



**EXMO(A). SR(A). DR(A). JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_ VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DA BAHIA**

**Referência: Inquérito Civil nº 1.14.000.003079/2013-11**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, vem à presença de Vossa Excelência, em defesa do meio ambiente e do patrimônio público, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, nos artigos 5.º, inciso III, alíneas “c”, e “e”, e 6.º, inciso VII, alínea “c”, da Lei Complementar n. 75/93, e nos artigos 1.º, incisos III e IV, e 5.º, da Lei n. 7.347/85, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**com pedido de liminar**

em face de: **1. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA**, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, criada por força do Decreto-lei n.º 1.110/70, a ser citada na pessoa do Sr. GIUSEPPE SERRA SECA VIEIRA, Superintendente Regional da Bahia, que pode ser encontrado na Av. Ulisses Guimarães, 640 - Centro Administrativo, CEP 41.213-000, Salvador/BA;

**2. UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, devendo ser citado através da Advocacia-Geral da União, com sede na Av. Luis Viana Filho, nº 2155, Paralela, Salvador – BA, CEP 41.820-725;



## I. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

A presente Ação Civil Pública destina-se à promoção da tutela dos direitos territoriais dos integrantes da comunidade quilombola denominada Monte do Recôncavo, localizada no município de São Francisco do Conde/BA, que reivindicam a titulação das suas terras na condição de remanescentes de quilombos, em face da omissão do INCRA em proceder, adequada e tempestivamente, às medidas administrativas necessárias à identificação, reconhecimento, delimitação e titulação da área ocupada pelo segmento étnico referenciado.

A omissão administrativa da autarquia representa lesão à integridade da posse e da propriedade do grupo tradicional, em franca contrariedade à dicção do art. 68 do ADCT da CF/88, sujeitando a comunidade a prejuízos morais, físicos e psicológicos devido à situação de instabilidade originada pela possibilidade de perda das terras.

Assim, pretende-se a imposição de obrigação de fazer ao INCRA, com a cominação de multa, consistente na adoção de todas as providências administrativas necessárias à conclusão dos processos administrativos de titulação e demarcação das mencionadas comunidades quilombolas, em prazo razoável, especialmente quanto à conclusão e efetiva publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, na forma do Decreto nº 4887/03 e da Instrução Normativa do INCRA nº 57.

## II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A legitimação do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para figurar no polo ativo da presente demanda decorre do preceito constitucional previsto no art. 129, III, da Constituição da República, que atribui a este órgão, entre outras tantas, a função institucional de promover ações civis públicas para a proteção do meio ambiente e patrimônio público e social, *in casu*, afetados pela indefinição fundiária imposta à comunidade descendente de quilombo apontada nesta demanda. A sua legitimação é também prevista nos arts. 5º, III, “a”, “c”, “d” e “e”, e 6º, VII, “a” “b” e “c”, XIV, “c” e “g”, da Lei Complementar nº 75/93 e nos arts. 1.º, incisos I, III, IV, VII e 5º, da Lei n. 7.347/85.

O artigo 37, incisos I e II, da referida Lei Complementar dispõe, ainda, que o Ministério Público Federal exercerá as suas funções nas causas de competência, dentre outros,



dos Juízes Federais, e nas causas de competência de quaisquer Juízes para defesa do meio ambiente e demais direitos históricos integrantes do patrimônio nacional.

A *causa petendi* deste instrumento consubstancia-se em garantir o mínimo de dignidade humana aos integrantes daquela comunidade quilombola, traduzindo-se, portanto, na defesa de direitos indisponíveis, cuja incumbência fica a cargo deste Ministério Público Federal por mandamento Constitucional previsto no artigo 127, *in verbis*:

**Art. 127.** O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Outrossim, instrumento hábil para promover a defesa de direitos indisponíveis é justamente a Ação Civil Pública, conforme positivado pela Lei Complementar n.º 75/93, em seu artigo 6º, VII, “c”:

**Art. 6º** Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública

para:

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

Neste ponto, cumpre mencionar que as comunidades quilombolas em questão inserem-se no conceito de “minorias étnicas”, eis que se trata de grupos organizados, que constroem seus limites sociais e culturais através de uma autodescrição étnica que é determinada por sua origem e formação comum, qual seja, a de remanescente de quilombos.

Assim, no exercício da missão Constitucional de defesa dos interesses das minorias, este **Ministério Público Federal** possui plena legitimidade para a propositura da presente ação civil Pública.

### III. DA LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM

De modo sucinto, cumpre demonstrar as razões motivadoras da inclusão no polo passivo da presente demanda de cada um dos réus.



Consoante cediço, incumbe ao **INCRA** a atribuição de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, ex vi o predisposto no art. 3º do Decreto nº 4.887/2003, *in verbis*:

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.

A legitimidade passiva *ad causam* da **UNIÃO**, por sua vez, decorre do fato de ser deste ente a atribuição para decretação do interesse público e para o ajuizamento de ação de desapropriação, fases do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade quilombola *sub examine*.

Dessarte, como para a consecução do objeto desta ação, faz-se necessária a atuação não só do **INCRA**, mas também da **UNIÃO**, para se dar regular continuidade ao procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas, seguindo o rito disciplinado no Decreto nº 4.887/03, é de se reconhecer a legitimidade de ambos os entes federais para compor o polo passivo da presente demanda.

#### IV. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL:

Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, “aos juízes federais compete processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal foram interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”.

No caso a ser apreciado, o interesse da União está evidente: trata-se de conclusão de processo administrativo em trâmite na Superintendência Regional do INCRA no Estado da Bahia, visando ao reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de Monte Recôncavo, localizada no município de São Francisco do Conde/BA, a ser realizado pela autarquia federal que está inserida no polo passivo da presente relação jurídica processual.



Inquestionável, pois, que a presente demanda deva ter seguimento perante a Seção Judiciária do Estado da Bahia, a qual exerce jurisdição sobre o local do dano, qual seja o município de Cachoeira/Ba.

## V. DOS FATOS

No âmbito deste *Parquet* federal foi instaurado o inquérito civil em epígrafe visando monitorar o processo de regularização territorial da Comunidade Quilombola de Monte do Recôncavo, situada em São Francisco do Conde/BA.

O aludido agrupamento tradicional foi certificado pela Fundação Cultural Palmares como comunidade remanescente de quilombo em 13.03.2007.

No curso das investigações, restou observado que, não obstante a mencionada comunidade quilombola já tenha sido reconhecida como tal pela Fundação Cultural Palmares, nos termos do art. 3º, §4º, do Decreto 4.887/2003, o INCRA vem, sucessivamente, se omitindo no seu dever legal de promover a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras reivindicadas por tal agrupamento, alegando ora falta de servidores, ora falta de estrutura.

Em todas as manifestações endereçadas a esta Procuradoria, desde o ano de 2015, o INCRA apresentou a mesma justificativa para se eximir do início de realização dos trabalhos regulatórios voltados à comunidade em questão: ausência de recursos financeiros e funcionais.

A insistência nestes argumentos, somada a inexistência da adoção de alternativas que visem contornar a carência apontada, denota uma injusta morosidade do INCRA na condução do processo de demarcação e titulação da mencionada comunidade quilombola, sobretudo quando considerado que sequer foram realizadas medidas no sentido de iniciar a elaboração do Relatório de Identificação e Demarcação – RTID, a qual consiste na primeira etapa do processo em comento.

As justificativas apresentadas pelo INCRA para a inércia na condução dos processos administrativos, diante disso, representam franca violação ao princípio da razoável



duração do processo, inserido dentro das garantias fundamentais asseguradas a cada indivíduo, insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Posto esse cenário de indefinição fundiária, em razão da morosidade estatal, aliado à falta de medidas efetivas por parte dos órgãos réus para garantir a integridade do território quilombola, tem-se por necessária a intervenção imediata do Ministério Público Federal e do Poder Judiciário.

## VI. DO DIREITO

### VI.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988, O ART. 68 DA ADCT E OS DIPLOMAS INTERNACIONAIS.

Em 1988, com o advento da Constituição, viu-se a consagração de um novo modelo estatal: o Estado Pluriétnico. De fato, ao estabelecer os objetivos do novo Estado, consagrou-se a promoção do bem de todos sem quaisquer discriminações, assegurando, dessa forma, o respeito às minorias e a igualdade de todos, sem preconceito de origem e raça, enunciando o reconhecimento de direitos étnicos.

É oportuno colecionar o pensamento da ilustre Sub-Procuradora da República Débora Macedo Duprat de Britto Pereira<sup>1</sup>:

A Constituição de 1988 representa uma clivagem em relação ao sistema constitucional pretérito, uma vez que reconhece o Estado brasileiro como pluriétnico, e não mais pautado em pretendidas homogeneidades, garantidas ora por uma perspectiva de assimilação, mediante a qual sub-repticiamente se instalam entre os diferentes grupos étnicos novos gostos e hábitos, corrompendo-os e levando-os a renegarem a si próprios ao eliminar o específico de sua identidade, ora submetendo-os forçadamente à invisibilidade.

Idêntica mudança de paradigma pode ser observada no direito internacional: a Convenção 107 da OIT, de 5 de junho de 1957, afirmava já no preâmbulo o propósito de integrar as populações indígenas à comunidade nacional. A Convenção 169, de 7 de junho de 1989, tendo por pressuposta a evolução do direito internacional, passou a reconhecer “as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida de seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”.

Nesse sentido, a Constituição deu tratamento diferenciado à cultura brasileira, conforme artigos 215 e 216, alterando o conceito de bens integrantes do patrimônio cultural,

<sup>1</sup> Disponível em: [http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/estado\\_plurietnico.pdf](http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf)



passando a considerar também aqueles portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Pretendeu, ainda, assegurar que os diferentes grupos formadores da sociedade gozem da proteção quanto a seus modos de viver, isto é, o direito à sua cultura própria, ao mesmo tempo em que se estabelece a garantia de ampla participação social e política desse seguimento (ou minoria) através dos benefícios sociais que a igualdade segundo a lei impõe, sem descurar-se das diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas.

Desse modo, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao dispor 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”*, busca assegurar o respeito a essas comunidades, a possibilidade de que possam continuar se reproduzindo segundo suas próprias tradições culturais e assegurando, também, a sua efetiva participação em uma sociedade pluralista.

Explique-se. Falar em território para as comunidades remanescentes de quilombo implica reconhecer que o direito à propriedade a transcende, configurando-se como um direito étnico-cultural. É que a garantia do direito de propriedade dos quilombolas deve levar em conta a estreita relação existente entre a terra e suas tradições e expressões orais, seus costumes e línguas, suas artes e rituais, seus conhecimentos relacionados com a natureza, suas artes culinárias, seu direito consuetudinário, sua vestimenta e valores.

A relação dessas comunidades com a terra não é uma relação, tão somente, de apropriação, mas, principalmente, de espaço necessário à reprodução física, social, econômica e cultural, incluindo não só a área destinada à moradia, mas também aquela reservada ao plantio, à caça, à pesca, dentre outras práticas tradicionais. Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, sugado pela sociedade envolvente. Nesse contexto, terra e identidade são indissociáveis.

Em consonância com os valores constitucionais, o Brasil, através do Decreto nº 5.051, de 14 de abril de 2004, internalizou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. Repise-se, a Convenção nº 169, da OIT, constitui norma integrante do sistema



internacional de direitos humanos, encontrando-se em plena vigência no ordenamento jurídico brasileiro, constituindo-se, ainda, em tratado internacional de direitos humanos e sendo-lhe reconhecido *status supralegal* pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 466.343, Min. Cezar Peluso, julgado em 22/11/2006.

De saída, o art. 2º, item 1 e 2 da citada Convenção, explicita que os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade, promovendo a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições. E mais, conforme o art. 4º, deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

O art. 14 da Convenção estabelece que dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam e 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. E ainda, os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para demarcar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse, senão veja-se:

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.





Outrossim, os artigos 15 e 16 da citada Convenção reconhecem aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, bem como asseguram que não deverão ser transladados das terras que ocupam, salvos em situações excepcionais, e que deverão ser adotadas medidas para salvaguardar seu direito de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.

O compromisso com o direito internacional, com a edição do decreto que promulgou a Convenção, reforçou a intenção do legislador constituinte originário de assegurar aos grupos remanescentes de quilombos o direito de propriedade às terras tradicionalmente por eles ocupadas, como garantia de sua reprodução física e espiritual.

Nesse sentido, subsiste ainda o Decreto nº nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, reforça o já exposto, ao estabelecer, entre outros objetivos, a garantia do território, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica.

No plano das garantias, a Corte Interamericana de Direitos Humanos – IDH, interpretando o artigo 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em prol do direito de propriedade das populações indígenas e comunidades tradicionais, vem, reiteradamente, dando tratamento sistêmico. Nos casos das *Comunidades Awás Tingni versus Nicarágua*, *Yakye Axa versus Paraguai* e *Moiwana versus Suriname* reconheceu-se que o território e seus recursos qualificam-se como a base da cultura, vida espiritual, integridade e sobrevivência desses povos.

## **VI.2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA**

O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamentou o artigo 68 da CRFB/88, e veicula normas procedimentais instrutórias necessárias à efetivação do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, incumbindo ao INCRA a responsabilidade, sem



prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 3º do aludido Decreto).

A normativa adota, em seu art. 2º, o critério da autodefinição para identificação de uma comunidade como remanescente de quilombo, *in verbis*:

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.

Estabelece ainda o Decreto, em plena sintonia com a CRFB/88, que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos são as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural e que no processo de regularização fundiária serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pela própria comunidade.

O procedimento poderá ser instaurado de ofício ou a pedido após a prévia certificação do autorreconhecimento da comunidade pela Fundação Cultural Palmares e compõe-se de 6 etapas: **i)** elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), no qual são realizados os estudos necessários (relatório antropológico, relatório agroambiental, cadastro das famílias, levantamento fundiário da região, planta e memorial descritivo do território) à identificação e delimitação do território quilombola; **ii)** publicação do RTID e contraditório, onde há possibilidade de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações ; **iii)** publicação da portaria de reconhecimento do território; **iv)** desapropriação dos proprietários não quilombolas; **v)** desintrusão, no qual se dá a notificação e retirada dos ocupantes, e; **vi)** emissão do título coletivo de propriedade.

Auxiliam nesse processo de regularização fundiária a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR<sup>1</sup>), e a Fundação Cultural Palmares (FCP<sup>2</sup>), nos termos de suas atribuições.

---

1 Criada pela Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei 10.678.

2 A Fundação Cultural Palmares (FCP) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura (MinC), criada pela Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.



Destaque-se que o INCRA editou a Instrução Normativa nº 57/09, com o objetivo de estabelecer procedimentos do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinversão, titulação e registro das terras ocupadas por quilombolas.

Ressalte-se que, uma vez publicado o RTID, a normativa estabelece prazos para conclusão do procedimento. Verifica-se o seguinte quadro:

| FASE                          | DESCRIÇÃO  | ATRIBUIÇÃO   | PRAZO             |
|-------------------------------|--|--|-------------------|
| CERTIFICAÇÃO                  | Caracterização atestada mediante antoefinição da comunidade  | FCP  | -                 |
| ABERTURA                      | Por requerimento ou de ofício  | Superintendência Regional do INCRA   | -                 |
| IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO   | Por meio de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID                                      | Superintendência Regional do INCRA   | -                 |
| PUBLICIDADE                   | Publicação do RTID e notificação dos interessados, para contestações em 90 dias                          | Superintendência Regional do INCRA   | 90 dias           |
| CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES | Para manifestação em 30 dias e para adoção de medidas cabíveis diante de manifestações em também 30 dias | Superintendência Regional (órgãos e entidades listradas) e Presidente do INCRA (outros órgãos e entidades) | 30 dias + 30 dias |
| ANÁLISE DAS CONTESTAÇÕES      | Análise em 180 dias, cabendo recurso do julgamento em 30 dias  | Comitê de Decisão Regional (contestação) e Conselho Diretor do INCRA (recurso)                             | 180 dias          |
| PUBLICAÇÃO DA PORTARIA        | Reconhecimento e declaração de limites da terra quilombola   | Presidente do INCRA  | 30 dias           |
| DEMARCAÇÃO                    | De acordo com norma técnica e com georeferenciamento   | Superintendência Regional do INCRA   | -                 |
| TITULAÇÃO                     | Outorga de título à associação da comunidade   | Presidente do INCRA  |                   |

### **VI.3. DA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA QUILOMBOLA**

Como já dito, o direito dos remanescentes de quilombos à propriedade definitiva de suas terras foi estabelecido com a promulgação da Constituição da República, em 5 de outubro de 1988. Passados mais de 29 anos, a questão quilombola “não aconteceu”, não



tendo o direito fundamental sido realizado, efetivado. É que nesses **29 anos**, conforme dados oficiais minudentemente relatados em documentos publicados pelo INCRA, apenas **116 títulos foram expedidos por esta autarquia<sup>1</sup>**, enquanto existem hoje **1.715 processos de regularização abertos** junto a ela<sup>2</sup>.

Como se todo esse cenário ainda não fosse suficiente, a atuação do Estado brasileiro, que já vinha extremamente lenta, conseguiu ainda sofrer uma desaceleração. De 2010 a 2015 o número de publicações de RTIDs e de Portarias de Reconhecimento caiu vertiginosamente. **Em 2010 foram publicados 27 RTIDs e 10 Portarias, enquanto em 2015, foram publicados 12 RTIDs e 1 Portaria<sup>3</sup>.**

Fica claro que isso é reflexo de uma série de medidas tomadas para praticamente paralisar a atuação. Foram instituídas rotinas administrativas excessivas, com os processos tramitando com um prazo bem mais dilatado se comparado aos anos anteriores. É o caso do estabelecimento pela Direção do INCRA de que as Portarias só sejam publicadas após sua autorização, trâmite não existente na Instrução Normativa 57/2009.

No caso da citada na presente demanda, repita-se, o respectivo processo administrativo, tombado sob o nº 54160.003320/2014-11, tramita junto ao INCRA desde **2014**, 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.

A Constituição é inequívoca ao estabelecer a duração razoável do processo como direito fundamental:

Art. 5. LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

---

1 Conforme Acompanhamento dos processos de Regularização Quilombola disponibilizado pelo INCRA. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas\\_quadrogeral.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf). Acessado em 05.11.2018.

2 Conforme Relação de processos de regularização abertos no Incra, disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>. Acessado em 05.11.2018.

3 Conforme documento disponibilizado pelo INCRA em seu sítio eletrônico. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/acumulado\\_rtids\\_publicados.xls](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/acumulado_rtids_publicados.xls). Acessado em 05.11.2018.



Deste modo, a eternização de qualquer processo de regularização quilombola dá-se à margem da Constituição e da lei. Além da necessária razoabilidade do processo como um todo, devem ser obedecidos aos prazos supracitados do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003 – que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias –, e da Instrução Normativa 57, do Incra, de 20 de outubro de 2009.

A perpetuação não fere apenas o princípio da legalidade, mas também os princípios da moralidade e da eficiência, pois o injustificado silêncio administrativo em lapso temporal tão dilatado estampa a inoperância estatal, a falta de lealdade para com os interessados e a inobservância dos princípios éticos que devem pautar toda a atuação de todo e qualquer agente público. A mora é tamanha a ponto de permitir a conclusão de que os réus estão impedindo a realização de direitos fundamentais constitucionais das comunidades tradicionais.

Note-se que o Ministério Público Federal em momento algum pretende ingressar no mérito administrativo, na conveniência e oportunidade afetas ao crivo tão-somente do administrador. E não o faz por duas razões. Primeiro, porque o ato ora reivindicado é vinculado e não discricionário. Com efeito, se o procedimento vem acompanhado de estudos antropológicos e históricos, não pode a regularização ser denegada por questões que não sejam técnicas.

A segunda razão é ainda mais singela: o Ministério Público Federal não requer judicialmente decisão neste ou naquele sentido, mas apenas decisão que dê impulso ao procedimento administrativo e permita o prosseguimento do feito até final reconhecimento da terra quilombola em prazo razoável. É claro que eventual decisão contrária há de ser devidamente motivada, autorizando, assim, a devida impugnação judicial das razões elencadas (teoria dos motivos determinantes).

Por tudo isso, e considerando que a omissão é evidente, que causa gravame às comunidades interessadas, semeando a insegurança e a incerteza, não há razão plausível para que o Judiciário deixe de emanar ordem e estancar tamanha inconstitucionalidade.



Pelo contrário. Exatamente para situações como a destes autos o legislador constituinte estabeleceu que “nenhuma lesão ou ameaça de lesão será excluída do Poder Judiciário” (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal). O controle judicial dos atos administrativos é reconhecido pela unanimidade da doutrina, e a constatação de que a hipótese em testilha contempla um legítimo caso de silêncio administrativo (que é fato e não ato) nem por isso afasta o controle jurisdicional. A esse respeito, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

Decorrido o prazo legal previsto para a manifestação administrativa, se houver prazo normativamente estabelecido, ou, não havendo, se já tiver decorrido tempo razoável, o administrado poderá, conforme a hipótese, demandar judicialmente: que o juiz supra a ausência de manifestação administrativa e determine a concessão do que fora postulado, se o administrado tinha direito ao que pedir, isto é, se a Administração estava vinculada quanto ao conteúdo do ato e era obrigatório o deferimento da postulação; que o juiz assine prazo para que a Administração se manifeste, sob cominação de multa diária, se a Administração dispunha de discricção administrativa no caso, pois o administrado fazia jus a um pronunciamento motivado, mas tão-somente isto. (Curso de Direito Administrativo, 15ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros, p. 380)

A irrazoabilidade do prazo já decorrido é evidente, desmerecendo ilações maiores. Destarte, a inobservância das normas e regulamentos e a falta de zelo na conclusão do processo administrativo faz imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, sob pena da ilegalidade e inconstitucionalidade perpetuarem-se indefinidamente sem qualquer possibilidade de reação por parte do cidadão administrado.

Já Hely Lopes Meirelles sustenta que a omissão administrativa que ofende direito individual ou coletivo dos administrados “*sujeita-se à correção judicial e à reparação decorrente de sua inércia.*” Ainda segundo o autor, “*a inércia da Administração, retardando ato ou fato que deva praticar, caracteriza, também, abuso de poder, que enseja correção judicial e indenização ao prejudicado*” (Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros, p. 110).

O silêncio administrativo e a mora estatal são objetos desta ação civil pública. Mas não são os únicos. Isso porque a atuação judicial seria demoradamente compartimentalizada a ponto de impedir o sucesso da pretensão no mundo dos fatos. Ou seja, o acolhimento do pedido implicaria a transposição de apenas uma fase do procedimento administrativo previsto no



Decreto, mas não o encerraria por completo. Logo, considerando a desvalada intenção em não concluir o procedimento (repita-se, em claro menosprezo aos interesses e direitos postos em litígio), não é desarrazoado supor que o silêncio poderá restabelecer-se imediatamente na fase seguinte do *iter* procedimental.

Dessa forma, a ordem compartimentalizada de remoção do ilícito atacado não alterará o panorama fático, visto que impulsionará o procedimento, mas não assegurará a observância dos prazos seguintes, também fixados em lei. Em poucas palavras, subsistirá a angústia, a precariedade, a apreensão e, sobretudo, permanecerão desatendidos os preceitos constitucionais que tutelam as comunidades tradicionais. Logo, a proteção jurídica que se pretende nesta ação coletiva não se satisfaz com tutela de remoção do ilícito. É necessário, igualmente, determinação judicial apta a garantir a adaptação do procedimento à Constituição e à lei, com o respeito à razoável duração do processo em todas as etapas do porvir.

Poder-se-ia argumentar, é verdade, que a decisão não pode abarcar possível e eventual silêncio administrativo ainda não ocorrido. Sucede que a mora caracterizou o presente feito administrativo, recomendando medida inibitória para que as omissões não se repitam e os prazos – todos eles – sejam observados pelos réus, cada qual em seu âmbito de competência.

Sobre a tutela preventiva, vale colacionar a doutrina de Luís Guilherme Marinoni, que defende ser a tutela inibitória voltada para o futuro, independentemente de ser dirigida a impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito:

A tutela inibitória, configurando-se como tutela preventiva, visa a prevenir o ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como uma tutela anterior à sua prática, e não como uma tutela voltada para o passado, como a tradicional tutela ressarcitória. (Tutela Inibitória. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 27)

É a repetição do ilícito (mora), portanto, que alicerça o pedido do Ministério Público Federal para que os réus observem fielmente os prazos legais e concluam, assim, o procedimento que se arrasta por anos.

Ressalte-se que outro não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça que, ao encampar toda a tese supracitada, fixou o prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses para a



conclusão geral do procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, processo, quiçá, mais complexo:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE. 1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adotou, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia. 2. O aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, **concluindo, no entanto, que é possível a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para que o Poder Executivo proceda à demarcação de todas as terras indígenas dos índios Guarani**. 3. A demarcação de terras indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. **O procedimento de demarcação de terras indígenas é constituído de diversas fases, definidas, atualmente, no art. 2º do Decreto 1.775/96**. 4. **Trata-se de procedimento de alta complexidade, que demanda considerável quantidade de tempo e recursos diversos para atingir os seus objetivos. Entretanto, as autoridades envolvidas no processo de demarcação, conquanto não estejam estritamente vinculadas aos prazos definidos na referida norma, não podem permitir que o excesso de tempo para o seu desfecho acabe por restringir o direito que se busca assegurar**. 5. Ademais, o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela EC 45/2004, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. 6. Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação da Terra Indígena Guarani está bem evidenciada, tendo em vista que já se passaram mais de dez anos do início do processo de demarcação, não havendo, no entanto, segundo a documentação existente nos autos, nenhuma perspectiva para o seu encerramento. 7. Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas. 8. "A discricionariedade administrativa é um dever posto ao administrador para que, na multiplicidade das situações fáticas, seja encontrada, dentre as diversas soluções possíveis, a que melhor atenda à finalidade legal. O grau de liberdade inicialmente conferido em abstrato pela norma pode afunilar-se diante do caso concreto, ou até mesmo desaparecer, de modo que o ato administrativo, que inicialmente demandaria um juízo discricionário, pode se reverter em ato cuja atuação do administrador esteja vinculada. Neste caso, a interferência do Poder Judiciário não resultará em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas restauração da ordem jurídica." (REsp 879.188/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009) 9. **Registra-se, ainda, que é por demais razoável o prazo concedido pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição para o cumprimento da obrigação de fazer consistente em identificar e demarcar todas as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Joinville/SC, nos termos do Decreto 1.775/96**, ou, na eventualidade de se concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelas comunidades de índios Guarani na referida região, em criar reservas indígenas, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei 6.001/73 ▯ sobretudo se se considerar que tal prazo (vinte e quatro meses) somente começará a ser contado a





partir do trânsito em julgado da sentença proferida no presente feito. 10. A questão envolvendo eventual violação de preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi examinada pela Corte de origem, carecendo a matéria, portanto, do indispensável prequestionamento. 11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, desprovidos. (STJ - REsp: 1114012 SC 2009/0082547-8, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 10/11/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: <!-- DTPB: 20091201<br> --> DJe 01/12/2009)

## VII. DO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA EM CARÁTER LIMINAR

Com base nos princípios da efetividade e da tempestividade do processo como instrumento da jurisdição, a Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) autoriza, em seu artigo 12, *caput*, que os magistrados concedam medidas liminares, a fim de realizar a tutela preventiva dos direitos ou interesses difusos e coletivos. Nesse sentido, anote-se:

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

De igual modo, acerca do pedido de tutela de urgência, assim dispõe o artigo 300 do Novo Código de Processo Civil:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Neste espeque, tem-se que para concessão liminar da tutela de urgência antecipada, devem estar presentes os seguintes requisitos: a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Assim é que, no caso ora em tela, os pressupostos que autorizam a concessão de antecipação de tutela, seja com fundamento no artigo 12 da Lei 7.347/85, seja com fulcro no



artigo 300 do Código de Processo Civil, estão presentes, de sorte a autorizar a concessão liminar da tutela requerida, dispensando-se a apresentação de justificação prévia pelos acionados.

Deveras, a probabilidade do direito invocado como fundamento do pedido é patente. O requerimento funda-se em silêncio administrativo, isto é, na mora estatal demonstrada. O descumprimento reiterado e permanente de comando normativo que fixa prazo para encerramento do processo administrativo, bem como a violação explícita dos princípios constitucionais mais caros da Administração Pública (legalidade, probidade, eficiência, moralidade, finalidade) recomenda atuação imediata do Judiciário, sob pena de perpetuar-se a mora estatal até o final do julgamento da presente ação.

Do ponto de vista jurídico, a necessidade de proteção do patrimônio cultural, material e imaterial, intrínseco às comunidades quilombolas *sub examine* deflui dos dispositivos Constitucionais de proteção de interesses e direitos indisponíveis, bem como das normas infraconstitucionais constantemente referidas durante a redação desta inicial.

O perigo de dano, por sua vez, é, de igual sorte, cristalino e decorre, antes de mais nada, do significado da terra para os quilombolas, como espaço necessário e imperioso para a proteção de sua identidade coletiva e garantia de permanência em comunidade. Com efeito, as comunidades quilombolas de Cachoeira-BA sofrem sério risco de dissolução em virtude da omissão estatal em proteger seu território, sendo atingida diuturnamente por conflitos diversos, todos derivados da indefinição da questão fundiária.

Outrossim, aguardar o trânsito em julgado da decisão final para atendimento do pedido representaria somar ao tempo de tramitação dos processos administrativos, o período de curso do processo judicial, agravando ainda mais os riscos aos quais a comunidade se encontra sujeitada.

Com efeito, tendo em vista que o dano a ser reparado em Juízo consiste justamente na demora do processo administrativo, impende decisão imediata que supra a mora administrativa. O ilegal silêncio administrativo perdura há anos, de modo que não se afigura justo que a entidade responsável pela omissão aproveite-se do tempo do processo judicial sem tomar providência alguma.

Se, por um lado, está demonstrada a necessidade da medida pela existência de



dano irreparável à comunidade, pelo risco de seu perecimento, por outro lado, há de se registrar que não há possibilidade de dano algum ao demandado pelo efeito da concessão. Ou seja, não há risco de dano inverso, até por que se trata apenas de exercício de suas respectivas funções legais.

Assim, tendo em vista o flagrante desrespeito às normas constitucionais, e ante a clara inobservância das normas e regulamentos, torna-se imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, sob pena de a ilegalidade/inconstitucionalidade perpetuar-se indefinidamente sem qualquer possibilidade de que o administrado/cidadão possa insurgir-se.

### VIII. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, o **Ministério Público Federal** requer:

**a) a concessão de medida liminar, inaudita altera pars, nos termos do art. 300 do CPC/2015, para impor ao INCRA a obrigação de fazer consistente na elaboração e conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, relativo à comunidade remanescente de quilombo de Monte Recôncavo, localizada no município de São Francisco do Conde/BA, inclusive com os estudos antropológicos necessários à identificação do grupo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, bem como sua publicação na imprensa oficial nesse período, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);**

**b) A autuação e o recebimento da petição inicial, citando-se os réus para, se desejarem, oferecer suas respostas no prazo legal, sob pena de caracterização da revelia e seus efeitos;**

**c) A intimação da FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85 para, se desejar, integrar a presente ação;**

**d) Ao final, o julgamento de procedência do pedido para:**

**d.1) confirmar a decisão liminar proferida, para condenar os demandados na obrigação de fazer, consistente na conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, relativo à comunidade remanescente de quilombo de Monte Recôncavo, localizada no município de São Francisco do Conde/BA, inclusive com os estudos antropológicos necessários à identificação do grupo, no prazo de 180 dias, sob pena de multa diária**



**d.2)** determinar aos requeridos que concluem todo o processo de regularização fundiária das referidas comunidades quilombolas no prazo máximo de doze meses, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), que será revertida em prol do Fundo Nacional de Direitos Difusos;

**e)** A condenação dos réus ao pagamento das custas e despesas processuais.

Por fim, protesta pela produção de todas as provas em direito admitidas, em especial documental, com a juntada do Inquérito Cível Público de nº 1.14.000.003079/2013-11.

Dá-se a causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Salvador/BA, 06 de novembro de 2018

EDSON ABDON PEIXOTO FILHO  
Procurador da República