



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Subseção Judiciária de Teixeira de Freitas-BA
Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Teixeira de Freitas-BA

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1000728-13.2020.4.01.3313

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)

POLO PASSIVO: UNIÃO FEDERAL e outros

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública com pedido de tutela antecipada, proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face do INCRA e da UNIÃO, objetivando, em síntese, a concessão de tutela jurisdicional para garantir a razoável duração do Processo Administrativo INCRA n. 54160.000300/2011-46, que tem como objeto a delimitação e demarcação territorial da Comunidade Remanescente de Quilombolas de Volta Miúda, localizada no Município de Caravelas/BA, com a pretensão de impor aos demandados a *obrigação de fazer* consistente na: (a) elaboração e conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, inclusive com os estudos antropológicos necessários à identificação do referido grupo e sua publicação na imprensa oficial, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias; e (b) conclusão de todo o processo de regularização fundiária da referida comunidade quilombola no prazo máximo de 12 (doze) meses, nos termos do articulado inicial (*id.* 193211848).

A inicial sustenta que: (a) o processo de autorreconhecimento da Comunidade Quilombola de Volta Miúda foi objeto de certificação pela FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES – FCP, tendo o INCRA instaurado o Processo Administrativo n. 54160.000300/2011-46, no ano de 2011, para regularização da referida comunidade remanescente de quilombo; (b) o aludido processo de regularização desrespeita o princípio da razoável duração do processo, instituído por “*rotinas administrativas excessivas (...) desde o ano de 2011, sem que sequer possua Relatório Antropológico – primeiro dos muitos estudos a compor o RTID – concluído. A mora no reconhecimento do direito territorial da comunidade, assim, é inquestionável.*” (*petição inicial – id.* 193211848 – *pág.* 11/12); e (c) a espera irrazoável para a conclusão dos estudos atinge os membros da Comunidade de Volta Miúda, que se encontra em situação de grande vulnerabilidade social, desassistidos de efetivos programas governamentais.

Instrui o pedido com documentos alusivos ao Inquérito Civil n. 1.14.013.000133/2015-81, instaurado para acompanhar a delimitação e demarcação de território ocupado pela Comunidade Quilombola de Volta Miúda (*ids.* 193211855 a 193323355).

Decisum deste juízo (*id.* 196865892), indeferiu o pedido de tutela de urgência formulado na inicial, determinou a citação dos requeridos (INCRA e UNIÃO) e a intimação da FCP para manifestar interesse na demanda, nos termos do art. 5º, §2º, da Lei n. 7.347/1985.

A FCP manifestou interesse em intervir no feito na qualidade de *amicus curae*, nos termos do art. 138, do CPC (*id.* 219096520).

O INCRA apresentou contestação (*id.* 221853377), assinalando a não configuração da mora administrativa, sob o argumento de que a SR-05/BA é a segunda Superintendência com maior número de solicitações de comunidades quilombolas para regularização de terras, contando com 319 processos abertos, sendo que a unidade tem trabalhado com toda a capacidade operacional e financeira para conclusão dos processos, restando a impossibilidade material de cumprimento de eventual decisão judicial. Afirma que o rompimento do contrato com empresa que realizaria os relatórios antropológicos, bem como os cortes orçamentários significativos suportados pelo INCRA, comprometeu o desenvolvimento dos trabalhos. Sustenta a inviabilidade na fixação de prazos para conclusão do procedimento, tendo em vista o envolvimento de outros entes públicos na finalização do processo administrativo. Afirma que as etapas do procedimento, preconizado pelo Decreto n. 4.887/2003 e ditadas pela Instrução Normativa n. 57/2009, relaciona as diversas fases administrativas que devem ser observadas, e que não dependem da atuação exclusiva da Autarquia, pois envolve outros órgãos do Governo Federal e também do Poder Judiciário, tendo em vista a necessidade de ajuizamento de ações de desapropriação.

Assim, o INCRA pugnou pela improcedência da demanda e trouxe prova documental colacionada com a defesa (*ids. 221853380 a 221864440*).

Em seguida, a UNIÃO apresentou contestação (*id. 224286352*), arguindo preliminar de ilegitimidade passiva, afirmando que não lhe é imputada qualquer ação ou omissão, pois incumbe ao INCRA, que detém personalidade jurídica independente, o objeto postulado na ação, consistente na conclusão do processo de demarcação das terras quilombolas. Assevera que até o ajuizamento das ações de desapropriação, cabe ao INCRA, e não há UNIÃO, que não participa de atos concretos de regularização fundiária quilombola, com a ressalva para a edição de eventual Decreto Presidencial declarando de interesse social para fins de desapropriação os imóveis de domínio privado incidente no perímetro da área de pretensão quilombola. Quanto ao mérito, argumentou que a questão está atrelada ao princípio da reserva do possível, diante da reduzida capacidade financeira e operacional para dar cabo à regularização fundiária quilombola em todo o país, arrematando que o procedimento administrativo tem configuração complexa e polêmica regularização fundiária de territórios quilombolas, sendo justificável a demora na execução da missão confiada ao INCRA. Ao final, requereu a extinção do feito em relação à UNIÃO, considerando a sua ilegitimidade passiva, e pugnou pela total improcedência da pretensão autoral.

O MPF apresentou réplica às contestações, manifestou o não interesse na produção de outras provas e requereu o julgamento de procedência da demanda (*id. 316316950*).

A UNIÃO (*id. 377101886*), o INCRA (*id. 378380489*) e a FCP (*id. 458097914*), consignaram o não interesse na produção de novas provas.

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO – DPU requereu ingresso no feito na qualidade de assistente simples (*id. 228784437*), reiterando o pedido no petítório (*id. 462629900*), sendo deferido seu ingresso, conforme decisão (*id. 519889384*).

Sobreveio manifestação da DPU (*id. 541734489*) no interesse da COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO VOLTA MIÚDA, sustentando a morosidade estatal e a falta de medidas efetivas por parte dos demandados, restando indubitável que o prazo de 10 (dez) anos sem a conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, configura violação à garantia constitucional da razoável duração do processo, contida no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. Encerrou a manifestação reforçando o pedido pela procedência da ação e afirmando que não possui outras provas a produzir além daquelas que já constam nos autos.

As partes manifestaram ciência e nada requereram.

Vieram, então, os autos conclusos para julgamento.

É o relatório. **Decido.**

De início, registro que o processo encontra-se suficientemente instruído e a matéria fática resulta esclarecida a partir dos documentos hospedados nos autos, dispensando a produção de qualquer outra prova ulterior. Deste modo, a demanda amolda-se à hipótese de julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 355, inciso I, do CPC.

No que tange a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela UNIÃO, tenho que **não merece acolhimento**. Conquanto o INCRA seja Autarquia Federal dotada de personalidade jurídica própria, responsável por instaurar e conduzir o Processo Administrativo INCRA n. 54160.000300/2011-46, que tem por objetivo a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a titulação e o registro das terras ocupadas pelos remanescentes da Comunidade Remanescente de Quilombolas de Volta Miúda, o referido procedimento de regularização fundiária envolve efetiva atuação conjunta de órgãos da Administração Direta, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República e diversos Ministérios – do Desenvolvimento Agrário, da Cultura, de Defesa, da Integração Nacional, do Meio Ambiente, dentre outros – que participam da relação jurídica e possuem incumbência de promover a regularização fundiária de áreas remanescentes de quilombos, pois relacionados à integridade de direitos sociais e culturais de envergadura constitucional.

Esse tem sido o entendimento esposado pela jurisprudência coeva:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRA OCUPADA POR REMANESCENTES DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INCRA. MORA ESTATAL EXCESSIVA E INJUSTIFICADA PARA CONCLUSÃO. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. INAPLICABILIDADE. 1. **A União é litisconsorte necessária do**

INCRA nas causas em que se discute a posse e a demarcação de terras quilombolas. 2. A propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombolas que estejam ocupando suas terras é garantia fundamental reconhecida na previsão do art. 68 do ADCT, sobressaindo a ressalva de que o Estado deve emitir-lhes os títulos respectivos. 3. O Decreto n.º 4.887/2003 traz os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas e transferiu ao INCRA a competência para a efetivação das 21 etapas previstas, nos termos da IN n.º 57/2009. 4. O acúmulo de processos administrativos, a complexidade do pedido ou carência de pessoal não podem acarretar delonga excessiva de processo, que deve ter seu trâmite finalizado em prazo razoável, em especial quando relativo a reconhecimento de área quilombola, essencial para sobrevivência de cultura tradicional e segurança jurídica e social. 5. Não há se falar em afronta à separação de Poderes ou ingerência indevida do Judiciário, que se limitou a reconhecer a omissão estatal no cumprimento de dever constitucional (controle de legalidade), com base no princípio da razoável duração do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal). Ainda que se argumente que não há prazo definido no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e que o trabalho de demarcação é complexo, a demora de mais de uma década é injustificada, porque, se, por um lado, as instituições públicas sofrem com a sobrecarga de trabalho e a insuficiência de mão-de-obra e recursos financeiros; de outro, não está autorizada a inércia do Poder Público, sob o manto do interesse público (ou da reserva do possível), notadamente nos casos em que compromete, significativamente, o exercício de direitos constitucionalmente assegurados. (TRF4 5022987-15.2018.4.04.7000, QUARTA TURMA, Relator SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, juntado aos autos em 05/05/2022). (grifado)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. EXISTÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES QUILOMBOLAS. DEMORA NA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO. CONTROLE JURISDICIONAL. LEGALIDADE. SENTENÇA MANTIDA. 1. Ação civil pública proposta em desfavor da União e do INCRA objetivando a conclusão do processo administrativo que visa a regularização fundiária de terras onde está assentada a comunidade quilombola "Povoado do Prata", localizada no município de São Félix do Tocantins/TO. 2. O Ministério Público Federal é parte legítima para figurar no polo ativo da ação, uma vez que possui legitimidade para propor ação civil pública que tem por escopo a proteção de direitos e interesses coletivos de minorias étnicas, como a comunidade quilombola que busca a regularização de terras tradicionalmente ocupadas no interior do país (Lei Complementar 75/93, art. 6º, inciso VII, letra "c"). 3. **A União é parte legítima para responder à ação civil pública, tendo em vista que, a teor do art. 4º, do Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, "Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada".** 4. **Nessa perspectiva, o interesse processual da União é manifesto, em razão de que a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial tem o dever de buscar a agilização do procedimento administrativo de regularização das terras legitimamente ocupadas pela minoria étnica representada pela comunidade quilombola.** 5. Tramita no INCRA, desde o ano de 2005, o Processo Administrativo nº 54400.001268/2005-06, que tem por objeto a "Regularização Fundiária Remanescente de Quilombo do Imóvel Rural Denominado Povoado do Prata". 6. A Fundação Cultural Palmares, entidade constituída com a finalidade de promover a preservação dos valores sócio-culturais e econômicos das comunidades afro-brasileiras, certificou, em 16/01/2006, que a "Comunidade Povoado do Prata e Arredores" "é remanescente das comunidades dos quilombos". 7. Por força do disposto no art. 68 do ADCT, impõe-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias para o reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes dos quilombos, direito esse, como afirmado, constitucionalmente garantido. 8. Nessa perspectiva, editou-se o Decreto 4.887/2003, disciplinando o procedimento e estabelecendo os critérios para o reconhecimento da propriedade dessas terras, conferindo competência ao "Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência

concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (art. 3º). 9. Em caso de omissão do Poder Público na implementação desse direito, é legal a intervenção do Poder Judiciário, sem que isso represente violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de ingerência da atividade jurisdicional sobre as atribuições da Administração Pública, mas, sim, no sentido de garantir que o Poder Público cumpra com o seu dever previsto constitucionalmente. 10. Não se trata, portanto, de imiscuir-se nas decisões de mérito da Administração mas apenas determinar que tome as providências que são de sua exclusiva competência. 11. Na espécie em causa, tanto a União como o INCRA garantem inexistir omissão do Poder Público em regularizar a referida terra da comunidade quilombola, alegando que houve a regular instauração de procedimento administrativo para tal finalidade, apontando, contudo, dificuldades de ordem operacional e financeira que impediam a conclusão do processo administrativo. 12. Consta dos autos que o último ato do processo foi o Relatório de Vista Preliminar elaborado pela Superintendência Regional do INCRA em Tocantins em 26/09/2007. 13. Tendo em vista o tempo decorrido desde a instauração do processo administrativo no ano de 2005, não se pode admitir que meras dificuldades de ordem operacional possam servir de óbice ao exercício pleno do direito assegurado pela Constituição Federal à referida comunidade, caracterizando, pois, evidente violação à garantia fundamental da razoável duração do processo, no âmbito judicial e administrativo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (CF, art. 5º, inciso LXXVIII). 14. Diante desse cenário, não se pode permitir que o longo tempo de tramitação do processo administrativo sem nenhuma perspectiva de sua conclusão a curto ou a médio prazo, acabe por restringir um direito assegurado pela própria Constituição Federal. 15. De qualquer sorte, tendo em vista que o processo administrativo foi iniciado ainda no ano de 2005, ou seja, há exatos dez anos, não há dúvida de que houve tempo mais do que suficiente para o INCRA fazer suas previsões orçamentárias e organizar seu corpo técnico especializado, sem contar o prazo determinado na sentença de 24 (vinte e quatro) meses para a conclusão do procedimento de demarcação e titulação das terras. 16. De outro lado, ao contrário do que sustentam os réus, a pretensa paralisação dos procedimentos de regularização fundiária das terras das comunidades de remanescentes de quilombos não encontra respaldo na decisão proferida pelo colendo Tribunal de Contas da União, a que se reporta o Acórdão TCU nº 2.835/2009. 17. A tese de que o Acórdão TCU nº 2.835/2009 teria entendido que a regulamentação do artigo 68 do ADCT não poderia ter sido feita por meio de decreto, mas apenas por lei, ignora o fato de que a própria Constituição declarou o direito dos remanescentes de quilombos à propriedade das terras ocupadas na data da Constituição. 18. De qualquer modo, o TCU não dispõe de competência funcional para determinar eventual suspensão de ato normativo do Poder Público, na medida em que somente o Poder Judiciário dispõe de competência para o controle da sua constitucionalidade. 19. Precedentes do Tribunal: AC 2009.43.00.007557-4/TO, Quinta Turma, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, 07/11/2012 e-DJF1 P. 345 e AC 2009.43.00.007543-7/TO, Quinta Turma, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, 26/11/2012 e-DJF1 P. 103. 20. Em relação à multa diária aplicada, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), verifica-se que foi arbitrada com razoabilidade, nos termos do art. 461, § 5º, do CPC, fixada, portanto, de acordo com a lei. 21. Apelações e remessa oficial a que se nega provimento. (TRF1. Apelação Cível (AC) 0015808-66.2009.4.01.4300, Relator(a) Desembargador Federal Néviton Guedes, TRF1 - QUINTA TURMA, Data da publicação e-DJF1 30/07/2015). (grifado)

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. AGRAVO RETIDO. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM PÚBLICA. REJEIÇÃO. I - Nos termos do art. 523, § 1º, do CPC, não se conhece de agravo retido se a parte não requerer, expressamente, nas razões ou na resposta da apelação, sua apreciação pelo Tribunal, como no caso, visando rever as condições objetivas da ação. Agravo retido não conhecido. II - A todo modo, por se tratar de questões de ordem pública, que não se submetem ao fenômeno preclusivo, **entendo que merecem mesmo ser rejeitadas as preliminares de ilegitimidade passiva da União, porquanto a legitimidade decorre do fato: a) de que, no processo de reconhecimento das comunidades quilombolas, há efetiva atuação de órgãos da Administração Federal; b) de que a norma que reconhece a propriedade (aquisição originária) é de nível constitucional, editada pela União, e por essa razão participa da relação jurídica de direito material, independentemente da existência de entidade pública autônoma sobre a qual recaia o dever de realizar o comando normativo; de ausência de interesse de agir e**

ilegitimidade ativa ad causam, uma vez que o Ministério Público Federal possui legitimidade para propor ação civil pública visando o reconhecimento de comunidades quilombolas inseridas nos rincões desse país e, de conseqüência, a demarcação e titulação das terras tradicionalmente por elas ocupadas. III - A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades de quilombolas. IV - As comunidades de remanescentes de quilombos, por força do Texto Constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo-lhes assegurada, ainda, a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional. V - Na hipótese em comento, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA quanto à prática dos atos administrativos necessários à efetiva conclusão do procedimento administrativo instaurado com a finalidade de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de quilombolas descrita nos autos, afronta o exercício pleno desse direito, bem assim, a garantia fundamental da razoável duração do processo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, no âmbito judicial e administrativo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII), a autorizar a estipulação de prazo razoável para a conclusão do aludido procedimento. VI - Agravo retido não conhecido. Apelação provida. Sentença reformada, para julgar-se procedente o pedido formulado na petição inicial, compelindo-se as promovidas, no raio de suas respectivas competências (Decreto nº. 4.887/2003, arts. 3º, 4º e 5º), a concluírem, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da intimação desta decisão, o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de remanescentes do Quilombo descrita nos autos, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5º). (TRF1. Apelação Cível (AC) 0015800-89.2009.4.01.4300, Relator(a) Desembargador Federal Souza Prudente, TRF 1 – QUINTA TURMA, Data da Publicação e-DJF1: 26/11/2012). (grifado)

Ultrapassada essa questão preliminar, passo a adentrar no cerne da demanda, que cinge-se a determinar prazo que assegure a conclusão do Processo Administrativo INCRA n. 54160.000300/2011-46, que tem como objeto a delimitação e demarcação territorial da Comunidade Remanescente de Quilombolas de Volta Miúda, localizada no Município de Caravelas/BA.

No caso sob foco, ressaí que o desenvolvimento do processo de regularização territorial segue demasiadamente lento, com prazo de tramitação completamente desarrazoável e sem qualquer previsão de encerramento, o que evidencia a deliberada existência de omissão por parte dos demandados em seu mister. Com efeito, o Processo Administrativo INCRA n. 54160.000300/2011-46, que tem por objetivo o reconhecimento, demarcação e titulação das terras ocupadas pela Comunidade Remanescente de Quilombolas de Volta Miúda, foi instaurado em 2011 e, portanto, segue em tramitação há mais de 10 (dez) anos, sem que haja qualquer perspectiva de ultimar o processo com solução eficaz sobre o tema.

A respeito do tema, é importante ressaltar que a propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombolas que estejam ocupando suas terras é garantia fundamental reconhecida por normas constitucionais, convencionais e legais. Deveras, o regime jurídico das denominadas comunidades quilombolas tem disciplina direta no art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal de 1988, o qual assegura, *in verbis*:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Ainda em âmbito constitucional, a questão tem disciplina reflexa no art. 215, §1º e art. 216, ambos da Constituição Federal, a conferir:

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 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.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

(...)

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

A temática tem adensamento, também, no âmbito convencional que tem o país como signatário, como se observa do quanto disposto no art. 21, da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH, que preceitua:

Art. 21. Direito à propriedade privada

1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.

Corroborando o assunto, a Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho – OIT n. 169, que dispõe sobre povos indígenas e tribais, preceitua deveres dos Estados signatários:

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.

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

No âmbito do ordenamento legal, o Decreto n. 4.887/2003 disciplina os procedimentos relativos ao processo de reconhecimento das propriedades, a cargo do INCRA com assistência e acompanhamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, do Ministério da Cultura e da Fundação Cultural Palmares, estabelecendo a seguinte regulamentação da matéria:

Art. 2º. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§1º. Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§2º. São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§3º. Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

Art. 3º. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§1º. O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto. §2º. Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

§3º. O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado.

§4º. A autodefinição de que trata o §1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

Art. 4º. Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

Art. 5º. Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

Por fim, no campo regulamentar infralegal, a Instrução Normativa INCRA n. 57/2009, detalha as etapas a serem seguidas pelo INCRA para a finalização e materialização da titulação das terras quilombolas. Inicialmente, a Autarquia deve elaborar estudo da área para realizar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, seguido de fase de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações, culminando com aprovação definitiva do RTID e posterior publicação de portaria de reconhecimento, declarando os limites do território quilombola. Segue-se a regularização fundiária e a demarcação do território, culminando com a concessão do título de propriedade coletivo à comunidade, com registro no cartório de imóveis.

No presente caso, restou evidenciado que o procedimento administrativo que envolve a demarcação

do território ocupado pela Comunidade Quilombola de Volta Miúda foi instaurado há mais de 10 (dez) anos e encontra-se ainda na fase inicial, não tendo sido sequer iniciada a elaboração do Relatório de Identificação e Delimitação – RTID, conforme denota os documentos acostados no ICP n. 1.14.013.000133/2015-81 (*ids. 193211855 a 193323355*).

Até o presente momento, mesmo depois de transcorridos 10 anos, não foi elaborado o Relatório Técnico de Identificação e de Delimitação da área de quilombos, o que impossibilita o início do processo de regularização desta comunidade quilombola, revelando desrespeito dos demandados com o direito assegurado nos diversos diplomas normativos citados (Constituição Federal, Convenções CADH e OIT n. 169, Decreto n. Decreto n. 4.887/2003 e Instrução Normativa INCRA n. 57/2009). Portanto, ressaltada a afronta ao princípio da razoável duração do processo, previsto no art. 5º, inc. LXXVII, da Constituição Federal, devendo ser reconhecida a excessiva demora na sua conclusão, ensejando o controle judicial na atuação do Estado, ante a limitação do seu poder discricionário quando se trata da realização de direitos fundamentais.

Bem por isso, não podem os demandados invocar a cláusula da reserva do possível com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, exceto nas hipóteses de justo motivo objetivamente comprovado, o que não é o caso dos autos em que os demandantes apenas suscitam inviabilidade orçamentária e operacional de acordo com seu juízo de conveniência e oportunidade, sem demonstrar, mediante detalhamento orçamentário, a impossibilidade de cumprir com sua obrigação constitucional de promover os atos necessários à conclusão ou definição do processo administrativo instaurado para identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto n. 4.887/2003.

Cabe sublinhar que a ausência de conclusão do processo em prazo razoável de duração, implica em deficiente proteção da trajetória histórica e ancestralidade da comunidade, agravando os conflitos fundiários presentes no Sul da Bahia, o que acarreta fragilização dos descendentes e perda progressiva da identidade cultural com o passar do tempo, circunstância que acena para a inexistência da pretensão de reparo do Estado Brasileiro à opressão histórica sofrida pelos remanescentes das comunidades quilombolas.

A propósito, o princípio da razoável duração do processo, proveniente da Emenda Constitucional n. 45/2004, harmoniza-se com a cláusula do devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CF) e da eficiência (art. 37, *caput*, da CF). Além disso, ostenta prerrogativa de cláusula pétrea, é autoaplicável e almeja impedir que decisão tardia converta-se em injustiça. Ademais, está previsto no art. 8º, do Pacto de São José da Costa Rica e é tutelado pela Excelsa Corte ao assentar que “*O direito ao julgamento, sem dilações indevidas, qualifica-se como prerrogativa fundamental que decorre da garantia constitucional do “due process of law”.*” (HC 83773, Relator: Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ 06-11-2006 PP-00049).

Configurada tal hipótese *in casu*, mostra-se forçoso a decretação de prazos máximos para a impulsão, análise e encaminhamento do processo administrativo até o início da fase de titulação (expressa pela publicação de ato declaratório de interesse público por Decreto Presidencial, seguido da propositura das ações de desapropriação).

A corroborar tal entendimento, são os seguintes precedentes:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS. COMUNIDADES DE LAGOA DO MELQUIADES E BAIXA SECA, NO ESTADO DA BAHIA. DEMORA (OMISSÃO) DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. 1. A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades quilombolas. 2. As comunidades de remanescentes de quilombos, por força do Texto Constitucional, merecem especial proteção (CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo[1]lhes assegurada, ainda, a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional. 3. Na hipótese dos autos, a omissão do Poder Público, caracterizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) quanto à prática dos atos administrativos necessários à efetiva conclusão do procedimento administrativo instaurado com a finalidade de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de quilombolas descrita nos autos, afronta o exercício pleno desse direito, bem assim a garantia fundamental da razoável

duração do processo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, no âmbito judicial e administrativo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII), a autorizar a estipulação de prazo razoável para a conclusão do aludido procedimento. 4. Sentença que julgou procedente o pedido, que se confirma. 5. Apelação desprovida. (TRF1, AC 0005313-90.2013.4.01.3307, DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, TRF1 – SEXTA TURMA, e-DJF1 12/02/2019).

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES QUILOMBOLAS. DEMORA NA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, MORALIDADE E RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO. CONTROLE JURISDICIONAL. LEGALIDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO FEDERAL. PRELIMINAR REJEITADA. I - Não obstante as eventuais dificuldades de ordem operacional, por parte da Administração, possam inviabilizar a elaboração, a tempo e modo, do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação - RTID da área de remanescentes de quilombolas descrita nos autos, na hipótese em comento, o requerimento de regularização fundiária remonta há mais de 2 (dois) anos, sem que sequer tenha sido concluído o aludido Relatório, que consiste numa das primeiras fases do respectivo procedimento administrativo, e sem qualquer perspectiva quanto à sua conclusão, o que não se admite, em casos que tais, em manifesta violação aos princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, impondo-se, na espécie, a intervenção do Poder Judiciário Republicano, para assegurar o direito à demarcação das terras que ocupam, que se encontram constitucionalmente tuteladas (CF, arts. 5º, XXXV e LXXVIII e 37, caput, da Constituição Federal e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, na determinação de que "aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos". II - Agravo de instrumento provido, para deferir a antecipação dos efeitos da tutela, determinando que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência desta decisão, elabore e conclua o "Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, relativo à comunidade remanescente de quilombo São Sebastião, inclusive com os estudos antropológicos necessários à identificação do grupo", com a respectiva publicação na imprensa oficial. Agravo interno prejudicado. (TRF1, AGTAG 0042541-24.2016.4.01.0000, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, Quinta Turma, e-DJF1 01/10/2018).

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRA OCUPADA POR REMANESCENTES DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INCRA. MORA ESTATAL EXCESSIVA E INJUSTIFICADA PARA CONCLUSÃO. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. INAPLICABILIDADE. 1. A União é litisconsorte necessária do INCRA nas causas em que se discute a posse e a demarcação de terras quilombolas. 2. A propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombolas que estejam ocupando suas terras é garantia fundamental reconhecida na previsão do art. 68 do ADCT, sobressaindo a ressalva de que o Estado deve emitir-lhes os títulos respectivos. 3. O Decreto n.º 4.887/2003 traz os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas e transferiu ao INCRA a competência para a efetivação das 21 etapas previstas, nos termos da IN n.º 57/2009. 4. O acúmulo de processos administrativos, a complexidade do pedido ou carência de pessoal não podem acarretar delonga excessiva de processo, que deve ter seu trâmite finalizado em prazo razoável, em especial quando relativo a reconhecimento de área quilombola, essencial para sobrevivência de cultura tradicional e segurança jurídica e social. 5. Não há se falar em afronta à separação de Poderes ou ingerência indevida do Judiciário, que se limitou a reconhecer a omissão estatal no cumprimento de dever constitucional (controle de legalidade), com base no princípio da razoável duração do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal). Ainda que se argumente que não há prazo definido no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e que o trabalho de demarcação é complexo, a demora de mais de uma década é injustificada, porque, se, por um lado, as instituições públicas sofrem com a sobrecarga de trabalho e a insuficiência de mão-de-obra e recursos financeiros; de outro, não está autorizada

a inércia do Poder Público, sob o manto do interesse público (ou da reserva do possível), notadamente nos casos em que compromete, significativamente, o exercício de direitos constitucionalmente assegurados. (TRF4, AC 5022987-15.2018.4.04.7000, TRF4 – QUARTA TURMA, Relator SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA, juntado aos autos em 05/05/2022).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRA OCUPADA POR REMANESCENTES DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. RECONHECIMENTO DA CONFIGURAÇÃO DE EXCESSIVA E INJUSTIFICADA MORA ESTATAL. DIREITO À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E INAPLICABILIDADE DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL FIXAÇÃO DE MULTA À FAZENDA PÚBLICA POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE 1. A União é litisconsorte necessária do INCRA nas causas em que se discute a posse e a demarcação de terras quilombolas. 2. A proteção e a inclusão dos variados grupos étnicos que compõem a comunhão nacional, os quais, por uma série de circunstâncias da história, encontram-se em uma posição social extremamente fragilizada, reveste[1]se em uma das preocupações fundamentais da Constituição de 1988 restando, especificamente em relação às comunidades quilombolas, previsto no art. 68 do ADCT que "Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos". 3. Os procedimentos subsequentes à concretização da titulação forma previstos no Decreto nº 4.887/2003, que disciplinou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, e transferiu ao INCRA a competência para a sua efetivação e, nos termos da IN INCRA nº 57/2009, a finalização e concreção da titulação do território quilombola depende da superação de 21 etapas. 4. O acúmulo de processos administrativos, a complexidade do pedido ou carência de pessoal não podem acarretar delonga excessiva de processo, que deve ter seu trâmite finalizado em prazo razoável, em especial quando relativo a reconhecimento de área quilombola, essencial para sobrevivência de cultura tradicional e segurança jurídica e social. 5. A falta ou deficiência da prestação do serviço acaba gerando o direito subjetivo da coletividade atingida por seu não cumprimento a obter em Juízo que seja o responsável compelido a essa obrigação de fazer. É possível, assim, o controle judicial da atuação do Estado, mesmo quando este sustenta que esteja havendo ingerência na esfera do seu poder discricionário, pois esse poder apresenta limitações, em especial quando se trata da realização de direitos fundamentais. (TRF4 - APL: RS 5000524-81.2016.4.04.7119, Relatora: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, TRF4 – TERCEIRA TURMA, Data de Julgamento: 17/07/2018).

Nessa linha de intelecção, vê-se, portanto, que a jurisprudência pátria vem justamente seguindo a esteira das garantias constitucionais e das convenções internacionais de garantia da propriedade às comunidades tradicionais, com o reconhecimento em prazo razoável, o que, não devidamente executado pela Administração, a quem de direito e dever, impõe intervenção judicial, sendo certo que a fixação do prazo pretendido de **180 (cento e oitenta dias) para elaboração, conclusão e publicação do RTID** e o prazo máximo de **12 (doze) meses para conclusão** de todo o processo de regularização fundiária, apresenta-se adequado, razoável e suficiente, mormente se considerarmos o aproveitamento dos atos que já foram providenciados no bojo do Processo Administrativo INCRA n. 54160.000300/2011-46 (ids. 193211855, 193211873, 193211880), que possui longo lapso de tramitação.

Ante o exposto, julgo totalmente **PROCEDENTE** o pedido com resolução de mérito (art. 487, inciso I, do CPC), para condenar os demandados ao cumprimento de obrigação de fazer consistente na: (a) elaboração e conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, inclusive com os estudos antropológicos necessários à identificação do grupo referente a comunidade remanescente de quilombo de Volta Miúda, localizada no Município de Caravelas/BA, e sua publicação na imprensa oficial, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias; (b) conclusão de todo o processo de regularização fundiária da referida comunidade quilombola no prazo máximo de 12 (doze) meses.

Todos são legalmente isentos de custas e não há condenação em honorários sucumbenciais.

Interposto recurso de apelação, dê-se vista à parte recorrida para contrarrazões. Após, independentemente de juízo de admissibilidade, remetam-se os autos ao e. TRF da 1ª Região, nos termos do art. 1.010, §3º, do CPC.

Transitada em julgado a presente sentença, **intimem-se** os demandados para cumprimento da

obrigação, no prazo arbitrado, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais), cuja importância eventualmente imposta, será revertida para o Fundo Nacional de Direitos Difusos.

Nada mais havendo, dê-se baixa e arquivem-se os autos.

Intimem-se.

Teixeira de Freitas/BA, data do registro.

FELIPO LÍVIO LEMOS LUZ

Juiz Federal