



NOTA TÉCNICA:  
PROCESSO/PROCEDIMENTO  
DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS  
QUILOMBOLAS



**NOTA TÉCNICA TEMÁTICA Nº 1**  
**PROCESSO/PROCEDIMENTO DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

**BELÉM – PA**  
**2021**

**Texto**

**Victor Antônio dos Santos Ferreira**

**Revisão Técnica**

**Girolamo Domenico Treccani**

**José Heder Benatti**

**Revisão Ortográfica do Texto**

**Marinete Gonçalves de Oliveira**

**Design e Diagramação**

**Kamila Diniz Oliveira**

**Raquel Oliveira de Moraes**

**Fotografia**

**Capa – Paulo Santos/ Acervo H/ PANAMAZONICA**

**Início de seção – Bruno Walter Caporrino - Películas 35mm digitalizadas: filme Ilford D100, equipamento Zeiss Ikon Contaflex**

**Universidade Federal do Pará**

**Belém, 2021**

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**

**Reitor**

**Emmanuel Zagury Tourinho**

**Vice-reitor**

**Gilmar Pereira da Silva**

**Pró-reitora de Ensino de Graduação**

**Marília de Nazaré Ferreira**

**Pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação**

**Maria Iracilda da Cunha Sampaio**

**Pró-reitor de Extensão**

**Nelson José de Souza Júnior**

**Pró-reitor de Relações Internacionais**

**Edmar Tavares da Costa**

**Pró-reitor de Administração**

**Raimundo da Costa Almeida**

**Pró-reitora de Planejamento e Desenvolvimento Institucional**

**Cristina Kazumi Nakano Yoshino**

**Pró-reitor de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal**

**Ícaro Duarte Pastana**

**Prefeito Multicampi**

**Eliomar Azevedo do Carmo**

**Secretário-Geral da Reitoria**

**Marcelo Galvão Baptista**

## **INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**Diretora Geral**

**Valena Jacob Chaves Mesquita**

**Diretora Adjunta**

**Luanna Tomaz de Souza**

**Programa de Pós-Graduação em Direito**

**Coordenador**

**Saulo Monteiro Martinho de Matos**

**Vice-Coodenador**

**Breno Baía Magalhães**

**Clínica de Direitos Humanos da Amazônia**

**Coordenadora**

**Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro**

**Projeto de Pesquisa**

**Gerando Jurisprudência Favorável aos Povos e Comunidades Tradicionais no Tribunal Regional Federal da 1ª Região - JUSP**

**Coordenador Geral**

**José Heder Benatti**

**Coordenador Acadêmico**

**Girolamo Domenico Treccani**

**© 2021 Autores**

**Este livreto foi publicado no âmbito do Projeto JUSP, vinculado à Universidade Federal do Pará.**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**

**Biblioteca Central/UFPA-Belém-PA**



# ÍNDICE

**APRESENTAÇÃO**

**LISTA DE SIGLAS**

**RESUMO EXECUTIVO**

**INTRODUÇÃO**

**– Apresentação, relevância e justificativa da nota técnica**

**– Delimitação do Objeto**

**– Metodologia**

**– Pergunta-Problema**

**1. A CONSTRUÇÃO IDENTITÁRIA E HISTÓRICA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E SUA  
RELAÇÃO PARA COM A TERRA**

**2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E JURISPRUDENCIAL DOS PROCEDIMENTOS DE TITULAÇÃO DE  
TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

**2.1. Fases do Processo de Identificação, Reconhecimento, Delimitação,  
Demarcação e Titulação**

**3. ENTRAVES AO PROCESSO DE TITULAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

**4. MOROSIDADE DA TITULAÇÃO QUILOMBOLA EM SEDE DE DADOS ESTATÍSTICOS-  
CONFLITOS.**

**4.1. Da Mora do Estado Brasileiro na Questão das Terras Quilombolas em Sede de  
Legal e Doutrinária**

**5. CONCLUSÕES**

**RECOMENDAÇÕES**

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## APRESENTAÇÃO

A Nota Técnica aqui apresentada é um dos produtos do Projeto de Pesquisa “*Gerando Jurisprudência Favorável aos Povos e Comunidades Tradicionais no Tribunal Regional Federal da 1ª Região*” que iniciou seus trabalhos em abril de 2020. É uma das atividades desenvolvidas no âmbito da Clínica de Direitos Humanos (CIDHA), do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade Federal do Pará (UFPA), integrante dos Grupos de Pesquisa “*Natureza, Territórios, Povos e Comunidades Tradicionais na Amazônia Brasileira*” e o “*Integração Cadastros Fundiários e Registro Imobiliário: caminhos para combater a grilagem*”, ambos registrados no CNPq.

A CIDHA (<https://www.cidh.ufpa.br/index.php/pt/>) é um espaço de pesquisa e extensão ligada ao PPGD, com larga experiência e atuação no enfrentamento do desrespeito dos direitos humanos e territoriais na Amazônia, a partir de intervenções voltadas para promoção dos direitos humanos e ambientais, na proteção de tais direitos, empregando a *advocacy* e ações judiciais em âmbito nacional e internacional, em particular intervindo na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH). Sua atuação conta com a participação de parte do corpo docente do PPGD, discentes da graduação e pós-graduação.

O objetivo principal do Projeto de Pesquisa é colaborar tecnicamente com o MPF para assegurar a geração de jurisprudência favorável aos Povos e Comunidades Tradicionais relacionados aos conflitos socioambientais e territoriais sob jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Trata-se de uma atividade em parceria com a Procuradoria Regional da República da 1ª Região (PRR1), contando com financiamento da *Climate and Land Use Alliance* (CLUA), sob a gestão financeira da FADESP. Também estão envolvidos(as) discentes da graduação e pós-graduação da UFPA, alguns com bolsas e outros como voluntários (as).

A Procuradoria Regional da República da 1ª Região é a unidade do Ministério Público Federal que atua nos casos de competência da Justiça Federal em segundo grau<sup>1</sup>, sendo responsável por acompanhar os processos oriundos do Distrito Federal e treze estados brasileiros, divididos em quatro das cinco regiões do país, são eles: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Os procuradores regionais da República atuam nas áreas cível e criminal, judicialmente e extrajudicialmente nos processos judiciais junto ao TRF1. As demandas apresentadas pela Procuradoria Regional da República da 1ª Região são as mais sensíveis no ambiente de disputa judicial de direitos envolvendo povos indígenas, quilombos e comunidades tradicionais.

Objetivamos com a elaboração da Nota Técnica (NT) focar um determinado assunto, tema ou direito, que busca realizar uma análise aprofundada sobre a matéria discutida, contendo o histórico do direito examinado, a fundamentação legal nacional e internacional, qual é o entendimento da jurisprudência nacional e internacional, da doutrina nacional e internacional, baseados em informações relevantes e as contidas nos processos que estão no TRF1.

A pesquisa para elaborar o documento básico envolve mais de um processo judicial. A Nota Técnica além de auxiliar na elaboração de memoriais, pode ser uma peça jurídica de consulta que ajude à construção de argumentos que constarão nas petições iniciais das ações a serem ajuizadas. Esta dinâmica irá auxiliar futuros recursos e consolidar no TRF 1 – podendo também

<sup>1</sup> <http://www.mpf.mp.br/regiao1/institucional>



**contribuir para os demais Tribunais Regionais, STJ e STF – a consolidação de teses jurídicas favoráveis a uma jurisprudência positiva aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.**

**Esperamos que a Nota Técnica enriqueça os argumentos na defesa dos direitos territoriais dos povos indígenas, quilombos e comunidades tradicionais.**

**Belém-Pa, 30 de novembro de 2021.**

**Prof. Dr. José Heder Benatti**  
**Coordenador Geral**

**Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani**  
**Coordenador Acadêmico**

**OBS:** Este projeto está alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas (ONU), Agenda 2030 no Brasil: 10, 13, 15 e 16 - Saiba mais em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

# LISTA DE SIGLAS

<b>ADCT</b>	<b>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</b>
<b>ADI</b>	<b>Ação Direta de Inconstitucionalidade</b>
<b>CAR</b>	<b>Cadastro Ambiental Rural</b>
<b>CCAF</b>	<b>Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal</b>
<b>CDN</b>	<b>Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional</b>
<b>CONAQ</b>	<b>Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas</b>
<b>CPC</b>	<b>Código de Processo Civil</b>
<b>CPI-SP</b>	<b>Comissão Pró-Índio São Paulo</b>
<b>CPT</b>	<b>Comissão Pastoral da Terra</b>
<b>CRFB/88</b>	<b>Constituição da República Federativa do Brasil – 1988</b>
<b>DPU</b>	<b>Defensoria Pública da União</b>
<b>FCP</b>	<b>Fundação Cultural Palmares</b>
<b>FUNAI</b>	<b>Fundação Nacional do Índio</b>
<b>FUNASA</b>	<b>Fundação Nacional de Saúde</b>
<b>IBAMA</b>	<b>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</b>
<b>ICMBio</b>	<b>Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade</b>
<b>IN</b>	<b>Instrução Normativa</b>
<b>INCRA</b>	<b>Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária</b>
<b>IPHAN</b>	<b>Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional</b>
<b>NT</b>	<b>Nota Técnica</b>
<b>OIT</b>	<b>Organização Internacional do Trabalho</b>
<b>RTID</b>	<b>Relatório Técnico de Identificação e Delimitação</b>
<b>SFB</b>	<b>Serviço Florestal Brasileiro</b>
<b>SPU</b>	<b>Secretaria do Patrimônio da União</b>
<b>STF</b>	<b>Supremo Tribunal Federal</b>
<b>TRF - 1</b>	<b>Tribunal Regional Federal da 1ª Região</b>

## RESUMO EXECUTIVO

**1** A Nota Técnica tem como objetivo analisar o instituto administrativo da titulação de territórios quilombolas, e verificar quais caminhos jurídicos o Poder Judiciário aponta no que tange a demora do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA em regularizar estes territórios.

**2** Inicia-se apresentando o conceito de quilombo, seu surgimento, a construção histórica e identitária das comunidades quilombolas, enquanto organismos sociais de direitos, bem como os direitos inerentes à condição de quilombola.

**2.1.** A construção da identidade se faz no interior de contextos sociais que determinam a posição dos agentes e por isso mesmo orientam suas representações e suas escolhas;

**2.2.** A resistência à escravização é um dado fundamental para compreendermos os quilombos ontem e hoje; (Ponto 1)

**2.3.** O Estado brasileiro em nada se importava com o bem-estar dos negros, editando a lei de abolição, tão somente, para responder a pressões sociais, largando a própria sorte os negros libertos e os tornando um grupo social sem poder político, ocasionando uma profunda marginalização, a qual desaguou em consequências históricas severas com a criação de favelas e a acentuação da miséria; (Ponto 1)

**2.4.** As comunidades quilombolas passaram a se identificar pelas suas singularidades de manifestações culturais, culminando em um movimento grupal interno de ressemantização do sentido do valor da terra, que outrora era símbolo de poder dos senhores de escravos, e após a abolição passou ao patamar de lar e símbolo de segurança para os membros das comunidades em comento; (Ponto 1)

**2.5.** A terra não é um elemento externo aos quilombolas, pelo contrário, portase como um elemento medular na construção e manutenção da identidade cultural das comunidades quilombolas, sistematizando a organização de tal sociedade e quando lidamos com esses grupos e suas percepções, há que se pensar em

“processo de territorialização”, para compreender como esses agentes sociais estão invocando a sua “existência coletiva”. (Ponto 1)

**3** Em seguida, analisa-se a legislação assecuratória dos direitos das comunidades quilombolas, as fases administrativas do procedimento de titulação de territórios quilombolas e, em ato contínuo, os julgados do Supremo Tribunal Federal – STF e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF – 1, com fins de extrair como o Poder Judiciário Brasileiro assegura o cumprimento dos direitos territoriais dessas comunidades e evidenciar os principais entraves encontrados no processo de titulação na via administrativa e que ocasionaram a provocação do Poder Judiciário;

**3.1.** Os territórios quilombolas têm no Decreto nº 4.887/2003, o principal instrumento jurídico de regulamentação do processo de titulação tendo por base o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os Arts. 215, § 1º, 216 e 225, da CRFB/88;

**3.2.** O Estado brasileiro adotou os ditames da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, homologada inicialmente pelo Decreto n. 5.051, de 19.04.2004 e atualmente pelo Decreto nº 10.088/2019, que versa sobre o reconhecimento da autodeterminação de indígenas e povos tribais, reforçando o aspecto diferenciado na proteção das comunidades tradicionais, onde se incluem as comunidades quilombolas como prevê seu art. 5º. “a”;

**3.3.** O STF, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3239 confirmou a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, reforçando sua legitimação e sua importância para a conservação da cultura das comunidades quilombolas, por via do método de auto- atribuição;

**3.4.** O processo de titulação de territórios quilombolas surge da manifestação da vontade de determinado grupo, associação representativa de quilombolas ou pelo próprio INCRA, sendo o processo norteado por um emaranhado de burocracias, envolvendo normatizações de toda ordem;

**3.5.** Mesmo após de mais de três décadas da edição do Art. 68, do ADCT, só temos 150 comunidades com títulos de propriedade emitidos pelo INCRA,

acarretando pouco mais de 15,38% dos processos em tramitação, conduzindo muitas das vezes, a judicialização dos processos administrativos.

**4** Discorre-se sobre a responsabilidade técnica dos órgãos e entes públicos envolvidos e os efeitos e impactos sociais gerados pela demora na consolidação da titulação dos presentes territórios, sendo tais informações embasadas em estudos da Comissão Pastoral da Terra, Comissão Pró-Índio São Paulo, Ministério Público Federal e dados extraídos de pesquisas já realizadas por instituições científicas e, especialmente pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia – CIDHA.

**4.1.** Com fins de demonstrar os entraves administrativos, passemos a analisar os 6 (seis) processos judiciais em curso no TRF – 1 (2 grau) que versam sobre a demora na análise de processos de titulação de áreas quilombolas;

**4.2.** Caso Marajó: O processo revelou um cenário antes não conhecido - formalmente - pelas autoridades públicas, especialmente quanto ao panorama dos conflitos existentes entre as comunidades remanescentes de quilombolas, posseiros, grileiros e possuidores das áreas em disputa. Processo em trâmite.

**4.3.** Caso Mato Grosso: As 68 (sessenta e oito) comunidades são devidamente certificadas pela Fundação Cultural Palmares - FCP, pois se autodefiniram como remanescentes de quilombolas. Entretanto, segundo o Ministério Público Federal - MPF, a ampla maioria dos processos administrativos após abertos, restaram estagnados e, mais grave ainda, o INCRA não se dignou em dar o passo seguinte na regularização fundiária, qual seja: Elaboração de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID);

**4.4.** Caso Alto Trombetas: Quanto à decisão judicial (proferida em 24 de fevereiro de 2015), foram acolhidos os pedidos de condenação da UNIÃO, INCRA e ICMBio a concluírem no prazo de dois anos, o procedimento administrativo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades de remanescentes de Quilombos descritas nos autos, além do pagamento de uma indenização no valor de R\$90.000,00 (noventa mil) reais, a ser rateado em parcelas iguais em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos;

**4.5.** Caso Forte Príncipe da Beira: Houve acordo entre as partes em sede de ação principal e consequente arquivamento definitivo do agravo de instrumento por perda superveniente do processo;

**4.6.** Caso Fazenda Graciosa: fora alegado que o território em disputa já havia sido reconhecido antropológicamente como área quilombola, sendo o processo de titulação mera formalidade, segundo a Fundação Cultural Palmares que a tinha certificado em 05/03/2008;

**4.7.** Caso Quilombos Brejos dos Crioulos: O autor requereu com fundamento no art. 11 da Lei nº 7.347/85, que seja determinada a incidência de multa por dia de descumprimento do prazo a ser fixado, em antecipação de tutela para a realização integral da etapa relativa ao relatório técnico, sugerindo-se o valor de R\$ 3.000,00 (três mil) reais.

**4.8.** Caso Paradigmático de Alcântara - MA: A respeito do procedimento administrativo de regularização das terras quilombolas, de acordo com os dados da Fundação Cultural Palmares, divulgados em 20 de julho de 2020, 158 comunidades foram certificadas em Alcântara, porém as demais ainda aguardam a manifestação do órgão competente.

**5** Critica-se a insuficiência de recursos destinados ao INCRA e a demora na execução das fases administrativas dos processos administrativos gerada pela insuficiência de servidores, especialmente de antropólogos.

**5.1.** Na prática, a baixa capacidade de recursos humanos e financeiros destinados à titulação, o sucateamento do INCRA, os prazos dilatados em excesso e as pressões econômicas sobre estes territórios, torna o reconhecimento deste direito quase que inacessível;

**5.2.** Segundo os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) sobre os conflitos no campo no Brasil - 2018, a categoria social “Populações Tradicionais” esteve envolvida em 26,9% dos conflitos por terra no País;

**5.3.** 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 os prazos 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;

**5.4.** 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."

**5.5.** A omissão do Incra em proceder com a conclusão do processo de titulação, independente se a decisão administrativa é positiva ou negativa, enseja penalização por prática de improbidade administrativa. Exemplos de retardo na prática de atos públicos não faltam, como pode ser evidenciado nos processos nº 00168082820134013600, nº 1033065-71.2018.4.01.0000, nº 00017478320154013301 e nº 00044059120134013902, quase todos com retardo na confecção dos relatórios técnicos de identificação e delimitação - RTID ou de sua devida publicação.

**6** Ao final, apresenta-se proposta de mudança na legislação quanto à celeridade dos processos administrativos, otimização do trabalho operacional do INCRA e, em casos de excesso de prazo na titulação, aplicação de multa em face do Estado.

**6.1.** Abertura de edital público para contratação de profissionais/empresas privadas vinculados (as) a ABA ou instituições afins, para acelerar a confecção do RTID de comunidades;

**6.2.** Sugerir a alteração da legislação no sentido de incluir na Instrução Normativa INCRA nº 57/2009, a possibilidade de as comunidades remanescentes de quilombo contratarem, facultativamente, a sua própria equipe científica para acelerar o processo de elaboração do RTID;

**6.3.** Ingressar com Reclamação Constitucional em face da Instrução Normativa INCRA nº 57/2009 por violação ao disposto no Art. 68, do ADCT, no tocante a exigência de emissão de certificado de reconhecimento por parte da Fundação Cultural

Palmares, em que pese a legislação constitucional expressar, taxativamente, que o estado tão somente reconhece direitos;

**6.4.** Abertura de processos de improbidade administrativa em face dos gestores do INCRA por descumprimento dos princípios da administração pública, conforme preceitua a Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;

**6.5.** Construir tese jurídica quanto a pacificação da aplicação de multa nos casos envolvendo demora na conclusão do processo de titulação objeto da NT, como pode ser extraído dos processos tratados no penúltimo parágrafo da conclusão da NT.

**7** A Nota Técnica traz, finalmente, várias decisões judiciais proferida no âmbito do TRF1 e de outros Tribunais que reconhecem a possibilidade do Poder Judiciário intervir, que o Poder Executivo demora excessivamente nos processos de reconhecimento de domínio dos territórios quilombolas afastando os argumentos, muitas vezes utilizados pelo INCRA de “falta de Recursos” ou da “ingerência indevida” do Poder Judiciário em algo que é prerrogativa do Executivo.

**Palavras-Chave:** Territórios quilombolas, Demora na titulação, INCRA, TRF – 1

# INTRODUÇÃO

## Apresentação, relevância e justificativa da nota técnica

A presente Nota Técnica foi desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Jurisprudência Socioambiental dos Povos e Comunidades Tradicionais – JUSP, vinculado a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia – CIDHA, do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará – UFPA, tendo o fito de escrutinar os liames legais, históricos, identitários, procedimentais, doutrinários e jurisprudenciais concernentes aos processos administrativos federais de titulação de territórios quilombolas. A análise é desencadeada pelo elevado número de processos administrativos que estão estagnados ou demoram, corriqueiramente, a serem concluídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e geram a judicialização das demandas perante a Justiça Federal chegando até o Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF - 1.

Desde logo destaca-se que será utilizada a categoria “território” e não “terra” como consta no artigo 68 do ADCT, adotando-se o que está previsto no Artigo 13,2 da Convenção 169 da OIT: “2. 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”.

Em primeiro ponto, a Nota Técnica é norteada pelos seguintes objetivos específicos: 1) demonstrar o surgimento do direito à titulação de territórios quilombolas; 2) descrever as fases do processo de titulação previstas nas normas federais; 3) identificar os principais fatores que acarretam a letargia do poder público em cumprir os prazos de cada fase, e 4) avaliar a necessidade/possibilidade de aplicar sanções aos agentes/órgãos/entidades violadores da ordem jurídica garantidora do direito à titulação dos territórios quilombolas.

A NT, quando da análise dos dados dos processos administrativos judicializados, atém-se aos processos originários dos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima, Tocantins, Distrito Federal, Mato Grosso, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Piauí e Bahia, vinculados ao TRF - 1. Em que pese a análise ser pormenorizada quanto as fases do processo de titulação, não abarcará todos os processos judiciais em curso na Justiça Federal, tão somente evidenciará os processos em sede de segundo instância no TRF – 1, que tratam sobre demora na titulação, quais sejam:

	Nº DO PROCESSO JUDICIAL	COMUNIDADE
01	0032726-45.2013.4.01.3900	14 (quatorze) comunidades quilombolas da Ilha do Marajó – Estado do Pará
02	0016808-28.2013.4.01.3600	68 (sessenta e oito) comunidades quilombolas do Estado do Mato Grosso - MT
03	1033065-71.2018.4.01.0000	Território Quilombola de Forte Príncipe da Beira - RO
	0001747-83.2015.4.01.3301	Fazenda Grupo Graciosa/Comunidade Graciosa
05	0004405-91.2013.4.01-3902	Território Quilombola de Alto Trombetas – PA
06	200338000100685	Reconhecimento da Comunidade Quilombola Brejo dos Crioulos/MG
07	2003.37.00.008868-2 (ACP) e 1006523-16.2018.4.01.0000 (Agravo de Instrumento)	Caso paradigmático de Alcântara - MA

**FONTE: AUTORES, A PARTIR DO SITE DO TRF 1**

Mais do que números ou argumentos, os processos acima representam a manifestação da vontade de inúmeras comunidades quilombolas que clamam há décadas pelo reconhecimento e titulação dos seus territórios, sendo estes símbolos da luta de gerações que, incansavelmente e a duras penas, buscam o reconhecimento e a confirmação estatal dos seus direitos. A decisão de titular determinada área quilombola não constitui apenas um ato formal, constitui a garantia do bem-estar das comunidades, a segurança de seus credos e crenças, instala o sentimento de amparo quanto ao estado e, especialmente, repara, mesmo que minimamente, uma dívida histórica do estado e da sociedade brasileira para com essas comunidades. Os processos administrativos concretizam, portanto, um direito preexistente já consagrado pela Constituição e sua demora representa uma grave quebra na ordem jurídica.

Para melhor ilustrar a necessidade da efetiva prestação governamental/judicial na concretização do direito constitucional dos remanescentes de comunidades quilombolas, cumpre demonstrar a existência de decisões judiciais que ordenam e otimizam a celeridade de processos administrativo, a exemplo das/dos sentenças/acórdãos prolatadas/os nos autos da ACP nº 0006478-69.2013.403.6104, julgada pela 1ª Vara Federal de Registro de São Paulo; ACP nº 5001551-60.2015.4.04.7111/RS, julgada pela 1ª Vara Federal de Santa Cruz do Sul do Rio Grande do Sul, e Apelação Cível nº 0001207-36.2015.4.01.3818/MG, julgada pela Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Todas/os julgando favoravelmente a razoável duração do processo de titulação, evitando maiores conflitos que porventura poderiam surgir da demora em finalizar os procedimentos administrativos em comento.

A NT será dividida em quatro eixos de compreensão, quais sejam:

No primeiro eixo foram apresentados os seguintes tópicos: 1) O que é um quilombo; 2) Quem pertence às comunidades quilombolas; 3) O que é território quilombola e, 4) Se os direitos de propriedade dos quilombolas são assentados em dispositivos sociais.

No segundo eixo, foram frisados os elementos legais constitutivos do instituto administrativo da titulação e os reflexos jurídicos quando da ocorrência de letargia em sua conclusão, oportunizando conflitos camponeses, desordem social, cerceamento de direitos inerentes às comunidades quilombolas e tantos outros assuntos inerentes aos procedimentos em comente, trazendo à baila: 1) os dispositivos legais que sustentam o instituto da titulação de áreas quilombolas, e 2) análise do direito à propriedade e a preservação da cultura de

comunidades tradicionais, especialmente as quilombolas.

No terceiro eixo, foram analisados 7 (sete) processos judiciais que tratam acerca da demora na titulação de áreas quilombolas, na esfera do TRF – 1, com fins de ilustrar e condensar a realidade do estado que se encontram os procedimentos de titulação e os entraves legais e procedimentais.

No quarto eixo, foi feito estudo sobre a mora da administração pública em proceder com a devida conclusão dos procedimentos de titulação de territórios quilombolas, bem como suas consequências jurídicas.

Ao final da NT são elencadas decisões favoráveis às comunidades de remanescentes de quilombolas a exemplo da Ação Civil Pública n 0004405-91.2013.4.01.3902, que reconhece a mora da administração pública em titular territórios quilombolas, fato este importante no fortalecimento da luta e materialização do direito à propriedade dessas comunidades no bojo de litígios judiciais.





## 1. A construção identitária e histórica das comunidades quilombolas e sua relação para com a terra

A identidade de um povo é construída em passos lentos, sendo moldada de geração em geração e é capaz de estabelecer costumes com poder normativo dentro de determinado grupo social. Assim, “a construção da identidade se faz no interior de contextos sociais que determinam a posição dos agentes e por isso mesmo orientam suas representações e suas escolhas. Além disso, a construção da identidade não é uma ilusão,

pois é dotada de eficácia social, produzindo efeitos sociais reais” (CUCHE, 1999, p. 182).<sup>2</sup>

O processo de semantização identitária de um povo é um movimento natural, capaz de consolidar positivamente as raízes de determinado grupo social. A afirmativa aplica-se perfeitamente ao enquadramento analítico que a presente pesquisa se propõe a fazer, considerando as circunstâncias da criação dos primeiros mocambos<sup>3</sup>, em que os negros

<sup>2</sup> CUCHE, Denys. *A Noção de Cultura nas Ciências Sociais*. Bauru: EDUSC, 1999.

<sup>3</sup> Segundo Salles (2003, p. 198) “mocambo” é: “Esconderijo, refúgio de escravos fugidos”.

submetidos a escravidão, por inconformismo, fugiam dos senhores de escravos e criavam seus espaços sociais para viverem livres de um sistema autocrático<sup>4</sup>.

A resistência à escravização é um dado fundamental para compreendermos os quilombos ontem e hoje. Ela começava na África, continuava nos navios negreiros e, apesar de todas as formas de repressão, ressurgia nas Américas.

Os mocambeiros<sup>5</sup> eram considerados um perigo à ordem econômica da nação e ao bom funcionamento do sistema comercial escravagista (ALVES, 2014). “A fuga de escravos representava ameaças à organização da produção, mobilizando medos de perda de braços e de capital. Constituíam um fantasma que rondava as casas dos senhores e os fazia reconhecer a fragilidade dos mecanismos que dispunham para controle sobre seus escravos<sup>6</sup>” (ALVES, 2014, p. 27). Por isso chegou a ser criada uma milícia especializada para combatê-los: os capitães do mato que chegaram a ter um ordenamento jurídico específico.<sup>7</sup>

As fugas bem-sucedidas mostravam as primeiras rachaduras na base econômica

dos grandes proprietários de escravos, ao passo que as novas fugas exitosas aumentavam o sentimento de libertação. Um dos movimentos mais importantes foi deflagrado na Região do Baixo Tocantins, localizada no Estado do Pará. Tais fugas evidenciaram três elementos característicos, quais sejam: “1) Interiorização nos espaços de rios e igarapés menos povoados; 2) Ocupação de novas terras, sucedida pelo desenvolvimento da agricultura (lavouras e roças); e 3) Apossamentos coletivos como estratégia grupal de defesa do território e da reprodução social (ALVES, p. 27)<sup>8</sup>”

Com este cenário os mocambos foram criados com a finalidade de abrigar os escravos fugidos. Porém, se durante o sistema escravagista foram um espaço de conquista da liberdade, continuaram a ser fundamentais após a assinatura da Lei Áurea, pois o ordenamento jurídico imperial conferiu liberdade, mas não utilizou de cautela para editar qualquer política pública compensatória com o escopo de mitigar o impacto social causado pela libertação em massa dos escravos libertos, tanto é verdade que a Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888<sup>9</sup>, é provida de apenas dois artigos, versando exclusivamente

<sup>4</sup> O termo é utilizado para ilustrar o autoritarismo dos senhores de escravos que agiam como governantes dos corpos de suas propriedades humanas, considerando que na época os negros eram vistos como desprovidos de alma.

<sup>5</sup> Escravo fugitivo que vivia em mocambos.

<sup>6</sup> ALVES, Suely. Tese de doutorado NOSSO CANTO É AQUI! “Quilombolas de Santa Maria do Traquateua frente a interesses do poder privado em Jambuaçu/Pará. 2014, p. 27.

<sup>7</sup> Ver Regimento dos Capitães do Mato de 17 de dezembro de 1722, disponível em [http://lhs.unb.br/atlas/Regimento\\_dos\\_Capit%C3%A3es\\_do\\_mato,\\_17/12/1722](http://lhs.unb.br/atlas/Regimento_dos_Capit%C3%A3es_do_mato,_17/12/1722). Acesso em: 20 de mai. 2021.

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm)>. Acesso em 22 nov. 2020

sobre o ato de abolição, sendo silente em relação a qualquer outra medida.

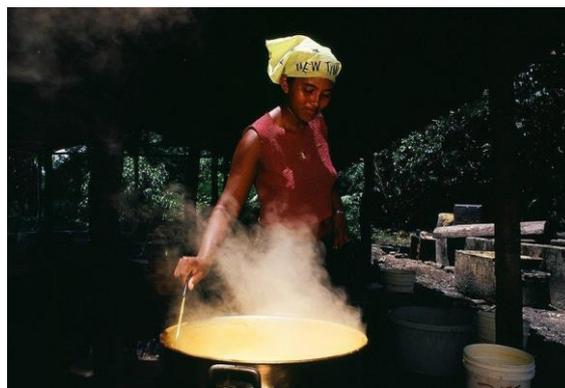
Como se pode perceber, fica latente a percepção de que o Estado brasileiro em nada se importava com o bem-estar dos negros editando a lei de abolição, tão somente para responder a pressões sociais, largando a própria sorte os negros libertos e os tornando um grupo social sem poder político, ocasionando uma profunda marginalização, a qual desaguou em consequências históricas severas, com a criação de favelas e a acentuação da miséria. Ante o cenário alarmante, muitos libertos procuraram refúgio em quilombolas buscando uma melhor qualidade de vida.<sup>10</sup>

Ao contrário, enquanto estava em curso o gradual e lento processo de libertação dos escravos, a Lei de Terras (601/1850, art. 1º e 2º), determinava a compra como meio para adquirir terra e tipificava como crime sua ocupação impedindo o acesso à terra, única maneira da maioria dos negros e negras terem acesso à um meio de subsistência no interior do Brasil.

Pela distância territorial dos quilombolas em face das cidades, criou-se neles um ambiente propício para o fortalecimento e o avivamento dos costumes daquelas comunidades, por via da culinária, da

dança e da religião, instrumentos culturais capazes de construir uma identidade do grupo e estabelecer um sentimento de pertencimento de seus membros.

Considerando o contexto histórico, as comunidades quilombolas passaram a se identificar pelas suas singularidades de manifestações culturais, culminando em um



**FIGURA 1: QUILOMBOLA NA COMUNIDADE DO ABACATAL, MUNICÍPIO DE ANANINDEUA – PA. FONTE: CPI – SP FOTO: CARLOS PENTEADO**



**FIGURA 1: QUILOMBOLA NA COMUNIDADE DO ABACATAL, MUNICÍPIO DE ANANINDEUA – PA. FONTE: CPI – SP FOTO: CARLOS PENTEADO**

movimento grupal interno de ressemantização do sentido do valor da terra, que outrora era símbolo de poder dos senhores de escravos e, após a abolição, passou ao patamar de lar e símbolo de segurança para os membros das

<sup>10</sup> O Ministro Dias Toffoli reconheceu em seu voto na ADI 3239 que: “Não há dúvida de que o preceito constitucional se motivou na necessidade de se reparar uma dívida histórica decorrente da injustiça secularmente praticada contra os negros desde o período escravocrata brasileiro” (fl. 3589).

comunidades em comento. Tal movimento gerou uma ligação intrínseca das comunidades para com a terra, mediante ao desenvolvimento de técnicas extrativistas capazes de manter a subsistência do grupo.

Registre-se que, na concepção dos quilombolas, a terra simboliza não apenas um espaço para cultivo, é mais do que isso, trata-se de um espaço destinado a convivência coletiva e a perpetuação da memória de um povo, vejamos em ilustrações:

Em pesquisa realizada por Oliveira (2005) é visível a importância do território para os quilombolas, pois o território “é o espaço apropriado culturalmente, que inscreve limites” (LEITE, 1990) de tudo o que representa e expressa noções de pertencimento. O território é a instância que sinaliza a identidade cultural e “o que torna visível o grupo na dimensão espaço/tempo, indicando a unidade na diversidade (OLIVEIRA, 2005)<sup>11</sup>

Como visto, a terra não é um elemento externo aos quilombolas, pelo contrário, porta-se como um elemento medular na construção e manutenção da identidade cultural das comunidades quilombolas, sistematizando a organização de tal sociedade e quando lidamos com esses grupos e suas percepções, há que se pensar em “processo de territorialização”

para compreender como esses agentes sociais estão invocando a sua “existência coletiva”, e não incorrer mais na velha concepção que separa as noções de terra (recursos naturais) e território (que identifica a identidade coletiva) (ALVES, 2015)<sup>12</sup> Ocorre que muitos territórios ocupados por quilombolas figuram em espaços cobiçados por latifundiários, ainda mais depois do processo de modernização do campo, o que fez nascer conflitos sangrentos entre camponeses e proprietários de terra. Conflitos não combatidos pelo Estado, ou melhor, por vezes o Estado silenciava frente à tomada de terras por parte de posseiros e grandes proprietários de terras.

Esta disputa por espaços nos últimos anos se agravou sobretudo na região Amazônica tendo como vítimas os povos e comunidades tradicionais como mostram Almeida (2010) e Treccani, Benatti e Monteiro (2021). Nesse ínterim, as comunidades quilombolas viviam em plena vulnerabilidade quanto à legitimidade e a titularidade das terras, pois o Estado não havia criado nenhuma política de titulação para grupos tradicionais e, por meio da política predatória de mercado, editou muitas leis de aquisição de terras devolutas, como exemplo a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850<sup>13</sup>, medida que beneficiava apenas os detentores de vultuosos

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. *O projeto político do território negro de retiro e suas lutas pela titulação das terras*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. 2005. p. 17.

<sup>12</sup> ALVES, Suely. *NOSSO CANTO É AQUI! Quilombolas de Santa Maria do Traquateua frente a interesses do poder privado em Jambuaçu*. 2015, p. 33.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em 02 nov. 2020.



recursos econômicos em detrimento dos posseiros, obrigando muitas comunidades a abandonarem as suas terras e/ou lutarem pela sua moradia, gerando mortes e insegurança no campo.

Por tantas injustiças perpetradas em face do grupo social em comento, para garantir o direito dos quilombolas em serem reconhecidos como comunidades tradicionais

e legitimar sua existência, o Estado brasileiro não encontrou outra saída a não ser o de recorrer ao Poder Judiciário.



## 2. Fundamentação legal e jurisprudencial dos procedimentos de titulação de territórios quilombolas

No tocante ao viés jurídico, os territórios quilombolas têm no Decreto nº 4.887/2003, o principal instrumento jurídico de regulamentação do processo de titulação tendo por base o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os Arts. 215, § 1º, 216 e 225, da CRFB/88, os quais garantem, respectivamente, o dever do Estado de regularizar/reconhecer os territórios quilombolas, proteger as manifestações culturais dos afro-brasileiros e garantir o meio ambiente cultural equilibrado.

Fortalecendo o exposto, o Estado brasileiro adotou os ditames da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, homologada inicialmente pelo Decreto n. 5.051, de 19.04.2004 e, atualmente, pelo Decreto nº 10.088/2019, que versa sobre o reconhecimento da autodeterminação de indígenas e povos tribais, reforçando o aspecto diferenciado na proteção das comunidades

tradicionais, onde se incluem as comunidades quilombolas como prevê seu art. 5º. “a”.<sup>14</sup>

Os dois instrumentos se complementam na vertente de instrumentalizar os ditames constitucionais de reconhecimento, identificação e titulação de terras quilombolas, tornando o processo administrativo mais seguro e capaz de materializar o acesso à terra. De mesmo modo, o STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3239 confirmou a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, reforçando sua legitimação e sua importância para a conservação da cultura das comunidades

quilombolas, por via do método de auto-atribuição, como podemos extrair do voto da ministra Rosa Weber.<sup>15</sup>

Na mesma esteira, a Corte Interamericana de Direito Humanos, nos autos do “Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname”, consolidou o entendimento da importância de os Estados garantirem a proteção dos territórios dos povos tradicionais, bem como promover a supressão de leis que possam dificultar e/ou inviabilizar o acesso à propriedade por parte das referidas comunidades.

## 2.1. Fases do processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação

O processo de titulação de territórios quilombolas surge da manifestação da vontade de determinado grupo, associação representativa de quilombolas ou pelo próprio

INCRA, sendo o processo norteado por um emaranhado de burocracias, envolvendo normatizações de toda ordem, quais sejam:

14 Art. 5º. Ao se aplicar as disposições da presente Convenção:

a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais próprias dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente.

15 [...] a eleição do critério da auto-atribuição não é arbitrária, tampouco desfundamentada ou viciada. Além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, estampa uma opção de política pública legitimada pela Carta da República, na medida em que visa à interrupção do processo de negação sistemática da própria identidade aos grupos marginalizados, este uma injustiça em si mesmo (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239, 08/02/2018. fl. 3561).

A ministra relaciona umbilicalmente os conceitos de auto-atribuição e justiça social:

“A adoção de tal critério, de outra parte, tem a virtude de vincular a justiça socioeconômica reparadora, consistente na formalização dos títulos de domínio às comunidades remanescentes dos quilombos, à valorização da específica relação territorial por eles desenvolvida, objeto da titulação, com a afirmação da sua identidade étnico-racial e da sua trajetória histórica própria. Isso decorre do caráter peculiar das coletividades remanescentes de quilombos, e em especial do fundamento étnico-racial inerente ao tipo de injustiça que o art. 68 do ADCT quis reparar” (idem, fl. 3562).

Aprofundando esse aspecto diferenciado dos territórios quilombolas é possível se visualizar que: [...] a função social da propriedade quilombola não se baseia na produção econômica, como é o caso das propriedades rurais comuns, mas sim na preservação das comunidades diante da sua organização sociocultural, a jurisprudência pátria vem se adequando a essa nova perspectiva (RODRIGUES, 2013, p. 36)

NORMATIZAÇÃO	DESCRIÇÃO
<b>Art. nº 68, do ADCT da CRFB/88</b>	Dispositivo legal que originou o direito a regulamentação de procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.
<b>Arts. 215 e 216, da CRFB/88</b>	Garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará, e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, a exemplo das comunidades quilombolas
<b>Decreto nº 4.887/2003</b>	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.

NORMATIZAÇÃO	DESCRIÇÃO
<b>Instrução Normativa INCRA nº 57/2009</b>	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.
<b>Instrução Normativa INCRA nº 73/2012</b>	Estabelece critérios e procedimentos para a indenização de benfeitorias de boa-fé erigidas em terra pública visando a desintrusão em território quilombola.
<b>Instrução Normativa INCRA nº 72/2012</b>	Estabelece critérios e procedimentos para a realização de acordo administrativo para obtenção de imóveis rurais inseridos em territórios quilombolas.
<b>Portaria FCP nº 98/2007</b>	Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres, para efeito do regulamento que dispõe o Decreto nº 4.887/03.16
<b>Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, do STF</b>	Análise judicial da constitucionalidade do Decreto nº 4.887/03. O Decreto foi considerado constitucional pela maioria dos ministros do STF.

NORMATIZAÇÃO	DESCRIÇÃO
--------------	-----------

16 Com a edição da Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA, o processo de abertura do procedimento de titulação de territórios quilombolas só poderá tramitar após a apresentação de certificado emitido pela FCP. Este fato, que na maioria das vezes sequer é comunicado às comunidades, atrasa de maneira considerável os processos e, no nosso entender, não está previsto no Decreto 4.887/2003 que só exige que o mesmo seja incluído ao longo do processo e não necessariamente na fase inicial prejudicando sua tramitação.

<b>Convenção nº 169, da OIT</b>	A Convenção 169 tem como público os povos tribais e indígenas, mas o critério fundamental para determinar esses grupos é a consciência de sua própria identidade.
<b>Decreto nº 10.088/2019</b>	Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.

**FONTE: AUTORES, A PARTIR DOS SITES PLANALTO, INCRA, OIT, STF E FCP**

Para melhor compreender a marcha procedimental da titulação de territórios quilombolas, faz-se necessário esmiuçar suas nuances, vejamos:

FASE	PROCEDIMENTO	EXIGÊNCIA
<b>CERTIFICAÇÃO</b> (Portaria FCP nº 98/2007, e Art. nº 6, da IN INCRA nº 57/2009)	A autodefinição da comunidade será certificada pela <b>Fundação Cultural Palmares</b> , mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão (Caracterização atestada mediante autodefinição da comunidade)	Apresentação da <b>Ata de reunião específica para tratar do tema de Autodeclaração</b> , se a comunidade não possuir associação constituída, ou <b>Ata de assembleia</b> , se a associação já estiver formalizada, seguida da assinatura da maioria de seus membros; breve <b>Relato Histórico da comunidade</b> , contando como ela foi formada, quais são seus principais troncos familiares, suas manifestações culturais tradicionais, atividades produtivas, festejos, religiosidade, etc.; e um <b>Requerimento de certificação</b> endereçado à presidência desta FCP.
FASE	PROCEDIMENTO	EXIGÊNCIA
<b>ABERTURA</b> (Art nº 7º, da IN INCRA nº 57/2009)	O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo INCRA, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do INCRA, quando o pedido for verbal.	A comunidade ou interessado deverá apresentar: 1) informações sobre a localização da área objeto de identificação e 2) certificado emitido pela FCP

<b>IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO</b> (Art. 8º e seguintes, da IN INCRA nº 57/2009)	Levantamento de dados cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas	Constituição de um Grupo Técnico interdisciplinar, reuniões com a comunidade bem como elaboração de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID <sup>17</sup>
<b>PUBLICIDADE</b> (Art. 11º, da IN INCRA nº 57/2009)	Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, o remeterá ao Superintendente Regional, para elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área sob estudo	(Prazo: 90 dias)
<b>FASE</b>	<b>PROCEDIMENTO</b>	<b>EXIGÊNCIA</b>
<b>CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES</b> (Art. 12º, da IN INCRA nº 57/2009)	O RTID será submetido a análise de órgãos e entidades, quais sejam: IPHAN, IBAMA, SPU, FUNAI, CDN, FCP, ICMBio e SFB	Cumprimento do prazo comum de 30 (trinta) dias, pelos/as órgãos/autarquias/entidades. Fica assegurado à comunidade interessada o acesso imediato à cópia das manifestações dos órgãos e entidades (Prazo: Para manifestação em 30 dias e para adoção de medidas cabíveis diante de manifestações em também 30 dias)
<b>CONTESTAÇÕES</b> (Art. nº 13 e seguintes, da IN INCRA nº 57/2009)	Os interessados terão de contestar o RTID junto à Superintendência Regional do INCRA, juntando as provas pertinentes.	Prazo: de 90 dias
<b>ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ÁREAS PLEITEADAS</b>	Verifica-se a possível existência de sobreposição da área objeto da titulação e áreas com afetação de unidades de conservação, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas. Caso seja constatada a sobreposição, o INCRA deverá, em conjunto,	SPU e FCP serão ouvidas; em caso de controvérsias de mérito, a Casa Civil exercerá sua competência de coordenação e integração das ações do Governo e, 3) sobre questão jurídica,

<sup>17</sup> O RTID é peça medular na execução do procedimento administrativo em comento, sendo relevante a leitura dos Arts. 9º e 10º, da IN INCRA nº 57/2009.

(Art. nº 16 e seguintes, da IN INCRA nº 57/2009)	respectivamente, com o Instituto Chico Mendes, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou a FUNAI, adotar as medidas cabíveis, visando a garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando os interesses do Estado.	ao Advogado-Geral da União, caberá exercer sua competência funcional nos atos/fatos que couber.
FASE	PROCEDIMENTO	EXIGÊNCIA
<b>PUBLICAÇÃO DA PORTARIA</b> (Art. nº 17, da IN INCRA nº 57/2009)	Reconhecimento e declaração de limites da terra quilombola	Ato feito pelo Presidente do INCRA Prazo: 30 dias
<b>INTERMEDIÁRIA</b> (Art. nº 18 ao 22, da IN INCRA nº 57/2009)	Ocorrerá o reassentamento de posseiros bem como serão tomadas providencias acerca de títulos particulares pré-existentes	Em caso de incidência de sobreposição da área objeto da análise e terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará o processo a SPU, para a emissão de título.
<b>DEMARCAÇÃO</b> (Art. nº 23, da IN INCRA nº 57/2009)	A demarcação da terra reconhecida será realizada observando-se os procedimentos contidos na Norma Técnica para Georreferenciamento de imóveis rurais aprovada pela Portaria nº 1.101/2003, do Presidente do INCRA.	
<b>TITULAÇÃO</b> (Art. nº 24 e seguintes, da IN INCRA nº 57/2009)	O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.	A Superintendência Regional do INCRA promoverá, em formulários específicos, o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

FONTE: AUTORES A PARTIR DAS NORMAS CONSTANTES NOS SITES DO PLANALTO, INCRA, OIT, STF E FCP

#### DIREITOS BÁSICOS DOS QUILOMBOLAS AO DECORRER DO PROCESSO

1 assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos, a participação em todas as fases do procedimento administrativo, bem como o acompanhamento dos processos de regularização em trâmite na Superintendência Regional do INCRA, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas nesta Instrução, correrão à conta das ações orçamentárias, consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites movimentação, empenho e pagamento.

FONTE: PLANALTO E INCRA

Com o exaustivo rol de procedimentos que devem ser adotados para consolidação do processo de titulação, muitas comunidades passam décadas para alcançarem os direitos

territoriais, mesmo estes tendo sido legitimados ainda em 1988. Resultado dessa política falida é o placar abaixo

ESTADO	TERRAS QUILOMBOLAS TITULADAS E PARCIALMENTE TITULADAS	TERRAS QUILOMBOLAS COM PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO PELO INCRA
ACRE	0	0
AMAPÁ	3	31
AMAZONAS	0	3
BAHIA	21	325
DISTRITO FEDERAL	0	0
MARANHÃO	57	399
PARÁ	66	69
TOCANTINS	0	33
MATO GROSSO	0	75
GOIÁS	1	35
RONDÔNIA	2	5
RORAIMA	0	0
UF TRF 1	150	975

FONTE: CPI – SP. ACESSO EM 26 DE MARÇO DE 2021

Como pode ser constatado, mesmo após de mais de três décadas da edição do Art. 68, do ADCT, só temos 150 comunidades com títulos de propriedade emitidos pelo

INCRA, isto é, pouco mais de 15,38% dos processos em tramitação acarretando muitas das vezes, a judicialização dos processos administrativos



### 3. Entraves ao processo de titulação dos territórios quilombolas

A Fundação Cultural Palmares<sup>18</sup> e o INCRA<sup>19</sup> são entidades governamentais responsáveis por materializar os ditames do Art. 68, do ADCT, e do Decreto 4.887/2003, mais especificamente quanto à legitimação do direito de propriedade dos remanescentes de comunidades quilombolas. A materialização de tal direito encontra entraves nas entrelinhas dos procedimentos administrativos, tornando

inevitável a judicialização dos direitos em disputa.

Com fins de demonstrar os entraves administrativos, passemos a analisar os 6 (seis) processos judiciais em curso no TRF – 1 (2 grau) que versam sobre a demora na análise de processos de titulação de áreas quilombolas:

<sup>18</sup> A Fundação Cultural Palmares - FCP foi instituída pela Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988. Seu artigo 1º apresenta sua finalidade: “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira”.

<sup>19</sup> O INCRA foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.

### 3.1. Caso Marajó

O Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública em face da União Federal e do INCRA, pela demora no reconhecimento ao direito de propriedade dos remanescentes de comunidades quilombolas na Ilha do Marajó.

O processo revelou um cenário antes não conhecido - formalmente - pelas autoridades públicas, especialmente quanto ao panorama dos conflitos existentes entre as comunidades remanescentes de quilombolas, posseiros, grileiros e possuidores das áreas em disputa, como serão relatados a seguir. No aspecto procedimental da administração

pública, ficou demonstrada a letargia dos entes públicos quanto à titulação pela simples análise dos documentos de abertura do processo de titulação e a data do ajuizamento da ação.

No aspecto fático, ficou evidenciado a participação de agentes políticos locais que dificultavam a materialização do direito das comunidades quilombolas, por exercerem forte influência de decisão. O fato é relevante para analisar levando em conta sua carga estrutural local de disputa de poder aproveitando-se da vulnerabilidade jurídica das comunidades objeto da NT. Segue lista de comunidades:

TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS – ILHA DO MARAJÓ - PA <sup>20</sup>				
PROCESSO JUDICIAL DE REFERÊNCIA (0032726-45.2013.4.01.3900)				
Nº	PROCESSO ADMINISTRATIVO <sup>21</sup>	COMUNIDADE	FAMÍLIAS	ABERTURA
01	54100.000321/2004-47	Campina <sup>22</sup> , Município de Salvaterra - PA	200	05/03/2004
02	54100.002289/2005-15	Santa Luzia <sup>23</sup> , Município de Salvaterra - PA	11	20/12/2005
03	54100.000290/2007-77	Caldeirão <sup>24</sup> , Município de Salvaterra - PA	100	27/02/2007
04	54100000114/2005-73	Deus Ajude <sup>25</sup> , Município de Salvaterra - PA	34	16/02/2005
05	54100.000458/2007-44	Pau Furado <sup>26</sup> , Município de Salvaterra - PA	21	27/03/2007

<sup>20</sup> Processos em trâmite perante o INCRA

<sup>21</sup> Os processos administrativos envolvendo os territórios quilombolas situados no Município de Salvaterra – PA, estão em litígio, também, em Ação Civil Pública (Processo nº 29796-59.2010.4.013900) promovida pela Defensoria Pública da União - DPU

<sup>22</sup> Coordenadas ponto referenciadas através do Sistema de Posicionamento Global-GPS: Ainda não há

<sup>23</sup> (GPS-059-E 766447,4741N 9914969,906 — Zona 22M)

<sup>24</sup> (GPS-027-E 773993,0541W Zona 22M)

<sup>25</sup> (GPS-047-E 764936,129/N 9913734,881 — Zona 22M)

<sup>26</sup> GPS-063-E 9917042,184—Zona 22M)

06	54100.000069/2007-19	São Benedito <sup>27</sup> , Município de Salvaterra - PA <sup>28</sup>	10	27/03/2007
07	54100.000075/2007-76	Paixão <sup>29</sup> , Município de Salvaterra - PA	35	30/01/2007
Nº	<b>PROCESSO ADMINISTRATIVO<sup>30</sup></b>	<b>COMUNIDADE</b>	<b>FAMÍLIAS</b>	<b>ABERTURA</b>
08	54100.001686/2005-70	Salvar (ou Salvá) <sup>31</sup> , Município de Salvaterra - PA	8	16/09/2005
09	54100.000459/2007-99 <sup>32</sup>	São João <sup>33</sup> , Município de Salvaterra - PA		27/03/2007
10	54100.000115/2005-18	Bacabal <sup>34</sup> , Município de Salvaterra - PA	45	16/02/2005
11	54100.000076/2007-11	Rosário <sup>35</sup> , Município de Salvaterra - PA	52	03/01/2007
12	54100 000426/2007-49	Boa Vista <sup>36</sup> , Município de Salvaterra - PA	75	20/03/2007
13	54100.000589/2010-27 <sup>37</sup>	Mangueiras <sup>38</sup> , Município de Salvaterra - PA	100	16/02/2010
14	54100.002233/2005-61	Gurupá, Município de Cachoeira do Arari		
15	54100000036/2006-68	São José de Mutuacá, Município de Curralinho - PA		

**FONTE: AUTORES A PARTIR DOS DOCUMENTOS EXTRAÍDOS DO PROCESSO EM COMENTO. ACESSO EM 21 DE FEVEREIRO DE 2021.**

Antes do ajuizamento da ação judicial o INCRA já tinha publicado os Editais com os RTIDs das Comunidades de Bacabal (DOU de 05 e 08 de outubro de 2012) e Gurupá (DOU de 20 e 22 de novembro de 2012). Após o ajuizamento foram publicados os editais das comunidades de Santa Luzia (DOU de 24 e 25

de março de 2014) e Rosário (DOU de 04 e 05 de outubro de 2017). No caso das comunidades de Bacabal e Gurupá foram publicados, também, a Portaria (DOU de 21 de julho de 2014 e 18 de dezembro de 2014 respectivamente) e o Decreto de desapropriação (DOU 23 de junho de 2015 e

<sup>27</sup> (GPS-056-E 767521,7331W 9912349,462—Zona 22m)

<sup>28</sup> Consta na ACP do MP com a nomenclatura de Comunidade Quilombola de São Benedito e na ACP da DPU consta como São Sebastião da Ponta. Nas duas ações consta o mesmo número administrativo

<sup>29</sup> (GPS-042-E 767236,3631N 9907675,956—Zona22M)

<sup>30</sup> Os processos administrativos envolvendo os territórios quilombolas situados no Município de Salvaterra - PA, estão em litígio, também, em Ação Civil Pública (Processo nº 29796-59.2010.4.013900) promovida pela Defensoria Pública da União - DPU

<sup>31</sup> (GPS-054-E 761302,686/N 9921538,753—Zona22M)

<sup>32</sup> Sem levantamento do número de famílias, até o ajuizamento da ação

<sup>33</sup> (GPS-053-E 762378,8271N 9919415,217—Zona 22M)

<sup>34</sup> (GPS-060-E 768795,061/N 9915557,037—Zona,22M)

<sup>35</sup> (GPS-035-E 761999,750/N 9904465,181—Zona 22M))

<sup>36</sup>(GPS-040-E 769326 )5451N .9911280,242—Zona 22M)

<sup>37</sup> Território mencionado na Ação Civil Pública promovida pela DPU, não constando na petição inicial da ACP do MPF

<sup>38</sup> (GPS-055-E761884,068/N9919073,249—Zona 22M)

04 de abril de 2016). Talvez pelo juiz não ter deferido a multa diária, nada foi feito em prol das demais comunidades.

Após visualizar os principais dados referentes aos processos administrativos das

áreas quilombolas do Arquipélago do Marajó – PA, vejamos as áreas em conflitos, conforme informações extraídas da ACP promovida pela DPU:

COMUNIDADE	CONFLITO
<b>BACABAL</b>	Restrição/impedimento de acesso ao rio, ao cemitério, a recursos madeireiros (para construção de moradias, casa de farinha, coleta de palha para cobertura dessas construções), às árvores bacabeiras (de onde se retira a bacaba, alimenta os quilombolas e origem do nome da comunidade de Bacabal), bacurizeiros, plantas medicinais, terras para plantio. Essas restrições provêm da Fazenda São Macário, de propriedade da Sra. Ema Nunes Abufaiad (Proprietária também da Fazenda Bom Jesus, Estrada do Cajuãos, Soure)
<b>SANTA LUZIA</b>	Restrição/impedimento de acesso a terras necessárias para plantação de roças, criação de animais (búfalo e porcos), cercas elétricas que impedem o trânsito dos comunitários pelos caminhos tradicionais. Essas restrições/impedimentos provêm da fazenda de Luiz Felipe. Restrições/Impedimentos de acesso dos comunitários ao açai (extrativismo do açai) e ao lago (pesca), cercas que impedem o trânsito dos comunitários pelos seus tradicionais caminhos (caminho Sítio Benedito). Essas restrições/impedimentos provêm da Fazenda São Macário, Sra. Eva Nunes Abufalad.
<b>BOA VISTA</b>	Restrição/impedimento de acesso aos lagos nos quais, as gerações, a comunidade utilizavam para pesca. Cercas em torno desses lagos, cercas bloqueando caminhos seculares restringindo o trânsito entre as comunidades quilombolas de Bairro Alto, Bacabal, Sta. Luzia, São Benedito, Pau Furado. Cercas restringindo o acesso ao rio que liga as comunidades quilombolas de São Benedito e Boa Vista (braço do rio Siricari). Essas restrições/impedimentos provêm da fazenda de Carlos Augusto Nunes Gouveia (Tonga, Ex-prefeito de Soure).
COMUNIDADE	CONFLITO
<b>DEUS AJUDE</b>	Edival Eleris, Tabelião de Soure, possui terras com sobreposição na área da Deus Ajude Comunidade.
<b>SALVÁ (SALVAR)</b>	Restrição/impedimento a construção de casas, realização de plantio, impedimento de trânsito dos comunitários por caminhos tradicionais. Não há energia elétrica em Salvá porque a CELPA foi impedida de colocar postes de energia elétrica. Essas restrições/impedimentos provêm da família Amador, supostos proprietários do local denominado "Nascimento". Valdomiro Leal (da comunidade

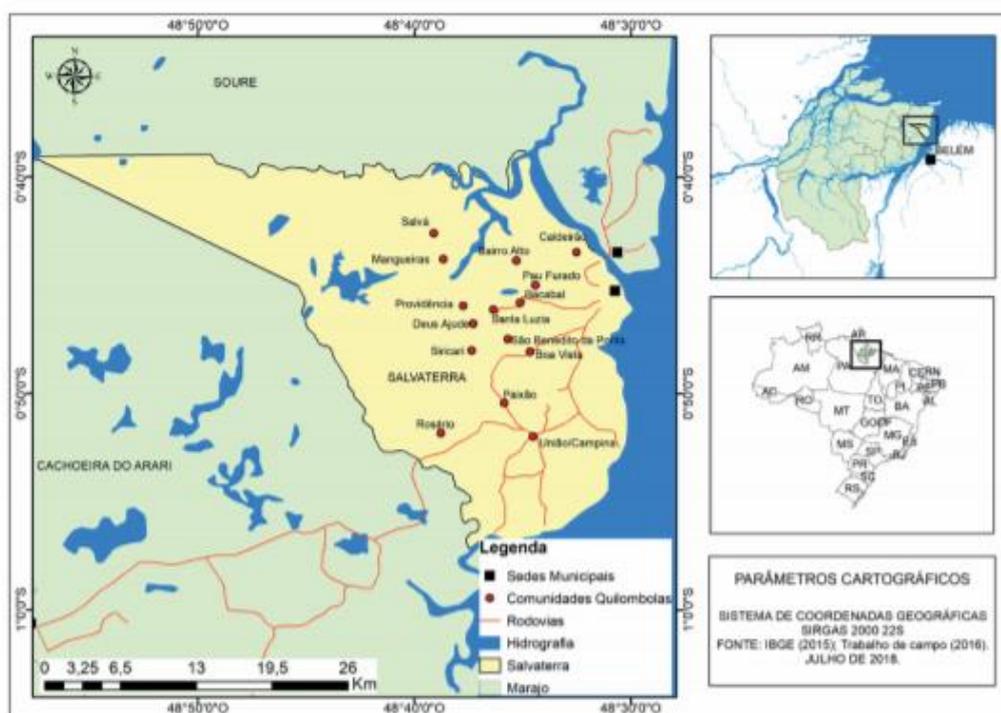
	quilombola de Salvá) morreu recentemente, em 2009, com mais de 104 anos e seus pais também haviam nascido no local.
<b>PAIXÃO</b>	Restrição/impedimento, cercas cortando a área da própria comunidade, nos quintais das casas, restringindo o trânsito, o acesso a recursos naturais: frutos, terras para plantio e o acesso a outras comunidades quilombolas como Siricari, Deus Ajude, Boa Vista. Existe uma cerca restringindo o acesso até ao campo de futebol da comunidade. Essas restrições/impedimentos provêm da área de Carlos Augusto Nunes Gouveia- "Tonga" que atualmente está em poder de um senhor chamado Antônio, conhecido na região como "Arraia".
<b>SÃO BENEDITO</b>	Restrição/impedimento da Ponta Carlos Augusto Nunes Gouvêa (Tonga Ex-prefeito de Soure) — Se diz dono de parte do território da comunidade. Há poucos meses os comunitários de São Benedito da Ponta foram pescar no rio de São Lourenço, onde todas as comunidades pescam, apanham açaí e quando os comunitários exerciam suas atividades tradicionais, foram abordados por dois seguranças armados com rifles que lhes tomaram o produto de sua pesca/coleta, ameaçando-os de atirar, a mando de Domingos Nunes Acatauassú (suposto proprietário da Fazenda São Lourenço na beira do rio do mesmo nome). É importante ressaltar que o Rio São Lourenço, de acordo com as informações, é de uso público, bem como é fundamental para o acesso aos recursos naturais utilizados por aquelas comunidades tradicionais, inclusive remanescentes de quilombos.
<b>COMUNIDADE</b>	<b>CONFLITO</b>
<b>PAU FURADO</b>	Restrição/Impedimento de acesso aos campos de onde os comunitários tiram para construir, palha para cobrir as casas, e locais onde faziam suas roças, cercas restringem/impedem o acesso a essas áreas e recursos. Essas restrições/impedimentos provêm da fazenda do Americano (o suposto proprietário é um estrangeiro). Restrição/impedimento de acessar o rio da Cabeceira, que é o local de saída e chegada, onde os quilombolas deixam seus barcos (porto coletivo). Cercas restringem o acesso a este porto. Essas restrições/impedimentos provêm da Sra. Eva Abufaiad.
<b>CALDEIRÃO</b>	Problemas com a invasão promovida pelo Movimento dos Pequenos Agricultores — MPA, reforçada pela entrega de cestas básicas pela Ouvidoria Agrária/INCRA, que mudou a pretensão de direitos pelos invasores; urbanização acelerada, com tentativa de descaracterização do território quilombola; cercas do Tonhão, que segundo relato: "tem a fama de brabo/pistoleiro" (Mário Mineiro que vendeu a terra para o Tonhão).
<b>DEMAIS COMUNIDADES</b>	NÃO HÁ RELATOS

FONTE: DADOS EXTRAÍDOS DOS AUTOS DO PROCESSO JUDICIAL EM EPÍGRAFE

Como dito anteriormente, o juiz do feito, em 27 de janeiro de 2014, indeferiu o pedido de multa diária por entender a não necessidade de sua aplicação em face da Fazenda Pública, salvo em caso de recalcitrância do ente público no descumprimento de decisões judiciais, entendimento diferente do que foi aplicado no caso de Alto Trombetas, como veremos mais à

frente. Frise-se, por último, que a aplicação de multa diária no caso de Alto Trombetas acelerou o trâmite do processo, consolidando uma prestação jurisdicional mais eficaz e assertiva.

Para melhor visualizar a dimensão das áreas objetos dos processos administrativos, vejamos o mapa abaixo:



**MAPA 1: LOCALIZAÇÃO DOS QUILOMBOS DO MUNICÍPIO DE SALVATERRA (PA). FONTE: IBGE (2015); TRABALHO DE CAMPO (2016). ELABORADO POR CRISTIANO CARDOSO DOS REIS (2018)**

Mesmo com a atuação combativa do MPF frente ao processo, o feito processual permanece paralisado desde o dia 07 de junho de 2019, para fins de decisão/manifestação do

Desembargador Relator. Não tendo, até o momento, solução jurídica para os procedimentos administrativos de titulação dos territórios quilombolas marajoaras.

### 3.2. Caso Mato Grosso

Exemplo da política morosa de titulação podemos extrair do processo judicial

nº 00168082820134013600, tendo como objeto a regularização fundiária de 68

(sessenta e oito) territórios tradicionais quilombolas localizados no estado de Mato Grosso.

No processo em comento, as 68 (sessenta e oito) comunidades são devidamente certificadas pela Fundação Cultural Palmares - FCP, pois se autodefiniram como remanescentes de quilombolas. Entretanto, segundo o Ministério Público Federal - MPF, a ampla maioria dos processos administrativos, após abertos, restaram estagnados e, mais grave ainda, o INCRA não se dignou em dar o passo seguinte na regularização fundiária, qual seja: Elaboração de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

Segundo o INCRA, a demora na elaboração da RTID é devido ao escasso número de antropólogos que compõem o

quadro de servidores da superintendência do órgão em Mato Grosso. Tal situação é um dos maiores fatores que dificultam a titulação de boa parte das áreas quilombola e se repete em outros estados brasileiros, acarretando sérios prejuízos às comunidades que pleiteiam o direito ao reconhecimento dos seus territórios, muito por conta da falta de interesse do estado brasileiro em investir e modernizar os procedimentos de titulação.

Para além do RTID, podem ser extraídos dos estudos elaborados pela Comissão Pró-Índio de São Paulo (<https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/caminho-da-titulacao-2/>) a seguinte constatação: os procedimentos de assecuramento do direito à propriedade quilombola são cobertos de excessiva burocracia.

TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS – MATO GROSSO				
PROCESSO JUDICIAL DE REFERÊNCIA (0016808-28.2013.4.01.3600)				
Nº	PROCESSO ADMINISTRATIVO	COMUNIDADES	MUNICÍPIO	CERTIFICAÇÃO
01	54520.005235/2005-15	Baús	Acorizal	30.09.2005
02	54520.005249/2005-21	Aldeias	Acorizal	12.09.2005
03	54520.005263/2005-24	Baixio	Barra do Bugres	12.09.2005
04	54520.002149/2007-12	Buriti Fundo	Barra do Bugres	(*)
05	54520.002148/2007-60	Camarinha	Barra do Bugres	(*)
06	54520.002147/2007-15	Morro Redondo	Barra do Bugres	24.03.2010
07	54520.002146/2007-71	Queimado	Barra do Bugres	(*)
08	54520.002145/2007-26	Tinga	Barra do Bugres	(*)
09	54520.005240/2005-10	Vaca Morta	Barra do Bugres	30.09.2005
10	54520.002144/2007-81	Vãozinho/Voltinha	Porto Estrela	24.03.2010
11	54520.005252/2005-44	Vermelhinho	Barra do Bugres	12.09.2005

12	54240.005257/2005-77	Exú	Cáceres	30.09.2005
13	54520.005258/2005-11	Monjolo	Cáceres	30.09.2005
14	54240.005243/2005-53	Ponta do Morro	Cáceres	30.09.2005
15	54240.005242/2005-17	São Gonçalo	Cáceres	30.09.2005
16	54520.005253/2005-99	Aricá-Açu	Chapada dos Guimarães	30.09.2005
17	54520.005261/2005-35	Cachoeira do Bom Jardim	Chapada dos Guimarães	30.09.2005
18	54520.005244/2005-06	Cansanção	Chapada dos Guimarães	30.09.2005
19	54520.005177/2005-11	Lagoinha de Cima	Chapada dos Guimarães	25.05.2005
20	54520.005233/2005-18	Aguassú	Cuiabá	30.09.2005
21	54520.005238/2005-41	Coxipó-Açu	Cuiabá	30.09.2005
22	54520.005232/2005-73	Barreiro	Nossa Sra. do Livramento	30.09.2005
Nº	PROCESSO ADMINISTRATIVO	COMUNIDADES	MUNICÍPIO	CERTIFICAÇÃO
23	54520.005270/2005-26	Cabeceira do Santana	Nossa Sra. do Livramento	12.09.2005
24	54520.005231/2005-29	Campina Verde	Nossa Sra. do Livramento	30.09.2005
25	54520.005246/2005-97	Entrada do Bananal	Nossa Sra. do Livramento	30.09.2005
26	54520.005265/2005-13	Aranha	Poconé	12.09.2005
27	54520.005237/2005-04	Cágado	Poconé	12.09.2005
28	54520.005256/2005-22	Campina 2	Poconé	12.09.2005
29	54520.005268/2005-57	Canto do Agostinho	Poconé	12.09.2005
30	54520.005234/2005-62	Capão Verde	Poconé	12.09.2005
31	54520.005275/2005-59	Céu Azul	Poconé	12.09.2005
32	54520.005276/2005-01	Chafariz e Urubamba	Poconé	12.09.2005
33	54520.005280/2005-61	Chumbo	Poconé	12.09.2005
34	54520.005260/2005-91	Coitinho	Poconé	30.09.2005
35	54520.005267/2005-11	Currallinho	Poconé	12.09.2005
36	54520.005273/2005-60	Imbé	Poconé	12.09.2005
37	54520.005245/2005-42	Jejum (**)	Poconé	30.09.2005
38	54520.005279/2005-37	Minadouro e Minadouro 2	Poconé	12.09.2005
39	54520.005259/2005-66	Morrinhos (**)	Poconé	12.09.2005
40	54520.005264/2005-79	Morro Cortado	Poconé	12.09.2005
41	54520.005278/2005-92	Pantanalzinho	Poconé	12.09.2005
42	54520.005271/2005-71	Passagem de Carro	Poconé	12.09.2005
43	54520.005281/2005-14	Pedra Viva	Poconé	12.09.2005
44	54520.005274/2005-12	Rodeio	Poconé	12.09.2005

45	54520.005266/2005-68	São Benedito	Poconé	12.09.2005
46	54520.005248/2005-86	Sete Porcos	Poconé	12.09.2005
47	54240.000396/2011-52	Bocaina	Porto Estrela	01.12.2011
48	54520.000919/2007-84	Bigoma e Estiva/Sesmaria Bigorna e Estiva	Santo Antônio do Leverger	16.05.2007
Nº	PROCESSO ADMINISTRATIVO	COMUNIDADES	MUNICÍPIO	CERTIFICAÇÃO
49	54520.002890/2009-37	Capão do Negro Cristo Rei	Várzea Grande	19.11.2009
50	54240.005230/2005-84	Manga e Mangal	Vila Bela da S. Trindade	30.09.2005
51	54520.002132/2007-57	Voltinha	Barra do Bugres	24.03.2010
52	54520.005178/2005-66	Itambé	Chapada dos Guimarães	25.05.2005
53	54520.005250/2005-55	São Gerônimo	Cuiabá	12.09.2005
54	54520.005269/2005-00	Jacaré de Cima (dos pretos)	N. Sr.ª do Livramento	12.09.2005
55	54520.005277/2005-48	Retiro	Poconé	12.09.2005
56	54520.005247/2005-31	Varal	Poconé	12.09.2005
57	54520.005251/2005-08	Abolição	Cuiabá	12.09.2005
58	54520.005236/2005-51	Laranjal (***)	Poconé	12.09.2005
59	54520.005254/2005-33	Tanque do Padre Pinhal (**)	Poconé	12.09.2005
60	54240.000509/2006-56	Acorebela (Alegre, Basto, Boa Sorte, Bom Futuro, Boqueirão, Fazendinha, Mané Espírito, Retiro, São Bento)	Vila Bela da S. Trindade	(*)
61	54240.005241/2005-64	Bela Cor (**)	Vila Bela da S. Trindade	30.09.2005
62	54240.005262/2005-80	Boqueirão, Vale dos Rios Alegre e Guaporé — Porto Bananal	Vila Bela da S. Trindade	30.09.2005
63	54240.001639/2007-93	Capão Negro	Vila Bela da S. Trindade	30.01.2007
64	54240.001640/2007-18	Vale do Alegre (Valentim e Martinho) (**)	Vila Bela da S. Trindade	13.03.2007
65	54520.002141/2005-19	Lagoinha de Baixo (*****)	Chapada dos Guimarães	25.05.2005
66	54520.005272/2005-15	Campina de Pedra (*****)	Poconé	12.09.2005

(\*) COMUNIDADES NÃO CERTIFICADAS PELA FCP

(\*\*) RTID EM PROCESSO DE ELABORAÇÃO

(\*\*\*) RTID PUBLICADO EM 09 DE NOVEMBRO DE 2018

(\*\*\*\*) RTID PUBLICADO EM 21 DE OUTUBRO DE 2010

(\*\*\*\*\*) DECRETO DE DESAPROPRIAÇÃO PUBLICADO EM  
23 DE NOVEMBRO DE 2009

FONTE INCRA, FCP, DOU E CIDHA (SP)

Na data do ajuizamento da ação, cerca de 80% dos processos administrativos que tinham sido abertos em 2005 (51), continuavam sem providências concretas, como a publicação do RTID, a não ser um deles com a porcentagem sobre a 97%, quando se incluírem os processos abertos em 2006 (1) e 2007 (10). Apesar do ajuizamento da ação, nenhuma ação foi efetiva, a não ser o RTID das comunidades de Laranjal e o Decreto relativo à Comunidade de Lagoinha de Baixo, nenhum avanço foi alcançado.

Mesmo com a atuação combativa do MPF frente ao processo, o feito processual permanece paralisado desde o dia 19 de fevereiro de 2020, para fins de decisão/manifestação do Desembargador Relator. Não tendo, até o momento, solução jurídica para os procedimentos administrativos de titulação dos territórios quilombolas mato-grossenses.

### 3.3. Caso Alto Trombetas

No mesmo passo, passemos a analisar o Processo nº 0004405-91.2013.4.01.3902: Trata-se de ação civil pública, instaurada pelo Ministério Público Federal em face da União, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Fundação Cultural Palmares (FCP).

A demanda possui como finalidade, obter a titulação das comunidades quilombolas, situadas na Floresta Nacional Saracá-Taquera e na Reserva Biológica Trombetas, sob o argumento de demora excessiva para a conclusão do processo de regularização fundiária. Embora o requerimento de titulação tenha sido formulado em 2004 (54100.002189/2004-16 Alto Trombetas I relativo às comunidades: Mãe Cué, Sagrado Coração de Jesus, Tapagem, Paraná do Abuí e Abuí), até o ajuizamento da ação ainda não tinha sido publicado.

Em 2014 outras comunidades vizinhas apresentaram o processo administrativo Alto Trombetas II (54501.001765/2014-59 Moura, Jamari, Curuçá, Juquirizinho, Juquiri Grande, Palhal, Nova Esperança e Erepecuru/Último Quilombo).

No tocante à fundamentação jurídica, invocou-se a Convenção OIT 169, os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que trata da titulação das referidas áreas, além do Decreto n. 4.887/2003 que trata dos procedimentos para titulação.

O pedido foi parcialmente acolhido, visto que a matéria estaria preclusa, uma vez que as preliminares levantadas pelas partes já haviam sido apreciadas. Nesse sentido, a pretensão da parte autora da ação, qual seja, adoção de medidas para titulação de áreas remanescentes de quilombos situadas no interior das unidades de conservação

supracitadas devido à demora na realização de tal processo, havia sido apreciada, tendo a liminar indeferida. Destaca-se que, em primeiro momento, acatou-se o entendimento de que a Administração não estaria inerte quanto aos trâmites de titulação das áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas.

Os réus trouxeram documentos que comprovam que a matéria em questão era tratada também pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, pela constatação de que as comunidades se encontram localizadas no interior de unidades de conservação, havendo possibilidade de alteração de seus limites. Entretanto, o magistrado solidificou o entendimento de que no momento da sentença, havia omissão estatal, visto que as reuniões não estavam sendo realizadas, dificultando o processo, já demorado, para encontrar uma solução.

Deste modo, a conduta estatal em questão tornou-se um ato ilícito, em vista da superveniente omissão da Administração em prosseguir com o processo administrativo relativo à regularização da área. O pedido requerido pelo Ministério Público Federal, a imediata publicação do RTID (Relatório Técnico de Identificação de Delimitação), foi indeferido, visto que estaria aberto a alterações.

Portanto, quanto à decisão judicial (proferida em 24 de fevereiro de 2015), foram acolhidos os pedidos de condenação da UNIÃO, INCRA e ICMBio a concluírem, no

prazo de dois anos, o procedimento administrativo de titulação das terras ocupadas pelas comunidades de remanescentes de Quilombos descritas nos autos, além do pagamento de uma indenização no valor de R\$90.000,00 (noventa mil) reais, a ser rateado em parcelas iguais, em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

A União Federal interpôs recurso extraordinário em face de Acórdão proferido pela Sexta Turma do TRF – 1. Recurso não admitido em decisão monocrática.

Apesar da Superintendência Regional do INCRA de Santarém (SR 030) ter publicado os editais das terras Alto Trombetas I e Alto Trombetas II (1ª publicação no DOU de 14 de fevereiro de 2017 e a 2ª em 15 de fevereiro de 2017) a finalização do processo de reconhecimento de domínio está muito longe de acontecer. Prova do alegado são os sucessivos recursos interpostos pelos entes públicos do polo ativo da lide, a exemplo do Agravo Interno, contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário, oposto pelo ICMBio.

### 3.4. Caso Forte

#### Príncipe da Beira – RO

Em ato contínuo, passemos a analisar o Processo nº 1033065-71.2018.4.01.0000, tratando sobre o território quilombola de Forte Príncipe da Beira - RO (Processo administrativo INCRA: 54300.001013/2008-14) em sede de agravo de instrumento interposto

pela União Federal em face do Ministério Público Federal – MPF em decorrência de Ação Civil Pública promovida pelo MPF, sob análises da 5ª turma integral do TRF-1 e 2ª Vara Federal de Ji-Paraná – RO, respectivamente.

Alega-se em sede de ação principal que os entes da Administração Pública Federal direta e indireta estão se omitindo na demarcação da terra de remanescente de quilombolas (Comunidade Real Forte Príncipe da Beira) e que, em razão da comunidade quilombola estar localizada dentro de área administrada pelo Exército Brasileiro, diversos conflitos estão ocorrendo. Por consequência, o juiz de piso emitiu decisão aplicando multa aos entes da administração pública arrolados no processo.

Noutro ponto, em sede de agravo de instrumento, a União Federal requereu provimento do presente agravo de instrumento, para que seja expressamente afastada a multa diária, visto que incabíveis em face da União e de seus agentes, ou, ao menos, que seja reduzida.

Sustentando o alegado, fora asseverado pela União que há posicionamento do próprio TRF da 1ª Região, no sentido de que a imposição de multa à Fazenda Pública somente se justifica quando demonstrada a intenção de descumprimento, como se depreende dos seguintes arestos:

*Alegado da União:*

*Em primeiro lugar, registre-se que, a partir do momento em que, a Administração Pública participou do acordo em audiência, suas atitudes foram somente dentro de suas obrigações para com a administração e segurança da área a que está vinculada, Forte Príncipe da Beira, posto estarmos tratando de área de fronteira e, em especial, de segurança nacional. Soma-se, também, a responsabilidade da União (Exército Brasileiro) na segurança das pessoas que estão em atividades funcionais dentro dessa.*

Em que pese os alegados da União, houve acordo entre as partes em sede e ação principal e consequente arquivamento definitivo do agravo de instrumento por perda superveniente do processo.

Na sentença (proferida em 25 de julho de 2019) os órgãos públicos comprometeram-se em, 1) estabelecer tratativas, no prazo de 30 dias, para discutir sobre as questões administrativas necessárias à obtenção de recursos para a construção de unidade escolar na área objeto deste processo; 2) A EMATER ficou responsável pela elaboração do Cadastro Ambiental Rural - CAR das áreas; bem como prestará assessoria técnica para que a comunidade requeira o licenciamento ambiental para exploração das referidas áreas (prazo 90 dias); 3) A SEPIR ficou responsável, no prazo de 60 dias, pelo fornecimento de capacitação para a comunidade e ao Exército Brasileiro acerca acordo judicial; bem como por financiar, no prazo de 120 dias, o sistema de monitoramento dos portos; 4) Ficou o IPHAN excluído da

relação processual, nos termos do art. 485, inciso VI do CPC.

Apesar deste acordo, celebrado em 2019, até junho de 2021 não foi publicado o Edital ou, dispensando-se o mesmo por se tratar de terras da União, a Portaria do INCRA de reconhecimento da Comunidade.

### 3.5. Caso Fazenda Graciosa

Seguindo a análise dos processos de demora na titulação de territórios quilombolas, passemos ao Processo nº 00017478320154013301, tendo por objeto a área denominada de Fazenda Grupo Graciosa/Comunidade Graciosa, localizada no Município de Taperoá – BA (Processo administrativo INCRA: 54160.003934/2014-01). O processo tem por instrumento processual uma apelação cível em face de sentença prolatada no bojo de ação de reintegração de posse.

Inicialmente, cabe frisar que o autor (particular) ajuizou a ação na justiça estadual, alegando que comprou o imóvel em 2015 e no mesmo ano a comunidade de Graciosa teria invadido (50 pessoas) o local (afirma que a área não é objeto de desapropriação pelo INCRA) e que a comunidade não pertenceria ao movimento social organizado.

Ocorre que a Comunidade Graciosa se reconhece como uma comunidade tradicional quilombola, sendo assim, o MP entendeu pela

remessa dos autos à justiça federal, por conta de que a área objeto da lide, já era objeto de processo administrativo de titulação. Em sede de contestação, fora alegado que o território em disputa já havia sido reconhecido antropologicamente como área quilombola, sendo o processo de titulação mera formalidade, segundo a Fundação Cultural Palmares que a tinha certificado em 05/03/2008.

Em contraponto, o autor pediu a declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4887/2003 no controle difuso do ato normativo. De todo modo, foi sustentado pela defesa da comunidade que o autor não pode buscar a proteção possessória, no máximo uma indenização do poder público.

Em sede de ação de reintegração de posse, o juiz de piso extinguiu o processo por ilegitimidade superveniente. O Autor pede anulação da sentença por violação do contraditório cumulado com prequestionamento. De outra sorte a quinta turma negou provimento da apelação. O processo encontra-se em sede de recurso especial

### 3.6. Caso Quilombo Brejo dos Crioulos – MG

MPF ajuizou ACP em face da FCP, pois no dia 09/11/99 foi instaurado na Procuradoria da República em Minas Gerais o Procedimento Administrativo Cível nº 08112.001977/99-39, decorrente da

representação encaminhada por membros da Comunidade Rural Negra de Brejo dos Crioulos, composta pelos grupos conhecidos por Araruba, Arapuim, Conrado, Caxambu, Cabaceiros e Furado Seco, localizados no Estado de Minas Gerais, nos Municípios de São João da Ponte e Varzelândia, na qual solicitava medidas no sentido de ser a dita comunidade reconhecida como 'remanescente de quilombo', para efeito do disposto no art. 68 do ADCT da CF/88.

O processo judicial tem por objeto o Procedimento Administrativo nº 01420.000308/99-9 do INCRA. No mesmo bojo, o autor requereu, com fundamento no art. 11 da Lei nº 7.347/85, que seja determinada a incidência de multa por dia de descumprimento do prazo a ser fixado, em antecipação de tutela, para a realização integral da etapa relativa ao relatório técnico, sugerindo-se o valor de R\$ 3.000,00 (três mil) reais.

Quanto ao destino do montante eventualmente apurado pela incidência da astreinte, o MPF requereu que fosse integralmente revertido em benefício dos membros da Comunidade de Brejo dos Crioulos que, em fase de liquidação, se habilitem através da Associação Quilombola de Brejo dos Crioulos, a título de antecipação de pagamento de composição de danos decorrentes do atraso no andamento do Procedimento Administrativo supra referido, a exemplo, analogicamente, do disposto no art.

72 e ss. da Lei nº 9.099/95. Imagens da comunidade de Brejo dos Crioulos:



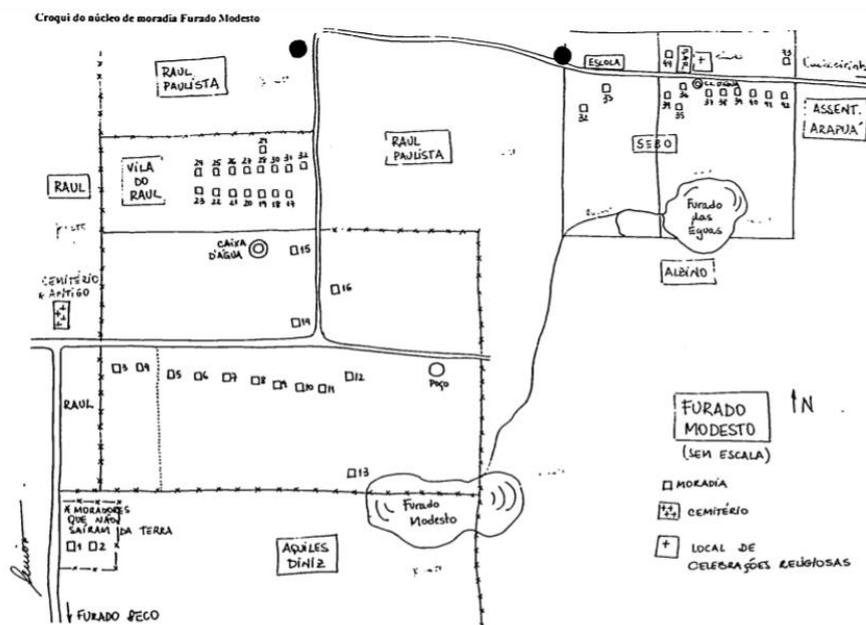
**FIGURA 3: PREPARAÇÃO DA TERRA PARA PLANTIO EM CAXAMBU. FONTE: ACERVO DO MPF (AUTOR DESCONHECIDO).**



**FIGURA 4: IMAGENS DA CERCA DESTRUÍDA, PODENDO-SE OBSERVAR OS PEDAÇOS SERRADOS DOS MOIRÕES. FONTE: ACERVO DO MPF (AUTOR DESCONHECIDO).**



**FIGURA 5: REUNIÃO EM ARATUBA. ESTE RMPF E O SR. FRANCISCO CORDEIRO BARBOSA, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO QUILOMBOLA DE BREJO OS CRIoulos. FONTE: ACERVO DO MPF (AUTOR DESCONHECIDO).**



**MAPA 2: CROQUI DO NÚCLEO DE MORADIA FURADO MODESTO. FONTE: ACERVO DO MPF (AUTOR DESCONHECIDO)**

Segundo informações recolhidas *in loco*, pelo MPF, um dos conflitos encontrados no caso em comento é a construção irregular de uma barragem, pelo proprietário anterior da área, sem qualquer atenção aos processos legais de licenciamento; para os moradores de Brejo dos Crioulos.

O INCRA (substituto processual da FCP) interpôs recursos especiais, recursos esses em litígio até o fechamento da presente NT.

### 3.7. O Caso Paradigmático de Alcântara - MA

A análise do Caso Alcântara parte de documentos extraídos dos processos n 2003.37.00.008868-2 (ACP) e 1006523-16.2018.4.01.0000 (Agravo de Instrumento), ambos em trâmite perante o TRF-1. Nos autos

dos referidos processos a atuação do Ministério Público Federal ocorreu devido a existência, na Procuradoria da República, no Estado Maranhão, do Inquérito Civil Público nº 08.109.000324/99-28, instaurado no dia 07 de junho de 1999, com o objetivo de apurar as possíveis irregularidades na implantação e desenvolvimento do Centro de Lançamento de Alcântara - CLA, o qual se iniciou na década de 80.

A atividade econômica objeto do inquérito é o empreendimento denominado Centro de Lançamento de Alcântara – CLA, que detém uma área de 62.000 hectares (mais da metade do Município de Alcântara). Em relação às comunidades, de acordo com as informações apresentadas na petição inicial (ACP, ID. 1751247 - Pág. 4), sabe-se que na primeira fase do projeto, ocorrida de julho a dezembro de 1968, foram remanejadas 112

(cento e doze) famílias residentes em 10 (dez) povoados, as quais foram assentadas em 5 (cinco) distritos agrícolas.

Já a segunda fase, que ocorreu entre novembro de 1987 a dezembro de 1988, foram transferidas 200 (duzentas) famílias de 22 (vinte e dois) povoados, assentadas em 2 (dois) distritos agrícolas.

A terceira fase de implantação envolverá a transferência de 261 (duzentas e sessenta e uma) famílias de 16 (dezesseis) povoados, enquanto que a quarta fase resultará na transferência de 215 (duzentos e quinze) famílias, atualmente, residentes em 13 (treze) povoados.

De acordo com o laudo do antropólogo Alfredo Wagner B. de Almeida, com base nos dados da FUNASA, entre julho e julho de 1995 e atualizadas em agosto de 2001, são 90 comunidades (vide fls. 4 a 6 da ACP), correspondendo a 8.398 habitantes e 2.949 prédios.

Dentre os impactos mais latentes do projeto estão: 1) descumprimento, por parte do Centro de Lançamento de Alcântara - CLA, dos acordos firmados com as comunidades quilombolas removidas para as agrovilas, na década de 1980; 2) ausência ou insuficiência de equipamentos públicos básicos (posto de saúde, hospitais, escolas, equipamentos de assistência social); 3) Ausência ou insuficiência de investimento público para garantir a mobilidade da população quilombola dentro do Território e para fora dele; 4) Ausência de

políticas públicas específicas para a juventude, de modo a garantir condições para a sua permanência no Território, e 5) ausência de transparência dos processos afetos à Base de Alcântara, sobretudo em relação à proposta de expansão de sua área e indefinições quanto aos deveres e direitos do CLA sobre o Território e em relação às comunidades.

### **3.7.1 Da ação principal**

Em agosto de 2003, foi ajuizada a Ação Civil Pública, em face da União, da Fundação Cultural Palmares, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Agência Espacial Brasileira (AEB), com o objetivo de impulsionar a 1) promoção, andamento e conclusão do procedimento administrativo voltado para o reconhecimento, como remanescentes de quilombos, das comunidades identificadas no laudo antropológico, executando as seguintes atividades: identificação dos aspectos étnicos, históricos, cultural e socioeconômico do grupo; estudos complementares de natureza cartográfica e ambiental; levantamento dos títulos e registros incidentes sobre as terras ocupadas e a respectiva cadeia dominial, perante o cartório de registro de imóveis competente, delimitação das terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação; parecer jurídico, e se for o caso, a titulação e registro imobiliário das terras ocupadas; 2) na obrigação de não fazer, consistente em não remanejar as famílias integrantes das comunidades diretamente

afetadas pelo projeto de expansão do CLA, 3) na obrigação de dar, consistente no pagamento de valor já apurado e quantificado, relativo à aplicação da multa diária, no valor estabelecido pelo d. Juízo em tutela antecipada. A ação principal ainda não foi julgada.

### **3.7.2 Da situação processual**

O Ministério Público Federal interpôs Agravo de Instrumento em 07 de março de 2018 (ID. 1751069), em face das decisões interlocutórias proferidas em 04 de dezembro de 2017 (ID. 1751431) e 29 de janeiro de 2018 (ID. 1751447) que, respectivamente, indeferiram os pedidos de reconhecimento da incompetência da 8ª Vara da Seção Judiciária do Maranhão (especializada apenas em matéria agrária e meio ambiente) para julgar o feito e da obrigação de não fazer, a fim de que nenhuma comunidade quilombola seja remanejada.

Em decisão monocrática, foi indeferido o pleito do MPF em sede de agravo de instrumento em 25 de maio de 2018.

Em 08 de junho de 2018, o INCRA e Fundação Palmares apresentaram conjuntamente suas contrarrazões (ID. 2239693).

Na mesma data, a Agência Espacial Brasileira - AEB apresentou contrarrazões (ID. 2239601), afirmando a ausência de requisitos para concessão da tutela de urgência, especialmente quanto às provas.

Em 20/06/2018, a União apresentou Contrarrazões (ID. 2307332). Alega a União que não se admite interposição de agravo de instrumento em face de decisão em que se discute a competência do juízo, segundo o Código de Processo Civil, bem como em contraposição a tutela liminar a União sustenta não haver nenhum ato formalmente válido que sinalize que a consolidação do CEA na área de 12.645 ha, dentro dos 62.000 ha inicialmente destinados para a sua implantação, irá ocorrer de fato. Por este motivo, sustenta que se verifica, de plano, o afastamento do periculum in mora alegado pelo Ministério Público Federal.

No momento, o caso em tela encontra-se concluso para decisão, sob relatoria do Exmo. Sr. Des. Federal **HILTON JOSE GOMES DE QUEIROZ**.

### **3.7.5 Da incompetência da 8ª Vara Federal**

O Ministério Público Federal requereu que a decisão interlocutória seja reformada, com o objetivo de que se reconheça a incompetência da 8ª Vara Federal para julgar o feito, e, via de consequência, os autos sejam remetidos ao Juízo da 5ª Vara Federal, para dar continuidade à instrução processual, nos termos do Art. 2º, da PORTARIA/PRESI/CENAG 491 de 30/11/2011.

### 3.7.3 O assunto é inédito no Tribunal?

O assunto não é inédito no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A competência das Varas especializadas em matéria agrária é limitada às questões de desapropriação para fins de reforma agrária e as a elas conexas, não alcançando demandas que envolvem discussão a propósito de área quilombola.

Para melhor compreensão, seguem os julgados que confirmam essa tese: o Processo nº 0014493-94.2012.4.01.0000. O presente conflito, no qual figuram como suscitante o Juízo Federal da 14ª Vara, e como suscitado o Juízo Federal da 7ª Vara, ambos da Seção Judiciária do Estado da Bahia - SJBA, discutiu acerca da competência para o processo e o julgamento de ação anulatória de processo administrativo voltado ao reconhecimento da comunidade de São Francisco do Paraguaçu como remanescente de quilombo iniciado na Fundação Cultural Palmares e, atualmente, em curso junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Ao final, conheceu do conflito e declarou competente o Juízo Federal da 14ª Vara da Seção Judiciária do Estado da Bahia (suscitante). Data da publicação: 10/03/2014.

O Tribunal Regional da 1ª Região já vem reconhecendo que o juízo competente para julgar demandas que envolvam terras de remanescentes de quilombos é a Vara Federal Comum. Seguem outros os processos que reconheceram a competência da Vara Federal

comum a seguir: o Processo nº. 0008363-23.2014.4.01.3200 – 3ª Vara de Manaus/AM; Processo nº 0015115-31.2016.4.01.3300 – 14ª Vara de Salvador/BA; Processo nº 0009245-66.2016.4.01.3700- 3ª Vara Federal. Matéria: promoção da tutela dos direitos territoriais da comunidade quilombola “Rumo”, no município de Cururupu/MA; Processo nº 0036137-17.2013.4.01.3700 – 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão. Matéria: promoção da tutela dos direitos territoriais da comunidade quilombola “Santo Antônio dos Pretos”, no município de Grajaú/MA.

Em 08/04/2014, a Terceira Seção do Tribunal Federal da 1ª Região, sob relatoria do Desembargador Souza Prudente, nos autos do processo nº 0072779-31.2013.4.01.0000, por unanimidade, conheceu do conflito e declarou competente o juízo da 5ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Pará. Segue a ementa para melhor compreensão:

PROCESSUAL CIVIL.  
CONFLITO NEGATIVO DE  
COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA. DIREITO DE  
LOCOMOÇÃO EM LOCALIDADE  
OCUPADA POR COMUNIDADE  
QUILOMBOLA. INCOMPETÊNCIA  
DA VARA FEDERAL  
ESPECIALIZADA EM MATÉRIA  
AMBIENTAL E AGRÁRIA. I - A  
competência da 9ª Vara Federal da  
Seção Judiciária do Estado do Pará  
restou definida por meio da  
Portaria/PRESI/CENAG 200/2010,

posteriormente alterada pela Portaria/PRESI/CENAG 491/2011, especializando-a em matéria ambiental e agrária, aí não se incluindo os feitos em que se busca a concessão de provimento judicial consistente na retirada de cercas construídas em áreas adjacentes àquelas ocupadas por comunidades quilombolas, como no caso. II - **Conflito conhecido, declarando-se competente o Juízo Suscitado - 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Pará.** (CC 0072779-31.2013.4.01.0000 / PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TERCEIRA SEÇÃO, eDJF1 p.80 de 29/04/2014.)

Em 27 de novembro de 2019, a Segunda Seção do Tribunal Federal da 1ª Região, sob relatoria do Desembargador Federal Olindo Herculano de Menezes, entendeu que o juízo competente para julgar causas que envolvam terras de remanescentes de quilombos é a Vara Federal Comum. Segue a ementa do julgado:

PJe - ADMINISTRATIVO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. VARA ESPECIALIZADA EM MATÉRIA AMBIENTAL E AGRÁRIA (CAPITAL). VARA DE COMPETÊNCIA GERAL (INTERIOR). DESAPROPRIAÇÃO, POR INTERESSE SOCIAL, DE TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS

COMUNIDADES QUILOMBOLAS. PREVENÇÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. FORO DA SITUAÇÃO DO IMÓVEL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITANTE. 1. Hipótese que cuida de ação ajuizada contra o Instituto Nacional de Colonização e Reforma INCRA com o objetivo de que seja declarado que os imóveis dos autores, localizados no município de Bom Jesus da Lapa/BA, não são passíveis de expropriação para fins de reforma agrária e, ainda, para assentamento de quilombolas. 2. A controvérsia (pretensa área de comunidade quilombola, com fundamento no art. 68 do ADCT) não tem enquadramento como ação de natureza agrária, afastando, por conseguinte, a competência da vara especializada em matéria agrária. Não se trata de aquisição originária da propriedade por meio de ação expropriatória, que quase sempre está na base dos assentamentos rurais, nem de conflito agrário ligado à desapropriação, direta ou indireta. Precedentes deste Tribunal. 3. Além disso, quando da distribuição da ação 45536-14.2010.4.01.3300 para o Juízo da 7ª Vara/BA, já existia a Subseção Judiciária de Guanambi/BA, cuja jurisdição abrangia o Município de Bom Jesus da Lapa/BA, local da situação dos imóveis em discussão (art. 95 do CPC/1973) e hoje sede de

Vara Federal. 4. Não obstante exista vara especializada em matéria agrária na capital do Estado, com a interiorização das varas federais, a competência passou a ser a do local do imóvel, consoante o disposto nos artigos 95 do CPC/73 (TRF1 CC 0070887-53.2014.4.01.0000, Rel. Juiz Federal Roberto Carlos de Oliveira (Convocado), Terceira Seção, e-DJF1 de 12/06/2017). 5. Conflito conhecido, para declarar a competência do juízo suscitante, da 1ª Vara Federal de Bom Jesus da Lapa/BA.

(CC 1011036-90.2019.4.01.0000,  
DESEMBARGADOR FEDERAL  
OLINDO HERCULANO DE  
MENEZES, TRF1 - SEGUNDA  
SEÇÃO, PJe 27/11/2019 PAG.)

Ressalta-se que, nos termos dos arts. 489, parágrafo primeiro, VI e art. 926, ambos do Código de Processo Civil: “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Sendo assim, é necessário que as demais jurisprudências reconheçam que, ao se tratar de terras de remanescentes de quilombos, o juízo competente não é a vara especializada em direito agrário e ambiental, mas sim a vara comum federal, tendo em vista a especificidade dos direitos dos quilombolas.

### **3.7.4 Concessão da liminar - obrigação de não fazer- não remanejar as comunidades quilombolas**

O Ministério Público Federal requereu a reforma da decisão que indeferiu o pedido do MPF da obrigação de não remanejar as comunidades quilombolas de Alcântara. Alega que há riscos de graves danos aos povos quilombolas, caso ocorra a expansão do CLA, sem a devida consulta prévia dos povos quilombolas, agravada pela morosidade administrativa por ainda não concluir o procedimento administrativo de regularização das terras de remanescentes de quilombos.

### **3.7.5 O assunto é inédito no Tribunal?**

O assunto não é inédito no Tribunal Federal da 1ª Região, haja vista que existem outros processos tramitando no referido tribunal acerca da omissão do Poder Público, pela demora injustificada do procedimento administrativo para a titulação de terras quilombolas.

A morosidade da administração pública, para regularizar as terras dos remanescentes de quilombos, faz com que as tensões fiquem ainda maiores em Alcântara.

A Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, sob relatoria do Desembargador Souza Prudente, em acórdão referente ao processo nº 0000024-50.2015.4.01.3100, julgado em 28 de fevereiro de 2018, considerou legítima a atuação dos

tribunais federais para suprir eventual omissão do Poder Público, qual seja, a demora injustificada da administração pública no processo administrativo de demarcação e terras quilombolas. Vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO. FIXAÇÃO I - A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades de quilombolas. II - 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. III - Na hipótese dos autos, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e da Fundação Cultural Palmares - FCP 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. IV - A responsabilidade civil imputada ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, da

CF), impondo-se o dever de indenizar quando houver dano ao patrimônio de outrem e nexo causal entre o dano e o comportamento do preposto. V - Nesse sentido, a inteligência jurisprudencial de nossos tribunais firmou-se, no sentido da "possibilidade de indenização por dano moral está prevista no art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, não havendo restrição da violação à esfera individual. A evolução da sociedade e da legislação têm levado a doutrina e a jurisprudência a entender que, quando são atingidos valores e interesses fundamentais de um grupo, não há como negar a essa coletividade a defesa do seu patrimônio imaterial" e de que "o dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa" (REsp 1397870/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2014, DJe 10/12/2014). VI - No caso em exame, a inércia injustificada do Poder Público, no que tange à instauração

de competente e oportuno procedimento de regularização fundiária da comunidade quilombola, atingindo, como um todo, os seus membros, caracteriza flagrante dano moral coletivo, diante da agressão injustificada aos seus interesses e valores abstratos dali decorrentes, a autorizar a pretendida reparação indenizatória. VII - Relativamente à fixação do valor da indenização por danos morais coletivos, cumpre verificar que inexistente parâmetro legal definido para o seu arbitramento, devendo ser quantificado segundo os critérios de proporcionalidade, moderação e razoabilidade, submetidos ao prudente arbítrio judicial, com observância das peculiaridades inerentes aos fatos e circunstâncias que envolvem o caso concreto, bem assim em consonância com a função sancionatória e pedagógica da reparação. Dessa forma, reputa-se razoável, na espécie, a fixação do valor da indenização por danos morais no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), em favor da comunidade quilombola descrita nos autos. VIII - Desprovisionamento dos recursos de apelação do INCRA e da Fundação Cultural Palmares - FCP. Provisionamento da apelação do Ministério Público Federal. Sentença reformada, em parte.

Seguindo o mesmo entendimento da decisão acima apresentada, é legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público para a implementação de políticas públicas, pois trata-se do exercício de garantia constitucional, como no caso de Alcântara, no qual se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades de quilombolas. Desde já, declara-se que é incabível a alegação de que o Poder Judiciário estaria cerceando a separação de poderes, por intervir no Poder Executivo, na medida em que questiona a durabilidade do procedimento administrativo.

Quando ocorre demora injustificada da administração no procedimento de demarcação de terras quilombolas, é necessária a interferência judicial, para que a irregularidade seja retirada e, dessa forma, garantir que o andamento processual esteja condizente com os ditames constitucionais que determinam que seja razoável a duração do processo.

A respeito do processo de regularização das terras quilombolas, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal - STF, sob relatoria do Min. Cezar Peluso, em 08 de fevereiro de 2018, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade material dos art. 2º, Caput e §§ 1º, 2º 3º e artigo 13 do Decreto 4.887/2003, em Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3239. Segue a ementa para melhor entendimento:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (ADI 3239, Relator(a): CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019).

O STF entendeu que a atuação integradora dos aspectos do art. 68 do ADCT

que tratam acerca da regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não caracteriza, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, violação aos postulados da legalidade e da reserva de lei.

O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental das comunidades quilombolas, dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa.

A Constituição Federal, pela leitura de seu art. 3º, I e III, tem como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais. Sendo assim, com relação ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de

caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras.

O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, requer o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas.

É cabível destacar que, diferentemente do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas – art. 231, § 6º – a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Constituição Federal e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação.

A nível de jurisdição internacional, em sede de Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), no Caso do Povo Saramaka vs. Suriname (2007) conforme Sentença nº 172, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), invocando a Convenção

nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para ampliar a interpretação do art. 21 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (CADH), reconheceu o direito de propriedade coletiva/comunal das comunidades “tribais” sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes de possibilitar o plena exercício desse direito. O Estado do Suriname foi condenado por violar Direitos Humanos do povo Saramaka, ao cercear os artigos 1.1 (obrigação de respeitar direitos), 2, 3 (direito à personalidade jurídica), 21 (direito de propriedade) e 25 (direito à proteção judicial). Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf) >. Acesso em 23 de setembro de 2020.

Conforme o art. 21 da CADH, os Estados devem respeitar a relação diferenciada que os integrantes dos povos “tribais” têm com o seu território. O disposto no art. 21 da CADH em conjunto com 1.1 e 2 do mesmo instrumento, cumulada com a interpretação evolutiva feita pela CorteIDH por meio da invocação da Convenção nº 169 da OIT, os Estados possuem obrigações positivas especiais para garantir aos povos tribais o exercício pleno e igualitário do direito aos territórios que têm usado e ocupado tradicionalmente.

É necessário que os Estados adotem medidas para proteger o direito ao território, a

fim de garantir a sobrevivência social, espiritual, física, econômica e cultural dessas comunidades tradicionais. Os Estados devem adotar medidas legislativas, administrativas ou de outra índole cabíveis, com o objetivo de reconhecer, proteger, garantir e fazer efetivo o direito dos integrantes dessas comunidades.

Ademais, há outros casos da CorteIDH que já reconheceram o direito ao território das comunidades tradicionais, como o caso Comunidade Moiwana vs. Suriname (2005), no qual foi proferida Sentença de nº 124 (disponível em <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_124\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp1.pdf)>. Acesso em 15 de outubro de 2020).

Por adição, o caso Marino López vs. Colômbia. Nesta demanda, o Estado também foi responsabilizado pelo deslocamento forçado das comunidades afrodescendentes de Cacarica, nos termos da sentença de nº 270, proferida em 20 de novembro de 2013 pela CorteIDH (disponível em <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_270\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_270_esp.pdf)>. Acesso em 15 de outubro de 2020.

Já em Sistema Universal de Direitos Humanos, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que

se reconheça como tal. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida.

É importante destacar os pensamentos de André de Carvalho Ramos, em "Processo Internacional de Direitos Humanos" (2018, pág. 378-379), no qual defende a necessidade de compatibilização da interpretação nacional com a interpretação internacional dos Direitos Humanos. Uma primeira alternativa é o estímulo ao diálogo entre os tribunais nacionais e os órgãos internacionais, pelo qual os argumentos e ponderações sejam conhecidos e possam influenciar reciprocamente a tomada das decisões pelos órgãos nacionais e internacionais. Afirma, ainda, que deve ser realizado um "Diálogo das Cortes" para impedir violações de Direitos Humanos, originadas de interpretações nacionais equivocadas dos tratados.

Neste sentido, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao interpretar a Convenção 169, bem como os dispositivos da CADH, precisa estar de acordo com a interpretação das Cortes internacionais de Direitos Humanos.

### **3.7.6 Existe algum elemento técnico/provas nos autos que seja favorável aos povos e comunidades tradicionais?**

O resultado dos estudos do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida indica que as comunidades quilombolas afetadas pela implantação e expansão do CLA efetivamente são remanescentes de quilombos, nos termos do art. 68 da ADCT.

Ainda, em janeiro de 2018, o Ministério Público Federal recebeu um relatório atualizado da situação em Alcântara, encaminhado pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH (documento PR-MA-00000649/2018), que esteve in loco e constatou diversos riscos sentidos pelas comunidades quilombolas.

### **3.7.7 Quais informações fora do processo que são úteis para explicar a situação do conflito?**

Destaca-se que, em 08/06/2018, a Agência Espacial Brasileira apresentou contrarrazões (ID. 2239601) ao agravo de instrumento interposto pelo MPF. A agravada afirma que inexistem requisitos autorizadores para a concessão da medida liminar, nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil. Alega que, no presente caso, inexistente o perigo de dano (*periculum in mora*). Baseou-se na seguinte manifestação do INCRA acerca da liminar:

Como informou a UNIÃO, não existe perspectiva concreta e

iminente nem programação efetiva com relação ao remanejamento de comunidades tradicionais em Alcântara/MA para fins de expansão do CLA, fato este que afasta o perigo da demora exposto pelo MPF. Os atos públicos realizados em 2017 demonstram a intenção do Governo federal de reabrir as discussões quanto à composição dos interesses em litígio, e não necessariamente de reassentar comunidades quilombolas, como quer fazer crer a parte autora na petição de fls. 1912/1914-v.

Ainda, manteve os mesmos argumentos da decisão monocrática que indeferiu o pedido de tutela de urgência (antecipação parcial dos efeitos da tutela jurisdicional) a qual pretendia determinar a abstenção de novas remoções de moradores das comunidades quilombolas localizadas no município de Alcântara.

O juiz (fl. 2128) entendeu que o primeiro dos pressupostos – existência de elementos de prova que evidenciem a probabilidade do direito alegado – não esteve no presente caso, por considerar que a prova documental produzida não parece suficiente a comprovar a possibilidade efetiva e premente de novos deslocamentos de moradores em vista de eventuais acordos tendentes à expansão do CLA – Centro de Lançamento Aeroespacial.

Verificou, ainda, que a alegada intenção dos réus de ampliar a base de lançamentos no município de Alcântara foi baseada em notícias jornalísticas referentes, na verdade, à situação histórica de conflito entre as Comunidades Quilombolas e o Poder Executivo Federal para implantação e expansão do empreendimento (CLA), enfatizando a dificuldade e demora nas negociações, circunstância essa, inclusive, objeto de discussão nestes autos (fls. 1.921/1.923).

Em 13 de fevereiro de 2019, ocorreu a Audiência Pública sobre a situação dos direitos humanos das comunidades quilombolas no Brasil, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, tendo como participantes: Estado do Brasil, Centro de Cultura Negra do Maranhão, Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no estado de Bahia (AATR), Comissão Pastoral da Terra, Terra de Direitos, Instituto Socioambiental (ISA), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

É necessário salientar que o contexto atual demonstra que há maior risco de ocorrer o remanejamento das Comunidades Quilombolas de Alcântara sem a devida consulta livre, prévia e informada, uma vez que, em 18 de março de 2019, foi assinado nos EUA o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), um documento (anexo) que viabiliza o uso

comercial do Centro de Lançamento de Alcântara - CLA.

No dia 30 de setembro de 2019, o Ministério Público Federal editou Nota Técnica nº 03/2019-6CCR sobre os impactos do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas firmado entre o Brasil e os Estados Unidos da América e da Proposta de Expansão do Centro de Lançamento de Alcântara - CLA.

Em face da assinatura do acordo entre Brasil e os Estados Unidos para a exploração comercial do CLA, as comunidades quilombolas de Alcântara confrontaram o Estado Brasileiro na Audiência Pública perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA). Nessa audiência referente ao Caso 12.569 - Comunidades Quilombolas de Alcântara vs Brasil, foi ouvida, como testemunha, a Dra. Deborah Duprat, quem possui vasto conhecimento sobre o caso de Alcântara e depôs sobre o histórico de violações de direitos humanos que acompanhou, antes mesmo de integrar os quadros do Ministério Público Federal. A participação foi via skype, porque não teve autorização da Procuradoria Geral da República para participar da audiência.

A outra testemunha que depôs foi o professor Alfredo Wagner Berno de Almeida, antropólogo e professor da Universidade do Estado do Amazonas, que, inclusive, elaborou o laudo antropológico juntado nos autos pelo Ministério Público Federal. O professor Alfredo acompanha as violações no território

quilombola de Alcântara, desde a década de 70, antes mesmo da implantação do CLA. Atuou como perito do Ministério Público Federal no caso, tendo documentado as afetações aos direitos dos povos quilombolas durante décadas.

Tais testemunhas, enquanto representantes das comunidades quilombolas, pretenderam provar à Comissão Interamericana que a assinatura do acordo consiste na continuidade das violações aos povos quilombolas de Alcântara.

Há décadas, o Estado Brasileiro tem se negado a cumprir o dever de titular o território quilombola de Alcântara. Sem perspectiva de titulação de suas terras, as comunidades presenciam a mais uma ameaça de remoção, decorrente da expansão da área de exploração da Base Espacial, para interesses econômicos estranhos à soberania nacional e à autodeterminação dos povos, como é o caso do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre o Brasil e os Estados Unidos. Para melhor entendimento do caso, segue o link da Audiência Pública, disponível para acesso em: <https://www.youtube.com/watch?v=RYrdDMOubEo>.

Agravando ainda mais o risco de remoção das comunidades quilombolas de Alcântara, por meio do Decreto 10.220, de 05 de fevereiro de 2020, foi promulgado o Acordo entre o Governo Brasileiro e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à

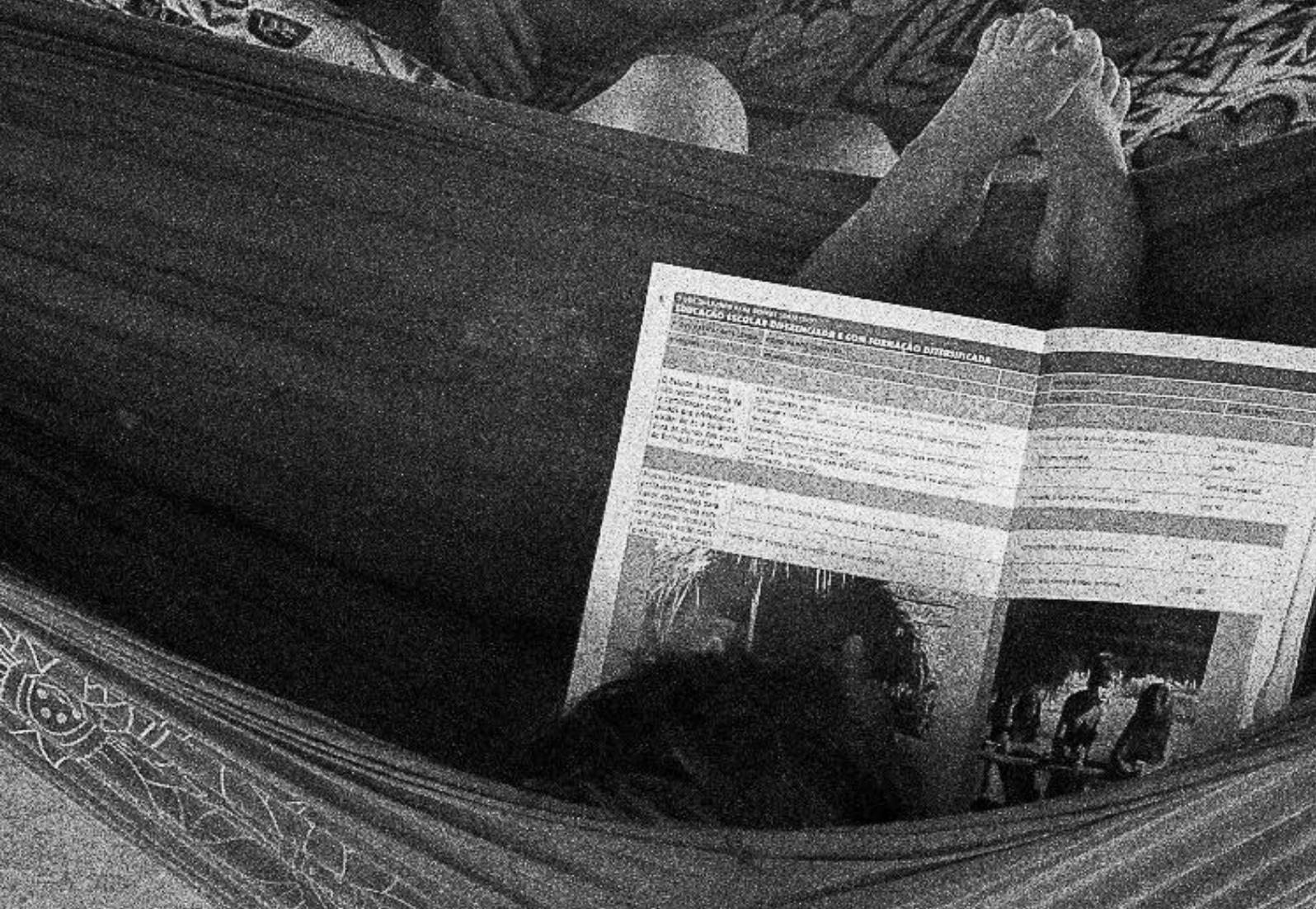
Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara.

Em 2020, a resolução nº 11 de 26 de março de 2020 foi editada pelo Ministro de Estado-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (Augusto Heleno Ribeiro Pereira) no âmbito das deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, já prevendo a realocação de famílias de comunidades quilombolas sem observância da Convenção 169 da OIT - Organização Internacional do Trabalho (consulta livre, prévia e informada dos afetados pelo processo de expropriação a ser executado), a ser realizada com a finalidade de dar continuidade ao programa espacial brasileiro e consolidação/ampliação do CLA - Centro de Lançamento de Alcântara.

A respeito do procedimento administrativo de regularização das terras quilombolas, de acordo com os dados da

Fundação Cultural Palmares, divulgados em 20 de julho de 2020, 158 comunidades foram certificadas em Alcântara, porém as demais ainda aguardam a manifestação do órgão competente (disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/TABELA-DE-CRQ-COMPLETA-CERTIFICADAS-20-07-2020-2.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

Sendo assim, é possível verificar que não somente existem notícias jornalísticas, mas também há atos normativos federais que se contrapõem aos argumentos da AEB, por demonstrarem, de modo concreto, o interesse da União de ampliar a base de lançamentos para a exploração comercial, aumentando ainda mais as tensões aos povos quilombolas de Alcântara, em razão do futuro remanejamento sem, ao menos, ter ocorrido a consulta prévia, bem como a finalização do procedimento administrativo de regularização das terras quilombolas.



## 4. Morosidade da titulação quilombola em sede de dados estatísticos - conflitos

Ao se analisar as etapas de reconhecimento dos territórios quilombolas observa-se que existe um longo caminho a ser trilhado para se conquistar a efetividade do direito à titulação. Na prática, a baixa capacidade de recursos humanos e financeiros destinados à titulação, o sucateamento do INCRA, os prazos dilatados em excesso e as pressões econômicas sobre estes territórios torna o reconhecimento deste direito quase que inacessível.

Dessa forma, embora se tenha um avanço legislativo no reconhecimento dos territórios quilombolas, inúmeras estratégias jurídicas, políticas e governamentais, além dos procedimentos burocráticos-administrativos, levam a incapacidade do Estado em viabilizar a regularização fundiária destes territórios.

Além disso, é importante ressaltar que a atual conjuntura política do país é bastante crítica, visto que há uma tendência para o surgimento de projetos de leis que cada vez mais estimulam os conflitos agrários e dificultam

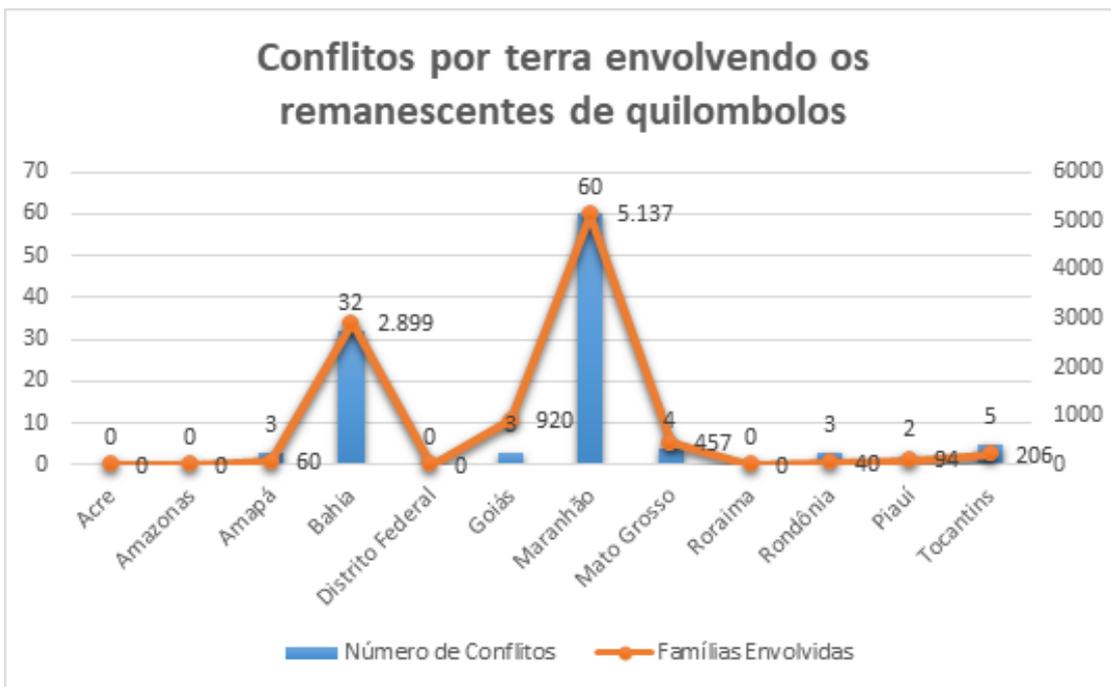
o acesso à terra para as populações tradicionais. A título de exemplo, o Projeto de Lei 2633/2020 apresentado no dia 14 de maio de 2020 pelo deputado federal José Silva Soares apresenta sérias distorções na lógica de regularização fundiária. Tal proposta legislativa proíbe que comunidades tradicionais se utilizem dos mecanismos previstos na Lei 11.952/2020 para a realização fundiária de seus territórios, mesmo que este seja o caminho mais rápido e seguro para a conquista deste direito. Na mesma direção vai o PL 510/2021 apresentado pelo Senador Irajá Abreu que retoma o que constava na MP 910/2019.

Observa-se, nesse contexto, uma busca frenética por fraudar e negar os direitos dos grupos culturalmente diferenciados. Enquadra-se nesta perspectiva o Projeto de Decreto Legislativo nº 177/2021, de autoria do Deputado Federal Alceu Moreira (MDB/RS), pretende autorizar o Presidente da República a denunciar a **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho**. Nesse sentido, a uma clara violação ao direito à consulta prévia, livre e informada, assegurado na Convenção 169 da OIT, que estabelece em seu artigo 6º, “1.a” e “2” que incumbe aos governos consultar os povos e comunidades tradicionais cada vez que forem previstas novas

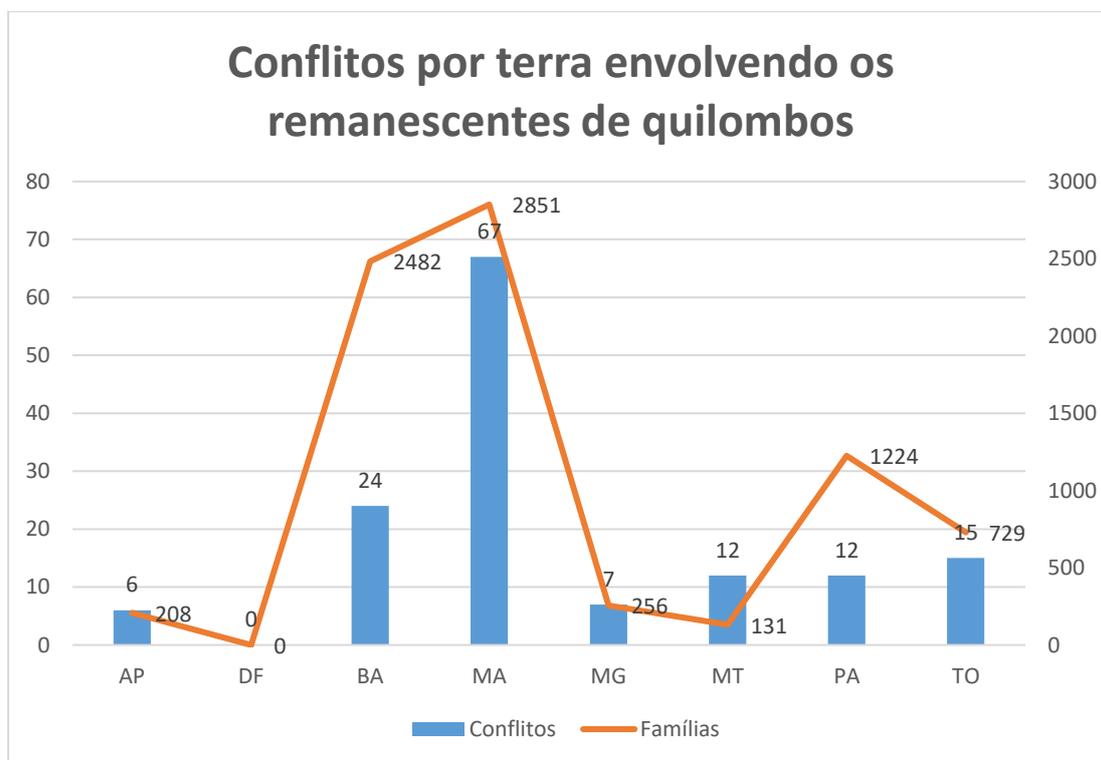
medidas administrativas ou legislativas passíveis de afetá-los diretamente.

A consequência deste cenário é o aumento da tensão e dos conflitos fundiários no meio rural, especialmente nos territórios dos povos e comunidades tradicionais. Segundo os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) sobre os conflitos no campo no Brasil - 2018, a categoria social “Populações Tradicionais” esteve envolvida em 26,9% dos conflitos por terra no País.

No que tange às comunidades quilombolas, o Centro de Documentação Dom Tomás Balduino revela que em 2018, este grupo social esteve envolvido em 14,3% conflitos por terra no Brasil, constituindo-se na quarta categoria social mais implicada pela disputa por acesso à terra dentro das classes “não-proprietárias, em posse real de uso e pequenos proprietários”. Como não existem políticas públicas efetivas destinadas a solucionar diretamente estes conflitos, a tendência é o surgimento de novas invasões de terras e mais violência no campo. Com o objetivo de demonstrar tal situação, foram coletados dados da Comissão Pastoral da Terra de 2019, a respeito dos conflitos por terra envolvendo os remanescentes de quilombos nos Estados que integram a esfera de competência do TRF 1.



**GRÁFICO 1: CONFLITOS POR TERRA ENVOLVENDO OS REMANESCENTES DE QUILOMBOS EM 2019. FONTE: CPT, 2019**



**GRÁFICO 2: CONFLITOS POR TERRA ENVOLVENDO OS REMANESCENTES DE QUILOMBOS EM 2020. FONTE: CPT, 2020**

UF	CONFLITOS	FAMÍLIAS
AP	6	208
DF	0	0
BA	24	2482
MA	67	2851
MG	7	256
MT	12	131
PA	12	1224
TO	15	729

FONTE: AUTORES A PARTIR DE DADOS DA CPT 2020

O gráfico acima demonstra o quantitativo de número de conflitos e o número de famílias quilombolas envolvidos em conflitos por terra nos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Rondônia, Roraima, Piauí e Tocantins. Observa-se que no ano de 2019 foram registrados 113 conflitos e 9.813 famílias foram atingidas, sendo que os Estados do Maranhão e da Bahia concentram o maior número de conflitos e de pessoas atingidas. Logo, percebe-se que embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha

incorporado diversas garantias a este grupo social, isto não acarreta a resolução dos conflitos que envolvem aqueles com formas intrínsecas de apropriação e de uso comum dos recursos naturais.

Os mapas abaixo, elaborados pela Comissão Pró-Índio de São Paulo, permitem visualizar a distribuição espacial dos processos em tramitação no INCRA e os títulos emitidos até o ano de 2015, 2016 e 2021. Gráficos de evolução de processos de titulação:

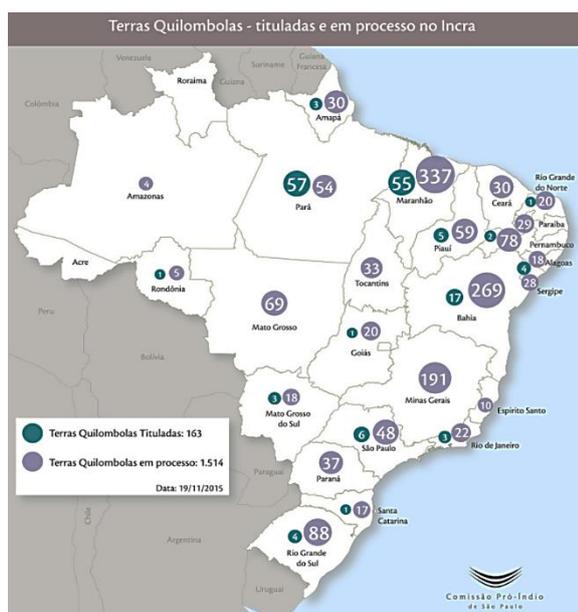


GRÁFICO 3: TERRAS QUILOMBOLAS TITULADAS E EM PROCESSO NO INCRA EM 2015. FONTE: CPI-SP

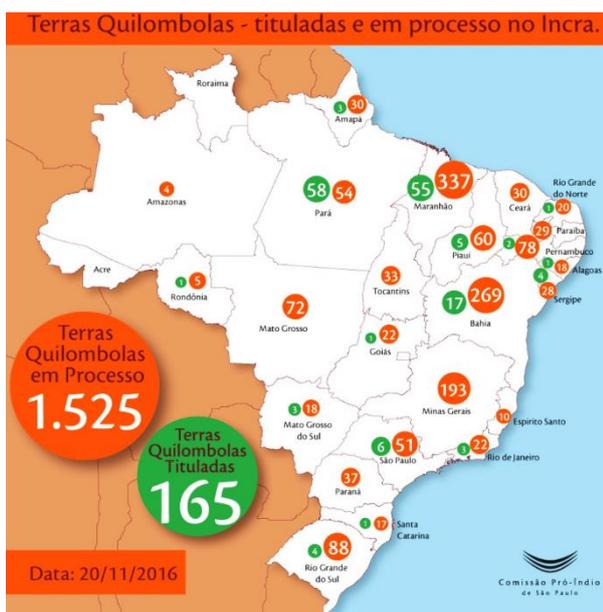


GRÁFICO 4: TERRAS QUILOMBOLAS TITULADAS E EM PROCESSO NO INCRA EM 2016. FONTE: CPI-SP



**GRÁFICO 5: TERRAS QUILOMBOLAS TITULADAS E EM PROCESSO NO INCRA EM 2021. FONTE: CPI - SP**

ANO	PROCESSOS	TÍTULOS	%
11/2015	1.514	163	10,77
11/2016	1.525	165	10,82
03/2021	1779	186	10,46

**FONTE: AUTORES A PARTIR DOS DADOS DA CPI-SP**

Verificando estes números se percebe como o reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas é muito lento. Passam

os anos, as décadas e o reconhecimento dos direitos territoriais dos quilombolas continua preterido.

## 4.1. Da mora do estado brasileiro na questão das terras quilombolas em sede de legal e doutrinária

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 30 anos, a questão quilombola "não aconteceu", não tendo o

direito fundamental sido realizado, efetivado em sua totalidade.

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.

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 os 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 concluir-se que a União e o Incra estejam impedindo a realização de direitos fundamentais constitucionais das comunidades tradicionais.

Note-se que o Ministério Público Federal, em todas as ações elencadas em tópicos anteriores, em momento algum

pretendeu 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 encerre etapa do procedimento administrativo e permita o prosseguimento do feito até final reconhecimento da terra quilombola. 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 a 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:

a) 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;

b) que o juiz assinale prazo para que a Administração se manifeste, sob cominação de multa diária, se a Administração dispunha de discricionariedade 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, 2015. 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 constituem o objeto 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 nº 1.775/96, mas não o encerraria por completo. Logo, considerando a deslavada 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 altera 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 pretendida nas ações coletivas acerca de demora na titulação, 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 tanto pelo Incra como pela União, quando tocar a esta manifestar-se no feito. Sobre a tutela preventiva, vale colacionar a doutrina de Luís Guilherme Marinoni, que defende ser a tutela inibitória voltada para o futuro, independentemente de estar sendo dirigida a impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito.

Cabe frisar que a administração pública - a qual o Incra integra - é regida pelo princípio da eficiência, sustentado pelo Art. 37, da CRFB/88 e caracterizado pela busca do efetivo desfecho satisfatório e em tempo razoável dos atos públicos em prol do interesse público e da segurança jurídica. Ora, se o Incra integra a administração pública e em várias situações demora em média 10 (dez) anos para praticar atos públicos de titulação de áreas quilombolas, como é o caso de 68 (sessenta e oito) comunidades as quais são representadas pelo MPF no Processo nº 00168082820134013600, é de se concluir que há lesão ao princípio da eficiência.

Mais além, em sede infralegal e por meio da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o legislador caracterizou os atos de improbidade administrativa passíveis de sanções, entre eles, os ditames do Art. 11, II, da Lei em comento, vejamos:

**Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:**

[...]

**II – Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;**

[...]

Ou seja, a omissão do Incra em proceder com a conclusão do processo de titulação, independente se a decisão administrativa é positiva ou negativa, enseja penalização por prática de improbidade administrativa. Exemplos de retardo na prática de atos públicos não faltam, como pode ser evidenciado nos processos nº 00168082820134013600, nº 1033065-71.2018.4.01.0000, nº 00017478320154013301 e nº 00044059120134013902, quase todos com retardo na confecção dos relatórios técnicos de identificação e delimitação - RTID ou de sua devida publicação.

O Poder Judiciário, em vários momentos analisou e julgou a obrigatoriedade de o Poder Público ter a obrigação de cumprir as normas Constitucionais relativas ao reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos.

Destacamos a seguir alguns elementos fundamentais que não deixam margem a qualquer dúvida sobre este entendimento.

Antes de tudo frisa-se que um dos argumentos mais utilizados pelo poder público para não cumprir suas obrigações é assim chamada: “reserva do possível”, isto é a alegação que a norma não seria passível de cumprimento. Apesar de reconhecer como válida em algumas situações específicas estas situações, este argumento

não pode ser utilizado para negar direitos fundamentais.

Outro argumento muito utilizado pelo Poder público é que: “a procedência do pedido ofenderia o princípio da separação dos poderes, bem como atingiria o direito à segurança jurídica e restringiria a capacidade de atuação da Administração Pública, submetendo questões de mérito administrativo ao Poder Judiciário” (Processo 0006478-69.2013.403.6104 relativo a Comunidade Remanescente de Quilombo de Pedro Cubas (São Paulo). Na sentença de primeiro grau ficou consagrado que: “é possível o controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário em caso de ilegalidade ou abuso de poder, não representando ofensa ao princípio da separação dos Poderes, sendo vedada apenas sua incursão no mérito administrativo”. Por isso: “não é razoável uma demora de aproximadamente 11 (onze) anos para sua conclusão [do RTID]”.

Ainda mais que esta demora gera graves prejuízos aos quilombolas pois: “vivem as incertezas e inseguranças decorrentes da falta de definição quanto à titularidade das áreas por si reivindicadas” (Ação Civil Pública n.º 0004405-91.2013.4.01.3902).

A insegurança gerada pela demora é, também, descrita na AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5001551-60.2015.4.04.7111/RS:

deve-se considerar que a pendência de definição acerca da delimitação da área em questão gera instabilidade e insegurança para a comunidade quilombola, na medida em que o andamento do processo em questão repercute diretamente no futuro dessas famílias, circunstância que, por si só, impõe seja dado regular andamento do processo administrativo.

No caso da comunidade Alto Trombetas (PA), comentado acima não é suficiente alegar “falta de recursos” como justificativa. Observa-se que o juiz da Comarca de Santarém tinha definido em sua sentença como “ilícita” a omissão do Poder Público: “omissão da Administração em prosseguir com o processo administrativo relativo à regularização da área, torna-se possível a intervenção judicial, eis que a *conduta se transfigurou em ato ilícito* (grifo nosso). O TRF 1 manteve a decisão do juiz de primeiro grau considerando que: “configura mora da Administração e autoriza o Poder Judiciário a estipular prazo razoável para a conclusão do procedimento porque *não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a finalização dos atos de sua responsabilidade*, tendo em vista o *direito dos administrados ter seus requerimentos apreciados em tempo razoável* (grifo nosso).

Diante desta morosidade o TRF 1 condenou a omissão e morosidade do INCRA e consagrou que cabe ao Poder

Judiciário determinar que um direito constitucional seja efetivado:

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* (Apelação Cível 0001207-36.2015.4.01.3818-MG) (grifo nosso).

Neste mesmo processo é citada uma decisão muito importante na garantia do direito das comunidades quilombolas e na obrigação do Poder Judiciário intervir quando o Poder Executivo não cumprir com suas obrigações:

I - A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades de quilombolas.

(Ap 00040126420114013700, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:23/05/2017).

As decisões acima mostram como não só o TRF1, mas outros Tribunais reconhecem a possibilidade de o Poder

Judiciário intervir nos processos administrativos determinando sua conclusão para garantir um direito previsto pelas Constituição e prevenindo situações de insegurança jurídica.

Em sede de finalização, elencamos julgados importantes

PROCESSO	EMENTA DA/O SENTENÇA/ACÓRDÃO
<p>6ª Turma TRF-1ª Região</p> <p>Apelantes: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e União Federal</p> <p>Apelado: Ministério Público Federal</p> <p>Informações: <a href="http://processual.trf1.jus.br/">http://processual.trf1.jus.br/</a></p> <p>Data: 16/05/2016</p> <p>Comunidade Quilombola: Alto Trombetas (PA)</p>	<p>VI – Não cabe ao Poder Público invocar a cláusula da reserva do possível com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, salvo nas hipóteses de justo motivo objetivamente comprovado, o que não é o caso dos autos em que os Recorrentes apenas suscitam inviabilidade orçamentária de acordo com seu juízo de conveniência e oportunidade, sem demonstrar, mediante detalhamento orçamentário, a impossibilidade de cumprir com sua obrigação constitucional de promover os atos necessários à conclusão ou definição do procedimento administrativo instaurado para identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003.</p> <p>VII – A despeito do conflito de interesses advindo da titulação da propriedade de comunidades remanescentes de quilombo alegadamente sobreposta à área de preservação ambiental, o lapso temporal de mais de oito anos de trânsito do processo no âmbito da Câmara de Conciliação de Arbitragem da Administração Federal, sem que se aponte solução definitiva no horizonte administrativo, configura mora da Administração e autoriza o Poder Judiciário a estipular prazo razoável para a conclusão do procedimento, porque não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a finalização dos atos de sua responsabilidade, tendo em vista o direito dos administrados ter seus requerimentos apreciados em tempo razoável, a teor do</p>

	<p>art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, segundo o qual “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”. A propósito, o princípio da razoável duração do processo, proveniente da Emenda Constitucional nº 45/2004, harmoniza-se com a cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) e da eficiência (art. 37, caput, CF). Além disso, ostenta prerrogativa de cláusula pétrea, é autoaplicável e almeja impedir que decisão tardia converta-se em injustiça. Ademais, está previsto no art. 8º do Pacto de São José da Costa Rica e é tutelado pela Excelsa Corte ao assentar que “O direito ao julgamento, sem dilações indevidas, qualifica-se como prerrogativa fundamental que decorre da garantia constitucional do “due process of law”.” (HC 83773, Relator: Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ 06-11-2006 PP-00049).</p>
<p>2ª Vara Federal de Santarém  Ação Civil Pública n.º 0004405-91.2013.4.01.3902  Autor: Ministério Público Federal.  Réu: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Fundação Cultural Palmares e União Federal.  Informações: <a href="http://portal.trf1.jus.br/">http://portal.trf1.jus.br/</a>  Data da decisão: 24/02/2015  Comunidade Quilombola: Alto Trombetas (PA)</p>	<p>Requer a condenação das rés a dar continuidade às atividades de regularização da terra quilombola. Tal pedido deve ser acolhido, conforme exposto no precedente acima transcrito, em razão da mora ora reconhecida, sendo fixado o prazo de dois anos para conclusão das tratativas, conforme requerido na inicial. (. . .)  É o que ocorre no caso. O ato ilícito, consistente na mora para conclusão do processo de titulação, está demonstrada, conforme exposto acima. Também o resultado lesivo às comunidades remanescentes de quilombos, cujos integrantes vivem as incertezas e inseguranças decorrentes da falta de definição quanto à titularidade das áreas por si reivindicadas.</p>
<p>Caso Charco (São Vicente Ferrer-MA)   ACÓRDÃO  5ª Turma TRF-1ª Região  Apelantes: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)  Apelado: Ministério Público Federal (MPF)  Informações: <a href="http://processual.trf1.jus.br/">http://processual.trf1.jus.br/</a>  Data: 03/05/2017</p>	<p>CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE.  I – A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do</p>

Comunidade Quilombola: Charco (MA)

Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades de quilombolas.

II – 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.

III – Na hipótese dos autos, 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.

IV – Apelação e remessa oficial desprovida. Sentença confirmada.



## 5. Conclusões

Inicia-se a presente conclusão pela verificação do elemento território, este, apresentando-se como meio de difusão da cultura quilombola e instrumento material e imaterial da perpetuação da memória, credos, costumes, laços familiares, modo de produção agrícola, entre outros. Além disso, o território singulariza a luta das comunidades remanescentes de quilombolas, especialmente quanto a garantia do direito ao meio ambiente cultural equilibrado; o respeito à liberdade de culto e religião; liberdade e preservação da economia familiar, bem como manutenção

da moradia dos quilombolas por meio da propriedade/posse coletiva de determinado imóvel rural.

Abrindo janelas à perspectiva jurídica, constatou-se a existência de vasta legislação destinada à capilarização e instrumentalização do instituto da titulação dos territórios quilombolas, a exemplo dos dispositivos legais citados na parte 2 (dois) da NT. No entanto, o referido conjunto legal carece de eficácia jurídica, prova da afirmação são os casos estudados na NT, ficando mais nítido no Caso Mato Grosso, o qual - mesmo após 30 (trinta) anos da

Constituinte - não há nenhum território quilombola totalmente titulado pelo INCRA, no Estado do Mato Grosso, apesar dos apelos jurídicos das comunidades, externalizados por meio de processos judiciais ajuizados em face dos organismos governamentais envolvidos.

A insuficiência de eficácia jurídica é notada na letargia na execução de procedimentos administrativos da Autarquia responsável pela titulação, representando um verdadeiro movimento sistêmico e criminoso, de obstaculização imposto por atores políticos, econômicos e sociais quando se trata da consolidação do direito de propriedade das comunidades remanescente de quilombola. A Instrução Normativa INCRA nº 57/2009, é um dos exemplos da política de obstaculização, pois nela há contida normatizações com exaustivos procedimentos que, por vezes, inviabilizam ou atrasam o reconhecimento do direito de propriedade quilombola, como pode ser visualizado nos quadros da NT pertinentes aos Casos Marajó e Mato Grosso.

A demora e a falta de respeito quanto à razoável duração dos processos de titulação, revelam quase uma política de estado pelo retardamento do reconhecimento do direito de propriedade. A afirmativa é forte, mas é o que pode ser extraído dos processos judiciais analisados na NT, visto que a ampla maioria dos

processos, como pode ser constatado na parte 3 (três), em média duram mais de 10 (dez) anos para serem concluídos. Alguns chegam há 15 (quinze) anos sem sequer terem chegado na fase da confecção do RTID.

Notou-se, em sede de análise processual, que o principal entrave na titulação é a morosidade na confecção do RTID. Na NT não se discute a falta de importância do RTID, pelo contrário, o RTID é um importante elemento de identificação do evento social a ser analisado. O problema perpassa pela falta de vontade política no fornecimento de subsídios adequados à estrutura do INCRA. Tal afirmativa revela um cenário obscuro da administração pública, onde se sucateiam instituições para retardarem a implantação de direitos individuais e coletivos por vontade política, o que beira a existência dos crimes de improbidade administrativa e prevaricação.

Constatou-se a morosidade dos processos administrativos dos 7 (sete) casos elencados na NT, desaguando na violação dos direitos humanos dos membros das comunidades requerentes. Os processos judiciais também restaram morosos quanto à prestação jurisdicional e guarda de direitos, retardando a formação de uma jurisprudência favorável às comunidades violentadas. De outra sorte, verificou-se a existência de julgados mais céleres como pode ser constatado nos processos, quais

sejam: ACP nº 0006478-69.2013.403.6104, julgada pela 1ª Vara Federal de Registro de São Paulo; ACP nº 5001551-60.2015.4.04.7111/RS, julgada pela 1ª Vara Federal de Santa Cruz do Sul do Rio Grande do Sul, e Apelação Cível nº 0001207-36.2015.4.01.3818/MG, julgada pela Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Todos revestidos de legalidade jurídica para a constituição de uma jurisprudência modelo; modelo por sua sensibilidade; modelo pela precisão e modelo pela sua efetivação de direitos.

Só pesando os dois grupos processuais tratados na presente NT - quais sejam: grupo tratado no tópico três e os processos tratados residualmente ao decorrer do texto, como os citados no parágrafo anterior - pode-se concluir que existem órgãos judiciais que julgam e reconhecem direitos mais rapidamente do que outros. Por fim, a NT não tem a finalidade de esgotar as vias de debate/reflexões quanto a demora na titulação, colocando-se à disposição para servir como instrumento de partida para a localização jurídica dos problemas concernentes a demora na titulação de territórios das comunidades remanescentes de quilombolas.

Finaliza-se mostrando como, em vários processos em tramitação em Tribunais espalhados pelo Brasil, o Poder

Judiciário intervêm para garantir a finalização dos processos.



## RECOMENDAÇÕES

RTID: Abertura de edital público para contratação de profissionais/empresas privadas vinculados (as) a ABA ou instituições afins, para acelerar a confecção do RTID de comunidades;

RTID: Sugerir a alteração da legislação no sentido de incluir na Instrução Normativa INCRA nº 57/2009, a possibilidade de as comunidades remanescentes de quilombo contratarem, facultativamente, a sua própria equipe científica para acelerar o processo de elaboração do RTID;

Demora: Ingressar com Reclamação Constitucional em face da Instrução Normativa INCRA nº 57/2009 por violação ao disposto no Art. 68, do ADCT, no tocante a exigência de emissão de certificado de reconhecimento por parte da Fundação Cultural Palmares, em que pese a legislação constitucional expressar, taxativamente, que o estado tão somente reconhece direitos;

Demora: Abertura de processos de improbidade administrativa em face dos gestores do INCRA por descumprimento dos princípios da administração pública, conforme preceitua a Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;

Demora: Construir tese jurídica quanto a pacificação da aplicação de multa nos casos envolvendo demora na conclusão do processo de titulação objeto da NT, como pode ser extraído dos processos tratados no penúltimo parágrafo da conclusão da NT.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Povos e comunidades tradicionais atingidos por conflitos de terra e atos de violência**. In COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no Campo 2009. São Paulo: Expressão Popular. 2010. pp. 64-71.

ALMEIDA, Dom Lourenço de. **Regimento dos Capitães do Mato de 17 de dezembro de 1722**, disponível em [http://lhs.unb.br/atlas/Regimento\\_dos\\_Capit%C3%A3es\\_do\\_mato,\\_17/12/1722](http://lhs.unb.br/atlas/Regimento_dos_Capit%C3%A3es_do_mato,_17/12/1722).

ALVES, Suely. **Tese de doutorado NOSSO CANTO É AQUI!** “Quilombolas de Santa Maria do Tracuateua frente a interesses do poder privado em Jambuaçu/Pará.

BRASIL. **Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em 02 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.353**, de 13 de maio de 1888. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm). Acesso em 22 nov. 2020.

BRASIL. 1988. **"Ato das Disposições Constitucionais Transitórias"**, promulgado em 5 de outubro de 1988", art. 68.

BRASIL. 1988. **Constituição Federal**. Aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. Decreto nº 10.088/2019, de 05 de novembro de 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. Instrução Normativa INCRA nº 57/2009, de 20 de novembro de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. Instrução Normativa INCRA nº 72/2012, de 17 de maio de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239 Distrito Federal. 08/02/2018. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Acesso em 30 de jun. de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação em sede de Ação Civil Pública n 0032726-45.2013.4.01.3900. Brasília, DF. Disponível em <https://pje2g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=120607&ca=9c845b44ef1f71f2333ddd20254dbdd0b862172748>

e14ae8b7d2a60abe52fdd66daf446ee706b563ad733435263f7f38>. Acesso em: 28 de fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação em sede de Ação Civil Pública n 0016808-28.2013.4.01.3600.** Brasília, DF. Disponível em <<https://pje2g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=356918&ca=169dcb82d8cd5e8333ddd20254dbdd0b862172748e14ae8b7d2a60abe52fdd66daf446ee706b563ad733435263f7f38>>. Acesso em: 28 de fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo de Instrumento em sede de Ação Civil Pública n 1033065-71.2018.4.01.0000.** Brasília, DF. Disponível em <<https://pje2g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=120607&ca=9c845b44ef1f71f2333ddd20254dbdd0b862172748e14ae8b7d2a60abe52fdd66daf446ee706b563ad733435263f7f38>>. Acesso em: 28 de fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação em sede de Ação de Reintegração de Posse n 0001747-83.2015.4.01.3301.** Brasília, DF. Disponível em <<https://pje2g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=915221&ca=6be3cc5905dbe02f333ddd20254dbdd0b862172748e14ae8b7d2a60abe52fdd66daf446ee706b563ad733435263f7f38>>. Acesso em: 28 de fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação em sede de Ação Civil Pública n 0004405-91.2013.4.01-3902.** Brasília, DF. Disponível em <<https://pje2g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=872925&ca=81e1c5a29e121b53333ddd20254dbdd0b862172748e14ae8b7d2a60abe52fdd66daf446ee706b563ad733435263f7f38>>. Acesso em: 28 de fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação em sede de Ação Civil Pública n 0004405-91.2013.4.01-3902.** Brasília, DF. Disponível em <<https://pje2g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=872925&ca=81e1c5a29e121b53333ddd20254dbdd0b862172748e14ae8b7d2a60abe52fdd66daf446ee706b563ad733435263f7f38>>. Acesso em: 28 de fev. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa INCRA nº 73/2012**, de 17 de maio de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. **Portaria FCP nº 98/2007**, de 26 de novembro de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.



BRASIL. 2018. Informativos do Supremo Tribunal Federal. STF. Plenário. **ADI 3239/DF**, rel. orig. Min. Cezar Peluso, red. p/ o ac. Min. Rosa Weber, julgado em 8/2/2018 (Info 890).

CUCHE, Denys. **A noção de Cultura nas Ciências Sociais**. Bauru: EDUSC, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 15ª ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2015.

OLIVEIRA, Osvaldo Martins de. **O projeto político do território negro de retiro e suas lutas pela titulação das terras**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. 2005.

SALLES, Vicente. **Vocabulário Crioulo. Contribuição do negro ao falar regional amazônico**. Belém: IAP, Programa Raízes. 2003.

TRECCANI, Girolamo Domenico. BENATTI, José Heder. MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes. **Agravamento da violência no campo: reflexões sobre a política de regularização fundiária**. In CPT Nacional. Conflitos no Campo: Brasil 2020. Goiânia, CPT. 2021. pp. 112-123.

## **Realização**

**UFPA / ICJ / PPGD / CIDHA**

**Termo de Cooperação Técnica, Científica e Acadêmica entre a UFPA e a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria da República – Brasília – D.F.**

## **Financiamento**

**Climate and Land Use Alliance – CLUA.**

