

EXMO. SR. JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL DE CAÇADOR/SC

Inquérito Civil Público nº. 1.33.009.00085/2008-13

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro no artigo 129, incisos II e III, da Constituição da República de 1988, bem como nos dispositivos pertinentes da Lei n.º 7.347/85 e da Lei Complementar n.º 75/93, vem, perante Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

em face do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA**, autarquia federal criada pelo Decreto-Lei n. 1.110/1970, com sede e foro na Capital da República, podendo ser citado na pessoa de seu Superintendente Regional, Senhor **José dos Santos**, com endereço na Superintendência Regional no Estado de Santa Catarina, Avenida Acioni Souza Filho, s/n, - Praia Comprida, em São José/SC, pelos fundamentos de direito e de fato a seguir expostos:

1 – DO OBJETO

A presente ação civil pública tem por objetivo impor ao INCRA obrigação de fazer, consistente na análise e publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), e concomitantemente, a remessa do RTID aos órgãos listados no art.

Procuradoria da República no Município de Caçador/SC

Rua Conselheiro Mafra, 351, 2º andar, CEP:89.500-000

Telefone: (49) 3421-2100

H:\EXTRAJUDICIAL\1 - a corrigir\1.33.009.000085-2008-13 - JM- ACP - Território Quilombola Fraiburgo - INCRA.odt

12 da Instrução Normativa nº 57/2009, no prazo de 30 dias e que dê andamento célere às demais fases do processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da área territorial reivindicada pela Comunidade Quilombola Campos dos Polis, localizada nos municípios de Fraiburgo/SC e Monte Carlo/SC.

A Comunidade Quilombola Campos dos Polis foi devidamente certificada pela Fundação Palmares (Ministério da Cultura), consoante a Portaria nº 23, de 28 de fevereiro de 2007, publicada no Diário Oficial da União.

2 – DA COMPETÊNCIA FEDERAL E DA LEGITIMIDADE PASSIVA

A competência da Justiça Federal para apreciar o presente feito decorre do disposto no artigo 109, incisos I da Constituição Federal de 1988.

O objetivo desta ação, como acima mencionado, é obrigar o INCRA, autarquia federal, a analisar e publicar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), e concomitantemente, remeter o RTID aos órgãos listados no art. 12 da Instrução Normativa nº 57/2009, no prazo de 30 dias, bem como desenvolver com eficiência e celeridade o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da área territorial pretendida pela Comunidade Quilombola Campos dos Polis.

O dever da autarquia federal de proceder à demarcação de terras de remanescentes de quilombos é dado por meio do Decreto nº 4.887/2003 e complementado pela Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA.

Saliente-se que o Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, não retirou a atribuição do INCRA para demarcar as terras de remanescentes de quilombo. A autarquia permanece com o dever de proceder ao andamento do processo de reconhecimento e demarcação dos referidos territórios.

A redação do Decreto nº 8.865/2016 em momento algum faz tal exclusão. O que mudou é que o INCRA, junto com sua atribuição de demarcar terras quilombolas, antes era vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDA), e agora está vinculado à Casa Civil.

Assim, evidenciado que é dever do INCRA a realização dos trabalhos de identificação e demarcação de terras de remanescentes de Quilombos, é a autarquia a pessoa jurídica para figurar no polo passivo da presente demanda.

3 – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MPF

A *causa petendi* desta Ação Civil Pública diz respeito a minoria étnica remanescente de quilombo e seu respectivo patrimônio. Essa questão, sem dúvida, se insere dentre as atribuições do Ministério Público, considerando que, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição de 1988, compete a este órgão “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

Complementa a disposição constitucional o art. 6º, VII, “c”, da Lei Complementar nº 75/93, que dispõe ser a ação civil pública o instrumento necessário para a tutela judicial dos interesses coletivos das minorias:

Art. 6º – Compete ao Ministério Público da União: (...)

VII – promover o inquérito civil e a ação 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 e ao consumidor.

Tendo em vista que os interesses indisponíveis são aqueles cuja proteção interessa a toda a sociedade, mostrando-se indispensáveis à vida em sociedade e à própria configuração da pessoa humana, inegável que matérias como meio ambiente, patrimônio

cultural, patrimônio público, índios, educação, saúde e minorias étnicas se inserem entre aquelas cuja atribuição é conferida a este órgão ministerial.

Compete ao Ministério Público, ademais, promover a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, que, em verdade, espelham direitos que são indisponíveis, como é o caso do patrimônio fundiário e da própria garantia de subsistência da comunidade quilombola de Campos dos Poli, localizada nos Municípios de Fraiburgo e Monte Carlo/SC.

Há ainda outro fundamento normativo para a atuação do MPF no presente caso no art. 129, II da Constituição da República:

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

É que a inércia do INCRA consubstancia desrespeito a direitos assegurados na Constituição, como adiante será demonstrado.

4 - DOS FATOS e FUNDAMENTOS

4.1 - DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DOS QUILOMBOLAS ÀS SUAS TERRAS

O direito de propriedade dos remanescentes de quilombos sobre suas terras é um direito constitucional fundamental, necessário para assegurar existência digna, livre e igual.

O direito à posse das áreas ocupadas por remanescentes de quilombo possui natureza indivisível e coletiva, como se infere do art. 17 do Decreto 4.887/03, que estabelece que o título de propriedade respectivo deve ser "coletivo, pró-indiviso, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade e de impenhorabilidade". Trata-se de

direito protegido independentemente da titulação das terras, porquanto é reconhecido diretamente pela Constituição Federal.

Tal direito também é inalienável, indisponível, imprescritível e impenhorável (art. 17 do Decreto n. 4.887/03), à semelhança do que ocorre com as terras indígenas (art. 231, § 4º, CR).

A norma do art. 68 do ADCT emanou do poder constituinte originário, que é ilimitado, incondicionado e primário. Esta norma tem o condão de reconhecer a propriedade das terras, sendo o processo administrativo, e eventualmente o judicial, declaratórios deste direito, com efeitos retroativos (*ex tunc*).

Nesta linha, o reconhecimento da propriedade da comunidade, traço peculiar desse direito, também equivale a uma aquisição originária para todos os efeitos civis, suplantando quaisquer direitos anteriormente adquiridos pelos remanescentes com base nos mesmos fundamentos, como o reconhecimento de “Terras de Preto”.

No entanto o direito dos remanescentes de quilombos sobre suas terras não se identifica com os institutos tradicionais civilistas, não se aplicando a eles a disciplina comum dos Direitos Reais do Código Civil e da proteção possessória do Código de Processo Civil.

Trata-se de posse e propriedade tradicionais, institutos de Direito Constitucional, como bem fixou o Supremo Tribunal Federal em relação aos direitos dos índios às suas terras:

“O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. Donde a clara intelecção de que OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA.” (Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol -Pet 3388 / RR, Min. CARLOS BRITTO, 19/03/2009)

Além do art. 68 do ADCT, a Convenção nº 169/OIT, tratado internacional com *status* supralegal, assegura a proteção das terras dos povos indígenas e dos chamados povos tribais, entre os quais devem ser incluídas as comunidades quilombolas.

As cortes internacionais e as cortes constitucionais da América do Sul têm assegurado a aplicação da Convenção nº 169/OIT não apenas à concepção de povos indígenas, mas também à de povos tidos como tribais, com características bastante semelhantes às das comunidades quilombolas. Tal entendimento vem sendo frequentemente reiterado pelos tribunais constitucionais da América Latina.

Outrossim, as comunidades quilombolas vêm sendo reconhecidas pelo próprio Poder Executivo brasileiro como destinatárias e sujeitos de direito da referida convenção, como se depreende do chamado de consulta pública para regulamentação do “direito à consulta prévia” previsto no tratado.

Não poderia ser diferente, já que toda a legislação interna se alinha, na compreensão do tema, às diretrizes estabelecidas pela Convenção nº 169/OIT para povos indígenas e os chamados “povos tribais”. Nesse sentido, conforme a realidade enfrentada em cada localidade, os povos tradicionais acabam se reconhecendo como tais, como ocorre com ribeirinhos, seringueiros, extrativistas, quilombolas e outros.

Vale observar que a conceituação prevista no art. 2º do Decreto nº 4.887/2003 (*“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.”*) está intrinsecamente relacionada à definição prevista no art. 1º da Convenção nº 169/OIT para povos tribais (povos cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial).

Neste contexto, o excesso de tempo para o andamento e publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação configura situação de ilegalidade e inconstitucionalidade, o que acaba por frustrar direito fundamental que se pretende garantir mediante a instauração do processo de demarcação e titulação de terra quilombola, previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Cabe destacar que o artigo 14 da Convenção 169 prevê expressamente o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas. E o item 3 deste artigo 14 contempla a obrigação dos Estados de instituírem “procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados”:

Artigo 14

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.

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.

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

4.2 - DO PROCEDIMENTO PARA A TITULAÇÃO QUILOMBOLA

A regulamentação da matéria é prevista no Decreto nº 4.887/2003 e complementada pela Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA.

O Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, não retirou a atribuição do INCRA para demarcar as terras de remanescentes de quilombo. O INCRA permanece com esta incumbência: a redação do decreto em momento algum faz tal exclusão. O que mudou é que o INCRA, junto com sua atribuição de demarcar terras quilombolas, antes era vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDA), e agora está vinculado à Casa Civil da Presidência da República.

No processo administrativo da Comunidade Quilombola Campos dos Polis, no decorrer de 11 anos o INCRA concluiu apenas a primeira fase (de um total de 8), qual seja, abertura, levantamentos preliminares e reuniões com a comunidade para explicação do processo.

A conclusão da segunda fase depende da autorização de publicação pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária que queda-se inerte desde junho de 2014, momento em que recebeu o RTID para análise.

Ao lermos o Decreto nº 4.887/2003 e a Instrução Normativa nº 57/2009, verificamos que não há previsão de prazos para a maior parte das etapas do procedimento de regularização dos territórios quilombolas.

É que se trata de procedimento complexo, que envolve diligências para as quais é difícil fixar prazos exatos. Contudo, a inexistência de prazos abstratamente determinados não torna o procedimento de regularização das terras quilombolas imune ao bom senso.

O processo administrativo, ainda que seja complexo, deve desenvolver-se em tempo razoável, sob pena de a inefetividade do trâmite esvaziar o direito fundamental que se busca implementar. Atente-se, igualmente, ao fato de que o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas é ato plenamente vinculado ao regramento jurídico da matéria, não comportando discricionariedade sobre sua prática.

Em relação à fixação de prazos pelo Poder Judiciário para o andamento de procedimento administrativo de regularização de terras de comunidades tradicionais, o e. TRF4 já se posicionou sobre a sua possibilidade:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DELIMITAÇÃO E TITULAÇÃO DE ÁREA DESTINADA A COMUNIDADE QUILOMBOLA. DECISÃO QUE FIXOU PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO PELO INCRA MANTIDA. A decisão agravada aponta para a conclusão do processo administrativo de identificação e delimitação de território em favor da comunidade de remanescentes do quilombo Rincão dos Negros, uma vez que, segundo demonstrado, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da terra resta conclusivo, aguardando apenas ser publicado, fato não contestado pelos réus. Com efeito, conforme bem observado pela magistrada de origem, resta demonstrada a inércia injustificada da administração no tocante ao andamento do processo em questão, o que constitui ofensa ao art. 49 da Lei nº 9.784/99, sendo que, para a completa delimitação e titulação da área ainda serão ouvidos os demais entes públicos envolvidos. Assim nada há a reparar na decisão agravada e, ausentes a verossimilhança das alegações e o receio de dano irreparável, indefiro o pretendido efeito suspensivo ativo à decisão agravada. (TRF4, AG 5012843-35.2015.404.0000, TERCEIRA TURMA, Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 21/05/2015)

DIREITO CONSTITUCIONAL. TERRAS INDÍGENAS. PROCEDIMENTO DE IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TERCEIRA GERAÇÃO. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. DEVER DE BOA-FÉ OBJETIVA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

Inexiste intromissão na discricionariedade administrativa em face de omissão administrativa na apreciação de relatório de identificação e de delimitação de terras indígenas, tendo em vista o dever de boa-fé objetiva em face dos direitos e expectativas legítimas da comunidade indígena e da sociedade em geral.

A omissão do Poder Público na implementação de políticas públicas previstas constitucionalmente, especialmente quando envolvidos direitos fundamentais de terceira geração, difusos e respeitantes às comunidades indígenas, autoriza a intervenção judicial, ao menos para assinar prazo razoável para a apreciação de relatório objetivando a identificação e a delimitação de terras indígenas.

Realidade vinculada ao contido no artigo 231, caput e parágrafo 2º, da Constituição da República de 1988, ao elencar o direito originário das comunidades indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas, que se destinam à sua posse e usufruto exclusivo.

A omissão na concretização das políticas públicas protetivas destes direitos, revelada de forma emblemática pelo longo transcurso temporal para a apreciação do relatório de identificação e de delimitação, implica também violação ao princípio da igualdade, entendido como mandamento antidiscriminatório, na medida em que grupos historicamente discriminados experimentam prejuízo, desvantagem e subordinação, ora derivados da inércia estatal, reproduzindo e mantendo violação ao princípio da igualdade marcante da trajetória nacional desde a colonização. Apelo desprovido. (TRF4, AC 2004.72.02.002059-4, TERCEIRA TURMA, Relator ROGER RAUPP RIOS, D.E. 11/02/2009)

Também o TRF da 1ª Região já decidiu sobre a possibilidade de fixação de prazo razoável para conclusão do procedimento de regularização de terras quilombolas:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVILPÚBLICA. 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.

(...)

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-N a 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). (AC 200943000075437, Desembargador Federal Souza Prudente, TRF1 -QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:26/11/2012 PAGINA:103.)

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, já se posicionou no sentido da possibilidade de fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo para que o Poder Executivo proceda à demarcação de terras indígenas, cujos fundamentos podem ser aplicados no caso de demarcação de terras quilombolas, inclusive considerando o prazo de vinte e quatro meses como razoável:

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.

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.

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.

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.

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.

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. Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de 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.

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.

"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)

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.

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.

Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, desprovidos. (REsp 1114012/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 01/12/2009)

Dessa forma, considerando a irrazoabilidade do tempo já decorrido, é inegável que a mora do INCRA afronta a garantia fundamental de duração razoável do processo administrativo, prevista no artigo 5.º, inciso LXXVIII, e vai de encontro ao princípio da eficiência da Administração Pública, estatuído no artigo 37, *caput*, ambos da Constituição da República.

Pelo mesmo motivo, a inação do INCRA confronta o artigo 2º da Lei n.º 9.784/1999, que elenca os princípios sobre os quais repousa o processo administrativo da

União, dos quais emana a ideia fundamental de que o fim do processo é realizar o direito, não o inviabilizar. Tal inércia contraria também os arts. 48 e 49 da Lei 9.784/99:

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Assim, faz-se necessária a intervenção do Poder Judiciário, sob pena de a ilegalidade e a inconstitucionalidade perpetuarem-se indefinidamente, frustrando o direito da Comunidade Campos dos Poli de ver publicado o RTID e de que tramite em tempo razoável o processo administrativo em que se objetiva a titulação de suas terras, nos termos do artigo 68 do ADCT, do Decreto 4.887/03 e da Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA.

4.3 – DO APURADO NO INQUÉRITO CIVIL 1.33.009.000085/2008-13

O Inquérito Civil Público nº 1.33.009.000085/2008-13 foi instaurado a partir de representação encaminhada ao Ministério Público Federal no ano de 2008, pelo Movimento Negro Unificado – MNU, informando a dificuldade dos quilombolas pertencentes ao Território Campos dos Polis em realizar audiência pública no Município de Fraiburgo para dar andamento ao processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da área territorial.

Diante da representação, foi instaurado o respectivo procedimento preparatório no MPF, posteriormente convertido em Inquérito Civil, sendo solicitadas informações à Superintendência do INCRA em Santa Catarina acerca da existência de procedimento administrativo no âmbito da autarquia.

Juntou-se aos autos a resposta, datada de 25/07/2008, por meio da qual restou esclarecido que tramita perante a Superintendência do INCRA deste Estado o auto administrativo nº 54210.000565/2006-44, que trata de todo o processo referente à

Comunidade de Remanescentes de Quilombos Campos dos Poli, localizada nos Municípios de Fraiburgo e Monte Carlo/SC.

Ainda, informou-se que a autarquia deu início ao processo de pesquisa para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do aludido território.

Na data de 3/11/2008, foi realizada audiência pública com a participação do Ministério Público Federal, da Comunidade de Remanescentes de Quilombos Campos dos Poli, do INCRA e do Executivo do Município de Fraiburgo.

No mês de maio de 2009, o INCRA, após solicitação de informações do MPF, esclareceu que estava articulando com a Universidade Federal de Santa Catarina para iniciar os trabalhos e as visitas de campo visando a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, do território quilombola.

Em 21/5/2010 juntou-se aos autos a informação (fls. 49/50), advinda da Superintendência do INCRA/SC, que, não obstante as tratativas com a Universidade Federal de Santa Catarina, não houve a efetivação do convênio.

Ainda, o INCRA reconheceu que

“Sobre as condições econômicas e sociais em que vivem os membros da comunidade Campos do Poli, podemos afirmar, a partir dos levantamentos iniciais realizados por esta equipe técnica, que as famílias vivem em situação precária, com baixo rendimento econômico, algumas residindo em bairros periféricos do município de Fraiburgo e outras na zona rural. Os integrantes das famílias que vivem na zona urbana, em maioria, trabalham em serviços temporários, como em colheitas nas fazendas da região ou empreitadas, enquanto que os que vivem na zona rural são agricultores familiares e/ou meeiros.

Devido a tais condições, entendemos que ações para a melhoria das mesmas são urgentes, sendo a problemática da terra fundamental. No entanto, insistimos na indicação de que dificuldades de outra ordem vêm

levando à morosidade na viabilização de pesquisas necessárias para a execução do trabalho fundiário. Reiteramos que: os membros da comunidade Campo dos Poli estão fora do território reivindicado há mais de 40 anos; que houve decisão judicial no ano de 1951, favorecendo a aquisição de imóvel por terceiro, através de Ação de Usucapião, processo do qual se origina o título de domínio atual – naquela época as famílias ainda residiam na área; que a partir dos levantamentos preliminares, não foram encontrados registros históricos ou etnográficos significativos para a caracterização da origem do grupo e sua relação com o período escravista. Tais elementos evidenciam a complexidade dos estudos e pesquisas a serem desenvolvidos e a necessidade da contratação de uma equipe multidisciplinar especializada.”

Em março de 2011 juntou-se aos autos a informação acerca da contratação de empresa, por meio de processo licitatório, para a elaboração dos Relatórios Antropológicos de 6 comunidades de remanescentes de quilombos, dentre eles a Comunidade Campos do Poli (fls. 69).

O prazo para a entrega dos relatórios era de 8 meses.

Após novas solicitações de informação, em abril de 2012, juntou-se como anexo aos autos do Inquérito Civil Público, o Relatório Antropológico Referente à Identificação da Comunidade Remanescentes de Quilombos Campos do Poli. O relatório data de março de 2012.

Tendo em vista diversas solicitações de informações emanadas pelo MPF, em junho de 2013 veio aos autos a informação (fls. 242/243) acerca de todas as etapas necessárias ao reconhecimento do território, de onde se extrai:

“1. Abertura, levantamentos preliminares e reuniões com a comunidade para a explicação do processo;

2. Identificação e Delimitação: pesquisa histórica e antropológica, levantamento de dados (fundiários, ambientais, cartográficos),

elaboração e publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) pela Superintendência Regional do INCRA;

3. Contraditório: notificações aos ocupantes e confrontantes do território quilombola; recebimento, análise e resposta a contestações e recursos; tratativas para conciliação em casos de sobreposição territorial com outras áreas de interesse governamental (áreas ambientais, terras indígenas, militares, etc);

4. Reconhecimento: aprovação definitiva do RTID e publicação de Portaria de Reconhecimento pela Presidência do INCRA;

5. Homologação: publicação de Decreto Declaratório de Interesse Social pela Presidência da República;

6. Desapropriações: avaliação dos imóveis inseridos no território quilombola (terras e benfeitorias), ajuizamento de ações desapropriatórias, pagamento de indenização (para as terras e benfeitorias), ajuizamento de ações desapropriatórias, pagamento de indenizações (para as terras e benfeitorias, em dinheiro) e imissão na posse do INCRA;

7. Demarcação e Georreferenciamento do território quilombola.

8. Titulação: título coletivo em nome da Associação Quilombola (inalienável, indivisível, impenhorável e imprescritível).

Além da resposta elencar as 8 (oito) fases necessárias ao reconhecimento e titulação, da simples leitura da lista acima, verifica-se que todas elas sujeitam-se a indiscutível demora, **especialmente a partir da 3º fase.**

Do contido nos autos (fls. 250/251), infere-se que os serviços de campo com o fim de elaboração do RTID foram concluídos, e que no mês de junho de 2014, seria submetido à Advocacia Geral da União para análise jurídica e emissão do parecer.

No mês de fevereiro de 2015, obteve-se a informação que o **Relatório Técnico de Identificação e Delimitação** referente à Comunidade Campos do Poli, foi encaminhado em junho de 2014 para apreciação da Diretoria de Ordenamento e Estrutura Fundiária, sendo que somente após a tal apreciação é que o RTID pode ser publicado nos Diários Oficiais, iniciando-se as demais etapas do processo administrativo (fls. 256).

Após nova solicitação de informações, juntou-se aos autos ofício (fls. 266), datado de 28/8/2015, por meio do qual a Superintendência do INCRA/SC informou que *“o estágio do referido processo é o mesmo em que se encontrava quando da última solicitação de informações da Procuradoria da República de Caçador, ou seja, esta Superintendência Regional aguarda a autorização da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária para a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) deste Território Quilombola (cfe. Art. 11,d a Instrução Normativa nº57/2009).”*

Em setembro de 2015 o Ministério Público Federal solicitou novamente informações sobre a publicação do RTID (fls. 272). Não respondida, reiterou-se em 26/11/2015 (fls. 274/275).

Não havendo qualquer resposta, requisitou-se em 26/4/2016, ao Diretor de Ordenamento e Estrutura Fundiária do INCRA, que encaminhasse esclarecimentos acerca da autorização e publicação do referido Relatório (fls. 277/278 – 280).

Diante da demora na publicação do Relatório e do silêncio do INCRA acerca do andamento do respectivo processo administrativo, o Ministério Público Federal realizou reunião com Comunidade Quilombola Campos do Poli em 08/06/2016, a fim de esclarecer os fatos, consoante a ata de reunião acostada às folhas 286/289 do Inquérito Civil.

Em julho de 2016 o Ministério Público Federal novamente requisitou informações sobre a publicação do RTID à Diretoria de Ordenamento e Estrutura Fundiária do INCRA (fls. 291/293), tendo sido recebido o ofício em 18/7/2016 (fls. 294).

Não houve o encaminhamento de qualquer resposta.

Por esses motivos a requisição foi mais uma vez reiterada, em outubro de 2016, desta feita por meio do auxílio da Procuradoria Geral da República, sendo entregue diretamente na Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (fls. 295/300).

Juntou-se a resposta, datada de 15/12/2016, por meio da qual o Diretor de Ordenamento informou que a Diretoria realizaria reunião no primeiro bimestre de 2017 para tratar do território Campos do Polí. Esclareceu que, tendo em vista a complexidade do caso em questão, é necessária a reunião para embasar decisões mais efetivas e acertadas (fls. 301).

Diante de tais informações, o MPF solicitou à Direção de Ordenamento da Estrutura Fundiária que informasse data e local da reunião, a fim de possibilitar a participação do Ministério Público (fls. 302).

Ausente a resposta, quedando-se silente a Diretoria.

Por meio do Movimento Negro Unificado, o Ministério Público Federal foi cientificado que a reunião ocorreu na data de 23/01/2017, no entanto nada houve sobre o dever de promover o andamento do procedimento administrativo em questão.

Assim, o caso é de ilegalidade e inconstitucionalidade manifesta, ante a evidente recusa no cumprimento do dever legal de publicar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação e de realizar em tempo razoável o processo de reconhecimento da referida Comunidade Quilombola Campos do Polí, localizada nos Municípios de Fraiburgo e Monte Carlo.

A omissão do INCRA resta clara pelas ausências reiteradas de respostas ao Ministério Público Federal acerca da publicação do RTID. É evidente o descaso, que afronta não ao MPF mas à comunidade que há anos aguarda que o Governo promova seus direitos.

Tal ato não demandaria maiores esforços da autarquia, pois bastaria que a Diretoria de Ordenamento Fundiário exarasse parecer e autorizasse a publicação. Ressalte-

se que o Relatório foi encaminhado à Diretoria **em junho de 2014**, portanto, **há quase três anos, sem que qualquer providência tenha sido adotada.**

Registre-se que, mesmo diante de grande demanda, o art. 37, *caput*, da CRFB previu que a Administração Pública deve pautar-se pela EFICIÊNCIA. No caso dos autos, o silêncio e a recusa reiterada em providenciar a publicação ou mesmo de encaminhar informações demonstra evidente ineficiência do órgão administrativo.

Ressalta-se: o mínimo de eficiência exige que a ré se organize, gerencie suas demandas, seus recursos de patrimônio, finanças e pessoal e estabeleça os cronogramas para cumprir seus deveres legais.

A Constituição é inequívoca. Primeiro, quando, de modo genérico, estabelece a duração razoável do processo como direito fundamental, bem como quando dispõe que a Administração Pública tem o dever de eficiência:

*Art. 5º, inc. 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.***

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte (...)*

Já a Convenção 169 da OIT, sobre povos indígenas e tribais, à qual o Brasil se obrigou através do decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, determina que:

Art. 2º 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.

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.

Art. 13 Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Art. 14 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.

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.

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

A Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal dispõe:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

O Judiciário vem corrigindo descabimentos como o aqui demonstrado para com a garantia da duração razoável do processo, a legalidade e a eficiência. Em várias matérias os Tribunais entendem possível a condenação dos órgãos públicos em obrigação de concluir ou dar andamento ao processo em prazo razoável:

TRIBUTÁRIO. CRÉDITOS PRESUMIDOS DE IPI. PEDIDOS DE RESSARCIMENTO. PRAZO RAZOÁVEL PARA EXAME. LEI Nº 9.363/96. IN/SRF Nº 419/04. RECEITA DE EXPORTAÇÃO. INCLUSÃO DO VALOR DAS VENDAS PARA O EXTERIOR DE PRODUTOS NÃO-TRIBUTADOS. RESTRIÇÃO POR ATO NORMATIVO. ILEGALIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA. PRESCRIÇÃO. MULTA. HONORÁRIOS AVOCATÍCIOS. 1. Não se aplica o art. 165 do CTN em se tratando de créditos escriturais advindos da observância à não-cumulatividade, incidindo à espécie a regra de prescrição quinquenal das dívidas passivas da Fazenda, prevista no art. 1º do Decreto 20.910/32. 2. Em havendo apresentação de pedido de ressarcimento na esfera administrativa, suspende-se o prazo prescricional, consoante a orientação trazida pelo art. 4º do Decreto nº 20.910/32. 3. A restrição imposta pelo art. 17, § 1º, da Instrução Normativa SRF nº 419/2004, no sentido de impedir a obtenção

do crédito em relação às exportações de produtos não-tributados pelo IPI e de produtos que não tenham sido objeto de industrialização pela empresa exportadora, é ilegal. 4. A jurisprudência reconhece o direito à correção monetária, quando há oposição ao ressarcimento dos créditos presumidos de IPI, decorrente de resistência ilegítima do Fisco. O termo a quo da atualização monetária corresponde à data em que se caracteriza a oposição injustificada da autoridade administrativa. **5. O contribuinte não pode suportar sozinho o ônus da demora na prestação do serviço público. Se há a mora, cabe à Administração reparar o contribuinte. E, a reparação aqui se dá pela aplicação da SELIC a partir do término do prazo concedido.** 6. **Na ausência de legislação específica sobre os prazos para a solução de processos administrativos, aplicável, como parâmetro, a Lei nº 9.784/1999, que prevê o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por mais 30 (trinta), a contar do final da instrução (art. 49), bem como o prazo de 5 (cinco) dias para a prática de atos de impulsionamento processual (art. 24).** 7. Na hipótese, levando-se em consideração a quantidade de pedidos, bem como a sua atualidade, a medida mais adequada é fixar o prazo de 90 dias para que seja findada a instrução, ao cabo da qual a autoridade terá 30 dias para decidir. 8. Para a aplicação de multa diária (astreintes) como meio coercitivo para impor o cumprimento de medida antecipatória ou de sentença definitiva de obrigação de fazer ou entregar coisa, nos termos dos artigos 461 e 461A do CPC, é necessário que haja resistência injustificada por parte do ente público. 9. Incabível a condenação de honorários advocatícios em sede de mandado de segurança - Súmulas 512/STF e 105/STJ.
(TRF4, APELREEX 2009.70.03.000555-8, Primeira Turma, Relator Joel Ilan Paciornik, D.E. 20/07/2011)

DECISÃO: O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que se aplica o disposto no art. 543-C do CPC aos recursos interpostos que veiculem questão submetida à sistemática dos recursos repetitivos, cabendo ao Tribunal de origem sobrestá-los até pronunciamento definitivo daquele areópago superior. A matéria relativa ao prazo para apreciação dos pedidos de ressarcimento formulados na esfera administrativa foi submetida à sistemática dos recursos repetitivos, pelo STJ, no REsp nº 1.138.206/RS, tido como representativo de controvérsia. Em 04 de outubro de 2010 transitou em julgado o acórdão do aludido recurso, tendo a Primeira Seção daquela Corte Superior, consolidado a interpretação legislativa nas seguintes letras: TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL FEDERAL. PEDIDO ADMINISTRATIVO DE RESTITUIÇÃO. PRAZO PARA DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DA LEI 9.784/99. IMPOSSIBILIDADE. NORMA GERAL. LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. DECRETO 70.235/72. ART. 24 DA LEI 11.457/07. NORMA DE NATUREZA PROCESSUAL. APLICAÇÃO IMEDIATA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. 1. A duração razoável dos processos foi erigida como cláusula pétrea e direito fundamental

pela Emenda Constitucional 45, de 2004, que acresceu ao art. 5º, o inciso LXXVIII, in verbis: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação." 2. A conclusão de processo administrativo em prazo razoável é corolário dos princípios da eficiência, da moralidade e da razoabilidade. (Precedentes: MS 13.584/DF, Rel. Ministro JORGE MUSSI, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2009, DJe 26/06/2009; REsp 1091042/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 21/08/2009; MS 13.545/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 29/10/2008, DJe 07/11/2008; REsp 690.819/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/02/2005, DJ 19/12/2005) 3. O processo administrativo tributário encontra-se regulado pelo Decreto 70.235/72 - Lei do Processo Administrativo Fiscal -, o que afasta a aplicação da Lei 9.784/99, ainda que ausente, na lei específica, mandamento legal relativo à fixação de prazo razoável para a análise e decisão das petições, defesas e recursos administrativos do contribuinte. 4. Ad argumentandum tantum, dadas as peculiaridades da seara fiscal, quiçá fosse possível a aplicação analógica em matéria tributária, caberia incidir à espécie o próprio Decreto 70.235/72, cujo art. 7º, § 2º, mais se aproxima do thema judicandum, in verbis: "Art. 7º O procedimento fiscal tem início com: (Vide Decreto nº 3.724, de 2001) I - o primeiro ato de ofício, escrito, praticado por servidor competente, cientificado o sujeito passivo da obrigação tributária ou seu preposto; II - a apreensão de mercadorias, documentos ou livros; III - o começo de despacho aduaneiro de mercadoria importada. § 1º O início do procedimento exclui a espontaneidade do sujeito passivo em relação aos atos anteriores e, independentemente de intimação a dos demais envolvidos nas infrações verificadas. § 2º Para os efeitos do disposto no § 1º, os atos referidos nos incisos I e II valerão pelo prazo de sessenta dias, prorrogável, sucessivamente, por igual período, com qualquer outro ato escrito que indique o prosseguimento dos trabalhos." 5. A Lei n.º 11.457/07, com o escopo de suprir a lacuna legislativa existente, em seu art. 24, preceituou a obrigatoriedade de ser proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do protocolo dos pedidos, litteris: "Art. 24. É obrigatório que seja proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte." 6. Deveras, ostentando o referido dispositivo legal natureza processual fiscal, há de ser aplicado imediatamente aos pedidos, defesas ou recursos administrativos pendentes. 7. Destarte, tanto para os requerimentos efetuados anteriormente à vigência da Lei 11.457/07, quanto aos pedidos protocolados após o advento do referido diploma legislativo, o prazo aplicável é de 360 dias a partir do protocolo dos pedidos (art. 24 da Lei 11.457/07). 8. O art. 535 do CPC resta incólume se o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. 9. Recurso especial parcialmente provido, para determinar a obediência ao prazo

de 360 dias para conclusão do procedimento sub judice. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008. (Primeira Seção, REsp nº 1.138.206/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, publicado no DJe em 01.09.2010) Em razão do disposto no art. 543-C, § 7º, inciso II, do CPC, a Vice-Presidência desta Corte determinou o retorno dos autos para reapreciação da apelação frente ao entendimento sedimentado no Superior Tribunal de Justiça acerca da contrariedade. A União apela sustentando a impossibilidade de fixação de prazo para exame e decisão nos processos administrativos e a inaplicabilidade da Lei nº 9.784/99. A r. sentença concedeu a segurança para determinar que a autoridade impetrada instrua e profira decisão no processo administrativo de ressarcimento de créditos do IPI no prazo de 30 dias. Nesse compasso, deve parcialmente reformada a sentença, a fim de afastar a aplicabilidade da Lei nº 9.784/99 e conceder à administração o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias para analisar os pedidos administrativos de restituição. No caso sub oculos, os pedidos foram aviados em 09-06-2006, razão pela qual, independentemente da legislação a ser aplicada à espécie, não há como se afastar a mora da administração na análise dos requerimentos administrativos prefalados. Ante o exposto, com fundamento no art. 557, caput, do CPC, dou parcial provimento à apelação da União e à remessa oficial. Publique-se. Intimem-se. (TRF4, APELREEX 2008.72.00.012743-1, Primeira Turma, Relator Álvaro Eduardo Junqueira, D.E. 02/03/2011)

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. ATO OMISSIVO DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA. PORTARIA PREVISTA NA LEI 10.559/2002. AUSÊNCIA DE EDIÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA. PRAZO DE SESSENTA DIAS PARA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

1. Nos termos dos arts. 10 e 12 da Lei n.º 10.559/2002 (Lei de Anistia), a competência para decidir acerca dos pedidos de reconhecimento de anistia política é única e exclusiva do Ministro de Estado da Justiça, que pode, para esse fim, servir-se, na formação de sua convicção, do parecer elaborado pela Comissão de Anistia, assim como de outros órgãos de assessoramento.

2. O Ministro da Justiça não está vinculado à manifestação da Comissão de Anistia, que tem como função precípua assessorar o Sr. Ministro de Estado na competência que lhe foi atribuída pela Lei n.º 10.559/2002.

3. Em homenagem ao princípio da eficiência, é forçoso concluir que a autoridade impetrada, no exercício da atividade administrativa, deve manifestar-se acerca dos requerimentos de anistia em tempo razoável, sendo-lhe vedado postergar, indefinidamente, a conclusão do procedimento administrativo, sob pena de caracterização de abuso de poder.

4. A atividade administrativa deve ser pautada, mormente em casos como o presente, de reparação de evidentes injustiças outrora perpetradas pela Administração Pública, pela eficiência, que pressupõe, necessariamente, plena e célere satisfação dos pleitos dos administrados.

5. Levando-se em consideração o teor das informações prestadas em abril de 2007, afirmando que "os autos foram encaminhados para o setor de finalização,

onde aguarda a feitura do Ato Ministerial com o consequente julgamento e divulgação", assim como o fato de que não há notícia nos acerca da ultimação deste ato até a presente data, afigura-se desarrazoada a demora na finalização do processo administrativo do impetrante.

6. Na esteira dos precedentes desta Corte, impõe-se a concessão da segurança para determinar que a autoridade coatora profira, no prazo de 60 (sessenta) dias, decisão no processo administrativo do impetrante, como entender de direito

7. Ordem de segurança parcialmente concedida.

(STJ - MS 12701 / DF - Relator(a) Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (1131) - TERCEIRA SEÇÃO - Data do Julgamento 23/02/2011 - Data da Publicação/Fonte DJe 03/03/2011)

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REQUERIMENTO DE ANISTIA. PRAZO RAZOÁVEL PARA APRECIAÇÃO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

1. A todos é assegurada a razoável duração do processo, segundo o princípio da eficiência, agora erigido ao status de garantia constitucional, não se podendo permitir que a Administração Pública postergue, indefinidamente, a conclusão de procedimento administrativo.

2. A despeito do grande número de pedidos feitos ao Ministro da Justiça e dos membros da Comissão de Anistia, seu órgão de assessoramento, serem pro bono, aqueles que se consideram atingidos no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, não podem ficar aguardando, indefinidamente, a apreciação do seu pedido, sem expectativa de solução num prazo razoável.

3. Ordem concedida."

(MS 10.792/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 10/05/2006, DJ 21/08/2006, p. 228)

O processo administrativo de reconhecimento do território Quilombola em comento foi instaurado em 6 de julho de 2006, conforme a informação INCRA 001/2009, acostada às folhas 42 do Inquérito Civil que instrui esta inicial.

O referido processo é dividido em oito fases, sendo elas: 1. Abertura, 2. Identificação e Delimitação; 3. Contraditório; 4. Reconhecimento; 5. Homologação; 6. Desapropriações; 7. Demarcação e, por fim, 8. Titulação.

Verifica-se, portanto, que em 11 anos sequer foi concluída a segunda fase do processo! Da simples leitura das fases é possível vislumbrar que a partir da terceira fase é que o processo se tornará mais demorado, em razão do necessário contraditório.

Conforme o já dito alhures, o Relatório – RTID, foi encaminhado à Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária para análise e autorização de publicação em junho de 2014. Passados quase três anos tal diretoria ainda permanece inerte, em injustificável prejuízo à comunidade e mesmo aos atuais proprietários das terras que vivem em situação de insegurança.

O próprio INCRA efetuou estudo junto à Comunidade Campos dos Poli e constatou que a situação em que vivem é de carência e insegurança, ressaltando que a problemática da terra é fundamental para tal situação, conforme se depreende da informação acostada às folhas 49/50 do Inquérito Civil anexo.

O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação foi realizado e encaminhado à Diretoria de Ordenamento Fundiário e o processo está parado desde 2014.

Portanto, presentes os elementos que configuram a ilegalidade da omissão da ré, razão pela qual o Ministério Público Federal vem ao Judiciário requerer a sua condenação em obrigação de fazer, consistente na publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação no prazo máximo de 30 (trinta) dias e que a autarquia dê andamento às demais fases do processo em tempo razoável.

5 - DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS TUTELA

A Lei nº 7.347/1985 prevê, em seu artigo 12, que “poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”. Já o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), trata da tutela provisória, dividindo-a em tutela de urgência e tutela de evidência (art. 294). Comentando o art. 294 do novel CPC, TERESA ARRUDA ALVIM WAMBIER ensina:

“Este dispositivo inaugura o regime jurídico da tutela provisória no NCPC, esclarecendo desde logo no caput que o gênero (tutela provisória) pode fundamentar-se em urgência e evidência. Ambas, conquanto

provisórias – ou seja, ainda sujeita a modificação após o aprofundamento da cognição – não se confundem.

A tutela de urgência está precipuamente voltada a afastar o periculum in mora, serve, portanto, para evitar um prejuízo grave ou irreparável enquanto dura o processo (agravamento do dano ou a frustração integral da provável decisão favorável), ao passo que a tutela de evidência baseia-se exclusivamente no alto grau de probabilidade do direito invocado, concedendo, desde já, aquilo que muito provavelmente virá ao final.” (WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; et. al. Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2015. p. 487)

No presente caso, o MPF requer a concessão de tutela provisória de urgência.

Segundo o *caput* do artigo 300 do CPC, 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.

A probabilidade do direito invocado já foi amplamente demonstrada acima, conforme fundamentação exposta nos itens anteriores. De outra parte, é necessário que a solução judicial evite que a demora excessiva na titulação das terras quilombolas prejudique o direito a uma sobrevivência digna e à própria preservação da cultura da comunidade de Quilombola Campos dos Poli. Submetidos a um trâmite burocrático que pouco avança, as famílias quilombolas veem afastar-se a perspectiva da regularização das suas terras e do acesso prioritário a recursos de programas federais, como o Minha Casa Minha Vida Rural, o PRONAF e os destinados à capacitação profissional.

O próprio INCRA reconheceu que os remanescentes de quilombo vivem em situação precária na periferia e em áreas ruais do Município de Fraiburgo e que a problemática da titulação das terras é ponto chave para a desintegração e situação de miserabilidade dos integrantes da comunidade.

Por isso, 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 à requerida pelo efeito da concessão. Ou seja, não há risco de dano inverso. Isso porque se trata de apenas exercer sua função legal porque a ordem judicial não implicará, de *per si*, em alteração da situação jurídica da comunidade, mas apenas determinará ao requerido que dê prosseguimento ao processo administrativo com a publicação do RTID e demais procedimentos.

Desse modo, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu Procurador da República infra-assinado, requer seja determinado ao **INCRA**, em sede de antecipação de tutela, observado o disposto no artigo 2º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992:

a) que analise e publique o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), e concomitantemente, remeta o RTID aos órgãos listados no art. 12 da Instrução Normativa nº 57/2009, no prazo de 30 dias;

b) que dê andamento em tempo razoável às demais fases do processo de 54210.000565/2006-44, visando à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território reivindicado pela Comunidade Quilombola Campos dos Polis, localizada nos Municípios de Fraiburgo e Monte Carlo;

c) para garantir a efetividade da ordem, também em sede de tutela antecipatória, seja fixada multa diária a ser imposta ao INCRA por eventual descumprimento da decisão, sugerindo-se o valor de um salário mínimo por dia de atraso, a ser revertida em favor da própria comunidade quilombola de Campos dos Poli.

6 – DO PEDIDO

Ante todo o exposto, o Ministério Público Federal requer:

1) a confirmação da tutela antecipada ou, caso indeferida:

1.a) condenação do Réu em obrigação de fazer, consistente na análise e

publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), e concomitantemente, remessa do RTID aos órgãos listados no art. 12 da Instrução Normativa nº 57/2009, no prazo de 30 dias;

2) a citação do Réu para, querendo, responder a presente ação, sob pena dos efeitos da revelia.

3) a intimação do Movimento Negro Unificado – MNU, CNPJ 01.725.535/0001-92, com endereço em SC na Rua Walfrides Martins, 204, apto 01, Ed, Maringá, no Município de São José/SC, na pessoa de sua representante estadual, Sra. Maria de Lourdes Mina, para, querendo, ingressar no feito na qualidade de litisconsorte ativo, nos termos do artigo 5º, § 2º da Lei 7.347/1985, e em atenção ao artigo 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para efeitos meramente fiscais.

Caçador/SC, 11 de abril de 2017.

Daniel Luis Dalberto
PROCURADOR DA REPÚBLICA



Documento eletrônico assinado digitalmente por **DANIEL LUIS DALBERTO**, Procurador da República, em 11/04/2017 às 15h46min.

Este documento é certificado conforme a MP 2200-2/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.