



2610839



00135.226466/2021-41



CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS
SCS - B - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A
Brasília, DF. CEP 70308-200. - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>

RECOMENDAÇÃO Nº 44, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2021

Recomenda ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA a adoção de medidas referentes à garantia do direito constitucional de outorga de título às comunidades quilombolas.

O **CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH**, no uso de suas atribuições previstas na Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e tendo em vista especialmente o disposto no artigo 4º, inciso IV, que lhe confere competência para expedir Recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, e dando cumprimento à deliberação tomada, por maioria, em sua 26ª Reunião Plenária Extraordinária, realizada nos dias 11 e 12 de novembro de 2021,

CONSIDERANDO a finalidade da promoção e da defesa dos direitos humanos do CNDH, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos e a proteção aos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal, nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil;

CONSIDERANDO que os direitos territoriais quilombolas foram assegurados a partir de uma perspectiva marcada pela historicidade e pela concretude das lutas, com ênfase nas representações e práticas de múltiplas formas sociais, filosóficas, econômicas e ecológicas de existências e resistências simbólicas e políticas de grupos étnicos afro-brasileiros;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal dispõe sobre um sistema de proteção dos povos e comunidades tradicionais, como se depreende dos arts. 215, 216, 231 e 232, além do art. 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);

CONSIDERANDO que o Brasil é signatário da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre direitos dos povos indígenas e tribais, cujo texto foi aprovado no país por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002; e o instrumento de ratificação depositado perante a OIT, em 25 de julho de 2002;

CONSIDERANDO que a Convenção nº 169 foi promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.051, de 19 de abril de 2004, e consolidada no Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019, que tratou de diversos atos normativos editados pelo Poder Executivo, estando a referida Convenção vigente em todo o território nacional desde 20 de junho de 2003;

CONSIDERANDO que a referida Convenção, na condição de tratado internacional de direitos humanos, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status normativo no mínimo supralegal, por força do entendimento do Supremo Tribunal Federal fixado no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, oportunidade em que também se alçou os tratados internacionais de direitos humanos à condição de vetores interpretativos das normas constitucionais, o que se aplica à Convenção nº 169;

CONSIDERANDO que o art. 14 da Convenção nº 169 estipula o dever dos Estados nacionais de reconhecerem aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, por meio de 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;

CONSIDERANDO que a comunidade internacional entende como prioritária a luta global contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância, conforme a Declaração e Programa de Ação de Durban;

CONSIDERANDO que o Brasil reconhece o caráter obrigatório da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) desde 10 de dezembro de 1998 e que a Corte IDH e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos fixaram diversos parâmetros mínimos para a aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada, notadamente nos casos Comunidade Saramaka vs. Suriname (2007), Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (2012), Comunidade Garífuna de Ponta Pedra e seus membros vs. Honduras (2015), e Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname (2015);

CONSIDERANDO que o art. 68 dos ADCT assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras o reconhecimento da propriedade definitiva cabendo ao Estado a emissão dos títulos respectivos;

CONSIDERANDO a vinculação estreita do art. 68 do ADCT com o princípio da dignidade humana, pois a norma constitucional consiste em medida reparatória, que resgata a dívida histórica com essas comunidades e promove a igualdade substantiva e a justiça social;

CONSIDERANDO que a Constituição transferiu de forma direta a propriedade às comunidades quilombolas, com eficácia plena e direta, o que foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3239 (Rel. Min. Rosa Weber);

CONSIDERANDO que, nos termos da decisão do STF, o art. 68 do ADCT define o titular (remanescentes das comunidades de quilombo), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos);

CONSIDERANDO que, nos termos do acórdão do STF, o reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal destacou que o Decreto nº 4.887/2003 retira o seu fundamento de validade diretamente da Constituição, por se tratar de ato normativo autônomo;

CONSIDERANDO que o reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas possui uma carga declaratória, que independe da consolidação dos processos administrativos de titulação;

CONSIDERANDO que os referidos processos não são constitutivos dos direitos territoriais quilombolas, embora ofereçam segurança jurídica às comunidades na relação com terceiros;

CONSIDERANDO que a atuação estatal nesses procedimentos está limitada às diretrizes constitucionais, de modo que as práticas burocráticas e administrativas não podem negar o direito ao território;

CONSIDERANDO que toda a legislação administrativa e as práticas da Administração devem observar as restrições oriundas do sistema constitucional de proteção aos povos e comunidades tradicionais, notadamente o relacionado às comunidades quilombolas;

CONSIDERANDO a informação de que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) vem adotando medidas para impedir a concretização de processos de titulação e favorecer a presença de terceiros em territórios quilombolas;

CONSIDERANDO que, por meio da Resolução CD nº 444, de 29 e junho de 2020, o Conselho Diretor do INCRA aprovou o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT e determinou a inclusão, no rol de atividades da Auditoria Interna, a realização de avaliações e ações de controle sobre a política de regularização fundiária e titulação de áreas de comunidades quilombolas;

CONSIDERANDO o disposto da NOTA INFORMATIVA Nº 6066, de 27 de setembro de 2021 e as informações coletadas por este CNDH, foram iniciadas auditorias internas do INCRA referentes a 31 (trinta e um) processos de regularização fundiária de territórios quilombolas, dentre eles 06 no Rio Grande do Sul (Morro Alto; Rincão dos Negros; Família Fidélis; Arnesto Penna Carneiro; Picada das Vassouras/Quebra Canga; Costa da Lago); 06 na Bahia (Porto do Campo; Fazenda Porteiras; Vicentes; Araçá, Cariacá, Pato, Pedras, Retiro; Iúna; Jetimana); 03 em Sergipe (Brejão dos Negros, Curanha, Patioba); 02 em Alagoas (Cajá dos Negros; Abobreiras); 02 em Minas Gerais (Lapinha; Gurutuba); 02 no Rio de Janeiro (Botafogo; Bracuí); 01 no Paraná (Manoel Ciriáco dos Santos); 01 no Piauí (Tapuio); 01 na Paraíba (Paratibe); 01 no Maranhão (Santana e São Patrício); 01 no Mato Grosso (Campina da Pedra); 01 no Mato Grosso do Sul (Família Cardoso); 01 no Espírito Santo (Limarinho); 01 em São Paulo (Cangume); 01 em Tocantins (Lajeado); 01 no Pará (Santa Luzia); 01 em Rondônia (Pedras Negras);

CONSIDERANDO que o estabelecimento dessas auditorias internas não está previsto nos normativos vigentes que trata de regularização fundiária de comunidades quilombolas, que as auditorias internas estabelecidas no âmbito do INCRA não foram acompanhadas de comunicação às áreas auditadas e/ou de reunião com as equipes técnicas responsáveis pelos processos administrativos;

CONSIDERANDO que a preocupação com a postura do INCRA já foi externalizada pelo Ministério Público Federal por meio da Recomendação nº 11/2021-MPF/PRSE/LNT, que tratou da comunidade quilombola Pontal da Barra, em Sergipe, tendo em vista o risco de revisão do processo de titulação da comunidade Pontal da Barra para viabilizar parcelamento para fins urbanos de imóvel rural em favor de construtora;

CONSIDERANDO as denúncias da Associação Comunitária Rosa Osório Marques, da comunidade quilombola do Morro Alto (entre as cidades de Osório e Maquiné – RS), acompanhadas pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos do RS, de que a revisão do processo de titulação da comunidade decorre de interesses político-eleitorais e visa beneficiar empreendimentos imobiliários da região;

CONSIDERANDO que, como decorrência do arcabouço constitucional sobre a matéria, a Lei nº 9.636/1998, que trata dos imóveis de propriedade da União, veda, em seu art. 9º, a inscrição de ocupação, em favor de pessoas não-quilombolas, de áreas ocupadas por comunidades quilombolas, vindo a reforçar a proteção de um direito preferencialmente conferido pelo ordenamento jurídico aos territórios de tais agrupamentos;

CONSIDERANDO que a proteção dos territórios quilombolas tem sede constitucional e que a proteção da confiança legítima impõe à Administração que profira decisões fundamentadas sobre os processos administrativos de titulação, tendo em vista as etapas desenvolvidas e a necessidade de respeito às medidas adotadas para a formalização dos territórios, bem como o dever de proteção consistente em não agir de modo contrário ao comando constitucional;

CONSIDERANDO que o processo administrativo de titulação dos territórios quilombolas envolve diversas etapas, que envolvem custos e a expectativa dos quilombolas de reconhecimento de um direito fundamental assegurado pela Constituição;

CONSIDERANDO que os relatos demonstram que há processos administrativos em fase avançada que correm o risco de serem revistos em evidente descon sideração do status constitucional da proteção dos territórios quilombolas e da proteção da confiança legítima conferida às comunidades;

CONSIDERANDO que há denúncias de perseguição e ameaças a servidoras/es públicas/os do Instituto que têm apresentado crítica aos trabalhos realizados pela auditoria interna do INCRA e se posicionado conforme os dispositivos previstos no Decreto nº 4887/2003 e em defesa do trabalho técnico desenvolvido por elas/es no órgão;

RECOMENDA

À Presidência do INCRA que:

1. Sistematize os processos administrativos que tratam do reconhecimento dos territórios quilombolas em todo o país, com vistas à sua conclusão;
2. Finalize a análise dos processos de titulação dos territórios quilombolas em todo o país, com vistas à emissão do título definitivo de domínio coletivo, e abstenha-se de: (i) realizar revisão administrativa causadora de prejuízos ao erário, à segurança e à estabilidade das relações entre a administração pública e os administrados, bem como danos aos direitos territoriais das comunidades quilombolas, que já tiveram seus processos administrativos integralmente concluídos, aguardando apenas a publicação do decreto presidencial que declare seus territórios como de interesse público para fins de desapropriação; (ii) realizar atos que favoreçam o reconhecimento da presença de terceiros nesses territórios;
3. Deixe de impor às/aos servidoras/es públicas/os da autarquia qualquer tipo de intimidação no âmbito funcional em razão do exercício do dever de garantir o respeito aos territórios quilombolas, notadamente quanto à sua titulação;
4. Retire do rol de atividades da Auditoria Interna, a realização de avaliações, revisões e ações de controle sobre a política de regularização fundiária e titulação de áreas de comunidades quilombolas, mecanismo forjado para dar legitimidade a atos que visam obstar e postergar a titulação de territórios, através da Resolução CD nº 444, de 29 e junho de 2020, o Conselho Diretor do INCRA;

5. Atue efetivamente contra toda e qualquer tentativa de descaracterizar bens cujos imóveis foram devidamente identificados e delimitados pela Autarquia enquanto áreas a serem desapropriadas para composição das comunidades quilombolas ou que se encontrem em andamento, principalmente aqueles devidamente certificados pela Fundação Cultural Palmares, indeferindo ou desautorizando qualquer ato que vise o favorecimento de instalação de grandes projetos e/ou empreendimentos, haja vista que as comunidades quilombolas, por anos, aguardam a emissão do título definitivo, direito assegurado na Carta Constitucional de 88.

YURI COSTA
Presidente
Conselho Nacional dos Direitos Humanos

Referência: Processo nº 00135.224039/2021-28

SEI nº 2548606