



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 234.530/2017-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 3º,
§ 2º, da Lei 12.910/2013, do Estado da Bahia.
Termo final para regularização fundiária dos ter-
ritórios das comunidades tradicionais de fundo e
fecho de pasto.]

O **Procurador-Geral da República**, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade,

com pedido de medida cautelar, contra o artigo 3º, § 2º, da Lei 12.910, de 11 de outubro de 2013, do Estado da Bahia, que prevê o dia 31 de dezembro de 2018, como limite para regularização fundiária dos territórios das comunidades tradicionais de fundo e

fecho de pasto, data até a qual deve ocorrer protocolo de pedido de certificação de reconhecimento pelos órgãos competentes.

Esta petição se acompanha de cópia do ato impugnado (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/99) e de cópia de peças relevantes da notícia de fato 1.00.000.009634/2015-67, que se originou de representação encaminhada pelos Procuradores da República EDMUNDO ANTONIO DIAS NETTO JUNIOR e WILSON ROCHA ASSIS.¹

1 OBJETO DA AÇÃO

A Lei 12.910, de 11 de outubro de 2013, do Estado da Bahia, que dispõe sobre regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por comunidades remanescentes de quilombos e por comunidades de fundo e fecho de pasto, dispõe (em negrito a parte impugnada):

Art. 3º O contrato de concessão de direito real de uso da área será celebrado por instrumento público com associação comunitária, integrada por todos os seus reais ocupantes, e gravado com cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade.

§ 1º O contrato terá duração de 90 ([...]) anos, prorrogável por iguais e sucessivos períodos.

§ 2º Os contratos de concessão de direito real de uso de que trata essa Lei serão celebrados com as associações que protocolizem os pedidos de certificação de reconhe-

¹ Grande parte do texto desta petição vale-se das considerações lançadas pelos autores da representação.

cimento e de regularização fundiária, nos órgãos competentes, até 31 de dezembro de 2018.

A norma estabelece prazo para que as comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto protocolizem pedido de certificação de reconhecimento e de regularização fundiária. Ela não se concilia com o direito a proteção e promoção da diversidade cultural, previsto nos arts. 215, § 1º, e 216 da Constituição da República nem com os princípios da dignidade humana (art. 1º, III) e do pluralismo político (art. 1º, V), indicados como fundamentos do estado democrático de direito.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS: TRADICIONALIDADE E CARACTERÍSTICAS DAS COMUNIDADES DE FUNDO E FECHO DE PASTO

Comunidades de fundo e fecho de pasto são comunidades tradicionais que vivem de pastoreio comunal em áreas rurais do sertão do Estado da Bahia. Ao lado de quilombolas, indígenas, seringueiros, ciganos e quebradeiras de coco, entre outros, elas são um dos segmentos com assento na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, à qual in-

cumbe coordenar e acompanhar a implantação da política instituída pelo Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.²

Podem-se definir as comunidades de fundo e fecho de pasto como:

[...] uma experiência de apropriação de território típico do semi-árido baiano caracterizado pelo criatório de animais em terras de uso comum, articulado com as áreas denominadas de lotes individuais. Os grupos que compõem esta modalidade de uso da terra criam bodes, ovelhas ou gado na área comunal, cultivam lavouras de subsistência nas áreas individuais e praticam o extrativismo vegetal nas áreas de refrigério e de uso comum. São pastores, lavradores e extrativistas. São comunidades tradicionais, regulamentados internamente pelo direito consuetudinário, ligados por laços de sangue (parentesco) ou de aliança (compadrio), formando pequenas comunidades espalhadas pelo semi-árido baiano.³

Os pesquisadores DENÍLSON ALCÂNTARA e GUIOMAR GERMANI destacam que as comunidades de fundo e fecho de pasto: (a) são típicas do semi-árido baiano; (b) caracterizam-se pelo criatório de animais em terras de uso comum; (c) mantêm, além da criação de bodes, ovelhas ou gado na área comunal, lavoura de subsistência na área individual: são, portanto, pastores e lavradores; (d) há articulação (e não apenas somatório) entre a área comunal e as áreas

² Sua ementa registra: “Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.”

³ ALCÂNTARA, Denilson Moreira de; GERMANI, Guiomar. *Fundo de pasto: um conceito em movimento*. Artigo apresentado no VIII Encontro Nacional de ANPEGE, 2009. Disponível em < <http://bit.ly/2xh4omw> > ou < <https://geografar.ufba.br/alcantara-denilson-moreira-de-germani-guiomar-fundo-de-pasto-um-conceito-em-movimento> >; acesso em 11 set. 2017.

individuais: (e) a coesão da comunidade dá-se por laços de sangue provenientes da linhagem ou de aliança formada ao longo do tempo; (f) têm o costume e a tradição como elementos reguladores das relações sociais; (g) possuem historicidade e ocupação tradicional.⁴

Estimam-se mais de 500 comunidades de fundo e fecho de pasto no Estado da Bahia, as quais compreendem cerca de 11.431 famílias, segundo dados oficiais, e 17.758 famílias, em 42 municípios, conforme dados da Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto (AEFFP).⁵ Não é possível afirmar com exatidão o número dessas comunidades, tendo em vista o longo período de invisibilidade, isolamento e desinformação que viveram. Como quer que seja, os dados já conhecidos são suficientes para demonstrar a importância socioeconômica dos fundos e fechos de pasto para a região do semiárido baiano.

2.2 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS COMUNIDADES

As comunidades de fundo e fecho de pasto têm origem no período colonial, quando do declínio das sesmarias no Nordeste brasileiro. Durante três séculos, a produção de açúcar para exportação

⁴ ALCÂNTARA & GERMANI, *Fundo de pasto...*, obra citada na nota 3.

⁵ ESTADO DA BAHIA; COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL; BANCO MUNDIAL. *Projeto de desenvolvimento rural sustentável do Estado da Bahia: Bahia produtiva*. Salvador: 2014. Disponível em < <http://bit.ly/2wlpwE0> > ou < <http://documents.worldbank.org/curated/en/418501468021256605/pdf/E45300PORTUGUE00-Box385192B00PUBLIC0.pdf> >; acesso em 11 set. 2017.

definiu o padrão de ocupação na região. No sertão da Bahia, teve como base a pecuária extensiva, destinada a suprir necessidades dos engenhos de açúcar.

O sertão baiano foi marcado pela concessão de enormes extensões de terra, com base no sistema de capitânicas hereditárias e sesmarias. A região foi praticamente dividida entre duas famílias, que auxiliavam a Coroa no desbravamento do território da colônia, destruindo aldeias e aprisionando indígenas. Daí surgiram duas grandes casas senhoriais: a Casa da Torre e a Casa da Ponte.⁶

No final do século XVIII, com o declínio do ciclo do açúcar, as Casas da Torre e da Ponte entraram em decadência. Parte de suas terras foi vendida, parte abandonada, o que formalmente implicava retorno delas à Coroa Portuguesa. Na prática, as terras abandonadas foram ocupadas, inclusive para uso comunal. Trabalhadores remanescentes das Casas da Torre e da Ponte progressivamente ocuparam essas terras devolutas e deram origem a um padrão de ocupação hoje conhecido como fundos e fechos de pasto.

O desinteresse econômico e estatal pelas áreas do sertão baiano ao longo do século XIX e início do século XX permitiu consolidar esse padrão camponês de ocupação e uso das terras na região. As glebas ocupadas por esse modo de vida, no geral, estavam encra-

⁶ SANTOS, Cirlene Jeane. *Fundo de pasto: tecitura da resistência, rupturas e permanências no tempo-espaço desse modo de vida camponês*. Tese de doutorado. São Paulo, 2010. Disponível em < <http://bit.ly/2feZooJ> > ou < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06062011-163321/pt-br.php> >; acesso em 11 set. 2017.

vadas na caatinga, em terras de pouco interesse e, devido à precariedade de recursos hídricos, desvalorizadas e sem perspectiva de apropriação e uso empresarial.

Em 1901, EUCLIDES DA CUNHA relata essa realidade em sua obra fundadora:⁷

E o sertão é um vale fértil. É um pomar vastíssimo, sem dono.

[...]

Abriam-se desde o alvorecer do século 17, nos sertões abusivamente sesmados, enormíssimos campos, compáscuos sem divisas, estendendo-se pelas chapadas em fora. [...] Esta solidariedade de esforços evidencia-se melhor na “vaquejada”, trabalho consistindo essencialmente no reunir, e discriminar depois, os gados de diferentes fazendas convizinhas, que por ali vivem em comum, de mistura, em um compáscuo único e enorme, sem cercas e sem valos.

No século XX, nas áreas mais férteis, povoadas e próximas ao litoral, a tendência foi a expulsão e o assalariamento dos camponeses pelo avanço da produção capitalista. O mesmo não ocorreu nas terras devolutas pouco povoadas do sertão. Várias gerações sucederam-se, reproduzindo o padrão de ocupação pastoril e comunal. As comunidades de fundo e fecho de pasto contam com mais de 200 anos de história. Sobreviveram ao Brasil Colônia, ao Império e chegaram à República. Apontam LUIZ ANTÔNIO FERRARO JÚNIOR e MARCEL BURSZTYN:

⁷ CUNHA, Euclides da. *Os sertões*. São Paulo: Ateliê, 2001, p. 135.

A pouca pressão fundiária entre 1800 e 1920 favoreceu a consolidação das comunidades pastoris, regidas pelo direito costumeiro, no qual o conceito de posse era igual ao de domínio (relação direta entre direito e trabalho). Os limites eram reconhecidos por consenso entre os ocupantes, parceiros e confrontantes.⁸

Tendo em vista essa origem secular dos fundos e fechos de pasto, os pesquisadores afirmam que “a compreensão das pessoas dessas comunidades pastoris é de que esta realidade comunal, pastoril e caprinocultura é imemorial, de origem indeterminada”.⁹ Os fundos e fechos de pasto foram e continuam sendo forma importante de ocupação do semiárido baiano, conhecida por usar adequadamente os recursos da caatinga e por encontrar formas de preservá-la.

2.3 CONFLITOS

As comunidades de fundo e fecho de pasto viveram sem maiores interferências em seu território até a década de 1970, quando teve início a expansão da fronteira agrícola no campo baiano. Com a modernização das técnicas de produção agrícola e a proposta oficial de expansão do capital no campo e de inserção do Nordeste na

⁸ FERRARO JÚNIOR, Luiz Antônio; BURSZTYN, Marcel. Das sesmarias à resistência ao cercamento: razões históricas dos fundos de pasto. *Caderno CRH*, vol. 23, n. 59, maio/ago. 2010. Disponível em < <http://bit.ly/2y1vgF5> > ou < <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/19108> >; acesso em 12 set. 2017.

⁹ FERRARO JÚNIOR & BURSZTYN, Das sesmarias à resistência..., ob. cit. na nota 8.

lógica do processo produtivo nacional, as terras antes desprezadas, secularmente ocupadas por comunidades tradicionais e por elas preservadas, começaram a atrair a atenção do agronegócio, especialmente de interessados em monoculturas (como soja e milho), na pecuária bovina, em reflorestamento (eucalipto e pinus) e em agrocombustíveis (mandioca, cana-de-açúcar, pinhão manso, mamona, girassol).

Tais comunidades, em que pese à longevidade de suas posses, começaram a sofrer intensa e constante pressão de fazendeiros interessados na apropriação de suas terras. A expansão da fronteira agrícola no oeste da Bahia significou gradativo avanço sobre as áreas comunais e provocou graves conflitos em torno dos territórios tradicionais.

Relatório apresentado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do Estado da Bahia (CAR) em 1986 identificou 80 conflitos ativos nas áreas de uso comunitário na região do semiárido baiano. A causa da maior parte desses conflitos, identificada no relatório, era a grilagem das terras comunais, com adulteração de documentos e uso de violência para intimidar e expulsar as comunidades de fundo e fecho de pasto.

Mais de duas décadas depois, diante da ineficiência do poder público em proteger a posse secular das comunidades de fundo e fecho de pasto, os conflitos violentos continuam campeando o semiárido baiano, conforme demonstra notícia veiculada no sítio ele-

trônico da Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais da Bahia, em 2011:¹⁰

A situação fundiária de Monte Santo é marcada por uma intensa concentração de terras e por ações de violência orquestradas por uma oligarquia latifundiária. Tais ações resultaram em 06 homicídios de trabalhadores de comunidades de Fundo de Pasto nos último[s] 05 anos, os quais permanecem todos impunes. [...]

Apesar de toda a situação de violência, ameaça e criminalização que os trabalhadores de fundo de pasto de Monte Santo vivenciam, as comunidades mantêm-se firmes na luta exigindo das autoridades públicas o devido compromisso com a justiça e paz no campo [...].

Outro relatório da CAR, mais recente, mostra a ameaça que os conflitos agrários representam à sobrevivência dessas comunidades:

Tais comunidades tradicionais sentem-se ameaçadas na sua sobrevivência, bem como a própria manutenção de sua atividade pastoril; principalmente a atividade relativa à criação de caprinos e ovinos, em função dos conflitos agrários e da apropriação de terras públicas por particulares, através da grilagem e até mesmo da compra individual legal, proliferando as cercas de terrenos na caatinga. Vale salientar que a maior parte desta atividade concentra-se no semiárido, em propriedades em regime de agricultura familiar e representa a principal base da produção agropecuária do perímetro das secas[,] com forte impacto na economia local e regional.¹¹

Por essa razão, o pleito de regularização fundiária passou a ter central importância para as comunidades de fundo e fecho de pas-

¹⁰ BLOG DA AATR. *Audiência Pública em Monte Santo*. 3 fev. 2011. Disponível em: < <https://blogdaaatr.wordpress.com> >. Acesso em 12 set. 2017.

¹¹ *Projeto de desenvolvimento rural sustentável do Estado da Bahia: Bahia produtiva*. Trabalho citado na nota 5.

to, atingidas após o interesse, inédito desde o período colonial, nas terras do sertão baiano, acompanhado por sistemática expropriação e conseqüente desaparecimento dessas comunidades tradicionais. O reconhecimento oficial da posse dos territórios das comunidades de fundo e fecho de pasto, antes “regidas pelo direito costumeiro”, com limites “reconhecidos por consenso entre os ocupantes, parceiros e confrontantes”,¹² tornou-se, da década de 1970 em diante, o principal desafio enfrentado por essas comunidades tradicionais para preservar sua identidade cultural, social e produtiva.

2.4 RECONHECIMENTO

O reconhecimento explícito das comunidades de fundo e fecho de pasto pelo Estado teve início no começo da década de 1980. O Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI-Nordeste), em 1982, refere-se aos fundos de pasto desde sua primeira avaliação. Descreve-os, já com essa denominação, como áreas de pastoreio comunitário e atividades extrativistas. Assevera a importância dessas comunidades como garantia de sobrevivência em uma região pobre do país, ao mesmo tempo em que alerta para sua tendência ao desaparecimento, em função dos cercamentos com fins especulativos, da destruição da flora nativa e da carvoagem.¹³

¹² FERRARO JÚNIOR & BURSZTYN, Das sesmarias à resistência..., ob. cit. na nota 8.

¹³ FERRARO JÚNIOR, Luiz Antônio; BURSZTYN, Marcel. *À margem de quatro séculos e meio de latifúndio: razões dos fundos de pasto na história do Brasil e do Nordeste (1534-1982)*. IV Encontro Nacional da Anppas, 4-6

Em 1982 é criado o Projeto Fundo de Pasto, financiado pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com o objetivo de identificar áreas comunitárias de pastoreio, estudar-lhes a viabilidade econômica e jurídica e controlar as tensões sociais em torno das comunidades de fundo e fecho de pasto. Os relatórios produzidos no Projeto Fundo de Pasto foram, invariavelmente, favoráveis à manutenção dessas áreas comuns.¹⁴

Em 1985, o Instituto de Terras da Bahia (INTERBA) ressaltou a importância da regularização fundiária para proteção de tais comunidades tradicionais:¹⁵

A regularização dos Fundos de Pasto como uma alternativa de solução para o clima de tensão pela expropriação sistemática do pequeno produtor como para o conflito entre o homem e o meio ambiente, visto que essas áreas têm sido as mais atingidas por ações de grilagem e posteriormente cercamento, seja através da violência explícita, seja mediante pressões econômicas.

A Constituição do Estado da Bahia, de 1989, acompanhando o reconhecimento e a proteção garantidos aos povos e comunida-

jun. 2008. Disponível em < <http://bit.ly/2xgPUDe> > ou < <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT5-307-82-20080424164651.pdf> >; acesso em 12 set. 2017.

¹⁴ FERRARO JÚNIOR & BURSZTYN, *Das sesmarias à resistência...*, ob. cit. na nota 8.

¹⁵ FERRARO JÚNIOR & BURSZTYN, *À margem de quatro séculos e meio de latifúndio*, ob. cit. na nota 13.

des tradicionais pela Constituição da República de 1988, estabeleceu no art. 178, parágrafo único:¹⁶

Art. 178. Sempre que o Estado considerar conveniente, poderá utilizar-se do direito real de concessão de uso, dispondo sobre a destinação da gleba, o prazo de concessão e outras condições.

Parágrafo único. No caso de uso e cultivo da terra sob forma comunitária, o Estado, se considerar conveniente, poderá conceder o direito real da concessão de uso, gravado de cláusula de inalienabilidade, à associação legitimamente constituída e integrada por todos os seus reais ocupantes, **especialmente nas áreas denominadas de Fundos de Pastos ou Fechos** e nas ilhas de propriedade do Estado, vedada a este transferência do domínio.

Há, portanto, desde a década de 1980, reconhecimento pelo estado da necessidade de regularização fundiária dos territórios das comunidades de fundos e fechos de pasto, como forma de lhes preservar a identidade, mas, na prática, vinte e cinco anos depois, poucas áreas individuais e coletivas foram regularizadas.

A partir de 2006, o segmento das comunidades de fundos e fechos de pasto passa a compor a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, participação prevista pelo art. 4º, XVIII, do Decreto de 13 de julho de 2006.¹⁷ A comissão veio a ser transformada no Conselho Nacional dos Povos e

¹⁶ Disponível em < <http://bit.ly/2vQD5f9> > ou < http://www.al.ba.gov.br/imagens/Albanet/Constituicao_Estadual_Bahia.pdf >; acesso em 11 set. 2017.

¹⁷ Disponível em < <http://bit.ly/2gYBxtD> > ou < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm >; acesso em 11 set. 2017.

Comunidades Tradicionais (CNPCT), em virtude do Decreto 8.750, de 9 de maio de 2016, o qual, no art. 40, § 2º, XXIV, igualmente reconheceu como tradicionais as comunidades de fundos e fechos de pasto.¹⁸

2.5 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Os arts. 215 e 216 da Constituição da República preveem (sem destaque no original):

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º **O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros**

¹⁸ “Art. 4º O CNPCT será composto por:

I – quarenta e quatro membros titulares, dos quais vinte e nove representantes da sociedade civil e quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal, com direito a voz e a voto; e

II – dois convidados permanentes, com direito a voz.

[...]

§ 2º Os representantes da sociedade civil, um titular e dois suplentes, serão eleitos por meio de edital público, assegurada vaga para cada um dos seguintes segmentos: I – povos indígenas; II – comunidades quilombolas; III – povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; IV – povos ciganos; V – pescadores artesanais; VI – extrativistas; VII – extrativistas costeiros e marinhos; VIII – caiçaras; IX – faxinalenses; X – benzedeiros; XI – ilhéus; XII – raizeiros; XIII – geraizeiros; XIV – caatingueiros; XV – vazanteiros; XVI – veredeiros; XVII – apanhadores de flores sempre vivas; XVIII – pantaneiros; XIX – morroquianos; XX – povo pomerano; XXI – catadores de mangaba; XXII – quebradeiras de coco babaçu; XXIII – retireiros do Araguaia; XXIV – **comunidades de fundos e fechos de pasto**; XXV – ribeirinhos; XXVI – cipozeiros; XXVII – andirobeiros; XXVIII – caboclos; e XXIX – juventude de povos e comunidades tradicionais. [...]”.

grupos participantes do processo civilizatório nacional.
[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória **dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

I – **as formas de expressão;**

II – **os modos de criar, fazer e viver;**

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Por meio dessas normas, a Constituição protege os povos e comunidades tradicionais do país, garante seu direito de existir e preserva a continuidade de seus modos de criar, fazer e viver. A Constituição de 1988 representa uma clivagem em relação a todo o sistema constitucional pretérito, ao reconhecer o estado brasileiro como pluriétnico e multicultural. Assegura aos diversos grupos formadores dessa nacionalidade exercício pleno de seus direitos de identidade própria, bem como espaço e permanência para essa diferenciação.

Não há dúvida, portanto, de que **a Constituição da República garante o direito fundamental das comunidades de fundo e fecho de pasto a existir como grupo** e a preservar sua identidade, traduzida nos seus modos de criar, fazer e viver.

A Constituição **não criou limite temporal algum** para que tais comunidades sejam reconhecidas como tradicionais e tenham resguardado seu direito à existência. De forma incompatível com a Constituição, o que o art. 3º, § 2º, da Lei 12.910, de 11 de outubro de 2013, do Estado da Bahia faz é precisamente **limitar o direito à existência das comunidades de fundo e fecho de pasto**, ao definir um termo final para o processo de sua regularização fundiária. Aquelas comunidades que, cinco anos após edição da lei, não protocolizarem pedido de certificação do autorreconhecimento e de regularização fundiária não mais terão direito à posse de seus territórios tradicionais, de acordo com a norma atacada.

As comunidades de fundo e fecho de pasto caracterizam-se exatamente pela forma como se organizam no território, com identidade territorial coletiva. Por essa razão, DENILSON ALCÂNTARA e GUIMOAR GERMANI definem-nas como “uma experiência de apropriação de território típica do semi-árido baiano”.¹⁹ Como exposto, o Instituto de Terras da Bahia reconhece, desde a década de 1980, que a regularização fundiária é medida vital para reverter a tendência ao desaparecimento dessas comunidades tradicionais.

Negar-lhes a posse de suas terras significa condená-las a extinção. Bem observou a Subprocuradora-Geral da República DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA: “os territórios físicos onde estão esses grupos constituem-se em espaços simbóli-

¹⁹ ALCÂNTARA & GERMANI, *Fundo de pasto...*, obra citada na nota 3.

cos de identidade, de produção e reprodução cultural, não sendo, portanto, algo exterior à identidade, mas sim a ela imanente.”²⁰

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), marco internacional na compreensão dos direitos humanos dos povos e comunidades tradicionais, estabelece:

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.
2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do hábitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

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 medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

²⁰ DUPRAT, Débora Macedo Duprat de Britto. *Breves considerações sobre o Decreto 3.912/01*. Disponível em < <http://bit.ly/2w3midd> > ou < <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/83416> >; acesso em 12 set. 2017.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Tampouco a Convenção 169 da OIT limita o direito territorial das comunidades tradicionais a marco temporal. Ao contrário, enfatiza a essencialidade do território para existência e reprodução dos povos e comunidades tradicionais. Isso é ainda mais evidente no caso das comunidades de fundo e fecho de pasto, que se definem precisamente a partir de uma forma de apropriar o território.

O marco temporal imposto pela lei impugnada fere o próprio direito a existência das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto. Tal direito, por sua essencialidade aos povos tradicionais e à vida digna de seus membros **constitui direito fundamental**. Ainda nas palavras de DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA:

Se assim o é, trata-se, a toda evidência, de norma que veicula disposição típica de direito fundamental, por disponibilizar a esses grupos o direito à vida significativamente compartilhada, por permitir-lhes a eleição de seu próprio destino, por assegurar-lhes, ao fim e ao cabo, a liberdade, que lhes permite instaurar novos processos, escolhendo fins e elegendo os meios necessários para a sua realização, e não mais submetê-los a uma ordem pautada na homogeneidade, onde o específico de sua identidade se perdia na assimilação ao todo. É, ainda, o direito de igualdade que se materializa concretamente, assim configurada como igual direito de todos à afirmação e tutela de sua própria identidade.²¹

²¹ DUPRAT, *Breves considerações sobre o Decreto 3.912/01*, ob. cit. na nota 20.

A Lei 12.910/2013, da Bahia, **cria limite inconstitucional ao exercício de direito fundamental**, limitando-o onde a Constituição não o faz, reduzindo a eficácia da proteção constitucional a comunidades que, por mais de século, viveram isoladas, convivendo com seu entorno a partir de reconhecimento secular da posse da terra, baseado no direito costumeiro.

O art. 3º, § 2º, da lei baiana pretende dispor sobre direitos indisponíveis, ao limitar sua vigência no tempo. No ponto, prossegue DEBORAH DUPRAT:

Nota característica dos direitos fundamentais é a sua indisponibilidade. Como ensina LUIGI FERRAJOLI, esta indisponibilidade há de ser entendida em sua dupla face: indisponibilidade ativa, que não permite aos seus titulares a sua alienação, e a indisponibilidade passiva, no sentido de não serem expropriados ou limitados por outros sujeitos, começando pelo Estado. Neste sentido, nenhuma maioria, sequer por unanimidade, pode legitimamente decidir sobre a violação de um direito de uma minoria naquilo que diz respeito à sua própria identidade.²²

É juridicamente impossível admitir que uma garantia dessa magnitude, a qual protege a própria existência de uma comunidade tradicional, possa ser afastada por decurso de prazo estabelecido por lei ordinária, seja federal ou estadual – prazo, aliás, extremamente exíguo, mormente quando comparado à morosidade do estado baiano em garantir a regularização fundiária dos fundos e fechos de pasto.

²² DUPRAT, *Breves considerações sobre o Decreto 3.912/01*, ob. cit. na nota 20.

A exemplo das comunidades de fundos e fechos de pasto, grande parte das comunidades tradicionais só conseguiu permanecer até os dias atuais porque viveram décadas de isolamento em regiões onde não estiveram sujeitas à sistemática expropriação de seus territórios. Muitas vivem até hoje distantes da presença estatal, com grande desconhecimento das normas jurídicas que protegem suas formas de criar, fazer e viver. Tal situação é verificada cotidianamente na atuação do Ministério Público Federal, e parece claro que a condição imposta pela Lei 12.910/2013, aqui impugnada, terá resultados nefastos para a própria existência das comunidades em causa.

MARIA JOSÉ FERREIRA, membra de comunidade de fundo de pasto em Curaçá (BA), ao ser perguntada da importância da posse da terra, respondeu: “Sem fundo de pasto, vamos ser agregados”.²³ Sua resposta demonstra com clareza como a perda do território tradicional está ligada à supressão da identidade coletiva, com impactos gravíssimos sobre a dignidade humana. A propósito, bem observa DANIEL SARMENTO:²⁴

²³ Comunidades de fundo e fecho de pasto tem até 2018 para se auto-reconhecerem [*sic*]. Disponível em < <http://bit.ly/2f1Meyy> > ou < <http://www.irpaa.org/noticias/1119/comunidades-de-fundo-e-fecho-de-pasto-tem-ate-2018-para-se-auto-reconhecerem> >; acesso em 12 set. 2017.

²⁴ SARMENTO, Daniel. *A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação*, p. 5. Disponível em < <http://bit.ly/2vPNdF5> > ou < <http://portovelhando.com/wp-content/uploads/2017/04/Seminario-II-Dr-Daniel-Sarmento.pdf> >; acesso em 11 set. 2017. Sem destaque no original.

Neste ponto, não é preciso enfatizar que o ser humano não é um ente abstrato e desenraizado, mas uma pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados. E nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior homogeneidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre os seus membros, estes aspectos comunitários da identidade pessoal tendem a assumir uma importância ainda maior.

Por isso, **a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação, que dificilmente encontram paralelo entre os integrantes da cultura capitalista de massas. *Mutatis mutandis*, romper os laços de um índio ou de um quilombola com o seu grupo étnico é muito mais do que impor o exílio do seu país para um típico ocidental.**

Por todo o exposto, o art. 3º, § 2º, da Lei 12.910, de 11 de outubro de 2013, do Estado da Bahia, contraria diversos preceitos fundamentais da República Federativa do Brasil, destacadamente a proteção da dignidade humana (art. 1º, III) e dos grupos étnicos que residem no País, bem como o direito a proteção e promoção da diversidade cultural (arts. 215, § 1º, e 216), inclusive em sua vertente relacionada ao pluralismo político (art. 1º, V).

3 PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes. Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia da norma atacada, escoará o prazo previsto na lei estadual para que as comunidades tradicionais afetadas exerçam o direito de requerer certificação de reconhecimento e de regularização fundiária, nos órgãos estaduais. Ocorre que, como visto, esse prazo é inconstitucional, e o não cumprimento dessa imposição ilegítima porá em risco a própria existência das comunidades de fundo e fecho de pasto, dada a ligação indissociável entre elas e o território que ocupam e os riscos de espoliação imobiliária, pela falta do certificado a que a lei se refere.

Devido ao trâmite naturalmente lento das ações de controle concentrado de constitucionalidade, a despeito do esforço formidável dos ministros e servidores do Supremo Tribunal Federal, ante a carga invencível de processos, é improvável que esta ação seja julgada antes do término do prazo legal, mesmo que adotado o rito especial da Lei 9.868/1999. Isso reforça a necessidade de suspensão cautelar da eficácia da norma, até por decisão monocrática, sob pena de consequências irreversíveis para as populações atingidas.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

4 PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado da Bahia e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionalidade contra o artigo 3º, § 2º, da Lei 12.910, de 11 de outubro de 2013, do Estado da Bahia.

Brasília (DF), 12 de setembro de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República