

**A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COMO INSTRUMENTO  
JURÍDICO VÁLIDO E ADEQUADO PARA A REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA DE TERRAS PÚBLICAS ESTADUAIS OCUPADAS POR  
COMUNIDADES DE FUNDOS DE PASTOS OU FECHOS DE PASTOS NO  
ESTADO DA BAHIA**

## **RESUMO**

O presente trabalho pretende demonstrar a validade da Concessão de Direito Real de Uso - CDRU utilizada pelo Estado da Bahia para regularizar a ocupação de suas terras devolutas por comunidades tradicionais de Fundos ou Fechos de Pastos existentes em seu território. Partindo-se da análise da Constituição Estadual de 1989 e da Lei Estadual nº 12.910/2013, demonstra-se que a CDRU é o instrumento jurídico previsto e válido para trazer proteção e segurança jurídica a essas comunidades.

## Sumário

1. Introdução

2. As comunidades de Fundos de Pastos existentes no Estado da Bahia

3. A regularização fundiária das terras devolutas estaduais ocupadas por comunidades tradicionais de Fundos de Pastos

4. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e sua reconhecida importância

5. A Concessão de Direito Real de Uso - CDRU como instrumento jurídico válido para a regularização fundiária de terras devolutas estaduais ocupadas por comunidades de Fundos de Pastos: inexistência de violação do art. 14 da Convenção 169 da OIT e competência do Estado da Bahia para legislar sobre a forma de disposição dos seus bens

6. Conclusão

Referências

## 1. Introdução

O uso da terra apresenta-se como questão conflituosa desde tempos passados até os dias atuais.

O Estado da Bahia, atento à situação fundiária existente em seu território e à importância da preservação das comunidades tradicionais, tem reconhecido a necessidade de adotar solução apta a garantir, às comunidades de Fundos de Pastos, a permanência segura nas áreas que ocupam e nas quais vivem.

No presente trabalho, o que se propõe é demonstrar a validade e a adequação da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU para regularizar terras devolutas estaduais em favor das comunidades de Fundos de Pastos tendo-se em vista expressa previsão neste sentido na Constituição do Estado da Bahia e na Lei Estadual nº 12.910/2013, que determinam o uso da CDRU para a regularização de áreas de terras devolutas ocupadas por estas comunidades tradicionais.

Demonstra-se que a legislação estadual vigente e aplicável tem nítido propósito de promover e garantir a segurança jurídica e a pacificação social aos integrantes dessas comunidades, em favor das quais se busca viabilizar um futuro mais inclusivo, sustentável e democrático.

Partindo-se do pressuposto do legítimo exercício, pelo Estado da Bahia, da sua competência constitucional remanescente para legislar sobre a disposição dos seus bens, evidencia-se, por sua vez, a existência de clara convergência de propósitos e, pois, uma clara identidade de *ratio* entre a legislação fundiária estadual e o art. 14 da Convenção 169 da OIT, o que refuta o argumento que tem sido apresentado por algumas comunidades de Fundos de Pastos ao órgão de terras estadual de que os dispositivos das normas estaduais violam a mencionada norma convencional, para a qual aqui também se propõe uma necessária interpretação em conformidade com os preceitos da Constituição da República de 1988.

## 2. As comunidades de Fundos de Pastos existentes no Estado da Bahia

A ocupação das terras que compõem o Estado da Bahia se deu de forma desordenada. Em razão de tal fato, os conflitos no campo são, ainda hoje, uma realidade vivenciada no território baiano, sendo a regularização fundiária importante instrumento de sua Política Agrária.

Buscando garantir a permanência de comunidades tradicionais nas terras por elas ocupadas, e seguindo diretriz imposta pela Constituição Estadual, o legislador ordinário trouxe, no art. 2º da Lei Estadual nº 12.910/2013, disposição específica direcionada às comunidades de Fundos de Pastos que

ocupam, tradicionalmente, áreas de terras de forma coletiva, com vistas à manutenção de sua reprodução física, social e cultural.

Tais comunidades são constituídas por famílias de sertanejos, que, por sua vez, formam núcleos de pequenos produtores rurais agrupados por vínculos de parentesco e reciprocidade e se valem do sistema de produção agrosilvopastoril que, juntamente com as formas de organização e de ocupação territorial que lhes são peculiares, compõem importante estratégia de convivência com as adversidades climáticas enfrentadas na região do semiárido baiano<sup>1</sup>.

Constituem, pois, um tipo peculiar de campesinato existente nas regiões da Caatinga e do Cerrado baianos, caracterizando-se por suas singulares práticas tradicionais e pelo uso comum da terra na criação extensiva de caprinos e ovinos em pastagens comunitárias<sup>2</sup>. No Estado da Bahia, existem cerca de 1000 (mil) comunidades com características de Fundos de Pastos.

Desde meados da década de 1980, as comunidades de Fundos de Pastos, que se qualificam como grupos culturalmente diferenciados e que assim se reconhecem, postulam a garantia formal das terras onde vivem.

O art. 2º da Lei Estadual nº 12.910/2013, ao autorizar a CDRU das terras públicas estaduais, rurais e devolutas, elegeu o critério da autodefinição para identificação dessas comunidades tradicionais, indicando a observância simultânea das seguintes características:

Art. 2º. Fica autorizada a concessão de direito real de uso das terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente, de forma coletiva, pelas comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos, com vistas à manutenção de sua reprodução física, social e cultural, segundo critérios de autodefinição, e em que sejam observadas, simultaneamente, as seguintes características:

I - uso comunitário da terra, podendo estar aliado ao uso individual para subsistência;

II - produção animal, produção agrícola de base familiar, policultura alimentar de subsistência, para consumo ou comercialização, ou extrativismo de baixo impacto;

III - cultura própria, parentesco, compadrio ou solidariedade comunitária associada à preservação de tradições e práticas sociais;

IV - uso adequado dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, segundo práticas tradicionais;

---

<sup>1</sup> CAMAROTE, Elisa M. **Comunidades de Fundo de Pasto: afinal, quem são seus habitantes?** Disponível em: <[https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2009\\_camarote.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2009_camarote.pdf)>. Acesso em: 10.03.2025

<sup>2</sup> Ainda sobre as comunidades de Fundos e Fechos de Pastos: “Sua identidade passa pelo vasto conhecimento dos biomas onde vivem – cerrado e caatinga. Além de criarem os animais solto em terras coletivas, coletam frutos e plantam roças. As terras coletivas são chamadas fecho, daí o nome fundo e fecho de pasto. Essas comunidades por cercar as plantações e deixarem os animais, especialmente o gado solto. A criação do gado solto sempre contribuiu para a preservação do Cerrado nas regiões onde essas comunidades estão localizadas, ou seja, é uma forma de pastagem nativa que mantém o cerrado em pé”. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/aceso-a-alimentos-e-a-agua/articulacao-de-politicas-publicas-de-san-para-povos-e-comunidades-tradicionais/comunidades-de-fundos-e-fechos-de-pasto>>. Acesso em: 10.03.2025.

V - localização nos biomas caatinga e cerrado, bem como nas transições caatinga/cerrado.

Seguindo a diretriz traçada pela Lei Estadual nº 12.910/2013, a declaração de existência da comunidade de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos é realizada pelo Estado da Bahia, após autodefinição da própria comunidade, mediante certificação de reconhecimento expedida após regular processo administrativo, dela cientificando a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (art. 1º do Decreto Estadual nº 17.471/2017).

A certificação das comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos é realizada por ato do Chefe do Poder Executivo, conforme consta do Decreto Estadual nº 17.471/2017.

Importante pontuar que a adoção do critério do autorreconhecimento pela legislação estadual coaduna-se com as disposições trazidas pela Convenção 169 da OIT, denominada Convenção Sobre Povos Indígenas e Tribais<sup>3</sup> e também com o Decreto Federal nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, fato que demonstra a adequação da disciplina jurídica estadual ao arcabouço normativo vigente<sup>4</sup>.

### **3. A regularização fundiária das terras devolutas estaduais ocupadas por comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos**

As comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos na Bahia mantêm suas tradições sociais e culturais, guardando sua ancestralidade. Para que possam preservar seus costumes e as suas práticas tradicionais e para manterem o seu peculiar modo de vida é, pois, imprescindível que tenham garantidos o acesso e a permanência segura nas terras que ocupam e onde tradicionalmente vivem.

Neste contexto, a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU encontra-se legalmente prevista na legislação do Estado da Bahia como instrumento jurídico válido para a regularização das áreas de propriedade do ente público estadual ocupadas por essas comunidades tradicionais.

A CDRU é um direito real previsto no artigo 1.225, inciso XII, do Código Civil Brasileiro.

O Decreto-Lei nº 271/1967, por sua vez, no seu art. 7º, traz os contornos do instituto, determinando que a CDRU pode ser utilizada em terrenos públicos ou particulares, de forma

---

<sup>3</sup> A Convenção 169 da OIT reconhece três critérios fundamentais para identificação dos grupos aos quais se aplica: 1) existência de condições sociais, culturais e econômicas peculiares que se distinguem da sociedade nacional; 2) organização social regida por regras e tradições próprias; 3) autoidentificação ou autorreconhecimento da identidade tribal. As comunidades tradicionais, por sua vez, enquadram-se na definição de povos tribais trazida pelo art. 1º da Convenção 169 da OIT.

<sup>4</sup> De acordo com o art. 3º, I do Decreto federal nº 6040/2007, os Povos e Comunidades Tradicionais são definidos como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

remunerada ou gratuita, possuindo como fins específicos a 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.

A Constituição do Estado da Bahia, buscando a preservação das comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos existentes no território baiano, a manutenção de suas tradições e de seus costumes e modos singulares de vida e subsistência, estabeleceu a CDRU como instrumento a ser utilizado para a regularização fundiária de áreas de domínio público estadual, aí incluídas as terras devolutas estaduais, quando evidenciados uso e ocupação de forma coletiva. É o que se depreende da leitura do seu art. 178:

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 esta transferência do domínio.

A Lei Estadual nº 12.910/13, respaldada na norma acima transcrita, disciplina a CDRU das terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente, de forma coletiva, pelas comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos. Através da CDRU, essas comunidades têm garantido o direito à manutenção da reprodução física, social e cultural, dando-lhes necessária segurança jurídica contra eventuais propósitos de indevida apropriação intentada por terceiros interessados.

Ainda de acordo com a Lei Estadual nº 12.910/13, a CDRU se dará mediante Contrato de Concessão de Direito Real de Uso celebrado por instrumento público com a associação comunitária, integrada por todos os seus reais ocupantes, e gravado com cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade. O contrato terá duração legal de 90 (noventa) anos, prorrogável por iguais e sucessivos períodos.

Desde a edição da Lei Estadual nº 12.910/2013, a Procuradoria Geral do Estado vem atuando nos procedimentos de regularização fundiária de terras devolutas ocupadas por comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos, inclusive no aprimoramento dos contratos de CDRU para atender demandas apresentadas por estas comunidades, buscando conciliá-las com dispositivos legais pertinentes à matéria.

Ocorre que algumas associações representativas das comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos têm apresentado alegação de suposta afronta, pelo Estado da Bahia, ao art. 14 da Convenção 169 da OIT, em face do preceito estabelecido na legislação estadual que assegura, ao invés do direito de propriedade, a CDRU em favor desses povos tradicionais sobre as terras devolutas que ocupam.

A alegação apresentada, entretanto, não subsiste a uma cuidadosa análise da matéria, que evidencia absoluta inexistência da afronta invocada, revelando, ao revés e em verdade, inequívoca compatibilidade e convergência de propósitos entre as normas estaduais e a norma convencional.

A legislação fundiária do Estado da Bahia, ao estabelecer preceitos que garantem a regularização fundiária das terras devolutas estaduais em favor das comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos mediante CDRU, concretiza propósitos que se acham consignados na Convenção 169 da OIT em benefício dos povos e das comunidades tradicionais.

#### **4. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e sua reconhecida importância**

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é o principal instrumento jurídico internacional concernente à proteção dos direitos dos povos indígenas e tribais. Através deste instrumento, afirma-se a obrigação dos governos dos Estados Soberanos signatários de reconhecerem e protegerem os valores e as práticas sociais, culturais e religiosas dos povos indígenas e tribais, preservando-lhes as tradições e os costumes.

O referido texto convencional reconhece a importância da cultura, da identidade e dos modos de vida dessas populações e estabelece direitos fundamentais para garantir-lhes proteção e desenvolvimento de forma respeitosa e autônoma.

A Convenção 169 da OIT foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, sendo aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro através do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. O respectivo instrumento de ratificação, por sua vez, fora depositado junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002. No âmbito internacional, a Convenção 169 entrou em vigor em 5 de setembro de 1991, e, no Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos do seu art. 38. Fora promulgada em 19 de abril de 2004<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Conforme síntese estabelecida no inciso LXXII do art. 2º do Decreto Federal nº 10.088, de 05 de novembro de 2019, que consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.

A propósito, sobre a processualística constitucional de celebração dos tratados e das convenções internacionais pelo Brasil, Valério de Oliveira Mazzuoli<sup>6</sup> elabora a seguinte síntese:

Enfim, no que diz respeito ao Estado brasileiro, os tratados, acordos e convenções internacionais, para que sejam incorporados ao ordenamento interno, isto é, para que sejam ratificados e posteriormente promulgados, necessitam de prévia aprovação do Poder Legislativo, que exerce a função de controle e fiscalização dos atos do Executivo. Assim, visa-se atender à consideração de que os tratados têm, no mínimo, um *status* de lei interna, devendo, por isso, ser respeitados da mesma forma com que se respeita a legislação vigente no ordenamento doméstico. Por outro lado, o referendo do Parlamento aos tratados internacionais também atende ao disposto no art. 2º da Constituição, que diz serem independentes e harmônicos entre si, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O Congresso Nacional, portanto, referenda o texto do tratado e *autoriza* (não obriga) o Chefe do Executivo a ratificá-lo, o que somente irá ocorrer (ou não, dependendo da vontade discricionária do Presidente) num momento posterior.

(...)

A Competência *ad referendum* do Congresso, esclareça-se, limita-se à *aprovação* ou *rejeição* do texto convencional tão somente, não sendo admissível qualquer interferência em seu conteúdo. Não comporta, pois, emendas. (...) Concordando o Congresso com a assinatura do tratado internacional, por meio do decreto legislativo, dá-se carta branca ao Presidente da República para ratificar a assinatura já depositada, ou mesmo aderir se já não o tenha feito.

(....)

Apesar de estar o *decreto legislativo* dentre as espécies normativas do art. 59 da Constituição, ou seja, sem embargo de estar compreendido no “processo legislativo”, não tem ele o poder de transformar o tratado assinado pelo governo em norma a ser observada, quer no plano interno, quer no internacional. Tal fato somente irá ocorrer com a posterior ratificação e promulgação (por meio de um decreto de execução) do texto do tratado pelo Chefe do Executivo. O que ocorre é que, dando a Carta Magna ao Presidente da República a competência privativa para celebrar tratados, e sendo ele (Presidente) o representante do Estado na órbita internacional, sua também deverá ser a última palavra em matéria de ratificação, quando somente então o Estado poderá ser considerado como *definitivamente* engajado no compromisso em causa.

(...) não é da edição do decreto legislativo que os tratados internacionais passam a ter vigência no ordenamento interno brasileiro, mas sim em face de sua posterior *ratificação* (e consequente *promulgação*) pelo Presidente da República, a quem compete, privativamente, celebrar tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, VIII, CF/1988).

Pois bem. Do ponto de vista dos direitos territoriais, a Convenção 169 da OIT fortaleceu a necessidade de garantir aos povos indígenas e tribais a permanência nas terras onde vivem de acordo

---

<sup>6</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos dos Tratados**. 2011, pp. 358-360, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

com seus costumes e tradições, estabelecendo necessário respeito à permanência segura dessas populações nos locais que tradicionalmente ocupam.

Assim, os governos dos Estados Nacionais signatários da Convenção 169 deverão respeitar a importância especial que, para as culturas e os valores espirituais dos povos interessados, possui a sua relação com as terras e os territórios que ocupam. O valor da ligação histórica dessas populações com os territórios por elas ocupados transcende o aspecto patrimonialista. Aliás, a gleba, em verdade, é marcada por traços históricos próprios e é exatamente nisso que reside o seu valor para essas populações.

Ainda de acordo com o texto convencional, apenas quando considerados necessários, serão permitidos o traslado e o reassentamento dos povos indígenas e tribais, e somente poderão ser efetuados com o consentimento livre dos interessados e com pleno conhecimento de causa.

Há, pois, o reconhecimento de que a terra onde vivem é parte da identidade coletiva e é fundamental para a manutenção desses povos, de sua cultura e suas tradições seculares, sobrepondo-se, pois, como já registrado, aos aspectos meramente monetário e patrimonialista.

Redigida há mais de três décadas, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) eliminou a orientação antes estabelecida na Convenção de 1957 de que os povos indígenas e tribais deveriam ser integrados às sociedades hegemônicas dos países onde vivem. Nela se reconhece, portanto, a autonomia desses povos no que concerne aos seus modos de vida, bem como a importância das terras onde tradicionalmente vivem, realçando a necessidade de respeito e preservação das suas tradições, dos seus costumes e das suas formas de auto-organização, enfim, da sua identidade cultural.

## **5. A Concessão de Direito Real de Uso - CDRU como instrumento jurídico válido para a regularização fundiária de terras devolutas estaduais ocupadas por comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos: inexistência de violação do art. 14 da Convenção 169 da OIT e competência do Estado da Bahia para legislar sobre a forma de disposição dos seus bens**

A posição hierárquica dos tratados e das convenções internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro está abaixo da Constituição Federal, porém acima da legislação infraconstitucional. O *status* constitucional somente é conferido àquelas normas convencionais sobre direitos humanos aprovadas pelo quórum qualificado previsto no §3º do art. 5º da Carta Magna de 1988.

Em que pese haver entendimento doutrinário<sup>7</sup> no sentido de que todas as normas convencionais que tratem sobre direitos humanos adquirem *status* de normas constitucionais quando incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal só reconhece como constitucionais as normas de direitos humanos constantes em tratados e convenções cuja incorporação ao ordenamento jurídico interno tenha observado o quórum qualificado estabelecido no §3º do art. 5º da CF/88.

O Supremo Tribunal Federal, todavia, reconhece a *supralegalidade* das normas convencionais de direitos humanos incorporadas ao ordenamento jurídico doméstico sem observância do quórum estabelecido no §3º do art. 5º da CF/88<sup>8</sup>.

A Convenção 169 da OIT, embora não incorporada ao ordenamento jurídico interno com a aprovação, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, tem reconhecida a sua *supralegalidade* e, pois, a sua prevalência sobre as normas domésticas da natureza infraconstitucional, porquanto dispõe sobre direitos humanos.

No seu art. 14, a Convenção 169 da OIT estabelece que deverão ser reconhecidos aos povos interessados, ou seja, aos povos indígenas e tribais<sup>9</sup>, os direitos de propriedade e posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Ocorre que, nas regularizações fundiárias de suas terras devolutas, o Estado da Bahia, com base na legislação estadual vigente, não tem transferido às comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos a propriedade das áreas por elas ocupadas, mas efetuado em favor dessas

---

<sup>7</sup> Valério de Oliveira Mazzuoli (in **O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 2011. pp. 51-52, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais) distingue as normas convencionais de direitos humanos em normas *materialmente constitucionais* (estabelecidas no §2º do art. 5º da CF/88) e normas *equivalentes às emendas constitucionais*, estas material e formalmente constitucionais (aprovadas pelo quórum previsto no §3º do art. 5º da CF/88). Segundo Mazzuoli “O que se deve entender é que o *quorum* que o §3º do art. 5º estabelece serve tão somente para atribuir eficácia *formal* a esses tratados no nosso ordenamento jurídico interno, e não para atribuir-lhes a índole e o nível *materialmente* constitucionais que eles já têm em virtude do §2º do art. 5º da Constituição”. Para Mazzuoli “A diferença entre o §2º, *in fine*, e o §3º, ambos do art. 5º da Constituição, é bastante sutil: nos termos da parte final do §2º do art. 5º, os ‘tratados internacionais [de direitos humanos] em que a República Federativa do Brasil seja parte’ são, a *contrario sensu*, incluídos pela Constituição, passando conseqüentemente a deter o ‘status de norma constitucional’ e a ampliar o rol dos direitos e garantias fundamentais (‘bloco de constitucionalidade’); já nos termos do §3º do mesmo art. 5º, uma vez aprovados tais tratados de direitos humanos pelo *quorum* qualificado ali estabelecido, esses instrumentos internacionais, uma vez ratificados pelo Brasil, passam a ser ‘*equivalentes às emendas constitucionais*’. (...) Falar que um tratado tem ‘*status de norma constitucional*’ é o mesmo que dizer que ele integra o bloco de constitucionalidade material (e não formal) da nossa Carta Magna, o que é *menos amplo* que dizer que ele é ‘*equivalente a uma emenda constitucional*’, o que significa que esse mesmo tratado já integra formalmente (além de materialmente) o texto constitucional.”. Essa distinção, contudo, não tem sido reconhecida pelo STF.

<sup>8</sup> No RE 466.343-1/SP, em voto-vogal do Ministro Gilmar Mendes, restou assegurada a supremacia da Constituição Federal, contudo, ao mesmo tempo também se reconheceu a posição hierárquica prevalente e vantajosa dos tratados e convenções de direitos humanos incorporados sem observância do quórum estabelecido no §3º do art. 5º da CF/88, que se sobrepõem às normas infraconstitucionais domésticas. A partir desse julgamento, o STF passou a reconhecer a *supralegalidade* dessas normas convencionais.

<sup>9</sup> As comunidades tradicionais, entre as quais as Fundos de Pastos e Fechos de Pastos, se incluem na definição de povos tribais.

populações a CDRU, garantindo-lhes permanência segura e contínua nas áreas onde tradicionalmente vivem, com a preservação dos seus costumes e modos de vida.

Estaria, portanto, a legislação estadual violando o art. 14 da Convenção 169 da OIT? As comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos existentes no território baiano têm garantido o direito de propriedade ao invés do direito à CDRU? O Estado da Bahia viola a referida norma convencional ao proceder à regularização fundiária das suas terras devolutas em favor das comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos mediante CDRU?

A adequada análise dessas indagações e a formulação de suas respostas perpassam pelo necessário exame de premissas, a nosso ver, fundamentais: 1) os Estados Federados têm assegurada, na Constituição Federal, competência legislativa remanescente para legislarem sobre os bens de sua propriedade; 2) a literal interpretação do art. 14 da Convenção 169 da OIT conduziria à conclusão de que a referida norma adota disciplina oposta e divergente à consagrada pelo Poder Constituinte Originário na Carta Magna de 1988 acerca da propriedade das terras tradicionalmente ocupadas pelas populações indígenas; 3) existe convergência de propósitos entre a norma convencional em questão e a legislação estadual interna, porquanto visam a idênticos objetivos e fins, na mesma proporção, sendo possível afirmar que as mencionadas fontes normativas são igualmente favoráveis à proteção dos direitos humanos.

No que se refere à competência remanescente dos Estados, o §1º do art. 25 da Constituição Federal reservou aos Estados Federados o exercício das competências não expressamente vedadas pelo texto constitucional:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Destarte, aos Estados Federados cabem legislar, por exemplo, sobre a disposição dos seus bens, eis que inexistente proibição expressa neste sentido pela Carta Magna de 1988.

As terras devolutas não compreendidas entre as da União, como se sabe, são bens de propriedade dos Estados (art. 26, IV, da CF/88). Assim sendo, sobre a disposição desses bens, têm os Estados Federados competência legislativa constitucionalmente assegurada para a respectiva disciplina.

Existe, portanto, competência legislativa garantida e assegurada pela Constituição Federal aos Estados-Membros da República Federativa do Brasil para tratarem sobre matéria relativa à disposição dos bens de sua propriedade, e, no Estado da Bahia, existem normas estaduais que disciplinam a disposição de suas terras devolutas.

O Estado da Bahia, ao tratar da Política Fundiária na sua Constituição, estabeleceu a CDRU, e não o direito real de propriedade, com meio jurídico de garantir às comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos a permanência nas terras públicas estaduais por elas ocupadas, assegurando-lhes, dessa forma, a manutenção de sua reprodução física, social e cultural.

Também através da Lei Estadual nº 12.910/2013, no constitucional exercício da sua competência legislativa, o Estado da Bahia dispôs sobre a regularização fundiária de suas terras devolutas, disciplinando a CDRU para as comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos.

Assim sendo, não se vislumbra nenhuma inconstitucionalidade ou invalidade da CDRU como instrumento jurídico escolhido pelo Poder Constituinte Derivado Decorrente, na Constituição Estadual de 1989, para o Estado da Bahia dispor das suas terras devolutas em benefício das comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos.

Para além de ser a CDRU uma escolha constitucional para disposição de terras devolutas estaduais, observando a legislação estadual, percebe-se que é também um instrumento válido e adequado para eliminar pretensões particulares sobre áreas ocupadas pelas comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos, porquanto os contratos de CDRU são gravados com cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade, tendo duração legalmente estabelecida de 90 (noventa) anos, com previsão de sucessivas prorrogações por iguais períodos.

Neste contexto, constata-se que a CDRU garante a essas comunidades tradicionais a permanência juridicamente segura no local onde vivem, sem ameaça de apropriação de terceiros interessados, coadunando-se, assim, com os propósitos do art. 14 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como será demonstrado a seguir.

A Convenção 169 da OIT, no seu art. 14, estabelece que os Estados Nacionais dela signatários deverão reconhecer aos povos indígenas e tribais os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Ainda de acordo com a norma convencional, os governos deverão adotar as medidas necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir-lhes a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

Finalmente, a referida norma também estabelece que deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelas populações indígenas e tribais.

A literal interpretação do art. 14 da Convenção 169 da OIT, no entanto, ensejaria o reconhecimento de preceito oposto e divergente ao consagrado na própria Constituição Federal no que tange às terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas. Daí, pois, a necessidade da

adequada compreensão do seu genuíno conteúdo, dando-lhe necessária conformidade com os preceitos constitucionais estabelecidos na Carta Magna de 1988.

Ora, o texto estabelecido no art. 14 da Convenção 169 da OIT, se lido e interpretado na sua literalidade, adota disciplina oposta à consagrada nos artigos 20, XI, e 231, §2º, da Carta Magna de 1988, acerca da propriedade das terras tradicionalmente ocupadas pelas populações indígenas. Os artigos 20, XI, e 231, §2º, da CF/88, como se sabe, estabelecem a propriedade, em favor da União Federal, das terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, garantindo a estes o usufruto permanente.

Partindo-se, todavia, do pressuposto jurídico de que as normas se presumem constitucionais até que declarada eventual inconstitucionalidade pela Suprema Corte<sup>10</sup>, a adequada solução para esse aparente confronto é conformar a interpretação e a aplicação da norma convencional aos mencionados artigos 20, XI, e 231, §2º da nossa Carta Magna.

A propósito, o Professor e também Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso<sup>11</sup>, ao tratar do princípio da interpretação das normas conforme a Constituição, aponta que:

A interpretação conforme a Constituição compreende sutilezas que se escondem por trás da designação truística do princípio. Cuida-se, por certo, da escolha de uma linha de interpretação de uma norma legal, em meio a outras que o texto comportaria. Mas, se fosse somente isso, ela não se distinguiria da mera presunção de constitucionalidade dos atos legislativos, que também impõe o aproveitamento da norma sempre que possível. O conceito sugere mais: **a necessidade de buscar uma interpretação que não seja a que decorre da leitura mais óbvia do dispositivo. É, ainda, da sua natureza excluir a interpretação ou as interpretações que contravenham a Constituição.** (destacamos)

Luís Roberto Barroso ainda destaca que o princípio da interpretação das normas conforme a Constituição “guarda suas conexões com a unidade do ordenamento jurídico e, dentro desta, com a supremacia da Constituição”<sup>12</sup>, advertindo, todavia, que

não é possível ao intérprete torcer o sentido das palavras nem adulterar a clara intenção do legislador. Para salvar a lei, não é admissível fazer uma interpretação *contra legem*. Tampouco será legítima uma linha de entendimento que prive o preceito legal de qualquer função útil.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Existe uma Ação Direta de Inconstitucionalidade em curso no STF na qual se questiona a constitucionalidade do art. 14 da Convenção 169 da OIT. ADI 5.905/RR.

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 2008, 6ª edição, pp. 188-189, São Paulo, Editora Saraiva.

<sup>12</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 2008, 6ª edição, p. 192, São Paulo, Editora Saraiva.

<sup>13</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 2008, 6ª edição, p. 192, São Paulo, Editora Saraiva.

Nessa diretriz, a nosso ver, portanto, inexistente descompasso entre a legislação estadual vigente e aplicável, que assegura às comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos a regularização fundiária das suas ocupações em terras devolutas do Estado da Bahia mediante CDRU e o art. 14 da Convenção 169 da OIT.

Como já mencionado, o escopo do art. 14 da Convenção 169 da OIT é garantir aos povos indígenas e aos povos tribais que as terras tradicionalmente por eles ocupadas não sejam objeto de apropriação por terceiros nem de disposição pelos Estados Nacionais a outros interessados. O escopo e a finalidade da referida norma é assegurar a permanência dessas populações nas áreas de ocupação tradicional, sem ameaça ou insegurança jurídica. O que se pretende, na norma convencional, é resguardar e garantir as ocupações tradicionais existentes em determinada gleba sem sujeitá-las a riscos de turbacão ou esbulho por terceiros e pelo próprio Poder Público.

Visa a norma convencional garantir direitos territoriais, mas essa garantia, entretanto, não necessariamente se dará através do direito de propriedade dentro dos Estados Nacionais signatários da Convenção 169 da OIT.

Oportuno salientar que a Convenção 169 da OIT, no seu preâmbulo, reconhece as aspirações dos povos indígenas e dos povos tribais de assumirem o controle de suas formas de vida e seu desenvolvimento econômico com a manutenção e o fortalecimento de suas identidades e tradições dentro dos Estados Nacionais onde vivem.

A norma consignada no seu art. 2º mostra-se importante para a exata compreensão do propósito e do fim colimados pela Convenção 169 da OIT, qual seja: a proteção e a garantia efetivas, pelos Poderes Públicos dos Estados Nacionais signatários do referido documento, da permanência segura e estável dos povos indígenas e tribais nas terras que tradicionalmente ocupam.

Essa proteção a ser conferida pelos Poderes Públicos dos Estados Nacionais signatários da Convenção 169 da OIT, por sua vez, poderá materializar-se por quaisquer meios jurídicos que se revelem para tanto eficazes, seja mediante direito de propriedade ou CDRU, como estabelecido na norma do Estado da Bahia.

Considerando, portanto, que a interpretação do art. 14 sob análise deve se conformar com as disposições constitucionais estabelecidas no art. 20, XI, e no art. 231, §2º, da Carta Magna de 1988, o termo “propriedade” consignado na norma convencional sob exame deve ser compreendido como qualquer instituto jurídico previsto no direito interno do Estado Brasileiro capaz de promover e assegurar as medidas mencionadas no art. 2º da Convenção 169 da OIT.

É, portanto, forçoso concluir que inexistente discordância ou confronto entre os escopos da norma convencional e das normas estaduais (parágrafo único do art. 178 da CE/89 e Lei Estadual nº 12.910/2013). Ao revés, os objetivos extraídos dos seus textos são semelhantes.

Aos Estados signatários da Convenção 169 da OIT, mediante os institutos jurídicos previstos em suas legislações, cabe garantir segurança e proteção eficaz aos povos indígenas e tribais existentes em seus territórios contra qualquer hipótese de ameaça ou risco de atos de remoção forçada ou arbitrária das áreas ocupadas de forma coletiva por essas populações, que nelas mantêm e preservam suas práticas sociais e culturais segundo as suas tradições.

Não há, a nosso ver, descompasso algum entre a legislação do Estado da Bahia aqui tratada e o art. 14 da Convenção 169 da OIT, inexistindo espaço para se admitir indevida distorção das normas estaduais ou imputar-lhe a pecha de contrária e violadora do art. 14 da Convenção 169 da OIT.

O compromisso firmado pelos Estados Nacionais signatários da Convenção 169 da OIT quanto à proteção e ao resguardo dos povos e das comunidades tradicionais, garantindo-lhes a permanência nas áreas que tradicionalmente vivem e ocupam sem indevida apropriação de terceiros interessados e, por conseguinte, a reprodução dos seus modos de vida bem como a continuidade desses grupos de indivíduos ao longo do tempo é convergente com a disciplina normativa aplicável pelo Estado da Bahia ao tratar da regularização fundiárias, mediante CDRU, das suas terras devolutas ocupadas por comunidades tradicionais de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos.

## **6. Conclusão**

No presente trabalho buscou-se demonstrar que a CDRU, instituto estabelecido na legislação estadual, é instrumento válido para possibilitar a regularização fundiária de terras estaduais tradicionalmente ocupadas por comunidades de Fundos ou Fechos de Pastos.

As normas estaduais que estabelecem a CDRU nos moldes anteriormente descritos são válidas e de impositiva aplicação, nelas não se vislumbrando violação ou desconformidade com art. 14 da Convenção 169 da OIT.

Diante da realidade vivenciada no território baiano, propõe-se que o Estado da Bahia possa utilizar validamente a CDRU em favor das comunidades de Fundos ou Fechos de Pastos como ferramenta de proteção e respeito aos povos e às comunidades tribais e de garantia de permanência juridicamente segura dessas populações nas terras onde tradicionalmente vivem.

Cumprir registrar, por fim, que a proposição ora apresentada poderá ser replicada pelos demais Estados da Federação desde que haja necessário suporte normativo em suas respectivas legislações.

## Referências

BAHIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Bahia de 1989**. Salvador, BA. Estado da Bahia. Disponível em: <<https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>>. Acesso em: 17.03.2025.

BAHIA, **Decreto nº 17.471, de 08 de março de 2017**. Salvador, BA. Estado da Bahia. Disponível em: <<https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-17471-de-08-de-marco-de-2017>>. Acesso em: 17.03.2025.

BAHIA, **Lei nº 12.910, de 11 de outubro de 2013**. Salvador, BA. Estado da Bahia. Disponível em: <<https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12910-de-11-de-outubro-de-2013>>. Acesso em: 17.03.2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 2008, 6ª edição, São Paulo, Editora Saraiva.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10.03.2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007**. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 10.03.2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS. **Ações e Programas**. Brasília, DF. MDS. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/aceso-a-alimentos-e-a-agua/articulacao-de-politicas-publicas-de-san-para-povos-e-comunidades-tradicionais/comunidades-de-fundos-e-fechos-de-pasto>>. Acesso em: 10.03.2025.

CAMAROTE, Elisa M. **Comunidades de Fundo de Pasto: afinal, quem são seus habitantes?** Disponível em: <[https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2009\\_camarote.pdf](https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2009_camarote.pdf)>. Acesso em: 10.03.2025.

CONVENÇÃO 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencaon169-pl.pdf>>. Acesso em: 19.03.2025.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos dos Tratados**. 2011, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 2011, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.