



Número: **1002985-72.2019.4.01.3304**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Feira de Santana-BA**

Última distribuição : **21/03/2019**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Demarcação, Desapropriação para Regularização de Comunidade**

**Quilombola/Dec.4887/2003**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA-(RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
290553961	21/08/2020 14:33	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

**Subseção Judiciária de Feira de Santana-BA**

1ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Feira de Santana-BA

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1002985-72.2019.4.01.3304

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

RÉU: INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA-

## sentença

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** propôs ação civil pública em face do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRARIA (INCRA)** e da **UNIÃO** visando obrigá-los a adotar as providências necessárias para concluir o procedimento administrativo n. 54160.003560/2007-97, de demarcação e titulação das terras que abrange as comunidades remanescentes de quilombo Quizanga, Guerém, Tabatinga, Giral Grande, Baixão do Guai, Guarucú e Porto da Pedra, no Município de Maragogipe/BA em prazo a ser fixado em sentença, que espera não ser superior a um ano, assim como a aplicação de multa para o caso de desobediência.

Requeru tutela de urgência no sentido de determinar ao INCRA: *“que conclua as notificações sobre a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) e que dê andamento em tempo razoável às demais fases do processo”*, mediante imposição de multa diária a fim de garantir a efetividade da ordem judicial.

Instruiu a inicial com cópia do Inquérito Civil Público n. 1.14.004.000096/2011-96.

Foi determinada a notificação dos réus para que se manifestassem acerca da liminar e informar se há previsão para conclusão do processo demarcatório (id 44845024).

A UNIÃO apresentou sua manifestação e antecipou a sua contestação, mesmo antes do início do prazo nos termos do art. 218, § 4º, do NCPD, alegando, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, atribuindo os atos concretos de regularização fundiária quilombola exclusivamente ao INCRA, além de afirmar estarem ausentes os



pressupostos para concessão da tutela de urgência (id 48038472).

O INCRA afirmou que o processo demarcatório não estaria paralisado desde 2013, tendo havido publicação do RTID em dezembro de 2015 e esforços para notificar os envolvidos para contestações, que se trata de procedimento complexo, por envolver mais de 100 ocupantes no perímetro e problemas de segurança pública na região, com ocorrências que envolvem a existência de facções do tráfico de drogas e até assalto aos servidores em tentativa de notificação em 30/04/2016.

Asseverou que, apesar das dificuldades, já havia entregue 80% das notificações, cogitou a citação por edital dos interessados e solicitou reforço policial, mesmo contra a vontade das chefias das comunidades, medida que não chegou a ser implementada por incompatibilidade com a agenda da Secretaria de Segurança para efetivar a medida.

Relatou, ainda, que diferentemente do alegado na inicial, a situação envolvendo os cartórios não foi imediatamente resolvida com o ajuizamento da ACP n. 6868-20.2014.4.01.3304 pelo MPF, pois a referida decisão judicial só foi cumprida pelo cartório quatro anos depois, em novembro de 2018, e apenas parcialmente.

Em conclusão, afirmou o seguinte (id 48272066, p. 11/12):

*“Como se percebe na narrativa do próprio MPF na ACP 6868-20.2014.4.01.3304, o desenvolvimento do processo de regularização fundiária demanda a intervenção de outras instâncias do Poder Público sobre as quais o INCRA não possui ingerência, de tal sorte que a não há que se buscar a culpabilização da Autarquia mediante a imputação de “omissão” ou paralisação “injustificada” do procedimento administrativo.*

(...)

*De outro lado, cumpre também lembrar que as disputas possessórias envolvendo as Fazendas Santa Ângela e Copacabana já estão sendo tratadas na Ação Civil Pública nº 6868-20.2014.4.01.3304, em trâmite neste MM Juízo. Assim, verifica-se que a ausência de titulação não constitui óbice à defesa da posse da comunidade quilombola.*

*Enfim, o que aqui se demonstra é que não procedem as imputações de menoscabo pintadas na inicial. O tempo decorrido na tramitação do processo administrativo decorre da própria complexidade do procedimento, das peculiaridades do caso concreto e das inúmeras dificuldades enfrentadas pelo INCRA num cenário de fortes limitações operacionais e financeiras, conforme será mais detalhado adiante.”*

Por fim, afirmou que, diante da complexidade do procedimento de regularização fundiária, seria impossível fixar prazo final, por haver diversas medidas que não estão sob a governança do INCRA.

Com a manifestação prévia, foram juntadas cópias integrais dos autos da Ação Civil Pública n. 6868-20.2014.4.01.3304 e do processo administrativo demarcatório e (id 48253985/48253977 e 48254475/48272531).



Em nova manifestação, a União reiterou sua ilegitimidade passiva, afirmando que o MPF ajuizou ação semelhante perante outro Juízo deduzindo pedido liminar apenas em face do INCRA (id 50254452).

Foi proferida decisão, extinguindo a União da lide, devido ao reconhecimento de sua ilegitimidade passiva e deferindo a liminar em face do INCRA, para que comprovasse no prazo de 90 (noventa) dias a conclusão da fase de notificação sobre a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (id 82606116).

O INCRA apresentou contestação (id 141388383) na qual ressaltou a extensão das atividades envolvidas no procedimento demarcatório e os esforços empreendidos, afirmando que: *“Voltando à fase atual, uma vez publicado o RTID, foram novamente notificados os interessados, agora estabelecendo-se prazo para manifestação. Os interessados, ora confinantes, possuidores ou proprietários, têm o prazo de 90 (noventa) dias para apresentar contestação, caso tenham interesse. No caso em apreço, o último prazo para contestação tem vencimento previsto para 17/12/2019”*. Afirmou que, após vencidos tais prazos, com apresentação de eventuais contestações, correrá o prazo de 180 dias para elaboração de manifestação técnica e jurídica, seguida do julgamento administrativo, conforme arts. 13 e 14 da Instrução Normativa INCRA n. 57/2009.

Salientou, novamente, a falta de segurança para o exercício das atividades de notificação; a complexidade na definição da área a ser titulada, havendo áreas de segurança nacional no perímetro; a complexidade do procedimento previsto na IN 57/2009, por envolver atuação vários órgãos/entidades, frisando que a titulação da integralidade da área reconhecida no RTID não depende exclusivamente do INCRA, uma vez que, não havendo acordo administrativo, o processo de obtenção dos imóveis particulares se dá por desapropriação; impugnou o pedido de tutela de urgência, concluindo que *“o INCRA, a qual se imputa inércia, já concluiu a fase de elaboração do RTID da comunidade em questão, etapa extremamente complexa que envolve diversos especialistas para elaboração do suporte material que fundamentará a regularização do Território”*; invocou a teoria da reserva do possível e carências orçamentárias para justificar a impossibilidade de judicialização da política.

O INCRA informou a interposição de agravo de instrumento (id 141461352), o qual teve a distribuição cancelada, conforme consulta no sistema PJe - 2º Grau.

O MPF apresentou réplica e requereu a oitiva de testemunhas (id 197846894).

Foi declarada a preclusão da oportunidade de o INCRA requerer a produção de provas e indeferido o pedido de prova testemunhal formulado pelo MPF, ocasião na qual foi determinada a intimação do INCRA para comprovar o cumprimento da tutela de urgência (id 198494386).

O MPF se declarou ciente da decisão (id 234065873).

O INCRA afirmou que a fase de notificações foi concluída com a publicação de edital de notificação em jornal de grande circulação e na imprensa oficial em 28/05/2019, ou seja, antes da prolação da decisão judicial. Afirmou, ainda, que o próximo



passo do procedimento administrativo se refere à submissão das contestações apresentadas ao Comitê de Decisão Regional do INCRA para julgamento e que foi identificada sobreposição do território identificado pelo RTID com área de interesse do Governo do Estado da Bahia, pelo que deve ser feita consulta às comunidades quilombolas envolvidas – o que, no momento, seria inviável em razão da pandemia de Covid19 (id 241446466).

O MPF requereu a concessão de tutela de urgência para que o INCRA adote providências, em tempo razoável, para conclusão das demais fases do processo administrativo n. 54160.003560/2007-97 e, subsidiariamente, requereu o julgamento antecipado do mérito (id 259683408).

Era o que cabia relatar. **DECIDO.**

O feito está maduro para julgamento, uma vez que não houve qualquer impugnação ao encerramento da fase instrutória. Além disso, a prova documental produzida nos autos se mostra suficiente para permitir a compreensão da controvérsia.

Quanto ao mérito da demanda, as partes não controvertem acerca da existência de comunidades tradicionais nas localidades de Quizanga, Guerém, Tabatinga, Giral Grande, Baixão do Guaí, Guaruçú e Porto da Pedra, no Município de Maragogipe-Ba mas tão somente acerca da mora do INCRA em concluir o procedimento demarcatório n. 54160.003560/2007-97, iniciado há aproximadamente há 13 anos.

De imediato, recorro que o procedimento em questão tem como finalidade primordial dar cumprimento à regra do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim dispõe:

*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.*

Como visto, o comando constitucional impõe ao Poder Público uma obrigação de fazer decorrente da posse histórica das referidas terras e cuja importância ultrapassa a simples retificação dos registros cartorários. Trata-se de medida de reconhecimento da titularidade ancestral necessária à preservação da identidade cultural das comunidades tradicionais e do cumprimento de obrigação assumida pelo Estado Brasileiro, como bem destacado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região

**CONSTITUCIONAL. REMANESCENTES DE COMUNIDADES DE QUILOMBOS. ART. 68-ADCT. DECRETO Nº 4.887/2003. CONVENÇÃO Nº 169-OIT. 1. DIREITO COMPARADO. DIREITO INTERNACIONAL. O reconhecimento de propriedade definitiva aos "remanescentes de comunidades de quilombos" é norma constitucional que encontra similitude no direito constitucional do continente americano. Questionamento, por parte de comitês e comissões internacionais cuja jurisdição o Brasil reconheceu competência, no sentido da preocupação com a violação dos direitos das**



**comunidades negras, recomendando adoção de procedimentos para efetiva titulação das comunidades quilombolas. Compromissos firmados e que encontram substrato na "prevalência dos direitos humanos" como princípio regente das relações internacionais.**

2. **INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO.** Na interpretação das normas constitucionais, há que se ter em conta a unidade da Constituição, a máxima efetividade e a eventual concordância, não sendo, em princípio, inconstitucional regulamentação, por decreto, de direitos das referidas comunidades, passados quase vinte anos da promulgação de uma "disposição constitucional transitória".

3. **NECESSIDADE DE LEI.** A regulamentação, por meio de decreto, que não fere a Constituição, nem constitui espécie de decreto autônomo, quando: a) inexistente, para o caso, expressa previsão de lei em sentido formal, a regular a matéria; b) as Leis nº 7.688/88 e 9.649/98 dão suporte ao procedimento da administração; c) estão presentes todos os elementos necessários para a fruição do direito. Discussão, ainda não pacificada, sobre a existência ou não de "decreto autônomo" ou "independente", depois da EC nº 32/2001.

4. **CONVENÇÃO Nº 169-OIT.** Plena aplicabilidade do tratado internacional de proteção de "comunidades tradicionais", não destoando o Decreto nº 4.887/2003 de seus parâmetros fundamentais: a) auto-atribuição das comunidades envolvidas; b) a conceitualização de territorialidade como garantidora de direitos culturais; c) o reconhecimento da pluriétnica nacional.

5. **QUILOMBOLAS.** Conceito que não pode ficar vinculado à legislação colonial escravocrata, tendo em vista que: a) a historiografia reconhece a diversidade cultural e de organização dos quilombos, que não se constituíam apenas de escravos fugitivos; b) a Associação Brasileira de Antropologia-ABA estabeleceu, com base em estudos empíricos, um marco conceitual, a servir de base para o tratamento jurídico; c) o dispositivo constitucional, de caráter nitidamente inclusivo e de exercício de direitos, não pode ser interpretado à luz de uma realidade de exclusão das comunidades negras; d) os remanescentes não constituem "sobra" ou "resíduo" de situações passadas, quando o comando constitucional constitui proteção para o futuro; e) fica constatada a diversidade de posses existentes, por parte das comunidades negras, desde antes da Lei de Terras de 1850, de que são exemplos as denominadas "terras de santo", "terras de índios" e "terras de preto".

6. **DESAPROPRIAÇÃO.** Instituto que não é, de início, inconstitucional para a proteção das comunidades, considerando que: a) a Constituição ampliou a proteção do patrimônio cultural, tanto em sua abrangência conceitual (rompendo com a visão de "monumentos", para incluir também o patrimônio imaterial), quanto em diversidade de atuação (não só o tombamento, mas também inventários, registros, vigilância e desapropriação, de forma expressa); b) onde a Constituição instituiu "usucapião" utilizou a expressão "aquisição de propriedade", ao contrário do art. 68-ADCT, que afirma o "reconhecimento da propriedade definitiva"; c) existe divergência conceitual em relação à natureza jurídica prevista, que poderia implicar, inclusive, "afetação constitucional" por "patrimônio cultural" ou mesmo "desapropriação indireta".

7. **CARACTERÍSTICAS SINGULARES.** Existência de territorialidade específica, não limitada ao conceito de "terras", mas envolvendo utilização de áreas de uso comum, parcelas individuais instáveis e referenciais religiosos e culturais, a amparar pleno "exercício de direitos culturais", que não se estabelece apenas com a demarcação, que é mero ato declaratório. Obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público no processo. Necessidade de oitiva da comunidade envolvida e conveniência de participação de um "tradutor cultural", que permita às partes "se fazer compreender em procedimentos legais" (Convenção nº 169-OIT).

8. **VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO.** Inexistente violação ao contraditório e ampla defesa se o Decreto nº 4.887/2003 permite contestação do relatório - RTID- em prazo não exíguo (90 dias). Similitude com o Decreto nº 1.775/96, sobre demarcação de terras indígenas, que o STF reputou não ofensivo a tais princípios.

9. **PROVA PERICIAL.** Existência de laudo antropológico, precedido de estudos de grupo universitário e sucedido por laudo interdisciplinar, com verificação de campo, testemunhos orais e documentação histórica, de forma a estabelecer amplo levantamento de dados sobre a comunidade, em diversos aspectos. Necessidade de ponderação de elementos de "história oral", de forma a não serem descaracterizados, "in limine", por prevalência de documentação escrita: constatação de processo de invisibilização das comunidades negras rurais, com histórico de oralidade e dificuldade de própria produção de registros escritos. (TRF-4, AG 200804000340375, DE 06/05/2009)



Inaugurada a novo ordem constitucional há mais de 3 décadas, a ausência de titulação das terras em questão indica a existência de omissão injustificada a ponto de exigir a intervenção do Poder Judiciário para implementação de política pública de inquestionável relevância.

Somente com isso, ficam afastadas a alegada ofensa ao princípio da separação dos Poderes e da cláusula da reserva do possível. Quanto à primeira alegação, é suficiente notar que o caso dos autos não envolver qualquer interferência em aspectos técnicos ou inerentes à discricionariedade administrativa, pois se trata unicamente da conclusão de processo administrativo iniciado pelo Poder Executivo.

Não se busca, tampouco, substituir os instrumentos que a administração pública considerou adequados ou alterar sua finalidade, mas tão somente exigir que os atos administrativos necessários à conclusão do procedimento observem os princípios da eficiência e da duração razoável dos processos administrativos (CF/88, arts. 5º, LXXVIII, e 37, *caput*).

Quanto à segunda objeção, observo que o INCRA não comprovou insuficiência concreta de recursos para custear o deslocamento de seus servidores para realizar trabalho de campos, nem se discute o desembolso de indenização a eventuais ocupantes. Deste modo, não há como presumir que o tempo decorrido sem a prática de atos concretos ou análises administrativas tivesse decorrido apenas da escassez de pessoal – até porque, é público e notório que a autarquia continua funcionando e contando com técnicos especializados.

A par da ausência de demonstração específica de impossibilidade material de cumprimento do dever legal, entendo que discussão travada nestes autos envolve a proteção do chamado “núcleo mínimo” dos direitos fundamentais das comunidades tradicionais ao qual não poderia ser oposta a indisponibilidade ocasional de recursos públicos, como assentado pelo Supremo Tribunal Federal no emblemático julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45:

*ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).*



Naquela ocasião, ficou assentado que a cláusula da "reserva do possível" é inoponível à garantia do "mínimo existencial" inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, no qual indubitavelmente se enquadra o direito à terra tutelado por meio da presente demanda, senão diante de justo motivo devidamente comprovado e objetivamente aferível.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello:

*“Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula de ‘reserva do possível’, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, 1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, 2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam a investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso a bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado”.*

Esse entendimento é reiterado na jurisprudência da Suprema Corte<sup>[1]</sup>, inclusive, forma enfática quanto ao cabimento de sanções processuais como forma de assegurar a superação da omissão inconstitucional, no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 581352, em 29/10/2013:

**AMPLIAÇÃO E MELHORIA NO ATENDIMENTO DE GESTANTES EM MATERNIDADES ESTADUAIS – DEVER ESTATAL DE ASSISTÊNCIA MATERNO-INFANTIL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, INCLUSIVE AOS ESTADOS-MEMBROS – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO ESTADO-MEMBRO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDER COMPROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO**





*PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos: impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao estado – A teoria da “restrição das restrições” (ou da “limitação das limitações”) – Caráter cogente e vinculante das normas constitucionais, inclusive daquelas de conteúdo programático, que veiculam diretrizes de políticas públicas, especialmente na área da saúde (cf, arts. 196, 197 e 227) – a questão das “escolhas trágicas” – A colmatação de omissões inconstitucionais como necessidade institucional fundada em comportamento afirmativo dos juízes e tribunais e de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito – Controle jurisdicional de legitimidade da omissão do estado: atividade de fiscalização judicial que se justifica pela necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais (proibição de retrocesso social, proteção ao mínimo existencial, vedação da proteção insuficiente e proibição de excesso) – doutrina – precedentes do supremo tribunal federal em tema de implementação de políticas públicas delineadas na Constituição da República (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – Possibilidade jurídico-processual de utilização das “astreintes” (CPC, art. 461, § 5º) como meio coercitivo indireto – Existência, no caso em exame, de relevante interesse social – Ação civil pública: instrumento processual adequado à proteção jurisdicional de direitos revestidos de metaindividualidade – legitimação ativa do ministério público (cf, art. 129, III) – A função institucional do ministério público como “defensor do povo” (CF, ART. 129, II) – Doutrina – Precedentes – Recurso de agravo improvido.*

Partindo destas premissas, pertinente transcrever os fundamentos adotados por este Juízo quando da concessão da tutela de urgência:

*“Quanto à tutela de urgência, recorro de que sua concessão no âmbito da ação civil pública, nos moldes do art. 12 da Lei nº 7.347/85 e do art. 300 do NCPC, pressupõe a demonstração da plausibilidade da alegação e do risco de dano aos interesses tutelados.*

*A urgência da medida é evidente, tendo em vista tensão existente na região entre os descendentes de quilombolas, conforme relatado pelo MPF e admitido pelo INCRA. Este quadro se mostra ainda mais relevante quando o INCRA afirma haver uma situação geral de insegurança na localidade, decorrente da expansão da criminalidade urbana, circunstância que termina por colocar as populações tradicionais em situação de ainda maior vulnerabilidade social.*

*Ademais, consta do Despacho id 48253976, elaborado pelo INCRA, que o processo administrativo n. 54160.003560/2007-97 foi instaurado em 03/09/2007 e que a fase de notificação teve início a partir de dezembro de 2015 mas, passados vários anos desde então, ainda não há sequer perspectivas para sua conclusão.*

*De acordo com o INCRA, a demora na conclusão desta etapa seria atribuível a fatores externos e incontroláveis, como episódios de violência contra seus servidores ou ocorridos com moradores da região, além da complexidade inerente aos atos de localizar os ocupantes.*

*A este respeito, ressalto que a tutela de urgência sob análise não envolve a conclusão de todas as etapas do procedimento demarcatório em prazo definido, mas tão somente a fase de notificação dos interessados acerca do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) ainda pendente, nem se desconsideram as dificuldades inerentes ao trabalho de campo, as quais certamente envolvem dificuldade de acesso rodoviário e localização de*



*imóveis rústicos em região pouco povoada. O que se alega, ao revés, é a ausência de qualquer medida efetiva nesse sentido.*

*Em verdade, o MPF reconhece as dificuldades enfrentadas na fase inicial de elaboração dos laudos antropológicos e de obtenção de levantamento fundiário entre os anos de 2012 e 2013, tendo relatado, inclusive, o ajuizamento de ação civil pública para compelir o Estado da Bahia a fornecer certidões de registro dos imóveis possivelmente localizados dentro do território reivindicado pelas comunidades remanescentes de quilombo Quizanga, Guerém, Tabatinga, Giral Grande, Baixão do Guaí, Guarucú e Porto da Pedra, no Município de Maragogipe/BA. O MPF relatou, ainda, ter oferecido apoio para buscar auxílio dos órgãos de segurança pública após o relato de que servidores do INCRA foram assaltados durante diligências de notificação, em 18/05/2016, todavia, ressaltou que o INCRA sequer chegou a solicitar apoio da Polícia Militar para acompanhar os trabalhos de notificação e que, desde o referido incidente, nenhuma medida foi adotada para prosseguimento do feito.*

*Neste cenário, as alegações do INCRA se mostram insubsistentes para justificar a paralisação efetiva do processo demarcatório.*

*Da leitura do processo administrativo juntado com a defesa, verifico que, em 19/05/2017, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA desaconselhou a notificação por edital dos interessados ainda não notificados pessoalmente e recomendou a solicitação de auxílio policial para afastar os receios relacionados à violência na região (id 48272521, p. 11/12). Após este ato, constam do processo administrativo, basicamente, comunicações trocadas com o MPF e minutas de edital de notificação. Somente em 18/01/2019, foi proferido despacho ao Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária - SR(05) BA sugerindo solicitar à Ouvidoria Agrária “mediar” solicitação de apoio policial junto à Secretaria de Segurança Pública (id 48272531, p. 11), porém, **não consta que a Polícia Militar ou qualquer outro órgão estadual tenha sido contatado para esta finalidade – sendo o referido despacho o último ato praticado no processo administrativo.***

*Assim, assiste razão ao MPF quando alega que o INCRA não tem dado prioridade ao problema, nem praticou qualquer ato efetivo no sentido de retomar e concluir as notificações interrompidas no ano de 2016, pois ficou demonstrado que não houve sequer tentativa de entrega de novas notificações nos últimos 30 meses, nem teria havido movimentação (ainda que cartorária) nos últimos 9 meses.*

*Inclusive, conforme pontuado pelo MPF, o INCRA reiterou a afirmação veiculada em 05/09/2017 segundo a qual já teria concluído 80% das notificações (id 41467456, p. 34/36), o que confirma que, desde aquela época, não houve nenhum avanço nas notificações restantes. Mais que isso, este fato permite deduzir que a maior parte das notificações foram realizadas após a publicação do edital (dez/2015) e o incidente envolvendo uma das equipes encarregadas (mai/2016).*

*Outro fato relevante relatado pelo MPF foi a ausência do INCRA à reunião designada para discutir o problema da violência na região, o que ficou comprovado pelo ofício id 48272531, p. 08 e pela ata de reunião id 41467456, p. 79/81, a reforçar a omissão da autarquia em adotar alguma medida para contornar a sensação de insegurança relatada por suas equipes.*

*Por fim, entendo que a dificuldade logística relatada pelo INCRA não extrapola aquela inerente aos trabalhos de regularização fundiária, tipicamente realizada em locais de difícil acesso, nem foi comprovada a inexistência concreta de recursos para pagamento de diárias a servidores ou para seu transporte.*

*Deste modo, impõe-se a intervenção do Poder Judiciário para regularizar a execução de política pública, decorrente de determinação constitucional, paralisada sem justificativa plausível, sobretudo com vistas a evitar acirramento do conflito fundiário na região de*



Maragogipe/BA.

Ante o exposto:

a) declaro a ilegitimidade passiva da UNIÃO e extingo o processo sem resolução do mérito em relação a si (NCPC, art. 485, VI);

b) **defiro a tutela de urgência para determinar ao INCRA que comprove no prazo de 90 (noventa) dias a conclusão da fase de notificação sobre a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) de todos os ocupantes das áreas das comunidades quilombolas Quizanga, Guerém, Tabatinga, Giral Grande, Baixão do Guaí, Guarucú e Porto da Pedra, no Município de Maragogipe/BA (procedimento administrativo n. 54160.003560/2007-97).**

O descumprimento desta decisão acarretará a imposição de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) à autarquia." (id 82606116)

Encerrada a fase de instrução sem a produção de qualquer outra prova, não foram apresentados argumentos capazes de alterar a convicção formada ainda em juízo sumário.

Na prática, o INCRA não nega que o procedimento administrativo vem se arrastando ao longo das últimas décadas, nem conseguiu explicar as razões para ter permanecido por seguidos meses sem adotar providências destinadas a concluir as tentativas de notificação presencial dos interessados, para contornar os problemas de segurança relatados pelas equipes de campo ou mesmo a razão pela decidir pela notificação por edital.

Desde logo, ressalto que este Juízo reconhece a complexidade do procedimento e os variados incidentes que contribuíram para atrasar sua marcha regular, como a dificuldade de obtenção de documentos perante os cartórios de registros de imóveis, a extensão territorial a ser visitada e a vasta documentação a ser examinada. Todavia, não ficou demonstrado, de forma analítica, por quanto tempo cada um destes eventos ou circunstâncias acarretou a paralisação involuntária do procedimento de identificação e levantamento fundiário, sendo inquestionável que sua tramitação por mais de uma década, associado à ausência de qualquer previsão para sua conclusão, indica elevado grau de ineficiência gerencial e operacional.

O fato de o MPF vir acompanhando o procedimento desde o ano de 2011 tampouco comprova que o INCRA adotou as medidas que estavam ao seu alcance para imprimir celeridade ao feito, não havendo como se confundir a complexidade envolvida no conjunto do procedimento com as dificuldades pontuais na entrega de determinadas notificações, na confecção de um edital ou na prática de atos de mero expediente.

A este respeito, vale notar que a publicação do edital de notificação dos interessados desconhecidos, não localizados ou considerados inacessíveis constitui medida que poderia ter sido adotada desde meados do ano de 2016, quando a questão foi examinada pela Procuradoria Federal Especializada (id 48272521, p. 11/12), porém, não ficou demonstrado que o INCRA efetivamente acolheu a recomendação no sentido de solicitar auxílio policial para concluir as notificações pessoais ou que tenha tentado



realizar mais uma diligência nesse sentido ao longo dos últimos anos.

Também não se pode deixar de pontuar que a publicação dos editais foi realizada em 28/05/2020, poucos dias após a autarquia ter se manifestado em juízo (id 48272066/ 48272531) e muito antes da prolação da decisão que deferiu a tutela de urgência, em 18/10/2019 (id 82606116). Mais que isso, o INCRA somente comunicou o encerramento da fase de notificações após ser intimado para comprovar o cumprimento da ordem judicial, em 19/05/2020 (id 198494386), **ocasionando a prática de atos processuais desnecessários e se sujeitando ao risco de aplicação de multa incompatível com a situação fática.**

Nada obstante, em sua última manifestação, apresentada quase um ano depois da publicação dos editais (id 241446466/ 241446467), o INCRA informou que o prazo para contestações dos interessados notificados por edital se encerrou 90 dias após a publicação dos editais (ou seja, no final do mês de agosto de 2019), que não houve novas contestações, que o processo foi encaminhado para a Procuradoria em 24/01/2020, e que os autos foram devolvidos em 08/04/2020, não tendo havido manifestação do “Comitê de Decisão Regional da SR-05” em razão da suspensão das atividades ocasionados pela pandemia de Covid19.

Neste cenário, ainda que a paralisação relativamente recente do expediente presencial justifique o atraso na etapa de análise das impugnações, o INCRA continuou sem apresentar informações completas ou estimativa razoável do tempo necessário para sua conclusão, além de não ter esclarecido a razão para que o processo tenha levado quase 5 meses entre o vencimento do prazo dos editais e seu encaminhamento para a Procuradoria. Também não foi informada a quantidade de contestações pendentes e, apesar do transcurso de quase 4 meses desde a última manifestação da autarquia nestes autos, não há como presumir que todas as atividades da Superintendência do INCRA na Bahia tenham permanecido integralmente suspensas desde março de 2020.

Ao contrário, considerando que a autarquia juntou cópia integral do processo administrativo em formato digital, atualizado até 18/01/2019 (id 48254475/48272531), e que suas últimas manifestações no referido processo foram inseridas também em meio eletrônico, não há como supor impossibilidade técnica intransponível para início da análise das referidas impugnações ou mesmo para reunião do colegiado responsável para julgá-las.

Por óbvio, como já mencionado, não se desconsideram as dificuldades ocasionadas pela pandemia em curso, a complexidade inerente ao procedimento, as intercorrências pretéritas e os eventos futuros e que poderiam interferir em cada uma das etapas necessárias ao encerramento de todo o processo administrativo, todavia, a falta de transparência demonstrada em Juízo termina por reforçar a alegação do MPF quanto à ausência de maiores esforços por parte da autarquia.

Em contraposição à postura do INCRA verificada durante a fase de notificações, o MPF comprovou que, desde o ano de 2012, vem requerendo diligências no sentido de conferir brevidade ao processo demarcatório e dando assistência aos envolvidos nas dificuldades encontradas para a continuidade dos trabalhos na área. Dentre estas medidas, merecem destaque a realização de reuniões com os



representantes das comunidades quilombolas e organizações não governamentais, tendo em vista a demora na elaboração dos laudos antropológicos e a exclusão de prioridade da área de demarcação pelo INCRA (f. 65/67 do PA 54160.003560/2007-97 – id 41464490, p. 75/78) e a propositura da Ação Civil Pública n. 6868-20.2014.4.01.3304 para compelir o Estado da Bahia a fornecer as certidões dos imóveis da área.

Além disso, o MPF continua a apresentar relatos de tensões entre fazendeiros e remanescentes dos quilombos ocorridas na área (vide, por exemplo, declarações às f. 241/250 do PA – id 41467449, p. 48/61), sendo certo que a conclusão da demarcação e desapropriação das fazendas inseridas em áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombolas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares, nos termos do art. 3º, § 4º, do Decreto 4.887/2003, constitui medida imprescindível para a pacificação dos conflitos fundiários.

Diante deste cenário de urgência e do atraso histórico verificado no caso concreto, entendo que a ausência de prazos peremptórios estipulados no Decreto 4.887/2003 e na Instrução Normativa INCRA n. 57/2009 para pronunciamento decisivo das autoridades competentes em todas as etapas pendentes não autoriza a perpetuação indefinida dos procedimentos, impondo, ao contrário, o estabelecimento de balizas mais objetivas destinada a evitar novos períodos de paralisação injustificada do processo.

Em casos similares de comprovada inércia do Estado, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem reconhecido legítima a imposição judicial de prazo razoável para conclusão dos trâmites administrativos pertinentes:

*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). (TRF-1, AC 00158008920094014300, e-DJF1 26/11/2012)

No caso em tela, a etapa atualmente pendente de conclusão tem o seguinte rito previsto na Instrução Normativa INCRA n. 57/2009:

#### CONTESTAÇÕES

Art. 13. Os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do INCRA, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. As contestações oferecidas pelos interessados serão recebidas nos efeitos devolutivo e suspensivo.

Art. 14. **As contestações dos interessados indicados no art. 12 serão analisadas e julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional em prazo comum de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar do protocolo da contestação.**

§ 1º Se o julgamento das contestações implicar a alteração das informações contidas no edital de que trata o art. 11, será realizada nova publicação e a notificação dos interessados.

§ 2º Se o julgamento das contestações não implicar a alteração das informações contidas no edital de que trata o art. 11, serão notificados os interessados que as ofereceram.

Art. 15. Do julgamento das contestações caberá recurso único, com efeito apenas devolutivo, ao Conselho Diretor do INCRA, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação.

§ 1º Sendo provido o recurso, o Presidente do INCRA publicará, no Diário Oficial da União e



da unidade federativa onde se localiza a área, as eventuais alterações das informações contidas no edital de que trata o art. 11 e notificará o recorrente.

§ 2º Não sendo provido o recurso, o Presidente do INCRA notificará da decisão o recorrente.

Assim, considerando que a IN n. 57/2009 não estipula prazo para que o Comitê de Decisão Regional do INCRA julgue as impugnações, mas tão somente o prazo comum máximo de 180 dias para oitiva prévia dos setores técnicos (art. 14), entendo ser suficiente conferir prazo total de 300 dias para conclusão desta primeira etapa de julgamento, aí incluído o tempo necessário para conversão do procedimento para o meio eletrônico (se necessário), para eventuais tramitações internas entre os setores técnicos/jurídicos e para notificação dos interessados acerca das decisões do Comitê.

Na sequência, embora a IN n. 57/2009 preveja o prazo de 30 dias para interposição de eventual recurso ao Presidente do INCRA (art. 15), sem assinalar prazo para seu julgamento, entendo razoável fixar prazo de 15 dias para recebimento de eventuais recursos e sua remessa à autoridade julgadora, bem como o prazo adicional de 45 dias para julgamento, totalizando 60 dias para encerramento da etapa recursal.

Ressalto que todos os prazos fixados nesta sentença são superiores ao prazo genérico de 30 dias previsto no art. 49 da Lei n. 9.784/99, justamente por considerar o grande volume de documentos e presumir uma maior complexidade do tema.

Quanto à etapa subsequente de titulação, prevista nos arts. 9/ss do Decreto n. 4.887/2003 e arts. 16/ss da IN n. 57/2009, deixo de assinalar prazo específico, tendo em vista a multiplicidade de eventos possíveis, como a necessidade de desapropriação, desocupação e retificação de registros públicos. Por outro lado, reputo necessário adotar cautelas para evitar delongas porventura associadas a procedimentos meramente cartorários ou atos materiais sem maior complexidade.

Por fim, torno sem efeito a multa diária anteriormente aplicada, visto que o objeto da tutela de urgência concedida em 18/10/2019 já havia sido satisfeito em 28/05/2019 (id 241446467, p. 9).

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedentes os pedidos para determinar ao INCRA que dê prosseguimento prioritário ao processo de regularização das terras destinadas às Comunidades Quilombolas das localidades de Quizanga, Guerém, Tabatinga, Giral Grande, Baixão do Guai, Guaruçú e Porto da Pedra, no Município de Maragipe/BA**, devendo:

a) **no prazo de 360 dias, concluir a etapa de julgamento das contestações pendente nos autos do processo administrativo n. 54160.0016688/2008-05, sob pena de multa de R\$ 50.000,00;** e

b) **encerrada a etapa de identificação e demarcação, adotar as providências necessárias à titulação das respectivas terras, ficando estipulada multa de R\$ 10.000,00 para cada período no qual o processo permanecer paralisado por mais de 30**



dias sem manifestação objetiva da autarquia ou notificação de terceiros cuja manifestação se faça necessária.

c) **informar nestes autos a conclusão de cada etapa pendente** ou do surgimento de óbices capazes de impedir totalmente seu prosseguimento, sob pena de multa pessoal de R\$ 2.000,00 a ser aplicada ao Superintendente Regional do INCRA.

As multas acima estipuladas serão destinadas ao Fundo previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/1985.

Sem custas e sem honorários, nos termos da Lei 7.347/85.

Sentença não sujeita a remessa necessária (art. 469, § 3º, I, CPC).

Havendo recurso, intime-se para contrarrazões e decorrido o prazo remetam-se à instância recursal.

Não havendo recurso, certifique-se o trânsito em julgado, reclassifique-se o feito para cumprimento de sentença e suspenda-se a tramitação até o final do prazo assinalado no item “a” do dispositivo ou manifestação anterior das partes; escoado o prazo sem manifestação do INCRA, intime-se o MPF para falar no prazo de 30 dias e, não havendo oposição, arquivem-se os autos com baixa definitiva.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

O Superintendente do INCRA deverá ser intimado por meio eletrônico, certificada sua ciência aos termos desta sentença.

Feira de Santana/BA, na data da assinatura eletrônica.

ROBSON SILVA MASCARENHAS  
Juiz Federal Substituto

---

[1] cf. RE 559646 AgR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 07/06/2011; RE 563144 AgR, j. 19/03/2013; AI 835956 AgR, j. 07/05/2013

