



Número: **1002560-50.2021.4.01.3506**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Formosa-GO**

Última distribuição : **13/08/2021**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Desapropriação para Regularização de Comunidade Quilombola / Dec. 4887/2003**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
Procuradoria Federal no Estado de Goiás (REU)			
Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (REU)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (REU)			
FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (REU)			
PESSOAS INCERTAS E AINDA NÃO IDENTIFICADAS (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
68341 2483	16/08/2021 11:39	<a href="#">Inicial</a>	Inicial
68341 2485	16/08/2021 11:39	<a href="#">1.18.002.000141-2020-74 - Inicial ACP.Kalungas. Titulação e Tutela Possessória (1)</a>	Inicial

Inicial anexa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA VARA ÚNICA DA  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE FORMOSA/GO**

**Ref.: IC n. 1.18.002.000141/2020-74**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República infra-assinado, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no art. 129, inciso III da CF/88; no art. 6º, inciso VII, alínea “b”, e inciso XIV, alínea “f”, da Lei Complementar nº 75/93; bem como nas disposições da Lei nº 8.429/92, vêm à ilustre presença de Vossa Excelência propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER  
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

em desfavor do(a)

**UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, por meio da **PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DE GOIÁS**, a ser citada na pessoa do Procurador-Chefe da União em Goiás, com sede na Rua 10, esquina com Rua 9, Qd. F-7, Lts. 62/82, Setor Oeste, Goiânia/GO, CEP 74.120-020;

**ESTADO DE GOIÁS**, pessoa jurídica de direito público interno, por meio da **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**, a ser citado na pessoa do Procurador-Geral do Estado de Goiás, com sede na Rua 2, esquina com a Av. República do Líbano, Qd. D-2, Lts. 20/26/28, Setor Oeste, Goiânia/GO, CEP 74.115-120;

RUA FLORENTINO CHAVES Nº 112, CENTRO – LUZIÂNIA 72800-520 FONE: 55 (62) 9123-1150  
<http://www.prgo.mpf.gov.br/procuradoriasmunicipios/prm-luziania.html>  
[prmluzianiaformosa@prgo.mpf.gov.br](mailto:prmluzianiaformosa@prgo.mpf.gov.br)

D:\Documentos\Downloads\1.18.002.000141-2020-74 - Inicial ACP.Kalungas.Titulação e Tutela Possessória (1).odt



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

**INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA**, autarquia federal, por meio da **SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO - SR-28**, representada pelo Superintendente Regional, com sede no Setor de Garagens Oficiais Norte (SGON), Quadra 5, Lote 1, Via 60-A, Brasília-DF, CEP 70610-650;

**FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES**, fundação pública federal vinculada ao Ministério da Cidadania, que deve ser citada na pessoa de seu Presidente, com sede no Setor Comercial Sul – SCS Quadra 02, n. 256, Ed. Toufic, CEP 70.302-000, Brasília/DF; e

**PESSOAS INCERTAS E AINDA NÃO IDENTIFICADAS**, qualificadas como proprietárias, possuidoras, detentoras e invasoras de áreas de terras localizadas no interior do Sítio Histórico Kalunga, que abrange os Municípios de Cavalcante/GO, Monte Alegre de Goiás e Teresina de Goiás.

em razão dos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

## **1 – DO OBJETO**

A presente Ação Civil Pública tem por escopo **(i)** garantir à Comunidade Quilombola Kalunga a titulação definitiva de todas terras que compõem o seu Território – que abarca os Municípios goianos de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás – e que são por eles centenariamente ocupadas, bem como **(ii)** garantir a eles a integridade territorial e o direito de permanecer na posse de seu Território, segundo delimitação feita no Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID) elaborado pela FUNDAÇÃO PALMARES. Paralelamente, a vertente ação objetiva a **(iii)** preservação da dignidade, da identidade e da cultura dos integrantes da Comunidade Quilombola Kalunga, em razão da estreita relação desses direitos com seu território.

Com efeito, busca-se liminarmente a reintegração da Comunidade Quilombola Kalunga na posse de todas as áreas invadidas/esbulhadas, por meio da imposição de **obrigação de fazer e de não fazer a PESSOAS INCERTAS E AINDA NÃO IDENTIFICADAS**, a fim de que cessem os atos de esbulho/invasão praticados no interior do Território Quilombola Kalunga (TQK) e de que não realizem novos ilícitos dessa natureza, bem como por meio da cominação de **obrigação de fazer à UNIÃO, ao ESTADO DE GOIÁS, ao INCRA e à FUNDAÇÃO PALMARES**, para



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

que, em comunhão de esforços, adotem as providências administrativas necessárias para resguardar a integridade do TQK contra tais atos de esbulho/invasão, promovendo-se a identificação e a remoção dos esbulhadores/invasores das áreas esbulhadas/invasadas, em cumprimento à decisão de reintegração de posse, bem assim atuando ativamente no sentido de evitar novos ilícitos dessa espécie.

Por fim, também constitui objeto da vertente demanda a imposição de **obrigação de fazer ao INCRA**, para que conclua, em prazo razoável (que deverá ser fixado judicialmente), o(s) processo(s) administrativo(s) que visa(m) à titulação definitiva das terras inseridas no TQK e que ainda não foram tituladas (aproximadamente 138 mil hectares), **bem como ao ESTADO DE GOIÁS**, para que adote as providências necessárias para igualmente transferir aos kalungas a titularidade e a propriedade definitiva das terras devolutas incrustadas no TQK e que ainda não forma tituladas (aproximadamente 90 mil hectares), pois a simples concessão de direito real de uso e a mera cessão de posse não obedecem ao ordenamento jurídico brasileiro e não proporcionam a necessária segurança jurídica a esse povo.

**2 – DAS LEGITIMIDADES ATIVA E PASSIVA E DA COMPETÊNCIA FEDERAL**

Com supedâneo no objeto da vertente ação, delimitado no tópico precedente, aflora-se ululante a legitimidade da UNIÃO, do ESTADO DE GOIÁS, do INCRA e da FUNDAÇÃO PALMARES para figurarem no polo passivo do feito, pois o ordenamento jurídico pátrio conferiu a eles a obrigação constitucional e legal de promover e proteger os direitos indisponíveis dos quilombolas.

Deveras, a legitimidade passiva da UNIÃO decorre da competência constitucional comum do referido ente, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para “*zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público*” (art. 23 da CF). Nesse sentido, numa acepção mais ampla, na definição de patrimônio público insere-se o “*patrimônio cultural brasileiro*” (art. 216 da CF), cabendo ao Poder Público sua promoção e proteção (art. 216, § 1º da CF).

Ademais, a Constituição Federal tombou “*todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos*” (art. 216, § 5º da CF), aos quais cabe à UNIÃO



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

defender. Não fosse isso o bastante, é ainda competência comum e, portanto, também da UNIÃO, “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*” (art. 23, X da CF), entre os quais se enquadram os quilombolas.

De mais a mais, imperioso destacar que uma das razões invocadas pelo INCRA para justificar a demora na conclusão do(s) processo(s) de titulação do Território Kalunga e no ajuizamento das ações de desapropriação é a ausência de recursos financeiros para depósito prévio do valor das indenizações devidas aos expropriados. Nesse diapasão, sabe-se que a disponibilidade orçamentária do INCRA advém do Orçamento Geral da União (OGU), previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), cujo Projeto é apresentado pela Presidência da República ao Congresso Nacional. Desse modo, o retardo do ajuizamento das ações expropriatórias e a integral titulação do território aos Kalungas, decorrente da insuficiência orçamentária do INCRA para pagamento das indenizações, também deve ser imputado à UNIÃO.

Em outra senda, a legitimidade passiva do ESTADO DE GOIÁS advém da Lei Ordinária Estadual n. 11.409, de 21/01/1991, e da Lei Complementar Estadual n. 19, de 05/01/1996, que, ao disporem sobre o Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga, preconizam, de forma absolutamente idêntica em seus arts. 3º, que o Estado de Goiás tem, em síntese, o dever impositivo de garantir a propriedade e a posse exclusiva dos kalungas sobre seu território, a integridade do TQK, a dignidade e a identidade histórico-cultural desse povo, *in verbis*:

Art. 3º - Para cumprir o disposto nesta lei complementar, é dever do Estado de Goiás, com referência ao sítio histórico:

I - **garantir** às pessoas mencionadas no artigo anterior **a propriedade exclusiva, a posse e a integridade territorial** da área delimitada e **protegê-la contra esbulhos possessórios, o trânsito, as incursões e sua utilização por quem não se enquadrar na definição do mencionado dispositivo**, podendo para tanto, proceder às necessárias desapropriações;

II - **atuar**, preferencialmente, em ação conjunta com os seus habitantes e os Municípios de Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás, **estabelecendo**, de forma articulada, **medidas e mecanismos que visem a proteção e defesa do patrimônio cultural**;

III - prestar aos seus habitantes assistência médica, social e educacional gratuita e **apoiar as suas reivindicações, que visem a sobrevivência, auto-determinação e preservação de sua identidade histórico-cultural**.

Aliás, esses mesmos diplomas legais estaduais determinam que o Estado de Goiás



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

emita títulos definitivos de propriedade em favor dos kalungas, inclusive em relação às glebas devolutas, que deverão ser arrecadadas, *ex vi* dos seus arts. 4º (redação idêntica nas duas leis):

Art. 4º - **As glebas de terras** compreendidas na área delimitada no parágrafo único do art. 1º **que não pertencerem às pessoas mencionadas no art. 2º serão desapropriadas e, em seguida, emitidos os títulos definitivos em favor dos habitantes do sítio histórico** com cláusula de inalienabilidade vitalícia, só transferíveis por sucessão hereditária.

Parágrafo único - Quanto às posses, observar-se-á o seguinte:

I - se estiverem as glebas ocupadas pelas pessoas mencionadas no art. 2º, serão elas regularizadas em favor destas e expedidos os respectivos títulos;

II - **as glebas de terras devolutas, ocupadas a qualquer título por pessoas que não se enquadrem na definição do art. 2º, serão arrecadadas e desocupadas, depois de indenizados** os seus ocupantes pelas benfeitorias úteis e necessárias.

Seguindo em frente, a legitimidade passiva do INCRA está respaldada em sua atribuição de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, *ex vi* o disposto no art. 3º do Decreto n. 4.887/2003, complementado pela Instrução Normativa n. 57/2009 da própria autarquia.

Ademais, a legitimidade passiva do INCRA também decorre do fato de que, em razão de sua mora desarrazoada no cumprimento desse seu mister, os conflitos fundiários dentro do TQK estão cada vez mais frequentes, circunstância que está causando permanentes danos aos Kalungas, aos seus modos de viver, à sua cultura e à integridade de seu território, circunstância que impõe que a autarquia adote alternativas que visem contornar essa situação e minorar o problema enfrentado pela comunidade.

Outrossim, a legitimidade passiva da FUNDAÇÃO PALMARES decorre do fato de que incumbe a essa fundação a promoção e a preservação “*dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira*” (art. 1º da Lei n. 7.668/1988), do “*patrimônio cultural afro-brasileiro e da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos*” (art. 1º, inciso IV do Regimento Interno), bem como a adoção de medidas que contribuam para a valorização da história e das manifestações culturais e artísticas negras brasileiras como patrimônios nacionais.

Além disso, essa fundação, por meio de seu Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro, é responsável “*pela mediação de conflitos em que essas [comunidades*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

*remanescentes de quilombo (CRQ)] se encontram envolvidas”<sup>1</sup>.*

Assim, com fulcro em suas competências constitucionais e legais, a UNIÃO, o ESTADO DE GOIÁS, o INCRA e a FUNDAÇÃO PALMARES possuem o dever-poder de praticar atos que visem à titulação definitiva dos Kalungas no domínio de suas terras, à proteção da posse e da integridade do Território Kalunga e à preservação da dignidade, da identidade e da cultura quilombola.

Por fim, a legitimidade passiva das PESSOAS INCERTAS E AINDA NÃO IDENTIFICADAS decorre do fato de elas serem inconstitucional e ilegalmente proprietárias, possuidoras, detentoras ou invasoras de terras localizadas no interior do TQK, e que serão diretamente afetadas pela ordem de reintegração de posse em favor dos Kalungas.

De outro turno, a legitimidade ativa do Ministério Público Federal se avulta inequívoca com fundamento no seu dever constitucional e legal de buscar a adequada tutela dos direitos transindividuais indisponíveis das minorias étnicas remanescentes de quilombo, nos termos do art. 127, *caput*, da Constituição Federal e do art. 6º, inciso VII, alínea “c” da Lei Complementar n. 75/1993.

Por consequência, a competência da Justiça Federal para apreciar o presente feito decorre do disposto no art. 109, inciso I da Constituição Federal, em vista da presença da União, de órgão federal, de autarquia e fundação públicas federais nos dois polos da ação, fato inquestionável e que carece de maiores divagações.

### **3 – DOS FATOS**

A Comunidade Quilombola Kalunga foi reconhecida como sítio histórico e patrimônio cultural primeiramente pela **Lei Ordinária Estadual n. 11.409, de 21/01/1991**, e depois pela **Lei Complementar Estadual n. 19, de 05/01/1996**, ambas do Estado de Goiás. Posteriormente, a FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, pela **Portaria n. 04/2000, de 14/07/2000**, expediu o Título de Reconhecimento de Domínio em favor da Comunidade Quilombola Kalunga, e, pela **Portaria n. 07/2005, publicada no Diário Oficial da União em 19/04/2005**, certificou a Comunidade Kalunga como remanescente de quilombo. Por fim, o **Decreto Presidencial de 20 de**

1 Disponível em <[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=44590](http://www.palmares.gov.br/?page_id=44590)>. Acesso em 04/09/2020.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

**novembro de 2009** “*Declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo ‘Território Quilombola Kalunga’, situado nos Municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás, Estado de Goiás*”.

Entretanto, o Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID) do Território Kalunga foi elaborado por grupo técnico criado pela FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (e não pelo INCRA), aprovado por despacho de seu então Presidente, em 12/08/1998, e publicado no Diário Oficial da União n. 154, de 13/08/1998. Ou seja, **as fronteiras do Território Quilombola Kalunga (TQK) já foram reconhecidas e devidamente delimitadas pelo Poder Público.**

Após isso, as atividades de delimitação, demarcação e titulação, até então pertencentes à FUNDAÇÃO PALMARES, foram transferidas ao INCRA pelo Decreto n. 4.887/2003. Com esse respaldo, em 10 de março de 2004, o INCRA deflagrou o processo administrativo n. 54.700.000189/2004-12, cujo objeto é titulação definitiva das terras reivindicadas por tal agrupamento.

Entretanto, tal processo administrativo – instaurado em 2004! – tramitou perante o INCRA a passos deveras lentos e foi arquivado em 12/08/2019 sem qualquer conclusão, ou seja, sem realização de seu objetivo final (qual seja, a titulação definitiva), eis que o INCRA reputou conveniente que cada imóvel particular tivesse um procedimento administrativo de regularização distinto e individual, pois eles estariam em diferentes estágios processuais de regularização.

Nesse compasso, as justificativas sempre apresentadas pela autarquia agrária para justificar a demora na titulação das terras kalungas são a falta de suporte técnico e de pessoal qualificado e a ausência de recursos financeiros (principalmente para depósito prévio do valor das indenizações).

Apenas a título de exemplificação, o Território Kalunga possui aproximadamente **262 mil hectares**, dos quais:

- ➔ aproximadamente **160.500 hectares são oriundos de propriedades privadas** (dos quais 22.490 foram titulados);
- ➔ aproximadamente **101.500 hectares são oriundos de terras devolutas do ESTADO DE GOIÁS** (dos quais 11.508 foram titulados);



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

Dos 262 mil hectares que integram o TQK, **apenas aproximadamente 34 mil hectares foram titulados definitivamente** à comunidade, sendo:

- aproximadamente **22.490 hectares** titulados definitivamente **pelo INCRA**, por meio da emissão de Títulos de Reconhecimento de Domínio Coletivo e Pró-Indiviso; e
- aproximadamente **11.508 hectares** titulados definitivamente **pelo ESTADO DE GOIÁS**, por meio de títulos emitidos a famílias kalungas pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (IDAGO).

O restante do território **não titulado**, ou seja, **ainda pendente de regularização fundiária**, corresponde a **aproximadamente 228 mil hectares** e pode ser assim dividido:

- glebas particulares já objeto de ações de desapropriação<sup>2</sup> ajuizadas pelo INCRA: **34.958 hectares**<sup>3</sup>, sendo que, dessas:
  - **20.892 hectares** tiveram direito real de uso concedido pelo INCRA à AQK, sob condição resolutiva, por meio de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU);
  - **6.204 hectares** atualmente estão com CCDRUs minutadas em favor da AQK, mas ainda não foram assinadas;
  - **7.862 hectares** ainda não tem CCDRU sequer minutada (esta área corresponde a quatro imóveis que foram objeto de ações expropriatórias negadas com fundamento na caducidade do decreto expropriatório);
- glebas particulares que sequer foram/são objeto de ação de desapropriação ajuizada pelo INCRA: **103.052 hectares**;
- glebas devolutas arrecadadas pelo ESTADO DE GOIÁS, cuja *posse* foi cedida à AQK por meio de Escrituras de Cessão de *Posse*: **77.896 hectares**;
- glebas devolutas arrecadadas pelo ESTADO DE GOIÁS, cuja posse sequer foi

2 Algumas dessas ações foram julgadas improcedentes por caducidade do decreto expropriatório, conforme se verá adiante.

3 A área total dos imóveis que já foram objeto de ação de desapropriação pelo INCRA soma **57.449,24** hectares, sendo que **22.490,85** já foram titulados definitivamente, restando, pois, **34.958,39** pendente de regularização fundiária.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

formalmente cedida à AQK: **8.911 hectares**;

→ glebas devolutas identificadas e ainda não arrecadadas para fins de titulação (Loteamento Moleque): **3.102 hectares**.

Abre-se parênteses para registrar que todas as medidas aqui mencionadas estão em números arredondados (para cima ou para baixo), muitas vezes aproximados, eis que, em alguns casos, a definição da medida exata das glebas dependerá de perícia a ser feita no bojo desta ação.

Pois bem. Como se infere das informações acima, extraídas de tabela que instrui esta exordial, e do mapa cartográfico também anexado, datado de setembro/2020, a maior parte do Território Kalunga, hodiernamente, é composto de glebas particulares e devolutas não tituladas – respectivamente 138 mil hectares e 90 mil hectares (total: 228 mil hectares) –, sendo que *parte* dessas terras, como visto em linhas volvidas, foi objeto de cessão de posse pelo ESTADO DE GOIÁS (via escritura) ou concessão de direito real de uso pelo INCRA (via CCDRU), o que, como se verá adiante com mais vagar, não se confunde com titulação (transferência de propriedade) e não soluciona o problema fundiário do TQK.

Importante assinalar que o INCRA retarda seu dever-poder de demarcar e titular os territórios quilombolas *mesmo quando há orçamento para depósito do valor das indenizações* aos proprietários particulares, tanto que os pedidos de algumas ações de desapropriação por ele ajuizadas estão sendo julgados improcedentes pelo juízo dessa Subseção Judiciária de Formosa com fundamento na caducidade do decreto presidencial expropriatório<sup>4</sup>. Ou seja, o INCRA, de maneira desarrazoada, demora demasiadamente em ajuizar as ações de desapropriação, o que vem acarretando a celeuma jurídica ora citada.

Ademais, reforça a conclusão acerca do evidente descaso e da omissão ilícita do INCRA no trato do tema, o fato de a autarquia ter informado a este *Parquet* que as atividades de delimitação, demarcação, titulação e desintrusão tratem-se de “*atividade[s] nova[s]*” para a autarquia, pois lhe foram transferidas ‘apenas’ em 2003 (pelo Decreto n. 4.887/2003) e, por isso, “*não dispõe de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação para nortear o trabalho e nem de um conhecimento prévio da realidade ali existente, para um melhor planejamento e execução*”

<sup>4</sup> O juízo da SSJ/Formosa vem entendendo que, à luz do art. 3º da Lei n. 4.132/62, a ação de desapropriação para regularização do Território Quilombola Kalunga deveria ser ajuizada no interregno de 2 anos após a expedição do decreto. Entretanto, este *Parquet*, com as vênias devidas, não coaduna com tal entendimento e, por isso, está recorrendo das sentenças.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

*mais eficaz do objeto proposto”* (Ofício n. 54933/2020/SR9280DFE-G/SR9280DFE/INCRA-INCRA, de 15/9/2000).

Com efeito, é inadmissível que, mesmo já transcorridos 18 (dezoito) anos em que as funções de delimitação, demarcação e final titulação de territórios quilombolas foram transferidas ao INCRA (o que ocorreu em 2003), esta autarquia venha alegar que não possui conhecimento da realidade do Território Kalunga e que sequer detém a cópia do RTID elaborado pela FUNDAÇÃO PALMARES. Deveras, não se pode conceber a ideia, pois absolutamente desarrazoada, de que 18 (dezoito) anos não foram suficientes para se conhecer a realidade dos Kalungas, se promover o treinamento e a qualificação de seu corpo técnico e se planejar a solução da questão fundiária.

Aliás, o próprio INCRA, no bojo do Ofício n. 54933/2020/SR9280DFE-G/SR9280DFE/INCRA-INCRA, de 15/9/2000, reconheceu que “*a função do INCRA SR/28, como posto, é fazer a obtenção e desintrução do território Kalunga, ou seja, retirar os não-quilombolas da área*”, todavia, justifica sua prolongada mora na falta de recursos financeiros, falta de recursos humanos qualificados e ausência de capacidade técnica (por ser política diferente da reforma agrária). Mais uma vez vale aqui repisar: a atribuição para tal proceder foi conferida ao INCRA em 2003, ou seja, há 18 (dezoito) anos, sendo descabida qualquer alegação de se tratar de atividade nova, para justificar a falta de capacitação dos seus recursos humanos para lidar com a matéria.

É certo que o INCRA emitiu alguns Contratos de Concessão de Direito Real de Uso – CCDRUs em favor de quilombolas, todavia, tais instrumentos retratam direitos reais *resolúveis* e que não transferem o domínio das terras quilombolas, o que acontece apenas com a titulação definitiva, que tem caráter perene, coletivo e pró-indiviso e com a desintrução dos ocupantes não kalungas. Muito embora o instituto em referência seja qualificado como direito real (art. 1.225, inciso XII do Código Civil), ele não equivale à propriedade, mas apenas confere ao seu titular direitos de gozo e fruição sobre o imóvel alheio.

Nessa mesma linha, os doutrinadores Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho ressaltam que a concessão de direito real de uso não se confunde com o direito real de propriedade, *in verbis*:

A concessão de direito real de uso também tem um acentuado matiz publicista, na perspectiva da função social, tratando-se de um **direito real assemelhado, posto não idêntico, à propriedade**, pelo qual o concessionário poderá usar o imóvel para finalidades úteis, socialmente relevantes. (in: Manual de Direito



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

Civil, Saraiva, 4ª ed., p. 1733) – destaque inserido

A disciplina normativa do instituto em questão está insculpida no art. 7º do Decreto-lei n. 271/1967, com a redação alterada pela Lei n. 11.481/2007, que realça sua natureza resolúvel::

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por **tempo certo ou indeterminado**, como direito real **resolúvel**, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

(...)

§ 3º **Resolve-se a concessão antes de seu termo**, desde que o concessionário de ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

No caso concreto, essa conclusão é reforçada pelo título do CCDRU firmado entre o INCRA e a Associação Quilombo Kalunga - AQK, denominado “*Contrato de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo, Sob Condição Resolutiva*”, bem como seu item VII que prevê que “*o presente Contrato poderá ser rescindido se descumpridas quaisquer das cláusulas nele contidas ou pela inobservância das normas legais que regem a matéria, observados o contraditório e a ampla defesa e nos casos de revogação da imissão na posse*”.

Nessa confluência, todo esse descaso, essa demora e essa negligência do INCRA – na condução e conclusão do(s) processo(s) administrativo(s) e no ajuizamento das ações de desapropriação – vêm retardando demasiadamente a efetivação do direito fundamental dos Kalungas à titulação integral e definitiva de seu território, circunstância que acarreta graves consequências de ordem social e cultural, potencializa a vulnerabilidade e a hipossuficiência desse povo tradicional, fortalece o conflito fundiário no local, o que impacta diretamente na dignidade, na integridade e na identidade dos Kalungas enquanto minoria étnica.

Com efeito, no dia 1º de julho de 2020, às 13h30, o representante do Ministério Público Federal signatário realizou reunião virtual, pelo aplicativo Google Meet, com representantes e lideranças da Associação Quilombola Kalunga (AQK) – mídia em anexo.

Na ocasião, a **Dra. Andréa Gonçalves Silva**, advogada da associação, relatou que é frequente a ocupação indevida do Território Quilombola Kalunga (TQK) por indivíduos não



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

quilombolas, mormente (mas não exclusivamente) nas fazendas onde não houve titulação e onde as desapropriações ainda não foram concluídas (ou sequer foram iniciadas), a exemplo das Fazendas Bonito e Vista Linda. Esclareceu que, inclusive as terras nas quais o INCRA já foi liminarmente imitado na posse no bojo de ações de desapropriações, bem como as áreas já tituladas à comunidade são alvo de frequentes invasões. Destacou que, não obstante isso, a autarquia agrária, ciente das ocorrências, se mantém inerte diante da situação. Salientou que existem mais de 140 (cento e quarenta) imóveis a serem expropriados, porém, foram ajuizadas apenas 21 (vinte e uma) ações com esse desiderato. Por fim, aduziu que os Kalungas são constantemente ameaçados pelos esbulhadores/invasores e, por isso, encontram grandes dificuldades para se aproximarem das glebas esbulhadas/invasidas a fim de produzirem provas do ilícito (por meio de fotos ou vídeos).

Além disso, **Durval Mota**, engenheiro agrônomo da AQK, destacou que os invasores adentram no TQK a força e que alguns deles desmatam a vegetação local. Declarou que há mais de 2 (dois) anos a AQK vem insistindo com o INCRA para que os invasores sejam notificados a se retirarem dos locais ilícitamente por eles ocupados, todavia, afirmou que a omissão do INCRA no trato do problema é recorrente, que a autarquia realizou apenas duas notificações até o momento, e, mesmo assim, não envidou esforços para remover os esbulhadores/invasores. Assentou, por fim, que nos dias atuais a omissão do INCRA se acentuou sob a justificativa da pandemia causada pela Covid-19.

Ainda nessa mesma reunião, **Jorge Moreira**, presidente da Associação Quilombola Kalunga (AQK), reafirmou que os Kalungas não conseguem barrar os esbulhos em razão da agressividade dos esbulhadores/invasores e, por isso, eles (kalungas) têm receio de se aproximarem dos locais invadidos. Informou que muitos invasores desmatam a área e que a intenção deles é apenas vender o terreno como se fossem seus. Por fim, noticiou que as invasões aumentaram com a pandemia ocasionada pela Covid-19.

Acrescente-se que, em 15/03/2021, a Associação Quilombo Kalunga, por intermédio de sua advogada, informou a esta Procuradoria as recentes *invasões/esbulhos ainda não solucionadas e não judicializadas* incidentes sobre a **(1) Fazenda Pé do Morro, a (2) Fazenda Panorama Gleba 2, a (3) Fazenda Saco Gleba 2 Lote 3, a (4) Fazenda Vista Linda Gleba 4, a (5) Fazenda Bonito Gleba 3, a (6) Fazenda Larga da Boa Vista, a (7) Fazenda Pequi e a (8) Fazenda Alagoas**, sem poder precisar ao certo as datas das invasões.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

Noticiou, ainda, que foram ajuizadas pela Associação Quilombo Kalunga (AQK) algumas ações possessórias respectivas a outras glebas perante o juízo estadual da comarca de Cavalcante/GO, o qual têm declinado de sua competência em favor da Justiça Federal. Essas ações são as seguintes:

(9) n. 5124027-21.2018.8.09.0031 – ajuizada em face de José Vieira da Silva e Outros, visando à reintegração na posse da Fazenda Engenho do Santo Antônio;

(10) n. 5167461-89.2020.8.09.0031 – ajuizada em face de José Iremar Viana Leal e Irisvan Batista Ribeiro, visando à imissão na posse da Fazenda Santo Estevão;

(11) n. 5479748-45.2019.8.09.0031 – ajuizada em face de Olinda Aparecida Abreu, visando à imissão na posse da Fazenda Paciência; e

(12) n. 5356699-30.2020.8.09.0031 – ajuizada em face de Domingo Bispo dos Santos, visando à reintegração na posse da Fazenda Buracão (Fazenda Círculo R e L).

Comunicou, igualmente, a existência de duas ações possessórias em trâmite perante a Vara Federal da Subseção Judiciária de Formosa, também aforadas pela AQK, quais sejam:

(13) n. 1000207-37.2021.4.01.3506 – ajuizada em face de Josemir de Torres e Outros, visando evitar a iminência de turbacão/esbulho na posse da Fazenda Capivara (tutela inibitória). *Em relação a esta, a associação noticiou também que o particular esbulhador proferiu ameaças em face do ocupante quilombola; e*

(14) n. 4187-58.2011.4.01.3506 – ajuizada em face de Manuel Lourenço Ramos, visando à reintegração na posse da Fazenda Incavidade.

Portanto, até o que se sabe no momento, existem ao menos 14 (catorze) conflitos possessórios instalados e em andamento pertinentes a pessoas não quilombolas pretendendo fixar posse em glebas inseridas no TQK, o que evidencia o notável risco a que a comunidade está submetida, em grande parte ocasionado pela demora desarrazoada e ilícita do INCRA na condução e na conclusão do(s) processo(s) de titulação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

Deveras, a Comunidade Kalunga vive diuturnamente uma situação real de invasões/esbulhos e ameaças, tanto por parte de proprietários, possuidores e detentores de terras particulares (ainda não desapropriadas), encrustadas no TQK, quanto por parte de terceiros que não possuem qualquer relação com o Território, mas que mesmo assim o invadem. Aliás, várias são as notícias de invasão do TQK por pessoas não quilombolas, algumas delas armadas, com o objetivo de fixar residência em determinadas áreas de seu interior e de derrubar a vegetação nativa.

Como se nota, os invasores têm constantemente esbulhado a posse dos Kalungas de glebas inseridas no Sítio Histórico, segundo delimitação e demarcação feitas pelo INCRA/SR-28. Com efeito, tanto **(i)** proprietários, possuidores ou detentores de terras particulares (ainda não desapropriadas) inseridas no território praticam o esbulho ao realizar atividades (econômicas ou não) *para além das fronteiras de suas glebas, passando a adentrar, pois, nas áreas já tituladas aos Kalungas*, quanto **(ii)** terceiros que não possuem nenhum vínculo com o território (nem mesmo na qualidade de proprietários, possuidores ou detentores de terras nele inseridas) invadem, desautorizadamente, o Sítio Kalunga e se apossam clandestinamente de parcela do território para aí estabelecerem moradia, praticar algum tipo de atividade econômica, desmatar ou mesmo vender como se suas fossem.

Desta feita, torna-se imperiosa e urgente a intervenção do Poder Judiciário a fim de que os Quilombolas Kalungas sejam liminarmente reintegrados na posse das parcelas de seu Território que foram invadidas/esbulhadas por não-quilombolas, medida necessária a garantir a dignidade, a integridade e a cultura quilombola.

Seguindo em frente, o problema fundiário envolvendo o Território Kalunga não se resume às invasões e às propriedades particulares não desapropriadas e não tituladas.

Com efeito, para além disso, aflora-se um segundo ponto importante a ser considerado, qual seja, a situação das **terras devolutas** pertencentes ao ESTADO DE GOIÁS, que também estão situadas no interior do TQK.

Nesse particular, dos cerca de 228 mil hectares de todo o TQK ainda pendentes de titulação, cerca de 90 mil hectares (ou seja, quase 40%) são constituídos por áreas devolutas.

Em relação a elas, é certo que o ESTADO DE GOIÁS, por meio de *Escrituras Particulares de Transferência Gratuita de Direitos de Posse*, efetuou a transferência da **posse** de





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

parte delas à Associação Quilombo Kalunga (aproximadamente 77.896 hectares), como foi o caso da gleba Moleque, da gleba Vão de Almas, da gleba Serra da Contenda (reserva biológica), da gleba Corrente de Cima (ou Pé do Morro) e da gleba Paciência, todavia, mais certo ainda é que essa a simples transferência da **posse** não respeita o comando constitucional (art. 68 do ADCT), que é claro em garantir aos quilombolas o direito **de propriedade definitiva** sobre todo o seu território demarcado.

Ademais, também os arts. 3º, incisos I tanto da Lei Ordinária Estadual n. 11.409/1991, quanto da Lei Complementar Estadual n. 19/1996, são claros em garantir aos quilombolas o **direito de propriedade exclusiva e integridade territorial sobre toda a área delimitada, o que inclui, pois, as terras devolutas nela incrustadas**. Vejamos a redação desses dispositivos (que é idêntica nas duas leis):

Art. 3º - Para cumprir o disposto nesta lei complementar, **é dever do Estado de Goiás**, com referência ao sítio histórico:

I - garantir às pessoas mencionadas no artigo anterior **a propriedade exclusiva, a posse e a integridade territorial da área delimitada** e protegê-la contra esbulhos possessórios, o trânsito, as incursões e sua utilização por quem não se enquadrar na definição do mencionado dispositivo, podendo para tanto, proceder às necessárias desapropriações;

Não se pode descuidar que o direito possessório é, por natureza, transitório e efêmero. Ou seja, aquele que concedeu/transferiu a outrem o exercício do direito de possuir certa coisa, o faz em caráter precário, sujeito, portanto, a um termo que pode ou não ser previamente estipulado no instrumento de cessão/concessão/transferência. Observa-se, pois que o direito de posse é “menor” que o direito de propriedade, inferência que é reforçada pelo próprio Código Civil, cujo art. 1.196 preconiza ser possuidor aquele que exerce apenas “*algum dos poderes inerentes à propriedade*” (art. 1.196 do Código Civil).

Desta feita, nota-se que a mera concessão possessória feita pelo ESTADO DE GOIÁS de parte de suas terras devolutas não respeita o comando cogente insculpido no art. 68 do ADCT e nos arts. 3º, inciso I da Lei Ordinária Estadual n. 11.409/1991 e da Lei Complementar Estadual n. 19/1996. Ao contrário, malfere-os, ainda mais quando se leva em consideração que o direito de propriedade dos quilombolas sobre suas terras, reconhecido expressamente pela Constituição Federal de 1988, goza de uma proteção ainda mais especial, eis que, ao ser tachado com a cláusula de “*definitividade*” (“*propriedade definitiva*”), qualifica-se como **direito fundamental absoluto**, isto é, irrenunciável, inalienável, intransmissível e acima de qualquer



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

outro direito de propriedade, **vedado qualquer tipo de norma ou ato que restrinja seu alcance.**

O direito de propriedade dos quilombolas sobre seu Território sobrepõe-se, inclusive, às propriedades públicas, no caso, às terras devolutas do ESTADO DE GOIÁS, circunstância que impõe a esse ente público de direito interno a adoção de providências legislativas (se for o caso) e administrativas necessárias com o fito de regularizar a questão em apreço, ou seja, promover a transferência das terras devolutas à propriedade definitiva dos kalungas, por ser exigência constitucional e legal.

Por oportuno, vale acrescentar que tais glebas devolutas do ESTADUAIS também foram desapropriadas pela UNIÃO pelo mesmo Decreto Presidencial de 20 de novembro de 2009.

Como cediço, bens públicos podem ser objeto de desapropriação pelo ente de maior gradação. Ou seja, a União pode desapropriar bens dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mas estes não podem desapropriar bens da primeira. Da mesma forma, os Estados podem desapropriar bens dos Municípios, mas o inverso não ocorre.

Assim, o Decreto Presidencial de 20 de novembro de 2009, ao declarar “*de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo ‘Território Quilombola Kalunga’, situado nos Municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás, Estado de Goiás*”, com área total de 261.999,6987 hectares, estabeleceu todo seu perímetro e seus limites, dentro dos quais estão situadas as terras devolutas do ESTADO DE GOIÁS.

Aliás, o próprio art. 2º do mencionado decreto faz expressa menção às terras de domínio público inseridas no TQK, dizendo que, em relação a elas, não haverá indenização aos particulares que eventualmente as estivessem ocupando. Vejamos:

Art. 2º Este Decreto, independentemente de discriminação ou arrecadação, não outorga efeitos indenizatórios a particular, em relação a áreas de domínio público, constituído por lei ou registro público, e a áreas cujo domínio privado esteja colhido por nulidade, prescrição, comisso ou tornado ineficaz por outros fundamentos, excetuadas as benfeitorias de boa-fé por lei autorizadas, excluindo-se ainda dos seus efeitos os semoventes, as máquinas e os implementos agrícolas.

Além disso, o art. 3º autoriza o INCRA a promover e executar a desapropriação de toda a área do TQK, ou seja, da integralidade dos 262 mil hectares.

#### **4 – DO DIREITO**

A matéria versada nesta demanda afeta diretamente a cultura negra, seu patrimônio cultural e os valores materiais e imateriais portadores de referência à identidade e à memória das



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

tradições afro-brasileiras e da própria garantia de subsistência dos Kalungas, direitos indisponíveis esses que vem sendo persistentemente ameaçados e violados ao longo do tempo pela perda de parcela de seu Território, em grande parte ocasionado pela negligência/omissão/inércia do Poder Público (UNIÃO, ESTADO DE GOIÁS, INCRA e FUNDAÇÃO PALMARES) em exercer seus misteres constitucionais e legais de tutelar e promover a vida e a dignidade dos quilombolas e a cultura afro-brasileira (em suas formas de expressão e seus modos de criar, fazer e viver), direitos esses que reclamam a proteção do seu Território, bem como de diminuir os conflitos aos quais essa comunidade é cotidianamente submetida.

Essa omissão/negligência/inércia ilícita infringe os arts. 215 e 216 da Constituição Federal, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei Ordinária Estadual n. 11.409, de 21/01/1991, a Lei Complementar Estadual n. 19, de 05/01/1996, ambas do Estado de Goiás, a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 5.051/2004, com *status* de norma supralegal), o Decreto n. 4.887/2003 e a Instrução Normativa INCRA n. 57/2009.

De plano, é de se ter em conta que os direitos de propriedade e de posse dos remanescentes de quilombos sobre suas terras configuram **direito fundamental**, pois necessários para assegurar sua existência digna, sua integridade e identidade, bem como tem lastro constitucional, assentando-se nos arts. 5º, § 2º, 215 e 216 da Carta da República, assim como no art. 68 do ADCT, razão pela qual a decisão que, no bojo de processo administrativo ou judicial, reconhece o domínio dos quilombolas sobre determinado Território, tem natureza meramente declaratória, ostentando, precisamente por isso, efeitos *ex tunc*. Consectariamente, tais direitos de propriedade e de posse devem ser assegurados independentemente da titulação das terras.

O próprio Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 3.236/DF, que atacava o Decreto n. 4.887/2003, reconheceu, por meio do voto de vários Ministros, a qualidade de **direito fundamental dos quilombolas que está imbricado no reconhecimento de seu Território**. Com efeito, os Ministros foram categóricos ao aduzirem que o reconhecimento do Território aos quilombolas transcende e muito o “mero” direito social à moradia, eis que a vinculação das comunidades negras afugentadas e isoladas com sua terra é elemento essencial para a manutenção de sua existência e reprodução, que são aspectos de direito cultural e intergeracional, que constituem a própria principiologia da República Federativa do Brasil, calcada na dignidade da pessoa humana e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

no pluralismo. Em outras palavras, **sem Território não há proteção aos quilombolas**, observou a Suprema Corte com apoio em vasto material antropológico, sociológico e histórico.

Tal indicativo é importante pois, se uma decisão que reconhece a propriedade da comunidade quilombola sobre um imóvel por ela ocupado a considera, para todos os efeitos, uma “*aquisição originária*”, ela, ao fim e ao cabo, suplanta, para todos os efeitos civis, quaisquer outros direitos que particulares procuram exercer com base em fundamentos diversos, como o de propriedade e de posse civis.

Trata-se, de fato, de consequência condizente com a percepção de que a propriedade e a posse das comunidades tradicionais, por serem institutos de Direito Constitucional, não se confundem com a propriedade e a posse reguladas pelo Direito Civil e, por isso, não se sujeitam ao regime comum de proteção possessória. Ao revés, trata-se de propriedade e de posse tradicionais, com lastro constitucional, como já assentado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.236/DF, acima mencionada, bem como no aresto abaixo transcrito, versante sobre os direitos dos índios às suas terras, *in verbis*:

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

Essa proteção especial dada à propriedade e à posse quilombola justifica-se porque, como se sabe, ela é mais do que um direito meramente patrimonial, alcançando uma condição indispensável para assegurar a existência digna dessa minoria étnica, isto é, para garantir seus modos próprios de ser, fazer e viver.

Desse modo, o art. 68 do ADCT, ao dispor que “*aos remanescentes dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*”, busca assegurar o respeito a essas comunidades, a possibilidade de que possam continuar se reproduzindo segundo suas próprias tradições culturais e garantir, também, a efetiva participação delas em uma sociedade pluralista.

Em outras palavras, falar em território para as comunidades remanescentes de quilombo implica reconhecer que o direito à propriedade transcende à questão meramente domínial,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

configurando-se como um verdadeiro direito étnico-cultural. É que a garantia dos direitos à propriedade e à posse dos quilombolas deve levar em conta a estreita relação existente entre a terra e suas tradições e expressões culturais, seus costumes e línguas, suas artes e rituais, seus conhecimentos relacionados com a natureza, suas artes culinárias, seu direito consuetudinário, sua vestimenta e seus valores.

Repise-se, por oportuno, que a relação dessas comunidades com a terra não é uma relação apenas de apropriação, mas, principalmente, de espaço necessário à reprodução física, social, econômica e cultural, o que inclui não só a área destinada à moradia, mas também aquela reservada ao plantio, à caça, à pesca, dentre outras práticas tradicionais. Desta feita, privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, sugado pela sociedade envolvente.

Assim, a supracitada norma constitucional impõe ao Estado o dever de adotar mecanismos e de criar políticas públicas efetivas que busquem o reconhecimento das comunidades, a demarcação, delimitação e titulação do seu território, bem assim a proteção dessas terras ocupadas por eles, pois de nada adianta reconhecer o domínio sem que tal reconhecimento venha acompanhado da proteção necessária à garantia do regular exercício do direito de propriedade, incluindo aí a proteção possessória, bem como do modo de viver da comunidade.

Com efeito, há de se conferir interpretação teleológica ao art. 68 do ADCT, o qual não se limitou a ordenar ao Estado Brasileiro que adotasse as medidas necessárias à transferência definitiva da propriedade às comunidades étnicas em questão, mas também conferiu aos remanescentes dos quilombos o direito à posse dela.

Aliás, diante dos princípios da efetividade da Constituição e da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º da CF), prevalece o entendimento de que o citado art. 68 é autoaplicável, prescindindo de regulamentação no plano legislativo para surtir seus efeitos. Além disso, tratando-se de direito fundamental, sua interpretação deve ampliar ao máximo seu âmbito normativo, a fim de emprestar-lhe a máxima eficiência.

Seguindo em frente, ainda no âmbito constitucional, a Constituição de 1988 conferiu tratamento diferenciado à cultura brasileira, conforme artigos 215 e 216, alterando o conceito de bens integrantes do patrimônio cultural, passando a considerar também aqueles portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

Pretendeu, ainda, assegurar que esses diferentes grupos formadores da sociedade brasileira gozem da proteção quanto a seus modos de criar, de fazer e de viver, isto é, o direito à cultura própria, ao mesmo tempo em que estabeleceu a garantia de ampla participação social e política desse segmento (ou minoria) através dos benefícios sociais que a igualdade segundo a lei impõe, sem descurar-se das diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas.

Com efeito, viu-se assim a consagração de um novo modelo estatal: o Estado Pluriétnico e Multicultural. De fato, ao estabelecer os objetivos do novo Estado, consagrou-se a promoção do bem de todos sem quaisquer discriminações, assegurando, dessa forma, o respeito às minorias e a igualdade de todos, sem preconceito de origem, raça e cor, enunciando o reconhecimento dos direitos étnicos.

Sobre o tema, oportuno colacionar a doutrina de Débora Macedo Duprat de Britto Pereira, Subprocuradora-Geral da República, *in verbis*:

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

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

Seguindo em frente, em consonância com os valores constitucionais, o Brasil, por meio do **Decreto n. 5.051, de 14 de abril de 2004**, internalizou no ordenamento jurídico pátrio a **Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho**, a qual constitui norma integrante do sistema internacional de direitos humanos, sendo-lhe reconhecido *status* supralegal pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 466.343, julgado em 22/11/2006.

O art. 2º, itens 1 e 2, da citada Convenção explicita que os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade, promovendo a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais deles, respeitando a sua identidade cultural e social, os seus costumes, tradições e instituições. E mais, conforme o art. 4º, deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

Em continuidade, o art. 14 da Convenção n. 169 da OIT estabelece que **se deverá reconhecer aos povos tribais (entre os quais se incluem os quilombolas) os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, bem como deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito deles de utilizarem as terras** que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades e sua subsistência. Preconiza, ainda, que os governos deverão **adotar as medidas que sejam necessárias para demarcar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente, garantir proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse**, bem como deverão instituir “*procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados*”. Vejamos:

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas as medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam 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.

O compromisso com o direito internacional, com a edição do decreto que promulgou a Convenção, reforçou a intenção do legislador constituinte originário de assegurar aos grupos remanescentes de quilombos os direitos de propriedade e de posse das terras tradicionalmente por eles ocupadas, como garantia de sua reprodução física e cultural.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

Nesse sentido, aliás, o **Decreto n. 6.040/2007**, que institui a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**, reforça o já exposto, ao estabelecer, entre outros objetivos, a garantia do território, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica.

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

Outrossim, mister assinalar ainda que também o ESTADO DE GOIÁS, desde o ano de 1991, reconheceu os Kalungas como patrimônio cultural e seu Território como sítio de valor histórico, bem como assegurou uma série de deveres do ESTADO para com essa comunidade, fazendo-o por intermédio da **Lei Ordinária Estadual n. 11.409, de 21/01/1991**, e depois pela **Lei Complementar Estadual n. 19, de 05/01/1996**.

Ademais, esses diplomas legais estaduais, como já ressaltado anteriormente, expressamente impõem ao ESTADO DE GOIÁS que adote todas as providências necessárias para garantir aos kalungas a propriedade exclusiva, a posse e a integridade de seu território, a proteção contra esbulhos possessórios, a utilização por pessoas não quilombolas, a defesa do patrimônio cultural e a preservação de sua identidade histórico-cultural.

Eis a redação dos arts. 3º dessas duas leis do Estado de Goiás, que têm idêntica redação:

Art. 3º - Para cumprir o disposto nesta lei complementar, é dever do Estado de Goiás, com referência ao sítio histórico:

I - **garantir** às pessoas mencionadas no artigo anterior **a propriedade exclusiva, a posse e a integridade territorial** da área delimitada e **protegê-la contra esbulhos possessórios, o trânsito, as incursões e sua utilização por quem não se enquadrar na definição do mencionado dispositivo**, podendo para tanto, proceder às necessárias desapropriações;

II - **atuar**, preferencialmente, em ação conjunta com os seus habitantes e os Municípios de Cavalcante, Monte Alegre e Teresina de Goiás, **estabelecendo**, de forma articulada, **medidas e mecanismos que visem a proteção e defesa do patrimônio cultural**;





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

III - prestar aos seus habitantes assistência médica, social e educacional gratuita e **apoiar as suas reivindicações, que visem a sobrevivência, auto-determinação e preservação de sua identidade histórico-cultural.**

Além disso, essas leis estaduais também conferiram ao ESTADO DE GOIÁS a obrigação de arrecadar e desocupar as terras devolutas indevidamente ocupadas por não-quilombolas, de desapropriar as glebas de propriedades particulares inseridas no TQK, bem como de conferir aos Kalungas os títulos definitivos de todas elas (devolutas e particulares). Nesse sentido, confira-se a redação dos arts. 4º (que também são idênticos):

Art. 4º - **As glebas de terras** compreendidas na área delimitada no parágrafo único do art. 1º **que não pertencerem às pessoas mencionadas no art. 2º serão desapropriadas e, em seguida, emitidos os títulos definitivos em favor dos habitantes do sítio histórico** com cláusula de inalienabilidade vitalícia, só transferíveis por sucessão hereditária.

Parágrafo único - Quanto às posses, observar-se-á o seguinte:

I - se estiverem as glebas ocupadas pelas pessoas mencionadas no art. 2º, serão elas regularizadas em favor destas e expedidos os respectivos títulos;

II - **as glebas de terras devolutas, ocupadas a qualquer título por pessoas que não se enquadrem na definição do art. 2º, serão arrecadadas e desocupadas, depois de indenizados** os seus ocupantes pelas benfeitorias úteis e necessárias.

Conclui-se, pois, que todos os atos que sejam praticados contra os integrantes da Comunidade Quilombola Kalunga – aí incluídas as invasões e os esbulhos praticados por não quilombolas no interior do TQK, chancelados pela omissão/displicência da UNIÃO, do ESTADO DE GOIÁS, do INCRA e da FUNDAÇÃO PALMARES – revestem-se de inconstitucionalidade, inconveniência, ilegalidade e ilegitimidade, pois violam todos os diplomas normativos supracitados.

Aliás, tendo em vista justamente esses comandos constitucionais e infraconstitucionais – cogentes, diga-se de passagem! – o INCRA e o ESTADO DE GOIÁS celebraram o **Convênio n. 41900/2004**, assinado em 23/06/2004, objetivando a execução de ações que possibilitem a *“identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, regularização, desobstrução e titulação das terras do Sítio Histórico e Patrimônio Cultural Kalunga – SHPCK ocupadas por remanescentes das comunidades do quilombo KALUNGA”*, mas **cujos termos não foram cumpridos até a presente data** por nenhuma das partes.

Com efeito, o instrumento impõe às partes (INCRA e ESTADO DE GOIÁS) uma



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

série de deveres – inclusive viabilização de recursos financeiros e de pessoal – com o fito justamente de garantir a posse dos kalungas sobre todo seu território e promover a titulação final e definitiva deles sobre suas terras (inclusive sobre as glebas particulares e as glebas devolutas), senão vejamos:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO – Verificada a presença de ocupantes nas terras objeto de regularização, será realizado o reassentamento das famílias de agricultores, desde que atendam aos requisitos do Programa Nacional de Reforma Agrária ou, caso contrário, serão indenizadas as benfeitorias úteis e necessárias, desde que edificadas e de boa-fé.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES

Para o alcance do objeto do presente CONVÊNIO, as partes comprometem-se cumprir as seguintes obrigações:

I – DOS PARTICIPES

No âmbito de suas atribuições, o INCRA e o Governo do Estado de Goiás deverão disponibilizar pessoal técnico para, em conjunto, promover a regularização das áreas em favor das Comunidades Remanescentes do Quilombo Kalunga.

(...)

IV – DO INCRA

a) alocar os recursos necessários a regularização das áreas objeto do presente Convênio;

b) coordenar e executar as atividades que detenha por força do exercício de suas atribuições e competências, nos assuntos relativos as atividades previstas neste CONVÊNIO;

(...)

h) identificar e avaliar os imóveis e/ou as benfeitorias úteis e necessárias efetivamente existentes nos imóveis objetos do presente, que serão indenizadas, sendo cada proposta individualmente formalizada e instruída em consonância com a Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra e demais normas aplicáveis ao assunto;

i) orientar e coordenar os levantamentos topográficos e de georreferenciamento de acordo com a legislação e normas em vigor, especialmente a Lei nº 10.267/2001, para consecução dos objetivos propostos;

j) verificada a presença de ocupantes não quilombolas nas terras sob domínio dos proprietários qualificados na discriminatória judicial dos municípios de Cavalcante e Teresina de Goiás, o INCRA/SR-28(DFE) acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber;

k) verificada a presença de ocupantes não quilombolas nas terras sob domínio do Estado de Goiás, o INCRA/SR-28(DFE) acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária, desde que o Estado de Goiás não tenha indenizado ou adquirido as benfeitorias dos mesmos;

l) realizar prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade dos títulos de propriedade descritos no parágrafo primeiro da cláusula primeira, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até sua origem;

m) imitar na posse das terras a Comunidade Kalunga;

Ademais, o Convênio n. 41900/2004 também previu a participação de agentes auxiliares (*Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado de Goiás, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR, Procuradoria-Geral do Estado de Goiás e Fundação Cultural Palmares*), com a missão de colaborar com as partes (INCRA e ESTADO DE GOIÁS) na consecução dos objetivos do ajuste.

Todavia, como dito, a execução do ajuste não avançou na prática, o que é evidenciado por toda a situação fática já mencionada.

Vale acrescentar que, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública deve pautar sua ação no princípio da eficiência, esperando-se o seu melhor desempenho possível e o melhor resultado, a fim de satisfazer as necessidades da sociedade. Ademais, a todos é garantido, nos âmbitos judicial e administrativo, a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII da Carta Magna), não podendo o administrado aguardar indefinidamente por ato da Administração.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, a omissão administrativa que ofende o direito individual ou coletivo dos administrados “*sujeita-se à correção judicial e à reparação decorrente de sua inércia*”. Ademais, segundo o mesmo autor, “*a inércia da Administração, retardando ato ou fato que deva praticar, caracteriza, também, abuso de poder, que enseja correção judicial e indenização ao prejudicado*”.

Não é exagero afirmar que a omissão/inércia/morosidade desses entes públicos representam verdadeiro indeferimento – imotivado e por via oblíqua – do exame da destinação social

5 In: Direito Administrativo Brasileiro, 27 ed., São Paulo: Malheiros, p. 110.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

que deveria ser dada às áreas particulares ainda não desapropriadas e às terras devolutas ali existentes, qual seja, a titulação definitiva em favor dos quilombolas, o que é inaceitável, pois configura nítida situação de inconstitucionalidade, de inconvenção e de ilegalidade, porquanto representa violação aos arts. 215 e 216 da CRFB, ao art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, à Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 5.051/2004, com *status* de norma supralegal), à Lei Ordinária Estadual n. 11.409, de 21/01/1991, à Lei Complementar Estadual n. 19, de 05/01/1996, ambas do Estado de Goiás, ao Decreto n. 4.887/2003 e à Instrução Normativa INCRA n. 57/2009, além de malferir os princípios da duração razoável do processo, da razoabilidade e da eficiência, circunstâncias essas que insofismavelmente frustram o direito fundamental que se busca implementar.

Nota-se, pois, que a infringência ao ordenamento jurídico brasileiro é patente e colossal.

Nesse diapasão, emerge que a UNIÃO, o ESTADO DE GOIÁS, o INCRA e a FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, como agentes igualmente encarregados de promover e proteger os direitos indisponíveis dos quilombolas, seus valores sociais e culturais próprios, como expressão da dignidade da pessoa humana e do patrimônio cultural brasileiro, bem como de combater a pobreza e a marginalização dos setores desfavorecidos, têm o dever de sair de suas inércias e adotar posturas ativas e positivas a fim de **desenvolverem ações coordenadas, sistemáticas e articuladas necessárias para salvaguardar a propriedade e a posse dos Kalungas sobre seu Território**, o que, paralela e diretamente, **mitigará as consequências dos conflitos fundiário, social e cultural** vividos pela Comunidade Kalunga ao longo de anos a fio.

Desse modo, a omissão/negligência/inércia ilícita da UNIÃO, do ESTADO DE GOIÁS, do INCRA e da FUNDAÇÃO PALMARES deve ser sanada pelo Poder Judiciário, por meio da adoção de providências administrativas eficazes que tenham por escopo **(i) garantir a proteção possessória**, corrigindo-se as invasões/esbulhos atualmente existentes – tanto por aqueles que são proprietários, possuidores ou detentores de terrenos dentro do TQK, mas que extrapolaram as fronteiras de suas glebas, quanto por aqueles que não têm nenhum vínculo com o Território e ilícitamente adentram nele sob qualquer título – e evitando-se que novas invasões/esbulhos ocorram no interior do Território Quilombola Kalunga, bem como **(ii) promover a final titulação** do TQK,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

transferindo-se todas as glebas particulares e públicas/devolutas incrustadas em seu interior à propriedade definitiva dos kalungas.

Não se descarta que o tamanho da área total do Território Kalunga (cerca de 262 mil hectares) e a existência de muitas glebas particulares e de áreas de terras devolutas do ESTADO DE GOIÁS em seu interior – sendo que estas últimas somente foram identificadas na ação discriminatória e demarcatória n. 200403227725 ajuizada pelo Estado perante o juízo estadual de Cavalcante/GO – conferem especial complexidade à situação fundiária do Território Kalunga, mas é certo também que, por meio da vontade e da união de esforços de todos os entes públicos envolvidos na questão, com a intermediação do Poder Judiciário, tal complexidade pode ser transposta e a problemática resolvida, garantindo-se a efetivação do art. 68 do ADCT e de todos os demais diplomas normativos citados.

**5 – DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

Como exaustivamente assinalado em linhas volvidas desta peça, há uma forte tensão social travada entre a Comunidade Quilombola Kalunga e terceiros não quilombolas (proprietários particulares, possuidores, detentores e invasores), fato que está prejudicando sobremaneira os Kalungas (grupo vulnerável), os quais estão sendo afetados negativamente, desde há muito tempo, em seus modos de ser, viver e se relacionar com seu Território (relação essa que, como visto, está intimamente ligada com sua dignidade, sua identidade, sua integridade e com a preservação de sua cultura).

Também como visto, essa tensão social, ocasionada por invasões desautorizadas, acompanhadas, inclusive, muitas vezes, da degradação do meio ambiente, é fomentada pela desarrazoada demora do INCRA e do ESTADO DE GOIÁS em concluir a titulação definitiva das glebas particulares e devolutas inseridas no Território Quilombola Kalunga – o que diminuiria sobremaneira os atritos que existem na área –, bem como pela omissão desses entes (INCRA e ESTADO DE GOIÁS), da UNIÃO e da FUNDAÇÃO PALMARES, em cumprir seus deveres-poderes constitucional e legal de proteger e promover essa minoria étnica vulnerável e preservar sua identidade histórico-cultural, providências essas que exigem a garantia da integridade do território por eles ocupado.

Nessa linha de raciocínio, torna-se imperiosa a adoção de alternativas contínuas que visem proteger a integridade do Território Kalunga e a posse mansa e pacífica dos quilombolas, bem



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

como mitigar os conflitos e os atritos que ocorrem no Sítio Histórico, a fim de se assegurar cumprimento às determinações constitucionais, supralegais e legais impostas pelo ordenamento jurídico pátrio ao Estado Brasileiro, eis que essa garantia representa efetiva proteção e respeito à sua identidade cultural e social, aos seus costumes e tradições, ou seja, à própria dignidade e integridade da comunidade, com seus modos de criar, fazer e viver, bem como representa, paralelamente, respeito e proteção ao patrimônio cultural brasileiro.

Ademais, vale ressaltar que a demora no provimento jurisdicional poderá gerar prejuízos ainda maiores à Comunidade Quilombola Kalunga, que já está há anos a mercê da inércia e da negligência do Poder Público, razão pela qual se torna imperiosa a concessão de medida provisória de urgência antecipada.

Deveras, o Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) trata da tutela provisória em seu art. 294, dividindo-a em tutela de urgência e tutela de evidência.

Comentando referido dispositivo, Teresa Arruda Alvim Wambier<sup>6</sup> ensina o seguinte:

Este dispositivo inaugura o regime jurídico da tutela provisória no NCPC, esclarecendo desde logo no *caput* que o gênero (tutela provisória) pode fundamentar-se em urgência e evidência. Ambas, conquanto provisórias – ou seja, ainda sujeita a modificação após o aprofundamento da cognição – não se confundem. **A tutela de urgência está precipuamente voltada a afastar o *periculum in mora*, serve, portanto, para evitar um prejuízo grave ou irreparável enquanto dura o processo (agravamento do dano ou a frustração integral da provável decisão favorável)**, ao passo que a tutela de evidência baseia-se exclusivamente no alto grau de probabilidade do direito invocado, concedendo, desde já, aquilo que muito provavelmente virá ao final.

Nesse diapasão, o art. 300 do Código de Processo Civil estabelece os requisitos da tutela de urgência, assim dispondo:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**.

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

<sup>6</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, et alli. Primeiros Comentários ao novo Código de Processo Civil, São Paulo: RT, 2015, p. 487 – destaque inserido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

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

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

Nesse espeque, tem-se que, para a concessão liminar da tutela de urgência antecipada, devem estar presentes a probabilidade do direito (*fumus boni juris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Assim é que, no caso em apreço, os pressupostos que autorizam a concessão de tutela provisória de urgência antecipada estão presentes, seja com fulcro no art. 300 do CPC, seja com fundamento no art. 12 da Lei n. 7.347/85, circunstância que autoriza a concessão da tutela requerida, dispensando-se a apresentação de justificação prévia pelos requeridos.

Em primeiro lugar, a **probabilidade do direito** que sustenta esta demanda pode ser observada a partir do exame do arrazoado em linhas pretéritas. Do ponto de vista jurídico, a necessidade de garantir a posse dos kalungas sobre suas terras, proteger a integridade territorial e o patrimônio cultural, material e imaterial, intrínseco às comunidades quilombolas, defluem dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais referidos nesta inicial.

Ademais, a medida pleiteada qualifica-se como instrumento de inclusão e de promoção da justiça social, já que seus beneficiários são pessoas em situação de fragilidade social, e também é garantia de subsistência desse povo e de sua cultura, bem como de sua dignidade e integridade, de indiscutível relevo para a sociedade brasileira. Como visto à exaustão, a proteção possessória do Território Quilombola está umbilicalmente ligada à proteção de sua identidade cultural, ou seja, de seus modos de criar, fazer e viver.

Outrossim, a posse da Comunidade Quilombola Kalunga sobre seu Território é comprovada por meio do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) elaborado pela FUNDAÇÃO PALMARES, que, após os devidos estudos sociais, históricos e antropológicos necessários, concluiu que toda aquela área delimitada e demarcada como quilombola é centenariamente ocupada por esse povo.

De outro turno, o **periculum in mora (perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo)**, por sua vez, decorre da própria natureza dos direitos vilipendiados e do significado do território para os quilombolas, como espaço necessário e imperioso para a proteção de sua dignidade,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

integridade, identidade coletiva e garantia de permanência em comunidade.

Com efeito, a Comunidade Quilombola Kalunga sofre sério risco de dissolução em virtude das constantes invasões/esbulhos e em razão da completa negligência estatal em proteger a integridade de seu Território, que é atingido diuturnamente por conflitos diversos, todos decorrentes da indefinição da questão fundiária, que restará definitivamente equacionada com a titulação final, que garanta a propriedade definitiva dos kalungas sobre a integralidade de seu território.

Outrossim, aguardar o trânsito em julgado da decisão final para atendimento dos pedidos representaria somar ao tempo de inércia estatal o período de curso do processo judicial, agravando ainda mais os riscos aos quais a comunidade se encontra sujeita.

Em outra senda, se, por um lado, está demonstrada a necessidade da medida pela existência de dano irreparável à comunidade, há de se registrar que não há possibilidade de dano algum aos demandados pelo efeito da concessão, ou seja, não há risco de dano inverso. Deveras, em relação à UNIÃO, ao ESTADO DE GOIÁS, ao INCRA e à FUNDAÇÃO PALMARES, trata-se apenas de determinação para que exerçam suas respectivas funções constitucionais e legais, e, quanto às PESSOAS INCERTAS E AINDA NÃO IDENTIFICADAS refere-se unicamente à observância dos limites de suas propriedades/posses (no caso dos proprietários, possuidores e detentores de áreas particulares ainda não desapropriadas situadas dentro do Território Kalunga) e a não prática de novos atos de esbulho/invasão do Território. Em outras palavras, em relação a esses últimos, não se pretende a imposição de restrições aos seus “direitos de propriedade” (enquanto não houver imissão liminar do INCRA na posse dos imóveis, no bojo de ação de desapropriação), mas sim que esse direito seja exercido estritamente nas fronteiras internas de suas glebas.

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

Quanto às invasões e esbulhos, impõe-se a imediata reintegração dos Kalungas na posse dessas áreas, **(i)** quer impondo-se aos proprietários, possuidores e detentores de terras particulares ainda não desapropriadas que respeitem as fronteiras de suas propriedades e recuem





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

estritamente para os limites delas o exercício de qualquer atividade (econômica ou não), desfazendo-se o esbulho/invasão, bem como que não mais realizem tais práticas ilícitas (tutela preventiva/inibitória), (ii) quer impondo-se a terceiros invasores – ou seja, não proprietários, possuidores ou detentores de glebas inseridas no Território Kalunga – que se retirem imediatamente dessas áreas.

Sobre a tutela preventiva/inibitória, vale colacionar a doutrina de Luís Guilherme Marinoni<sup>7</sup>, que defende ser ela voltada para o futuro, independentemente de ser dirigida a impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito, senão vejamos:

A tutela inibitória, configurando-se como tutela preventiva, visa a prevenir o ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como uma tutela anterior à sua prática, e não como uma tutela voltada para o passado, como a tradicional tutela ressarcitória.

Nessa esteira de ideias, torna-se imperiosa a concessão de tutela provisória de urgência com o fito de:

1. deferir liminarmente a reintegração da Comunidade Quilombola Kalunga na posse de todas as áreas esbulhadas/invasões no interior do Território Quilombola Kalunga, que compreende os Municípios de Cavalcante/GO, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás, em face dos réus PESSOAS INCERTAS E AINDA NÃO IDENTIFICADAS, os quais deverão ser identificados em ação conjunta e coordenada a ser desenvolvida pela UNIÃO, pelo ESTADO DE GOIÁS, pelo INCRA e pela FUNDAÇÃO PALMARES, conforme item seguinte;

2. para a efetivação da tutela provisória de urgência, constranger a UNIÃO, o ESTADO DE GOIÁS, o INCRA e a FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES para que, em ação conjunta e coordenada, adotem as providências que se fizerem necessárias a fim de:

2.1) identificar e mapear todos os esbulhos/invasões atualmente existentes dentro de toda a área do Território Quilombola Kalunga, situado nos Municípios de Cavalcante/GO, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás, quer aqueles praticados por não quilombolas estranhos ao Território, quer aqueles perpetrados por não quilombolas proprietários, possuidores ou detentores de terras particulares não desapropriadas situadas no interior do Território e que extrapolaram, por qualquer motivo, as fronteiras de suas

<sup>7</sup> In: Tutela Inibitória, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 27.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

propriedades. Se necessário, para a execução dessa atividade, tais réus devem contar com o apoio da Associação Quilombola Kalunga;

**2.2)** após a identificação dos invasores/esbulhadores, em cumprimento à liminar de reintegração de posse deferida judicialmente (item 1), prestem auxílio ao Oficial de Justiça, inclusive com o apoio moderado de força policial, se necessário, a fim de intimar os invasores/esbulhadores (alcançados pela medida reintegração de posse) para que cessem o ilícito no prazo máximo de 15 (quinze) dias, **(i)** quer ajustando as fronteiras das propriedades particulares não desapropriadas aos perímetros delimitados na matrícula cartorária do imóvel correspondente e removendo qualquer atividade (econômica ou não) praticada para além dessas fronteiras, **(ii)** quer retirando-se voluntariamente do Território Kalunga (para os invasores/esbulhadores que ocupam desautorizadamente parcela do Território, ou seja, que não são proprietários, possuidores ou detentores legítimos);

**2.3)** caso os invasores/esbulhadores, intimados, não cumpram voluntariamente a ordem de reintegração de posse, em consonância com o item 2.2, que a UNIÃO, o ESTADO DE GOIÁS, o INCRA e a FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, por meio de ações concertadas e coordenadas, promovam a remoção de todos os invasores/esbulhadores a fim de que cessem o ilícito, inclusive com o auxílio moderado de força policial, se necessário, **(i)** quer ajustando as fronteiras das propriedades particulares não desapropriadas aos perímetros delimitados na matrícula cartorária do imóvel correspondente e removendo qualquer atividade (econômica ou não) praticada para além dessas fronteiras, **(ii)** quer retirando terceiros não quilombolas que ocupam desautorizadamente parte do Território sem nem mesmo serem proprietários, possuidores ou detentores de glebas em seu interior;

**2.4)** a conclusão das providências administrativas objeto dos itens 2.1, 2.2 e 2.3 no prazo máximo de 6 (seis) meses; e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

3) realizar permanentemente atos de fiscalização a fim de coibir novos atos de esbulho/invasão do Território Quilombola Kalunga, enquanto não efetuada a transferência da propriedade integral e definitiva dos Kalungas ao seu território já devidamente delimitado; e

Tais medidas requeridas em sede de tutela provisória de urgência, além de demoverem os réus UNIÃO, ESTADO DE GOIÁS, INCRA e FUNDAÇÃO PALMARES de suas inércias, omissões e negligências quanto ao cumprimento de seus deveres constitucionais e legais e quanto ao sofrimento diuturnamente vivenciado pelos Kalungas em razão das constantes invasões/esbulhos que ocorrem no Território por eles ocupado, também mitigará os impactos negativos da demora da titulação integral e definitiva, garantindo-se maior dignidade, integridade e identidade cultural do Povo Quilombola Kalunga.

Por fim, registre-se que o direito possessório a que fazem jus os membros da Comunidade Kalunga deve levar em consideração aspectos específicos de sua condição como comunidade quilombola, ou seja, é importante que a análise da proteção possessória pleiteada seja feita à luz das peculiaridades deles como membros de uma comunidade étnica, a fim de que seja garantida sua tutela integral, com a abrangência adequada à perpetuação do modo de vida deles.

## **6 – DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer a Vossa Excelência:

**6.1** – a concessão de tutela provisória de urgência, em caráter liminar *inaudita altera pars*, nos termos vindicados no tópico 5 desta peça vestibular, fixando-se multa diária em desfavor da UNIÃO, do ESTADO DE GOIÁS, do INCRA e da FUNDAÇÃO PALMARES para o caso de descumprimento do prazo fixado para adoção das providências necessárias para efetivar a reintegração de posse e exercício permanente de atos fiscalizatórios, bem como multa individual para cada novo esbulho/invasão ocorrido no Território Kalunga (até a integral e definitiva titulação) noticiado aos réus e não remediado no prazo de 30 (trinta) dias;

**6.2** – a intimação da Associação Quilombola Kalunga, na pessoa de seu Presidente, para prestar o auxílio e o suporte necessários à UNIÃO, ao



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

ESTADO DE GOIÁS, ao INCRA e à FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, identificando-se os invasores/esbulhadores e mapeando-se as áreas invadidas/esbulhadas, a fim de viabilizar o cumprimento da ordem de reintegração de posse;

**6.3** – a citação dos réus, nos endereços acima mencionados, para, querendo, contestarem a ação, sob pena de revelia. Registre-se que a citação dos réus **PESSOAS INCERTAS E NÃO IDENTIFICADAS** deve ser feita após a devida identificação deles pela UNIÃO, pelo ESTADO DE GOIÁS, pelo INCRA e pela FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES;

**6.4** – ao final, seja julgada procedente a pretensão ora deduzida, para o fim de:

**6.4.1** – confirmar os pedidos liminares objetos do item “6.1” e deferir em caráter definitivo a reintegração da Comunidade Quilombola Kalunga na posse das áreas invadidas/esbulhadas de seu Território;

**6.4.2** – condenar os réus **PESSOAS INCERTAS E NÃO IDENTIFICADAS** à **obrigação de fazer**, consistente em cessar os atos de esbulho/invasão praticados no interior do Território Quilombola Kalunga (TQK) e à **obrigação de não fazer** consistente em absterem-se da prática de novos ilícitos de turbação e esbulho/invasão;

**6.4.3** – condenar os réus **UNIÃO, ESTADO DE GOIÁS, INCRA e FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES** à **obrigação de fazer** para que, em comunhão de esforços, adotem providências administrativas necessárias para conferir efetividade à ordem judicial de reintegração de posse e para resguardar a integridade do Território Quilombola Kalunga contra novos atos de esbulho/invasão até a conclusão da titulação integral e definitiva, sob pena de multa;

**6.4.4** – condenar o **ESTADO DE GOIÁS** à **obrigação de fazer** para que, em prazo razoável a ser fixado pelo juízo, adote as providências



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE LUZIÂNIA E FORMOSA-GO**

necessárias para transferir e, de fato, transfira à Associação Quilombo Kalunga a titularidade e a propriedade definitiva das terras devolutas incrustadas no Território Quilombo Kalunga, segundo delimitação constante do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID);

**6.4.5** – condenar o **INCRA** à **obrigação de fazer** para que conclua, em prazo razoável, a ser fixado pelo juízo, o(s) processo(s) administrativo(s) que visa(m) à titulação definitiva das terras inseridas no Território Quilombo Kalunga, segundo delimitação constante do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID);

**6.5** – a condenação do réu pelos ônus da sucumbência, nos termos da legislação processual civil; e

**6.6** – a juntada da íntegra dos autos do Inquérito Civil n. 1.18.002.000141/2020-74.

Por oportuno, o Ministério Público Federal manifesta-se favoravelmente à realização da audiência preliminar de conciliação/mediação prevista no art. 334 do Código de Processo Civil.

Por fim, protesta provar o alegado por todos os meios admitidos em direito, especialmente por meio de prova documental (para produzir mais provas a respeito das turbações/invasões, das propriedades particulares e devolutas incrustadas etc.), testemunhal (para produzir mais provas a respeito das turbações/invasões e das ameaças sofridas pela comunidade etc.) e pericial (para produzir provas sobre as turbações/invasões, sobre a área do TQK, sobre as áreas das invasões/turbações e sobre as glebas devolutas e particulares não desapropriadas etc.).

Atribui-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Luziânia, data e assinatura eletrônicas.

**DANIEL CÉSAR AZEREDO AVELINO**  
**Procurador da República**

