridades dos ciclos naturais e da organização territorial de suas

⁶¹ BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010. Disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS. DOU, 16 abr. 2010.

práticas produtivas. A modalidade coletiva é, ademais, expressamente priorizada pelo art. 5º da Portaria.

Essas disposições possuem especial correspondência com a realidade já documentada nos autos. Os caminhos de acesso à praia e ao mar, os locais de pesca e desembarque, os manguezais, os cursos d'água, a faixa de praia, as piscinas naturais e demais espaços integrantes do maretório não representam usos ocasionais ou recreativos, mas compõem **um sistema territorial de circulação, trabalho, subsistência e reprodução cultural**, utilizado coletivamente e transmitido entre gerações. A proteção jurídica desses usos, portanto, não pode permanecer suspensa até a conclusão integral do procedimento de titulação quilombola.

É justamente esse caráter intermediário que distingue o TAUS da titulação definitiva. A própria **Secretaria do Patrimônio da União** atualmente define o instrumento como autorização de caráter transitório e precário destinada às comunidades tradicionais, voltada ao reconhecimento da ocupação em áreas da União e à ordenação do uso sustentável dos recursos da orla marítima e fluvial. A Administração Federal esclarece, ainda, que o instrumento possibilita **o início do processo de regularização fundiária que poderá culminar na concessão de título definitivo, quando cabível**.

Essa natureza intermediária é expressamente confirmada pelo art. 11 da Portaria SPU nº 89/2010, segundo o qual o TAUS **inicia o processo de regularização fundiária**, podendo posteriormente ser convertido em **Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)**. Assim, a outorga do instrumento não concorre com o procedimento de demarcação quilombola atribuído ao INCRA, tampouco substitui a futura titulação coletiva prevista no art. 68 do ADCT. Os mecanismos possuem funções distintas e podem operar de maneira complementar: **enquanto a demarcação reconhece e regulariza definitivamente o território quilombola, o TAUS permite assegurar desde logo o uso tradicional das parcelas integrantes do patrimônio da União**.

Essa compreensão é particularmente relevante no presente caso. Conforme demonstrado, a demarcação quilombola deverá necessariamente percorrer procedimento técnico e administrativo próprio. A comunidade, entretanto, **já exerce seus usos territoriais e já enfrenta conflitos concretos pela utilização desses espaços**. Condicionar toda forma de segurança jurídica à conclusão futura da titulação significaria manter caminhos, praia, manguezais e espaços marítimos tradicionais em situação de vulnerabilidade justamente durante o período em que a proteção intermediária se mostra mais necessária.

A utilização do TAUS como instrumento de proteção de territórios quilombolas não constitui construção inédita desta demanda. Há experiências concretas de sua outorga coletiva a comunidades quilombolas enquanto se desenvolve a regularização definitiva. Em precedente recente envolvendo a Comunidade Quilombola Vidal Martins, em Santa Catarina, a Justiça Federal considerou a existência de TAUS outorgado pela União à comunidade elemento juridicamente relevante para afastar pedido de reintegração de posse formulado por terceiro sobre área abrangida pelo instrumento; posteriormente, o TRF4 manteve o

indeferimento da tutela possessória, destacando a documentação da SPU e do INCRA acerca da destinação da área à comunidade quilombola⁶².

Embora proveniente de outra Região, o precedente é útil não para definir os limites territoriais da Penha, mas para demonstrar **a função concreta que o TAUS pode desempenhar na estabilização jurídica do uso de áreas federais por comunidade quilombola enquanto perdura a regularização territorial definitiva.**

No próprio Estado da Paraíba, a pertinência desse instrumento para comunidades pesqueiras tradicionais foi recentemente reconhecida institucionalmente. Em **maio de 2025**, o **Ministério Público Federal e a SPU/PB** realizaram reunião com comunidades tradicionais de pescadores artesanais justamente para apresentar o TAUS como instrumento destinado a **garantir o direito ao território, proteger os modos de vida e fortalecer a pesca artesanal.** Trata-se de atuação administrativa particularmente significativa para a presente demanda, na medida em que confirma a utilização do instrumento pela própria Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba para a finalidade protetiva ora postulada⁶³.

No caso da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, o conjunto probatório já produzido (compreendendo levantamentos técnicos, documentos históricos, cartografias, autodelimitação territorial, registros dos usos comunitários e demais elementos detalhados na parte fática) fornece base suficiente para que a SPU promova imediatamente os levantamentos necessários à identificação dos bens federais incidentes sobre o território e à instrução do procedimento de regularização de seus usos tradicionais. A própria Portaria nº 89/2010, como visto, admite a demonstração da posse tradicional e do uso sustentável **por qualquer meio de prova admitido em direito.**

Nesse contexto, mostra-se necessária a atuação da União, por intermédio da SPU, para **identificar e delimitar os terrenos de marinha, acrescidos de marinha e demais bens federais incidentes sobre o território tradicional, reconhecer os usos comunitários existentes e promover a outorga coletiva do TAUS sobre as áreas juridicamente**

⁶² ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ÁREA PÚBLICA. **DETENÇÃO. COMUNIDADE QUILOMBOLA. TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL (TAUS).** PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO. 1. O agravo de instrumento deve ser conhecido apenas em relação ao indeferimento da liminar de reintegração de posse, não sendo possível a discussão, nesta via, de supostos vícios nas ações civis públicas conexas. 2. A ocupação de bem público configura mera detenção, insuscetível de proteção possessória, conforme entendimento consolidado na jurisprudência do STJ (Súmula 619). 3. Documentos da SPU e do INCRA demonstram que a maior parte da área ocupada pelos escoteiros encontra-se dentro do imóvel da União cedido à Comunidade Quilombola Vidal Martins mediante TAUS. Por ora, prevalece a presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo que concedeu o uso da área à comunidade quilombola. 4. A alegação de extrapolação dos limites do TAUS reclama contraditório e dilação probatória, inviáveis em sede de tutela provisória. 5. Questões acessórias, como a responsabilidade pelo pagamento de água e energia, devem ser previamente submetidas ao juízo de origem, sob pena de supressão de instância. (TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5006240-91.2025.4.04.0000, 11ª TURMA, DESEMBARGADORA FEDERAL ELIANA PAGGIARIN MARINHO, POR MAIORIA, JUNTADO AOS AUTOS EM 25.11.2025).

⁶³ Para mais informações, vide: <<https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-pb/noticias/comunidades-pesqueiras-da-pb-conhecem-instrumento-que- protege-seus-territorios-e-fortalece-a-pesca-artesanal?>>.

abrangidas pelo instrumento, com participação da comunidade na definição dos limites e respeito às formas tradicionais de organização territorial.

A medida possui caráter complementar (e não substitutivo) ao procedimento quilombola tratado no tópico anterior. Enquanto compete ao INCRA conduzir a identificação, delimitação, demarcação e titulação definitiva do território, cabe à SPU exercer desde logo suas atribuições sobre os bens da União, **impedindo que a duração do processo demarcatório produza um vazio de proteção sobre espaços indispensáveis à vida comunitária**. A tutela jurisdicional pretendida assegura, assim, continuidade entre a proteção presente e a regularização definitiva: **o território deve permanecer utilizável pela comunidade enquanto se constrói juridicamente sua titulação**.

2.4. Do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada e da Necessária Participação do INCRA nos Processos de Licenciamento Incidentes sobre o Território Quilombola

O direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) constitui garantia fundamental dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), entre os quais estão as comunidades quilombolas, sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los diretamente. No ordenamento jurídico brasileiro, sua principal fonte normativa encontra-se na **Convenção nº 169 da OIT**, incorporada ao direito interno e atualmente consolidada no **Decreto nº 10.088/2019**, cujo art. 6º determina que os povos interessados sejam consultados, mediante procedimentos apropriados e por intermédio de suas instituições representativas, sempre que previstas medidas capazes de produzir afetação direta sobre seus direitos, territórios e modos de vida.

A Convenção estabelece, ainda, que a consulta deve ser realizada de boa-fé, de maneira apropriada às circunstâncias e com o objetivo de alcançar acordo ou consentimento acerca das medidas propostas. Não se trata, portanto, de simples dever de informação ou comunicação posterior à comunidade, mas de mecanismo de participação qualificada no próprio processo de formação da decisão estatal.

A consulta deve ser **prévia** justamente porque sua finalidade é permitir que a comunidade conheça, avalie e influencie a medida antes que decisões administrativas ou intervenções materiais consolidem situações de difícil ou impossível reversão. Deve ser **livre**, porque a manifestação comunitária não pode decorrer de pressão, coerção ou condicionamentos indevidos; e **informada**, porque pressupõe acesso adequado e compreensível às informações necessárias à avaliação dos impactos, riscos, alternativas e consequências da medida proposta.

Essa garantia possui relação direta com o **artigo 7º da Convenção nº 169**⁶⁴, que assegura aos povos interessados o direito de decidir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento, na medida em que este afete suas vidas, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou utilizam, bem como de participar da formulação, implementação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento suscetíveis de afetá-los diretamente. Consulta e autodeterminação, portanto, integram um mesmo sistema de proteção: **não cabe ao Estado ou ao empreendedor definir unilateralmente como determinado projeto deverá incidir sobre um território tradicional sem assegurar à própria comunidade participação efetiva nesse processo decisório.**

No caso das comunidades quilombolas, essa proteção adquire dimensão territorial particularmente evidente. Como demonstrado nos tópicos anteriores, o direito protegido pelo **art. 68 do ADCT** e pelo **Decreto nº 4.887/2003** não se restringe às moradias, alcançando todos os espaços necessários à reprodução física, social, econômica e cultural da coletividade. Consequentemente, medidas administrativas capazes de alterar acessos, cursos d'água, áreas de pesca, matas, espaços religiosos, locais de trabalho, circulação comunitária ou quaisquer outros elementos funcionalmente integrados ao território podem produzir afetação direta e, por isso, sujeitam-se à garantia prevista na Convenção nº 169.

A CPLI tampouco se confunde com os mecanismos ordinários de participação existentes no procedimento de licenciamento ambiental. Audiências públicas, reuniões informativas, divulgação de estudos ou abertura de prazo para manifestações possuem funções próprias, mas **não substituem o procedimento específico de consulta à comunidade tradicional**, que deve respeitar sua organização social, suas instituições representativas, seus processos internos de deliberação e as particularidades culturais do grupo.

Além do direito convencional à consulta, o ordenamento administrativo brasileiro estabelece **procedimento específico para a consideração do componente quilombola nos processos de licenciamento ambiental**. A **Instrução Normativa INCRA nº 111, de 22 de dezembro de 2021**, atualmente vigente, disciplina os procedimentos administrativos a serem observados pela autarquia nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou

⁶⁴ Artigo 7º, Convenção nº 169, OIT. **1.** Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. **2.** A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. **3.** Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas. **4.** Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

empreendimentos que impactem terras quilombolas. A própria relação oficial de atos normativos do INCRA confirma sua vigência e essa finalidade específica.

A existência desse procedimento administrativo decorre da necessidade de impedir que a análise ambiental de um empreendimento seja realizada como se o território afetado constituísse espaço socialmente vazio. A presença quilombola introduz no licenciamento elementos próprios de avaliação relacionados aos modos de fazer, viver e criar da comunidade, às atividades produtivas, à sociabilidade, à organização política, à cultura, aos recursos naturais utilizados e, sobretudo, aos direitos territoriais assegurados constitucional e convencionalmente.

Atualmente, essa atribuição é exercida, no âmbito do INCRA, pela **Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental em Territórios Quilombolas (DQL)**, vinculada à Diretoria de Territórios Quilombolas. O Regimento Interno da autarquia atribui expressamente à unidade competência para **coordenar as ações de licenciamento ambiental de empreendimentos e obras potencial ou efetivamente causadores de impactos aos territórios quilombolas**, orientar e acompanhar os processos perante órgãos licenciadores e assegurar que a avaliação da viabilidade, instalação e operação dos empreendimentos considere as especificidades das comunidades afetadas.

As atribuições institucionais da DQL são particularmente relevantes para esta ação. Compete-lhe articular-se com **órgãos ambientais federais, estaduais e municipais** para assegurar a proteção das comunidades e de seus territórios durante o licenciamento; promover a articulação entre as comunidades quilombolas e os órgãos responsáveis pelos processos; elaborar manifestação técnica sobre os estudos de impactos socioambientais do componente quilombola; acompanhar medidas mitigadoras e compensatórias; e assegurar, dentro das atribuições do INCRA, que os procedimentos de licenciamento respeitem os direitos territoriais quilombolas, **especialmente a Consulta Prévia, Livre e Informada**.

Essa estrutura administrativa é especialmente importante no caso da Penha porque os empreendimentos examinados nesta ação encontram-se submetidos a **diferentes esferas de licenciamento e atuação administrativa**. A competência do órgão ambiental municipal ou estadual para conduzir determinado licenciamento não elimina a necessidade de consideração do componente quilombola nem afasta a atuação institucional do INCRA quando o empreendimento for potencial ou efetivamente capaz de produzir impactos sobre o território. Ao contrário, as competências são complementares: **o órgão ambiental permanece responsável pelo licenciamento, enquanto o INCRA exerce as atribuições específicas relacionadas à proteção do território e à avaliação do componente quilombola**, nos limites estabelecidos pelo ordenamento.

Também não se mostra juridicamente admissível afastar essa proteção sob o argumento de que o procedimento de demarcação territorial ainda não foi concluído. Como demonstrado no tópico anterior, a titulação não constitui a territorialidade, mas reconhece juridicamente relação preexistente. No caso da Penha, além do extenso conjunto probatório acerca da ocupação e dos usos tradicionais, a comunidade encontra-se formalmente

certificada pela Fundação Cultural Palmares e possui território autodelimitado, enquanto avança o procedimento destinado à sua regularização definitiva.

Condicionar a incidência das salvaguardas do licenciamento à conclusão prévia da demarcação produziria contradição incompatível com a finalidade protetiva do sistema: **os empreendimentos poderiam transformar ou descaracterizar o território durante justamente o período necessário para que o Estado concluísse sua identificação e titulação**, tornando tardia ou mesmo inútil a proteção posteriormente reconhecida.

Essa compreensão também se harmoniza com as diretrizes atualmente adotadas pelo próprio Poder Judiciário para o tratamento de demandas envolvendo comunidades quilombolas. Material institucional do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) registra expressamente, entre as orientações aplicáveis às ações relativas a direitos quilombolas, a necessidade de especial atenção ao direito à CPLI previsto na Convenção nº 169 da OIT.

No caso concreto, conforme extensamente demonstrado na narrativa fática, intervenções e empreendimentos capazes de produzir alterações profundas sobre o território da Comunidade Quilombola da Praia da Penha foram concebidos, licenciados ou executados sem que fosse assegurado processo adequado de CPLI e sem a consideração institucional do componente quilombola nos moldes exigidos pelo regime jurídico aplicável. A certificação formal da comunidade e os elementos técnicos atualmente existentes tornam ainda mais evidente a impossibilidade de que **novas licenças, renovações, ampliações ou demais atos administrativos capazes de aprofundar a afetação territorial continuem sendo praticados à margem dessas garantias**.

Impõe-se, portanto, que os processos administrativos e de licenciamento relativos a obras, atividades e empreendimentos suscetíveis de afetar diretamente a Comunidade Quilombola da Praia da Penha observem a **Consulta Prévia, Livre e Informada**, em conformidade com os arts. 6º e 7º da Convenção nº 169 da OIT, e contem com a participação do **INCRA, por intermédio da Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental em Territórios Quilombolas (DQL)**, nos termos da Instrução Normativa nº 111/2021 e das competências institucionais atualmente atribuídas à unidade, de modo que nenhuma decisão administrativa suscetível de aprofundar os impactos sobre o território seja consolidada sem a efetiva consideração dos direitos territoriais da comunidade.

2.5. Da Necessidade de Avaliação do Componente Quilombola e da Análise Integrada dos Impactos Socioterritoriais

A proteção jurídica conferida às comunidades quilombolas exige que obras, atividades e empreendimentos potencial ou efetivamente capazes de afetar seus territórios sejam avaliados a partir das **especificidades sociais, culturais, econômicas, ambientais e territoriais da coletividade atingida**. Não basta, portanto, que o licenciamento examine exclusivamente os impactos ambientais em sentido estrito ou considere o território como espaço físico dissociado das relações sociais e culturais que nele se desenvolvem.

Essa exigência decorre da própria compreensão constitucional e convencional de território tradicional anteriormente demonstrada. Se o art. 68 do ADCT, o Decreto nº 4.887/2003 e os arts. 13 e 14 da Convenção nº 169 da OIT protegem os espaços necessários à reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades quilombolas, a avaliação da viabilidade de empreendimentos incidentes sobre esses espaços deve necessariamente identificar **como as intervenções projetadas repercutirão sobre essa reprodução coletiva**.

No âmbito administrativo, a **Instrução Normativa INCRA nº 111/2021**, disciplina especificamente os procedimentos a serem observados pela autarquia nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas. O procedimento contempla a elaboração do **Estudo do Componente Quilombola (ECQ)**, a partir de Termo de Referência Específico, bem como a posterior definição das medidas destinadas ao enfrentamento dos impactos identificados. A norma determina, ainda, a participação das próprias comunidades durante a análise dos documentos produzidos pelo empreendedor.

O ECQ possui, portanto, função própria dentro do licenciamento: **identificar e dimensionar os impactos que determinado empreendimento produz especificamente sobre a comunidade e seu território**, permitindo que a decisão administrativa considere elementos que poderiam permanecer invisíveis em uma avaliação ambiental genérica. A atual estrutura regimental do INCRA confirma essa finalidade ao atribuir à Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental em Territórios Quilombolas (DQL) a competência para elaborar manifestação técnica sobre os estudos de impactos socioambientais do componente quilombola e acompanhar as respectivas medidas mitigadoras e compensatórias.

A avaliação deve alcançar, assim, não apenas eventuais supressões físicas de áreas, mas as repercussões sobre **atividades produtivas, sociabilidade, organização comunitária, cultura, circulação, utilização dos recursos naturais e modos de fazer, viver e criar**. Esses aspectos constam, inclusive, das competências atualmente atribuídas à DQL, a quem incumbe assegurar que a avaliação da viabilidade, instalação e operação dos empreendimentos observe as especificidades das comunidades quilombolas e de seus territórios.

O procedimento técnico tampouco pode ser dissociado da participação comunitária. A IN nº 111/2021 determina que as comunidades quilombolas sejam ouvidas **antes da manifestação do INCRA** sobre documentos relevantes produzidos no processo, entre eles o Plano de Trabalho, o ECQ e o Plano Básico Ambiental Quilombola (PBAQ). A avaliação técnica do componente quilombola e a participação da comunidade são, portanto, garantias complementares: o estudo não substitui a consulta, assim como a consulta não dispensa a produção de informações técnicas adequadas sobre os impactos que serão submetidos à deliberação comunitária.

Essa relação é especialmente importante porque a identificação adequada dos impactos condiciona a própria qualidade da CPLI. Uma comunidade não pode deliberar de maneira verdadeiramente informada sobre empreendimento cujas consequências territoriais,

ambientais, econômicas e socioculturais não tenham sido previamente identificadas e apresentadas de forma adequada. Da mesma maneira, medidas de prevenção, mitigação ou compensação somente podem ser construídas depois de conhecido o alcance concreto das interferências produzidas sobre os modos de vida e o território afetado.

A necessidade de investigação técnica torna-se ainda mais evidente quando a própria existência ou extensão da afetação quilombola é controvertida. Em precedente recente envolvendo licenciamento mineral, o **TRF6**⁶⁵ considerou insuficiente a afirmação de inexistência de impacto baseada apenas nas informações fornecidas pelo empreendedor e em bases relativas a territórios formalmente delimitados, determinando a produção de estudos geográficos e antropológicos para verificar concretamente a relação entre empreendimento e comunidade quilombola. O Tribunal ressaltou que a verificação da afetação **independe da conclusão da demarcação territorial** e que os estudos correspondentes devem integrar a avaliação ambiental submetida ao processo decisório.

A premissa é diretamente aplicável à Penha. A ausência de demarcação definitiva pelo INCRA não autoriza os órgãos licenciadores a tratar o componente quilombola como inexistente. Ao contrário, diante da certificação da comunidade, da autodelimitação territorial na PTT/MPF, dos estudos antropológicos e técnicos já produzidos e da comprovada incidência de empreendimentos sobre espaços tradicionalmente utilizados, existe base concreta suficiente para exigir que **o componente quilombola seja formalmente incorporado aos processos de avaliação e licenciamento**.

No presente caso, entretanto, há uma particularidade adicional. Como extensamente demonstrado na narrativa fática, a Comunidade Quilombola da Praia da Penha **não se encontra submetida aos efeitos de um único empreendimento isolado**. Sobre o mesmo território incidem simultaneamente empreendimentos turísticos e imobiliários, pretensões dominiais, intervenções urbanísticas, restrições de acessos e usos tradicionais, atividades incidentes sobre o maretório e alterações ambientais relacionadas ao Rio Cabelo e aos ecossistemas associados.

A avaliação fragmentada de cada intervenção, considerada isoladamente, corre o risco de **subdimensionar o impacto real produzido sobre a comunidade**. Uma restrição de acesso pode parecer limitada quando examinada separadamente; uma intervenção imobiliária pode ser avaliada apenas dentro de sua poligonal; uma alteração ambiental pode ser tratada como episódio localizado. Todavia, quando essas intervenções incidem simultaneamente sobre caminhos, áreas de pesca, cursos d'água, espaços religiosos, áreas comunitárias, praia,

⁶⁵ AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITOS HUMANOS. TUTELA ÀS COMUNIDADES AQUILOMBADAS. CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT. EXIGÊNCIA DA CONSULTA PRÉVIA LIVRE E INFORMADA DA POPULAÇÃO ORIGINÁRIA ATINGIDA. AUSÊNCIA. NULIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO DE DISTÂNCIA DO IMPACTO PREVISTA POR ATO REGULAMENTAR FEDERAL. NECESSIDADE DE ANÁLISE ANTROPOLÓGICA DO QUILOMBO A PARTIR DE SUA PRÓPRIA CULTURA. IMPRESCINDIBILIDADE DA CONSULTA PRÉVIA. AGRAVO PROVIDO (TRF6, Agravo de Instrumento nº 1029068-41.2022.4.01.0000, Rel. Desembargador Federal Álvaro Ricardo de Souza Cruz, 3ª Turma, julgado em 29/08/2023).

mata e maretório, seus efeitos se acumulam e podem comprometer progressivamente a funcionalidade do território como unidade indispensável à reprodução coletiva.

É justamente por isso que, além da regularização do componente quilombola nos licenciamentos individualmente considerados, mostra-se necessária, no caso concreto, uma **avaliação integrada dos impactos sociais e territoriais** incidentes sobre a Comunidade da Praia da Penha, capaz de identificar os efeitos cumulativos e sinérgicos das diferentes intervenções existentes ou projetadas sobre o mesmo território.

Essa análise integrada não pretende substituir o ECQ exigível em cada procedimento de licenciamento, nem criar modalidade administrativa abstrata estranha à legislação ambiental. Sua função é distinta: **permitir que o conjunto das intervenções seja examinado também em sua interação**, evitando que a fragmentação dos procedimentos administrativos torne invisível justamente o processo mais amplo de transformação territorial demonstrado nesta ação.

Tal providência encontra fundamento, ainda, na própria lógica da **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)**, que submete atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ao controle de seus impactos, bem como no **art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal**, que exige estudo prévio de impacto ambiental (EIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Em território tradicional, essa avaliação não pode abstrair a dimensão humana e socioterritorial dos impactos, sobretudo quando os recursos ambientais constituem pressuposto material dos modos de vida protegidos constitucionalmente.

No caso da Penha, a necessidade de abordagem integrada também se conecta à natureza estrutural do litígio reconhecida no primeiro fundamento desta ação. Se as ameaças decorrem da **sobreposição de diferentes intervenções públicas e privadas**, a resposta técnica destinada a subsidiar a regularização e a governança territorial não pode permanecer inteiramente compartimentalizada entre procedimentos que não dialogam entre si. A avaliação conjunta permitirá identificar áreas de maior pressão, impactos cumulativos, incompatibilidades entre projetos, medidas preventivas necessárias e soluções capazes de preservar a continuidade dos usos tradicionais.

Desse modo, mostra-se juridicamente necessária a determinação para que os processos de licenciamento ambiental incidentes sobre o território da Comunidade Quilombola da Praia da Penha **incorporem o componente quilombola, com elaboração dos estudos específicos exigíveis e participação da Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental em Territórios Quilombolas do INCRA**, assegurada a participação comunitária nos termos da IN nº 111/2021 e da Convenção nº 169 da OIT, bem como para que seja promovida **avaliação integrada dos impactos socioterritoriais decorrentes do conjunto de empreendimentos e intervenções incidentes sobre o território**, de modo a identificar seus efeitos cumulativos e sinérgicos e orientar as medidas estruturais de prevenção, proteção, mitigação, reparação e governança territorial.

2.6. Do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, da Proteção do Rio Cabelo e do Dever de Reparação Integral do Dano Ambiental e Socioterritorial

A proteção territorial assegurada à Comunidade Quilombola da Praia da Penha encontra-se indissociavelmente relacionada à preservação dos elementos ambientais que estruturam seus modos de vida. Como demonstrado ao longo desta ação, cursos d'água, manguezais, matas, praia, maretório e demais ecossistemas locais não constituem elementos externos ao território tradicional, mas espaços historicamente utilizados para circulação, pesca, subsistência, sociabilidade e reprodução das práticas comunitárias.

Entre esses elementos, o **Rio Cabelo** assume especial relevância. Conforme amplamente demonstrado na narrativa fática e comprovado pelo conjunto técnico e administrativo que instrui a presente demanda, o curso d'água vem sendo submetido a processo de degradação caracterizado, entre outras intervenções já documentadas, pelo aterramento de áreas, estreitamento de seu leito, supressão de vegetação e alterações capazes de comprometer sua dinâmica hidrológica e ecológica.

A situação atrai, em primeiro lugar, a proteção conferida pelo **art. 225 da Constituição Federal**, que reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Essa proteção constitucional assume dimensão ainda mais intensa quando a degradação ambiental repercute diretamente sobre território tradicional. No caso da Penha, o dano ao Rio Cabelo não produz consequências exclusivamente ecológicas: interfere sobre um espaço incorporado à territorialidade comunitária e, conseqüentemente, sobre as condições materiais necessárias à continuidade de seus modos de vida. **A degradação ambiental converte-se, nesse contexto, também em degradação territorial.**

Essa compreensão é compatível com a própria **Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981)**, que conceitua degradação da qualidade ambiental como alteração adversa das características do meio ambiente e compreende como poluição aquela decorrente de atividades que, direta ou indiretamente, prejudiquem o bem-estar da população, criem condições adversas às atividades sociais e econômicas ou afetem desfavoravelmente a biota. A mesma legislação inclui expressamente entre os recursos ambientais as águas interiores, superficiais e subterrâneas, estuários, solo, fauna e flora.

O regime jurídico ambiental brasileiro também estabelece inequívoco **dever de reparação**. Nos termos do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, o poluidor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade. Trata-se de **responsabilidade civil objetiva**, destinada a impedir que os custos decorrentes da degradação ambiental sejam transferidos à coletividade atingida.

No caso concreto, a necessidade de atuação jurisdicional não se funda em mera suposição acerca da existência de degradação. Conforme demonstrado no tópico fático correspondente, o **Relatório de Fiscalização nº 536/26 da SUDEMA** (Anexo 19) constatou a realização de terraplanagem no local, sem autorização ou licença ambiental, circunstância que resultou na lavratura do **Auto de Infração nº 004922/2026 à HOLANDA IMOBILIÁRIA E CONSTRUTORA LTDA**. O próprio responsável pela área, conforme registrado pela fiscalização, confirmou ter determinado o aterramento. A constatação administrativa, portanto, confere materialidade às denúncias historicamente formuladas pela comunidade.

As evidências administrativas encontram correspondência, ainda, no **Laudo Técnico nº 250/2026** (Anexo 3), já analisado nos fatos, que documenta processo mais amplo de degradação do Rio Cabelo, abrangendo intervenções e alterações capazes de comprometer sua conformação física e seu funcionamento hidrológico e ecológico. É justamente esse conjunto probatório que afasta qualquer possibilidade de tratar a intervenção constatada como episódio ambiental isolado ou irrelevante.

A tutela jurídica aplicável também não se satisfaz com a mera interrupção da atividade irregular. Uma vez produzido o dano, incide o **princípio da reparação integral**, impondo-se a adoção das medidas necessárias à recuperação, tanto quanto tecnicamente possível, das funções ecológicas comprometidas.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça encontra-se consolidada nesse sentido. O Tribunal reconhece que a necessidade de **reparação integral da lesão ambiental** admite a cumulação das obrigações de fazer, não fazer e indenizar, conforme as características do dano e as providências necessárias à sua recomposição.

O STJ igualmente consolidou, por meio da **Súmula nº 623**, que as obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, podendo ser exigidas do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, nos termos definidos pela jurisprudência do Tribunal. A orientação foi posteriormente reafirmada pela Primeira Seção no julgamento do **Tema Repetitivo nº 1.204**, que novamente reconheceu a natureza *propter rem* das obrigações ambientais.

Essa orientação assume particular relevância diante das controvérsias dominiais existentes sobre parcelas do território da Penha. **A existência de disputas acerca da titularidade ou de pretensões registraes incidentes sobre as áreas degradadas não pode funcionar como obstáculo à recuperação ambiental.** A proteção do Rio Cabelo e a recomposição dos danos nele constatados possuem fundamento jurídico próprio e não podem aguardar indefinidamente a solução das controvérsias patrimoniais que incidem sobre o território.

Do mesmo modo, a lavratura de auto de infração administrativa não esgota a resposta jurídica necessária. A sanção administrativa possui função própria e não substitui a obrigação civil de recomposição do meio ambiente degradado. A Lei nº 6.938/1981 expressamente estabelece o dever de reparar **sem prejuízo das penalidades administrativas**

aplicáveis, evidenciando a autonomia entre a responsabilização sancionatória e a tutela reparatória.

No caso do Rio Cabelo, ademais, a recuperação ambiental não pode ser concebida de maneira estritamente localizada, limitada ao ponto específico em que determinada intervenção irregular tenha sido constatada. **Um curso d'água constitui sistema ambiental interdependente**, de modo que alterações em seu leito, margens, vegetação e dinâmica de drenagem podem produzir repercussões que ultrapassam o local imediato da intervenção.

É por essa razão que a medida reparatória deve partir de **diagnóstico técnico abrangente do estado ambiental do Rio Cabelo**, identificando as intervenções existentes, os processos de degradação, suas causas, os responsáveis juridicamente identificáveis e as providências necessárias à recuperação de suas funções ambientais. Somente a partir desse diagnóstico será possível estabelecer medidas adequadas de recomposição, cronograma, responsáveis e mecanismos de monitoramento.

A elaboração de **Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD)**, abrangendo o Rio Cabelo da nascente à foz, mostra-se, nesse contexto, adequada à dimensão do problema documentado nos autos. A extensão territorial do plano não significa atribuir indistintamente a um único agente responsabilidade por toda e qualquer alteração existente ao longo do curso d'água. Ao contrário, o diagnóstico integrado permitirá individualizar as fontes de degradação e as responsabilidades correspondentes, sem perder de vista a necessidade de recuperar o rio enquanto unidade ambiental funcional.

Há, ainda, uma particularidade essencial que deve orientar a elaboração e execução desse plano. O Rio Cabelo não constitui apenas objeto de proteção ambiental abstrata, mas **elemento integrante do território tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha**. Sua recuperação deve, portanto, considerar os usos comunitários historicamente desenvolvidos, os conhecimentos tradicionais relacionados às águas e ao território e as repercussões das medidas de recuperação sobre a própria comunidade.

Essa dimensão também decorre dos arts. 13 e 14 da Convenção nº 169 da OIT, anteriormente examinados, que protegem a relação especial dos povos tradicionais com a totalidade do habitat que ocupam ou utilizam. A proteção ambiental e a proteção territorial, no presente caso, convergem: **recuperar o Rio Cabelo significa simultaneamente restaurar funções ecológicas e preservar uma das bases materiais da territorialidade comunitária**.

Por essa razão, a comunidade deve participar da construção das medidas de recuperação que incidam sobre seu território, sem prejuízo da indispensável responsabilidade técnica dos órgãos ambientais e profissionais competentes. Essa participação permitirá incorporar ao diagnóstico informações decorrentes da memória comunitária acerca das transformações do rio, dos locais historicamente utilizados, das alterações percebidas em seu curso e das relações existentes entre o ambiente hídrico e as práticas tradicionais.

A providência também se harmoniza com a **natureza estrutural** desta demanda. Assim como a proteção territorial exige coordenação entre diferentes órgãos, a recuperação do Rio Cabelo demanda atuação articulada dos órgãos ambientais competentes, entes públicos com atribuições sobre o território e responsáveis pelas intervenções causadoras da degradação, mediante definição de responsabilidades, etapas, cronograma e mecanismos de acompanhamento judicial.

Impõe-se, portanto, a adoção de tutela destinada não apenas a **impedir novas intervenções degradadoras**, mas a promover a **recuperação integral do Rio Cabelo**, mediante diagnóstico técnico e elaboração e execução de PRAD abrangendo o curso d'água da nascente à foz, com identificação das fontes de degradação e individualização das responsabilidades, participação da Comunidade Quilombola da Praia da Penha e acompanhamento pelos órgãos ambientais competentes, assegurando-se a recomposição de suas funções ecológicas e a preservação de sua função socioterritorial para as presentes e futuras gerações.

A obrigação de recuperação integral do Rio Cabelo deve ser imposta solidariamente à UNIÃO e ao MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA. A proteção do meio ambiente constitui competência comum dos entes federativos, nos termos do art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, e o dever constitucional de defesa e restauração dos processos ecológicos essenciais decorre diretamente do art. 225, caput e § 1º, I, da Constituição. Tratando-se de dano ambiental cuja persistência também decorre da insuficiência de fiscalização, proteção e adoção das medidas administrativas necessárias pelos entes públicos competentes, incide a responsabilidade civil ambiental de natureza solidária, sem prejuízo da posterior individualização das atribuições administrativas, técnicas e financeiras de cada ente na elaboração e execução do PRAD.

A solidariedade, nesse contexto, assegura a efetividade da tutela reparatória e impede que conflitos de atribuição entre os entes públicos retardem ou inviabilizem a recuperação do curso d'água, especialmente diante de sua inserção em território tradicional quilombola cuja proteção também reclama atuação da União.

3. DA TUTELA DE URGÊNCIA (art. 300, CPC)

3.1. Do *Fumus Boni Iuris*

O *fumus boni iuris* decorre, no presente caso, da conjugação de robusto arcabouço constitucional, convencional e infraconstitucional com extenso conjunto probatório que demonstra a tradicionalidade da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, sua relação histórica com o território e a incidência concreta de intervenções públicas e privadas sobre os espaços necessários à reprodução de seus modos de vida.

Em primeiro lugar, a **tradicionalidade da Comunidade da Praia da Penha** encontra-se amplamente demonstrada por dois estudos antropológicos independentes (Parecer Técnico nº 03/2017 e Laudo Técnico nº 55/2025), estudos acadêmicos, literatura

especializada (Santos Tigre, 1979), registros institucionais e demais documentos examinados ao longo desta ação, somados à **Certidão de Autodefinição como Comunidade Remanescente de Quilombo**, expedida pela Fundação Cultural Palmares por meio da Portaria FCP nº 235/2026.

O direito da comunidade ao território tradicional encontra proteção no **art. 68 do ADCT**, nos arts. **13 e 14 da Convenção nº 169 da OIT** e no **Decreto nº 4.887/2003**, que asseguram proteção não apenas aos locais de moradia, mas aos espaços necessários à reprodução física, social, econômica e cultural da coletividade. Como demonstrado nos fundamentos jurídicos desta ação, a ausência de conclusão do procedimento de titulação não suspende a eficácia desses direitos nem autoriza que o território permaneça desprotegido enquanto avança sua regularização.

Do mesmo modo, os arts. **6º e 7º da Convenção nº 169 da OIT** asseguram o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada diante de medidas suscetíveis de afetar diretamente a comunidade, enquanto a **Instrução Normativa INCRA nº 111/2021** estabelece salvaguardas específicas para a consideração do componente quilombola nos processos de licenciamento ambiental. A proteção dos usos tradicionais incidentes sobre bens da União encontra, ainda, disciplina própria no regime patrimonial federal, inclusive mediante os instrumentos de regularização destinados às comunidades tradicionais já examinados nesta ação.

A probabilidade do direito, portanto, não é uniforme ou abstratamente invocada para todas as providências requeridas, mas encontra correspondência direta em cada uma das medidas liminares postuladas.

Quanto à preservação física das áreas atingidas pelos empreendimentos da IBASA BRASIL e da HOLANDA IMOBILIÁRIA (**pedido liminar “i”**), a plausibilidade jurídica decorre da incidência dos empreendimentos sobre território tradicional documentalmente identificado, associada às evidências concretas de intervenções já realizadas e à necessidade de preservar a integridade material da área enquanto se esclarecem definitivamente as sobreposições territoriais. A medida requerida é essencialmente conservativa: não antecipa a solução dominial, mas impede transformações irreversíveis antes da produção da prova técnica e da definição judicial da controvérsia.

Em relação à CPLI e ao componente quilombola nos licenciamentos conduzidos pelo Município e pela SUDEMA (**pedido liminar “ii”**), o bom direito decorre diretamente dos arts. 6º e 7º da Convenção nº 169 da OIT e do regime administrativo estabelecido pela IN INCRA nº 111/2021. Diante dos elementos já existentes acerca da identidade quilombola, da territorialidade e da incidência dos empreendimentos sobre a área autodelimitada, não se mostra juridicamente admissível que novas licenças ou renovações capazes de aprofundar a afetação territorial sejam expedidas sem as salvaguardas específicas aplicáveis à comunidade.

Quanto à proteção dos pescadores, marisqueiras, comerciantes tradicionais e demais membros da comunidade contra novas remoções, demolições, apreensões, interdições

ou medidas restritivas de seus usos tradicionais (**pedido liminar “iii”**), a probabilidade do direito decorre da própria proteção constitucional e convencional da territorialidade, que alcança os espaços de trabalho, circulação e subsistência necessários à continuidade dos modos de vida tradicionais. A medida não objetiva afastar genericamente o poder de polícia estatal, mas impedir que, durante a tramitação da demanda, seu exercício produza novas supressões de usos territoriais antes da definição judicial acerca da extensão e proteção do território.

Os pedidos relacionados ao maretório e às Piscinas Naturais da Penha/Seixas (**pedidos liminares “iv” e “v”**) encontram fundamento na mesma proteção territorial, especialmente nos arts. 13 e 14 da Convenção nº 169 da OIT, diante das provas de utilização histórica desses espaços para pesca artesanal, circulação e demais práticas tradicionais. A pretensão de impedir novas autorizações ou renovações em favor de terceiros sem CPLI e avaliação do componente quilombola, bem como de preservar a utilização das embarcações comunitárias, ressalvadas as medidas de segurança marítima, destina-se a resguardar usos preexistentes até que seja construída solução definitiva e participativa para a gestão da área.

Também quanto à destinação de bens da União inseridos no território tradicional (**pedido liminar “vi”**), encontra-se presente a plausibilidade jurídica. Como demonstrado no item 2.3. (“Do Direito ao Uso do Território Tradicional e da Necessária Regularização das Áreas da União mediante TAUS”) desta ACP, a legislação patrimonial federal reconhece instrumentos específicos destinados à proteção do uso de imóveis da União por PCTs. A preservação temporária desses espaços contra novas concessões, autorizações, renovações ou transferências a terceiros evita que atos administrativos supervenientes criem situações incompatíveis com a regularização territorial em curso.

Por fim, a recomposição do acesso tradicional entre a Vila dos Pescadores e a PB-008 (**pedido liminar “vii”**) encontra suporte nos elementos já produzidos acerca da existência e posterior obstrução da rota historicamente utilizada pela comunidade para deslocamento entre a Vila dos Pescadores, a praia e os demais espaços relacionados à atividade pesqueira. Diferentemente das demais providências, não se pretende aqui apenas conservar situação existente, mas restabelecer condição territorial anteriormente exercida pela comunidade e cuja supressão vem produzindo risco concreto à circulação e à continuidade da pesca artesanal.

A plausibilidade das pretensões é reforçada, ainda, pelo fato de que **este Juízo já reconheceu, no âmbito do conflito territorial discutido nestes autos, a necessidade de impedir transformações materiais capazes de esvaziar a utilidade da tutela final**, ao deferir, em 27 de abril de 2026, medida de urgência relativa à obra de Requalificação do Largo do Santuário.

Encontra-se, assim, suficientemente demonstrada a probabilidade do direito exigida pelo art. 300 do CPC em relação às providências liminares requeridas, todas diretamente relacionadas à preservação da integridade territorial e dos usos tradicionais enquanto se desenvolvem as medidas estruturais destinadas à solução definitiva do conflito.

3.2. Do *Periculum in Mora*

O *periculum in mora* decorre do risco concreto de que, durante a tramitação da presente ação, sejam produzidas **transformações físicas, ambientais, administrativas ou jurídicas capazes de descaracterizar o território tradicional ou inviabilizar a continuidade dos usos comunitários antes do provimento definitivo.**

O perigo não é hipotético. Como demonstrado nos fatos, já existem licença de instalação concedida ao empreendimento turístico “Coqueiral Beach”, intervenções materiais e restrições de acessos; fiscalização da SUDEMA constatando terraplanagem sem licença ambiental em área relacionada ao empreendimento imobiliário da Holanda; intervenções sobre o Rio Cabelo; conflitos envolvendo os usos das Piscinas Naturais; medidas administrativas incidentes sobre atividades tradicionais; e pretensões privadas sobre parcelas do território comunitário. É precisamente por isso que **cada uma das medidas requeridas possui urgência própria.**

No **pedido liminar “i”**, o perigo decorre da possibilidade de que novas frentes de obra, supressões vegetais, terraplanagens, impermeabilização do solo, parcelamentos ou fechamentos de acessos modifiquem fisicamente as áreas controvertidas **antes da perícia judicial.** Empreendimentos de grande porte possuem capacidade de alterar definitivamente relevo, vegetação, drenagem, caminhos e formas de ocupação. A continuidade dessas intervenções pode fazer com que a perícia examine um território já transformado e que eventual decisão favorável encontre situação material de difícil ou impossível recomposição.

No **pedido liminar “ii”**, o risco está na possibilidade de **novas licenças ou renovações consolidarem administrativamente empreendimentos sem CPLI e sem adequada consideração do componente quilombola.** Uma vez autorizadas novas etapas e realizadas as intervenções correspondentes, a consulta deixa de ser verdadeiramente prévia e perde parcela essencial de sua função preventiva e participativa.

Quanto ao **pedido liminar “iii”**, a urgência decorre do risco de novas remoções, demolições, apreensões ou interdições atingirem diretamente atividades das quais dependem a subsistência e a permanência territorial de pescadores, marisqueiras e comerciantes tradicionais. A sucessiva eliminação dos espaços de trabalho e das condições materiais para o exercício dessas atividades pode produzir **desterritorialização progressiva**, ainda que não haja remoção formal das residências comunitárias.

Nos **pedidos liminares “iv” e “v”**, o perigo está na consolidação de formas de utilização das Piscinas Naturais e demais espaços do maretório por terceiros, enquanto os próprios usos tradicionais da comunidade permanecem submetidos a restrições. Novas autorizações ou renovações podem estabilizar situações administrativas de difícil reversão, enquanto impedimentos à utilização das embarcações comunitárias atingem imediatamente a pesca, a circulação e a relação histórica da comunidade com o ambiente marítimo.

No **pedido liminar “vi”**, a urgência decorre do risco de que novas concessões, autorizações, renovações ou transferências incidentes sobre bens federais integrantes do território criem **novas situações jurídicas em favor de terceiros durante o próprio processo de regularização territorial**, multiplicando conflitos e tornando progressivamente mais complexa a efetivação do provimento final.

Por fim, no **pedido liminar “vii”**, o perigo possui dimensão imediata e inclusive está relacionada à **segurança dos próprios pescadores**. Conforme demonstrado nos fatos, o fechamento do acesso tradicional obriga os moradores a percorrer rota significativamente mais longa e, em determinadas situações, leva pescadores a utilizar trecho da PB-008 em condições inseguras para encurtar o deslocamento necessário à atividade pesqueira. A manutenção dessa barreira prolonga diariamente os efeitos da restrição territorial e compromete a funcionalidade da conexão entre moradia, praia e espaços de trabalho.

Há, ademais, uma característica comum às medidas postuladas: **possuem natureza conservativa e reversível**, pois objetivam essencialmente impedir novas intervenções, atos administrativos ou restrições enquanto o mérito é examinado. Em sentido oposto, o risco de irreversibilidade concentra-se justamente na ausência da tutela: vegetação suprimida, cursos d'água aterrados, solo impermeabilizado, território parcelado, acessos eliminados, empreendimentos consolidados e usos tradicionais progressivamente inviabilizados não são situações facilmente recompostas por decisão judicial posterior.

A demora na concessão da tutela provisória possibilita que **o objeto material da desta ação seja progressivamente modificado durante sua tramitação**. Não seria suficiente reconhecer, ao final, o direito da comunidade à proteção territorial se os espaços necessários ao seu exercício já estivessem profundamente descaracterizados ou submetidos a situações administrativas e materiais consolidadas.

Estão presentes, assim, os requisitos do art. 300 do CPC, tanto pela probabilidade dos direitos extensamente demonstrados quanto pelo perigo concreto de dano e de comprometimento do resultado útil do processo. As medidas liminares requeridas mostram-se adequadas e proporcionais porque **preservam o território e seus usos enquanto se desenvolvem a instrução probatória e as providências estruturais necessárias à solução definitiva da controvérsia**.

4. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o **Ministério Público Federal requer** o recebimento da presente petição inicial como **aditamento à tutela cautelar antecedente anteriormente ajuizada**, nos termos dos arts. 305 e 308 do Código de Processo Civil, para processamento da presente Ação Civil Pública, bem como, com fundamento no art. 12 da Lei nº 7.347/1985 e nos arts. 300, 305 e 308 do Código de Processo Civil, para determinar:

4.1. Dos Pedidos Liminares

A **concessão de Tutela de Urgência** em caráter liminar para determinar as seguintes medidas, sob pena de multa diária (astreintes) no valor de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)** por réu e por obrigação descumprida:

- i) determinar às empresas **IBASA BRASIL** (“Coqueiral Beach”) e **HOLANDA IMOBILIÁRIA E CONSTRUTORA LTDA** (“Bairro Planejado”) que se abstenham de iniciar novas frentes de obra, promover supressão vegetal, terraplanagem, pavimentação que gere impermeabilização do solo, parcelamento, fechamento de acessos ou qualquer intervenção material irreversível nas áreas de sobreposição indicadas nos autos, inclusive nas falésias, até conclusão da perícia judicial ou nova deliberação, ressalvadas medidas emergenciais previamente comunicadas ao Juízo;
- ii) determinar ao **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA** e à **SUDEMA** que, antes de conceder ou renovar licenças a empreendimentos que incidam sobre o território tradicional autodeclarado na PTT, assegurem a Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) à comunidade, com coordenação do INCRA, observada a exigência de realização do Estudo do Componente Quilombola (ECQ), nos termos da Instrução Normativa INCRA nº 111/2021, em relação a cada uma das licenças ou renovações de licenças requeridas;
- iii) determinar ao **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA** e à **UNIÃO**, por intermédio da SPU, que se abstenham de realizar ações de remoção, demolição, apreensão de bens, interdição ou quaisquer outras medidas administrativas restritivas dirigidas aos pescadores, marisqueiras, comerciantes tradicionais e demais membros da Comunidade Tradicional da Praia da Penha, relativamente ao exercício de suas atividades tradicionais de pesca artesanal, comercialização e demais práticas inerentes aos seus modos de vida, em seu território tradicional, conforme mapa autodeclarado da Comunidade na PTT/MPF, sem prévia autorização deste Juízo, ouvido o MPF;
- iv) determinar à **UNIÃO**, por intermédio da Capitania dos Portos da Paraíba, que se abstenha de conceder qualquer tipo de autorização estatal para uso do maretório da comunidade, especialmente na área das piscinas naturais, incluindo renovações de concessões anteriores, conforme mapa autodeclarado da comunidade na PTT, para terceiros sem que seja realizada a CPLI à comunidade e o Estudo do Componente Quilombola (ECQ), com coordenação do INCRA, nos termos da IN INCRA nº 111/2021;
- v) determinar à **UNIÃO**, por intermédio da Capitania dos Portos da Paraíba, para que se abstenha de realizar ações que impeçam os usos das embarcações da Comunidade Quilombola da Praia da Penha em seu maretório, conforme mapa autodeclarado da comunidade na PTT, especialmente nas Piscinas Naturais da Penha (ou Seixas), salvo as atuações concernentes à segurança marítima da embarcação;

- vi) determinar à **UNIÃO**, por intermédio da SPU, que se abstenha de conceder qualquer tipo de concessão ou autorização estatal para uso do território da comunidade, incluindo renovações de concessões anteriores, ou mesmo atos de transferências de concessões, conforme mapa autodeclarado da comunidade na PTT, para terceiros estranhos à Comunidade Quilombola da Praia da Penha; e
- vii) determinar à **IBASA BRASIL** e à **ELO** que restaurem o acesso tradicional à Vila dos Pescadores (acesso à PB-008, entre a Vila dos Pescadores e o Empreendimento “Coqueiral Beach”, de no mínimo 4 metros de largura) no prazo de 10 (dez) dias.

4.2. Dos Pedidos e Mecanismos de Implementação e Monitoramento do Programa Estrutural De Proteção, Regularização e Governança do Território Tradicional Quilombola da Comunidade da Praia da Penha

A procedência dos **pedidos estruturantes**, para determinar a implementação do **Programa Estrutural de Proteção, Regularização e Governança do Território Tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha**, mediante atuação coordenada dos órgãos e entidades competentes, observadas suas atribuições legais, compreendendo, dentre outras, as seguintes medidas:

- i) determinar ao **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)** e à **UNIÃO** que, nos termos do Decreto nº 4.887/2003, iniciem procedimento demarcatório do território tradicional quilombola da Comunidade da Penha, apresentando a cada 3 (três) meses o andamento dos trabalhos, bem como comparecendo em audiências de conciliação no mínimo semestral para que seja informado o andamento dos trabalhos de demarcação;
- ii) determinar à **UNIÃO**, por intermédio da SPU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, levantamento patrimonial da área autodeclarada na PTT/MPF, indicando as áreas federais, incluindo as pertencentes às entidades da administração indireta, informando as concessões vigentes aos particulares, bem como informe a situação das linhas demarcatórias existentes, os trechos ainda não demarcados e o cronograma necessário à conclusão dos procedimentos demarcatórios de LPM;
- iii) determinar que a **UNIÃO**, por intermédio da SPU, promova o processo de concessão, em favor da Comunidade Tradicional Quilombola da Penha, do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) de todas as suas áreas, incluindo as pertencentes entidades da administração indireta federal, incidentes no mapa autodeclarado da comunidade na PTT, com apresentação de relatório bimestral em juízo sobre a evolução do processo até a sua conclusão;
- iv) determinar à **UNIÃO**, por intermédio da Capitania dos Portos, que informe todas as autorizações de uso vigentes ou em tramitação relacionadas às Piscinas Naturais da Penha/Seixas e demais áreas integrantes do maretório

tradicional da Comunidade Quilombola da Praia da Penha, abstendo-se de conceder novas autorizações, bem como de renovar ou prorrogar aquelas atualmente vigentes, que deverão ser encerradas à medida que expirarem seus respectivos prazos, e elabore, em conjunto com a Comunidade e com os órgãos públicos competentes, Plano de Uso do Maretório por parte da comunidade;

v) determinar ao **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**, à **SPU** e ao **INCRA** que apresentem, no prazo de 60 (sessenta) dias, em cooperação, planta de sobreposição entre o território autodeclarado na PTT/MPF, os cadastros públicos e as matrículas conhecidas; após a individualização, expedir ofícios aos registros imobiliários para averbação da existência da ação, sem indisponibilidade automática, com a finalidade de assegurar publicidade registral e prevenir alienações ou onerações de boa-fé;

vi) determinar à **UNIÃO** e ao **INCRA** que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente relatório circunstanciado acerca da regularidade de aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras ou equiparadas no território autodeclarado na PTT/MPF, especialmente em relação às áreas vinculadas à IBASA BRASIL, adotando as providências administrativas e judiciais cabíveis caso constatado descumprimento da Lei nº 5.709/1971;

vii) determinar à **UNIÃO**, através da SPU e Capitânia dos Portos, que apresentem, no prazo de 90 (noventa) dias, Projeto Participativo de Uso Sustentável para a realização de atividades sociais, culturais, comerciais e outros usos tradicionais, na faixa de praia, e no maretório, especialmente nas chamadas Piscinas da Penha (ou do Seixas) pelos membros da Comunidade Tradicional Quilombola da Praia da Penha; e

viii) determinar solidariamente à **UNIÃO** e ao **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA** que, no prazo de 90 (noventa) dias, elaborem e apresentem Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) para a integralidade do Rio Cabelo, da nascente à foz, com definição das medidas necessárias à sua recuperação ambiental, cronograma físico-financeiro e indicação das atribuições administrativas, técnicas e financeiras de cada ente, devendo, após aprovação deste Juízo, ouvido o MPF, promover sua execução nos prazos estabelecidos, mediante apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento.

4.3. Dos Pedidos Declaratórios e Condenatórios

Ao final, seja julgada **integralmente procedente** a presente Ação Civil Pública para:

i) condenar a **UNIÃO** e o **INCRA** a identificarem, delimitarem, demarcarem, realizarem a desintrusão e regularizarem o território da Comunidade Tradicional Quilombola da Penha autodeclarado na PTT/MPF, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do Decreto nº 4.887/2003;

ii) condenar o **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA** e a **SUDEMA** a reconhecerem administrativamente a existência da Comunidade Tradicional Quilombola da Praia da Penha e de seu território tradicional, abstendo-se de praticar atos administrativos incompatíveis com essa condição, promovendo a adequação de seus procedimentos urbanísticos, ambientais e de ordenamento territorial às garantias asseguradas aos povos e comunidades tradicionais quilombolas e observando, em qualquer intervenção futura, o dever de Consulta Prévia, Livre e Informada, e a aplicação da IN INCRA nº 111/2021;

iii) condenar solidariamente a **UNIÃO e o MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA** à recuperação integral do Rio Cabelo, da nascente à foz, mediante elaboração e execução do respectivo Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), com adoção de todas as medidas técnicas necessárias à restauração de suas funções ambientais, sem prejuízo da definição, no próprio plano, das atribuições administrativas, técnicas e financeiras de cada ente e da responsabilização específica dos particulares pelos danos que lhes sejam individualmente imputáveis;

iv) ao final, seja julgada integralmente procedente a presente Ação Civil Pública, julgando-se procedente todos os pedidos estruturais (subitem 4.2) e confirmando-se em caráter definitivo as medidas requeridas em sede de tutela provisória de urgência (subitem 4.1) e concedendo-se, como tutela definitiva, a integralidade das obrigações de fazer, não fazer e demais medidas de proteção territorial postuladas em caráter liminar, sem prejuízo dos demais pedidos de mérito formulados nesta ação.

4.4. Dos Pedidos Processuais

Requer-se, ainda:

i) o recebimento da presente petição como **aditamento à tutela cautelar antecedente e formulação do pedido principal, sob a forma de ação civil pública**, nos próprios autos do Processo nº 0045157-81.2025.4.05.8200, com o regular prosseguimento do feito, considerando a condução processual já estabelecida por este Juízo, inclusive a instrução probatória determinada, a autocomposição parcial homologada e a expressa continuidade da demanda quanto às matérias remanescentes;

ii) a designação de **audiência de conciliação e mediação**, nos termos dos arts. 3º, §§ 2º e 3º, 139, V, e 334 do Código de Processo Civil, diante da natureza estrutural e multipolar da controvérsia, com a participação dos réus, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e dos demais atores institucionais cuja presença o Juízo considere necessária, sem prejuízo da apreciação prévia dos pedidos de tutela provisória;

iii) a citação dos Réus — **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, IBASA BRASIL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A, ELO CENTRAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES LTDA, HOLANDA IMOBILIÁRIA E**

CONSTRUTORA LTDA, NHOLANDA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA, UNIÃO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) e SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MEIO AMBIENTE (SUDEMA), — para, querendo, contestarem a presente ação, sob as consequências processuais cabíveis;

iv) a **intimação da Defensoria Pública da União (DPU)** para que tome ciência do aditamento da inicial na presente demanda; e

v) a **produção de provas**, com especificação em momento oportuno, por todos os meios admitidos em direito, especialmente documental suplementar, testemunhal, pericial (incluindo a perícia multidisciplinar já determinada por este Juízo nos autos da ação cautelar) e inspeção judicial.

Dá-se à causa o valor estimado de **R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais)**, em observância ao art. 292, V, do Código de Processo Civil, correspondente ao patamar mínimo indenizatório postulado a título de danos morais coletivos somados aos pedidos ambientais estimados.

Nestes termos, pede deferimento.

Local e data da assinatura digital.

JOSÉ GODOY BEZERRA DE SOUZA
Procurador da República



Ministério Público Federal

Este documento foi alterado em cumprimento à legislação de proteção de dados pessoais. Foi preservado o conteúdo adequado, relevante e necessário para atender as normas de publicidade, transparência e acesso à informação de interesse público.