



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Santarém/PA

RECOMENDAÇÃO/PRM/STM Nº 09, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República signatários, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II, III e IX da Constituição da República; artigo 5º, incisos I, II, III, “c” e “e”, e VI, e artigo 6º, incisos VII, XIV, “d” e XX, todos da Lei Complementar nº 75/1993; artigo 4º, inciso IV e artigo 23, ambos da Resolução 87/2006, do CSMPF, e demais dispositivos pertinentes à espécie;

Considerando que o artigo 5º, inciso III, alínea *c*, da Lei Complementar nº 75/1993, estabelece como função institucional do Ministério Público da União promover a defesa do patrimônio cultural brasileiro, sendo que o artigo 6º, inciso III, na alínea *c*, comete-lhe a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos relativos, dentre outros, às minorias étnicas e na alínea *d*, a proteção de outros interesses sociais, difusos e coletivos;

Considerando que a Constituição Federal de 1988 reconhece o Estado brasileiro como pluriétnico e pluricultural, e o incumbe de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, *caput*, e seu § 1º), que se traduzem, dentre outros, em suas formas de expressão e em seus modos de criar, fazer e viver (art. 216, incisos I e II);

Considerando a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que **define os territórios tradicionais como os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais**, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, e, ainda traz, entre seus objetivos específicos, a garantia aos povos e comunidades tradicionais de seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica (art. 3º, inciso I);

Considerando a Convenção nº 169 da OIT, de 07 de junho de 1989, sobre povos indígenas e tribais em países independentes, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que estabelece em seu art. 2º que a consciência de identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições dessa Convenção, reconhecendo aos povos interessados, consoante o disposto em seu art. 14, os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam e exige que os governos adotem as medidas necessárias para determiná-las, bem como garantam a proteção efetiva desses direitos;

Considerando que, nos termos do art. 8(j) da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, as partes contratantes, devem, na medida do possível e conforme o caso, em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas, e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas;

Considerando os variados institutos jurídicos de natureza fundiária, além de diversos instrumentos administrativos e judiciais, que permitem o

reconhecimento da ocupação de territórios étnicos por comunidades tradicionais, abrangendo terras indígenas, quilombos, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, projetos de assentamentos agroextrativistas, concessões de direito real de uso, interdições judiciais ou administrativas de territórios étnicos, dentre outros;

Considerando que, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei nº 11.284/2006, o Poder Público poderá, com base em condicionantes socioambientais definidas em regulamento, regularizar posses de comunidades locais sobre as áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de **concessão de direito real de uso** ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação;

Considerando que, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.985/2000, a **Reserva Extrativista (RESEX)** é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade;

Considerando que, nos termos do art. 20 da Lei nº 9.985/2000, a **Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)** é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica, tendo como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações;

Considerando que o art. 68 do ADCT, que reconhece aos remanescentes de comunidades de **quilombos** a propriedade definitiva de suas terras, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos, deve ser interpretado à luz dos artigos 215 e 216 da Constituição,¹ uma vez que, para o total reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas, a garantia de seus territórios está intrinsecamente relacionada à preservação da identidade cultural desses grupos, na condição de formadores do processo civilizatório nacional;

Considerando que o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, em seu art. 2º, considera os remanescentes das comunidades dos quilombos 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, e em seus §§ 2º e 3º, respectivamente, **define as terras ocupadas por esses grupos como aquelas utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, e que para a sua medição devem ser levados em conta critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos**, atribuindo ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a incumbência de proceder à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 3º);

Considerando que a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal instaurou, através da Portaria nº 01/2009/6CCR, de 18/11/2009, Inquérito Civil Público para apurar a situação geral das políticas públicas destinadas à garantia do direito à terra das comunidades quilombolas no Brasil, a partir de constatações de que, das mais de 3.000 comunidades de remanescentes de quilombo no país, o Poder Público Federal, expediu até o momento apenas 105 títulos de propriedade de terras de remanescentes de quilombo, não tendo obtido o registro imobiliário de muitos deles, nem providenciado, na maior parte dos casos, a retirada dos ocupantes não

¹Compromisso de Brasília – V Encontro Nacional dos Membros do MPF que oficiam em matéria indígena e minorias reunidos em Brasília – 16 a 18 de out./2002.

quilombolas destas áreas, e ainda que a estrutura administrativa do INCRA voltada à questão quilombola é absolutamente insuficiente para o desempenho das suas atribuições na área, configurando-se um alarmante quadro geral relativo às políticas públicas voltadas ao atendimento da população quilombola, em especial da sua garantia do direito à terra, o que denota grave e sistemática violação a direitos fundamentais positivados na Constituição Federal e em tratados internacionais de que o Brasil é parte;

Considerando a escassez de informações e lacunas censitárias de que dispõe o Poder Público sobre as comunidades tradicionais, evidenciando o quanto a preocupação com essas coletividades ainda está ausente das formulações estratégicas governamentais, gerando inadequações nas políticas e ações públicas;

Considerando o princípio da subsidiariedade no Direito Administrativo, o qual compreende, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Parcerias na Administração Pública*, 2006, p. 34ss), “o respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja através dos indivíduos, seja através das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal”, e que, por outro lado, “em consonância com essa idéia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; em consequência, sob esse aspecto, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal. De outro lado, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos. E uma terceira idéia ligada ao princípio da subsidiariedade seria a parceria entre público e privado, também dentro do objetivo de subsidiar a iniciativa privada, quando ela seja deficiente.” Acrescenta a referida autora que “no âmbito interno, o princípio da subsidiariedade está na própria base da nova concepção de Estado de Direito Social e Democrático, ou seja, de um Estado em que os direitos fundamentais do homem já não constituem apenas uma barreira a atuação do Estado, como se via no período liberal, mas constituem a própria razão de ser do Estado. Cabe, então, a ele promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade e para isto é

necessário que se criem condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais”;

Considerando que a inexistência até o momento de qualquer reconhecimento da ocupação dos territórios étnicos pelas comunidades tradicionais não permite infringir seu direito à terra através da titulação a terceiros de áreas que se sobreponham a esses territórios, e que, nesse sentido, a Lei nº 11.284/2006, art. 6º, prevê que antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais deverão ser identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, por meio de criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, nos termos do art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária, ou outras formas previstas em lei;

Considerando as anexas Notas Técnicas nº 01 e 02/2009, elaboradas por Analista Pericial em Antropologia do Ministério Público Federal em Santarém/PA, que têm como objetivo indicar os potenciais riscos gerados às comunidades tradicionais e quilombolas em decorrência das ações do Programa Terra Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário;

Considerando levantamento realizado pelo Ministério Público Federal em Santarém/PA, apresentado nas tabelas anexas, o qual identificou 270 comunidades quilombolas atualmente identificadas segundo critérios de auto-atribuição e reconhecidas pelos entes públicos que tratam de matéria quilombola, ainda que eventualmente não tituladas, 245 comunidades quilombolas cuja identificação é incerta, havendo falta de informações sobre sua situação fundiária e ambiental; bem como 10 comunidades tradicionais potencialmente ameaçadas com os procedimentos de regularização de ocupações individuais em áreas urbanas e rurais previstas pela Lei nº 11.952/2009, que abrangem: comunidades ribeirinhas, apanhadores extrativistas, lavadeiras, castanheiros, pescadores, garimpeiros, quebradeiras de coco babaçu, grupos afroreligiosos, além de 1 interdição judicial de território ocupado pela comunidade tradicional de

Montanha Mangabal;

Considerando a falta de informações precisas e consolidadas quanto à identificação desses grupos, somada à morosidade dos processos administrativos de reconhecimento dos territórios das comunidades tradicionais e de titulação de suas terras, bem como dos processos judiciais que tutelam sua ocupação, o que configura um horizonte de possíveis conflitos fundiários à medida que avançam os trabalhos de regularização das ocupações, por meio do Programa Terra Legal, em atuação desde junho do corrente ano, nos Estados de Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Maranhão e Pará;

Considerando que a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, estabelece, em seu art. 13, que a regularização dos imóveis rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais **dispensa a vistoria prévia**, facultando, apenas, ao Ministério de Desenvolvimento Agrário ou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme o caso, determinar a realização da mesma (parágrafo único do art. 13);

Considerando que o art. 26, § 4º, da Lei nº 11.952/2009 estabelece que a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras públicas da União situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, mediante doação aos Municípios interessados ou mediante a concessão de direito real de uso realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **dispensa a vistoria da área**;

Considerando que o Decreto nº 6.992/2009, que regulamenta a Lei nº 11.952/2009 e dispõe sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, estabelece, em seu art. 10, que o Ministério do Desenvolvimento Agrário consultará apenas a Secretaria do Patrimônio da União, a Fundação Nacional do Índio, o Serviço Florestal Brasileiro, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e aos órgãos ambientais estaduais para definir as glebas a serem regularizadas;

Considerando que o Decreto nº 6.829/2009, que regulamenta a Lei nº 11.952/2009 e dispõe sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, estabelece, em seu art. 5º, que o Ministério do Desenvolvimento Agrário consultará apenas a Secretaria do Patrimônio da União, a Fundação Nacional do Índio, o Serviço Florestal Brasileiro, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades para destinar aos Municípios as áreas requeridas;

Considerando que a dispensa de vistoria das áreas e a consulta de um número restrito de autarquias federais antes da emissão dos títulos, nos termos da Lei nº 11.952/2009, cumulada com a ausência de informações precisas sobre os territórios das comunidades tradicionais, conforme levantamento realizado pelo Ministério Público Federal de Santarém/PA (anexo), poderá ensejar a sobreposição de títulos individuais em territórios de comunidades tradicionais ainda não tituladas;

DECIDE RECOMENDAR

ao **SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO** e ao **SECRETÁRIO-EXECUTIVO ADJUNTO EXTRAORDINÁRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL** que:

a) realize vistoria prévia à regularização fundiária das ocupações incidentes em imóveis rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais situados em áreas da União e das ocupações incidentes em terras públicas da União situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, localizadas no Estado do Pará;

b) realize a referida vistoria prévia em todos os municípios em que foram identificadas comunidades tradicionais, inclusive quilombolas, no Estado do Pará, consoante tabelas em anexo, as quais possuem caráter meramente exemplificativo;

c) diligencie, em cada um dos municípios do Estado do Pará, em busca de informações sobre a existência de comunidades tradicionais, inclusive aquelas remanescentes de quilombos, a fim de evitar a sobreposição de títulos individuais em territórios de comunidades tradicionais ainda não titulados;

Fixa-se o **prazo de 30 (trinta) dias** para o atendimento da presente recomendação. Requisita-se, desde logo, que, dentro desse lapso temporal, seja enviado **aos Órgãos do Ministério Público Federal em Belém, Santarém, Altamira e Marabá** informações sobre as providências tomadas.

O **Ministério Público Federal** adverte, ainda, que a presente recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os que se mantiverem inertes e que poderão, ainda, vir a ser responsabilizados por eventuais danos materiais e/ou morais suportados pela Administração Pública.

Santarém/PA, 27 de novembro de 2009.

Marcel Brugnara Mesquita
Procurador da República

Daniel César Azeredo Avelino
Procurador da República