

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA VARA FEDERAL DA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTARÉM/PA**

1. “os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios” (art. 13 da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 143, de 20/06/2002).

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio da Procuradora da República subscritora da presente, com fundamento nas suas atribuições constitucionais e legais, com base no Inquérito Civil Público nº 2174/2002-21 anexo, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de decisão liminar

em desfavor do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA**, autarquia federal, representada pela Procuradoria Federal Especializada, com endereço para citação na SBN Qd. 01 Bloco D - Edifício Palácio do Desenvolvimento, CEP: 70.057-900, Brasília-DF, do **ICMBio** com endereço para citação na EQSW 103/104, Bloco “C”, Complexo Administrativo, Setor Sudoeste, CEP 70.670-350 Brasília – DF, da **Fundação Cultural Palmares – FCP**, representada por sua Procuradoria Geral com endereço na Quadra 601 Norte – SGAN – Lote L CEP: 70830-010 – Ed. ATP – Brasília/DF e da **UNIÃO**, ente federativo, representada

pela Procuradoria da União, com endereço para citação na Travessa Moraes Sarmiento, nº 480 - Santa Clara, Santarém/PA, CEP: 68.005-360, pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

I

DOS FATOS

1. ASPECTOS HISTÓRICOS

Uma das ideias em prol da conclusão do processo inacabado da abolição e reparação da dívida histórica na questão do negro no Brasil foi o reconhecimento da propriedade dos remanescentes de quilombos sobre suas terras.

O direito de propriedade das populações não integradas na comunhão nacional sobre as terras que tradicionalmente ocupam já era reconhecido pelo art. 11 da Convenção 107/57 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, promulgada pelo Decreto 58.824/66, sendo certo que, à época, uma vez aprovados pelo Poder Legislativo, os tratados e convenções internacionais ingressavam no ordenamento jurídico pátrio com status de lei (art. 74, alínea “d”, da Constituição da República de 1937).

Proposta do Movimento Negro à Assembleia Nacional Constituinte, convertida no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988, tal direito apenas foi contemplado com efetividade após sua regulamentação, contida ao máximo pelas forças conservadoras da elite brasileira. Primeiramente, adveio o tímido Decreto nº 3.912/01 e depois veio a lume o Decreto nº 4.887/2003.

Assim é que o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reza que:

“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.”

2. SITUAÇÃO ATUAL

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 25 anos, a questão quilombola “não aconteceu”, não tendo o direito fundamental sido realizado, efetivado.

É que nesses **25 anos**, conforme dados oficiais minudentemente relatados nos documentos anexos, apenas **139 títulos** foram expedidos, dos quais somente **31 foram expedidos pelo INCRA**, enquanto existem hoje **1.286 processos abertos** na autarquia federal. Ou seja, o INCRA concluiu **apenas 2,41%** da regularização quilombola a ser feita¹ (vide **DOC. 05**).

No caso que se submete à apreciação judicial, observa-se que desde 2004 houve o requerimento de titulação feito ao INCRA, apenas em 2011 é que se mencionou a conclusão do relatório técnico de identificação e delimitação - RTID e, desde o ano de 2011, o RTID está pronto para publicação, tendo sido estagnado no INCRA (sede) desde 2011, conforme documento dos autos (fl. 322, do ICP em anexo).

Ademais, importante destacar que, da leitura dos documentos em anexo a esta petição (DOC. 02), o território de ocupação e pertencimento dos quilombolas do Alto Trombetas, está situada na FLORESTA NACIONAL SARACÁ TAQUERA e na REBIO TROMBETAS, e é ancestral. Contudo, o fato de populações tradicionais ocuparem o território da Amazônia Legal foi e tem sido constantemente ignorado pela política de criação de Unidades de Conservação e do próprio Serviço Florestal Brasileiro, fato este que é objeto de pelo menos dois inquéritos civis públicos no MPF (ICP 647/2009-16) e (ICP 685/2006-18). A adaptação do Plano de Manejo da unidade de conservação para contemplar o uso de recursos naturais pelas comunidades 'invisíveis' vem sendo acompanhada desde o ano de 2002 (ICP 2174/2002-21, autos anexos).

O procedimento de titulação relativo à comunidade do Alto Trombetas foi aberto no INCRA no ano de 2004 (Processo nº 54100.002189/2004-20). Tendo em vista tal fato, qual seja, de já terem se passado quase 10 anos da abertura do procedimento de titulação, o INCRA vem constantemente informando que o RTID se encontra em Brasília (fls. 322), havendo se esgotado o encaminhamento da Superintendência local sobre o assunto. Ora, desde 2008 foi constituído Grupo de Trabalho para produção do relatório (fls. 283 e 284) e desde 2011 o INCRA vem informando que o RTID da Comunidade de Alto Trombetas está pronto (fls. 322).

De se ressaltar ainda, que o presente procedimento de titulação está paralisado, pela reiterada mora do INCRA na regularização fundiária das terras quilombolas (conforme bem explicado abaixo) e pela existência de sobreposição do território de pretensão quilombola ao território da unidade de Conservação Floresta Nacional Saracá Taquera e da Reserva Biológica do Rio Trombetas (fato supra

¹ Vide nota técnica dos servidores do INCRA que tratam explicitamente da mora da autarquia nas titulação quilombola (doc 01). Vide também DOC 05.

mencionado, doc. 02). Da análise dos documentos anexos a esta inicial (DOC 03, A-Q), observa-se que a situação está na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal desde o ano de 2007 (vide número do processo: 00400.007270/2007-13). Ainda da análise dos documentos referidos, observa-se que desde novembro de 2011 (doc. 03-A), vem-se marcando reuniões sobre o tema, de forma que ICMBio, INCRA Fundação Cultural Palmares (FCP), Ministério de Desenvolvimento Agrário e Ministério de Meio Ambiente e Secretaria Especial de Políticas de Proteção e Igualdade Racial (SEPPIR) possam **chegar a alguma solução sobre o problema de incidência do território quilombola sobre as unidades de conservação.**

Ocorre que a publicação do RTID, cuja atribuição sempre foi da Superintendência local, **não implica em qualquer problema relativamente aos limites da Flona, uma vez que manifesta apenas um passo anterior à manifestação dos demais órgãos e entidades da Administração Federal, conforme se observa do art 9º do Decreto nº 4887/03².** Assim, não existe necessidade de se aguardar uma composição entre os

² Art. 7º **O INCRA, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes**

informações: I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos; II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel; III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

§ 2º O INCRA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada.

Art. 8º **Após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas**

competências:

I - Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional - IPHAN;

II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

III - Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI - Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. **Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.** (grifamos)

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.

órgãos mencionados para o problema de sobreposição do território quilombola e das unidades de conservação, uma vez que a publicação do RTID precede à manifestação dos órgãos e entidades interessadas, conforme dispõe o Decreto referido. Em verdade, esta pendência de composição administrativa vem sendo utilizada para estagnar o procedimento para concretização do direito fundamental e coletivo, provocando uma situação que não pode se estender *ad eternum* – a de tentativa de composição entre INCRA e ICMBio, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Meio Ambiente,- na mesa de negociação da AGU. Esta tentativa de composição, sob pena de se traduzir como um empecilho à concretização de direitos fundamentais, deve ter um termo, de forma a que se chegue a uma conciliação ou não.

Importante destacar, por fim, que na área de pertencimento quilombola, onde de fato habitam estes remanescentes quilombolas, existe um Platô objeto de licenciamento ambiental e explorado pela Mineradora Rio do Norte- MRN. Referida Mineradora já explora o subsolo da FLONA SARACÁ TAQUERA desde 1970 e desde o ano passado vem efetuando trabalhos de pesquisa para a exploração da bauxita na área de perambulação quilombola.

A este respeito, em outubro deste ano, este MPF recomendou a aplicação de consulta prévia, prevista na Convenção 169, aos comunitários antes da realização de pesquisas da MRN na região, porque são proprietários superficiários de fato, ainda que haja uma mora no reconhecimento e na titulação destas comunidades. Diante deste processo de consulta que se quer efetivar – e a Fundação Palmares é quem irá providenciar sua concretização -, é de curial importância que as comunidades quilombolas do Alto Trombetas possam ter oficialmente previsto e publicado sua pretensão ao território referido, a fim de que possam ter seus direitos relacionados ao território devidamente respeitados, sobretudo os direitos de superficiários na exploração da lavra.

II

Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

DO DIREITO

1. DO DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DOS QUILOMBOLAS ÀS SUAS TERRAS

O direito de propriedade dos remanescentes de quilombos sobre suas terras é um direito constitucional fundamental, necessário para assegurar existência digna, livre e igual. É direito coletivo conferido em função da qualidade da comunidade de remanescente de quilombos. Neste diapasão, o título da propriedade somente pode ser coletivo e pro indiviso. O direito também é inalienável, indisponível, imprescritível e impenhorável (art. 17 do Decreto nº 4.887/03), à semelhança do que ocorre com as terras indígenas (art. 231, § 4º, CR).

A norma do art. 68 do ADCT emana do poder constituinte originário, que é ilimitado, incondicionado e primário, ou seja, que tudo pode. Esta norma tem o condão de reconhecer a propriedade das terras, sendo o processo administrativo, e eventualmente o judicial, declaratórios deste direito, com efeitos retroativos (*ex tunc*). Nesta linha, a posse da comunidade, mesmo antes de concluída a regularização, é de boa-fé e com base em justo título, fundada no direito de propriedade, o que a protege de demandas tanto possessórias como reivindicatórias. O reconhecimento da propriedade da comunidade, traço peculiar desse direito, também equivale a uma aquisição originária para todos os efeitos civis, suplantando quaisquer direitos anteriormente adquiridos pelos remanescentes com base nos mesmos fundamentos, como o reconhecimento de “Terras de Preto”.

Mas o direito dos remanescentes de quilombos sobre suas terras não se identifica com os institutos tradicionais civilistas, não se aplicando a eles a disciplina comum dos Direitos Reais do Código Civil e da proteção possessória do Código de Processo Civil. Trata-se de posse e propriedade tradicionais, institutos de Direito Constitucional, como bem fixou o Supremo Tribunal Federal em relação aos direitos dos índios às suas terras:

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

Nada obstante, prevaleceu no âmbito federal o entendimento da necessidade de desapropriação das áreas. Os direitos incidentes sobre terras de quilombo, se não forem nulos, não estiverem prescritos, não tiverem sofrido pronunciamento de comisso ou não tiverem perdido a eficácia, serão desapropriados mediante indenização, por interesse social, com fundamento no art. 13 do Decreto nº 4.887/03. Apesar de se tratar de desapropriação para fins de proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º, CR), chegou-se a pensar na adoção da desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184, CR), concluindo-se pela adoção da chamada desapropriação por interesse social genérico, com base na Lei nº 4.132/62.

A regularização de terras de comunidades tradicionais é encarada pelo Supremo Tribunal Federal como “CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL”. Mesmo tratando de demarcação de terras indígenas, os entendimentos são absolutamente aplicáveis às terras quilombolas:

“Os arts. 231 e 232 da Constituição Federal são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o protovalor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas. No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não-índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica” (Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol - Pet 3388 / RR, Min. CARLOS BRITTO, 19/03/2009).

Verifica-se, portanto, que a relação entre o quilombola e a terra não pode ser regida pelas normas do Código Civil, uma vez que extrapola a esfera privada, pois não é uma utilização para simples exploração, mas para a sobrevivência física e cultural. Assim, toda a área utilizada em qualquer manifestação cultural, os locais de caça, pesca e cultivo, ou seja, todas as atividades de manutenção de sua organização social e econômica é que determinam a posse e propriedade das terras.

Assim é que o constituinte atribuiu ao Estado brasileiro (União, Estados e Municípios) o poder-dever de regularizar as terras dos remanescentes de quilombos, bem como protegê-las, inclusive seus bens. O processo de regularização é o meio

administrativo para explicitar os limites do território tradicionalmente ocupado, sendo dever do Estado brasileiro: a) resgatar uma dívida histórica com os primeiros habitantes destas terras; b) propiciar as condições fundamentais para a sobrevivência física e cultural desses povos; e c) preservar a diversidade cultural brasileira.

2. DO DIREITO DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOS NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Estabelecem os artigos 13 e 14 da Convenção OIT nº 169, de 07/06/89, que ingressou no ordenamento jurídico brasileiro mediante o Decreto Legislativo nº 143, de 20/06/2002, abaixo transcrito:

“PARTE II – TERRA

Artigo 13

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

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

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

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

Ressalte-se aqui que as comunidades quilombolas estão absolutamente abrangidas pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata dos povos indígenas e tribais.

A verdade é que o fato de haver disciplinas jurídicas para índios, para quilombolas e para outras populações tradicionais não coincidentes não tem o condão de infirmar a constatação de que se tratam todos estes grupos de povos tradicionais em sentido amplo. Ainda, os povos tradicionais se enquadram perfeitamente no conceito de povos tribais contido no art. 1º da Convenção 169 da OIT:

“1. A presente convenção se aplica:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.”

O critério fundamental para determinar se um grupo se enquadra na abrangência da referida convenção é a consciência de sua identidade indígena ou tribal (item 2 do art. 1º da referida Convenção).

A Organização Internacional do Trabalho, organização internacional especializada de vocação universal³, criada pelo Tratado de Versalhes de 1919, organização especial das Nações Unidas a partir de 1946, passou a tratar da questão dos povos tradicionais a partir de investigações que fez sobre a situação de trabalhadores indígenas.

A Convenção 107 da OIT, de 1957, veiculava a visão integracionista, propagando a incorporação de povos “menos desenvolvidos” à “comunhão nacional”, inspirando nosso Estatuto do Índio - Lei nº 6.001/73. A Convenção 169 da OIT, de 1989, veio superar essa visão, adotando a teoria da relatividade cultural, permitindo o “diálogo de civilizações”, inaugurando o novo paradigma de um Estado pluriétnico, adotado também pela Constituição da República de 1988⁴.

³ ACCIOLY, Hildebrando. SILVA, G. E. do Nascimento e. CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 458-459.

⁴ PEREIRA, Deborah Macedo D. de Britto. O estado pluriétnico. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; BARROSO-HOFFMANN, Maria (Org.). **Além da tutela**: bases para uma nova política indigenista III. Rio de Janeiro: Laced, 2002. p. 41-47.

A ratificação da Convenção 169 da OIT pelo Brasil somente se deu após onze anos de debates parlamentares e extraparlamentares, com alegações de que ela contrariava a Constituição ao prever a propriedade dos povos sobre suas terras, enquanto nossa Carta previa a propriedade da União sobre terras indígenas. Já quanto a proibição de remoção de povos tradicionais, alegou-se, em sentido contrário, que a proteção era inferior àquela prevista na Constituição⁵.

Em verdade, a própria Convenção 169 da OIT prevê em seu art. 34 que sempre prevalecerá a proteção mais ampla do Estado signatário. Assim, o documento internacional funcionaria como um segundo nível de proteção, algo bem natural de se esperar de um tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos - DIDH.

Como bem aponta Flávia Piovesan, o Direito brasileiro adotou um sistema misto, com regime jurídico para tratados internacionais de proteção de direitos humanos diferenciado do regime jurídico para os demais tratados internacionais, por força do art. 5º, §§ 1º e 2º, da Constituição da República⁶.

Diante da controvérsia doutrinária e jurisprudencial em torno da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, a Emenda Constitucional nº 45/2004 veio estabelecer que, para equivalerem a emendas constitucionais, estes tratados deveriam passar pelo mesmo processo de aprovação, ou seja, em cada Casa do Congresso, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Tal modificação não resolveu a polêmica em relação aos tratados ratificados antes da referida emenda constitucional, subsistindo vários entendimentos. Todavia, a decisão proferida no Recurso Extraordinário 466.343, em 2008, rompeu com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, desde 1977, parificava os tratados internacionais às leis ordinárias. A decisão conferiu hierarquia especial e privilegiada, prevalecendo a tese do voto do Ministro Gilmar Mendes de “supralegalidade” dos tratados internacionais de direitos humanos, posicionando-os abaixo da Constituição, mas acima da legislação infraconstitucional⁷.

Essa hierarquia especial e privilegiada enseja a existência do chamado “controle de convencionalidade internacional”, a ser exercido pelos órgãos internacionais de direitos humanos, mas também pelo Supremo Tribunal Federal e

⁵ KAYSER, Helmut-Emanuel. *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual*. Tradução: Maria da Glória Lacerda Rurack, Klaus Peter Rurack. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2010, p. 348-352.

⁶ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 51.

⁷ *Ibidem*, p.57.

demais juízos locais, expurgando normas internas que conflitem com normas internacionais de direitos humanos⁸.

3. DOS TERRITÓRIOS DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS COMO PATRIMÔNIO CULTURAL

A Constituição da República, nos seus arts. 215 e 216, impõe ao Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, com a valorização e a difusão das manifestações culturais populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, em prol da diversidade étnica e regional (art. 215).

O patrimônio cultural brasileiro é definido como conjunto dos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Dentre esses bens estão as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, ficando tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 216).

Não é difícil perceber que os direitos dos povos tradicionais são direitos culturais e suas formas de expressão, seus modos de criar, fazer e viver, suas obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações são bens culturais.

4. DO PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS QUILOMBOLAS

O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, 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. A partir do referido decreto ficou transferida do Ministério da Cultura para o Incra a atribuição para a regularização das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

⁸ RAMOS, André de Carvalho. O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: SARMENTO, Daniel. SARLET, Ingo Wolfgang, coordenadores. *Direitos fundamentais no supremo tribunal federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 19.

É a própria comunidade que se autodenomina remanescente de quilombo, com base na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho. Cabe à Fundação Cultural Palmares emitir uma certidão sobre essa autodefinição. O processo para essa certificação obedece norma específica desse órgão (Portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26/11/2007).

O Inca é a entidade na esfera federal responsável pela regularização quilombola, por meio da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ) e, nas Superintendências Regionais, dos Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas.

Com base na Instrução Normativa 57, do Inca, de 20 de outubro de 2009, cabe às comunidades interessadas encaminhar à Superintendência Regional do Inca do seu estado uma solicitação de abertura de procedimento administrativo, apresentando a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, emitida pela Fundação Cultural Palmares.

A primeira parte dos trabalhos do Inca consiste na elaboração de um estudo da área, destinado à confecção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da terra. Uma segunda etapa é a de recepção, análise e julgamento de eventuais manifestações de órgãos e entidades públicas e contestações de interessados. Aprovado em definitivo esse relatório, o Inca publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. (vide art. 7º e 8º do Decreto 4887/03, c/c IN 57 do INCRA, já mencionados).

A fase seguinte do processo administrativo corresponde à regularização fundiária, com desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território. O processo culmina com a concessão do título de propriedade à comunidade, que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação da comunidade da área, registrado no cartório de imóveis, sem qualquer ônus financeiro para a comunidade beneficiada.

Podemos visualizar as seguintes fases:

FASE	DESCRIÇÃO	ATRIBUIÇÃO	PRAZO
CERTIFICAÇÃO	Caracterização atestada mediante	FCP	-

	antodefinição da comunidade		
ABERTURA	Por requerimento ou de ofício	Superintendência Regional do INCRA	-
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO	Por meio de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID	Superintendência Regional do INCRA	-
PUBLICIDADE	Publicação do RTID e notificação dos interessados, para contestações em 90 dias	Superintendência Regional do INCRA	90 dias
CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES	Para manifestação em 30 dias e para adoção de medidas cabíveis diante de manifestações em também 30 dias	Superintendência Regional (órgãos e entidades listradas) e Presidente do INCRA (outros órgãos e entidades)	30 dias + 30 dias
ANÁLISE DAS CONTESTAÇÕES	Análise em 180 dias, cabendo recurso do julgamento em 30 dias	Comitê de Decisão Regional (contestação) e Conselho Diretor do INCRA (recurso)	180 dias
ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	Análise de incidência sobre unidades de conservação, áreas de segurança nacional, faixa de fronteira, terras indígenas, outros bens públicos ou títulos particulares inválidos em sentido amplo, com a adoção do instrumento jurídico adequado. Ou incidência sobre títulos válidos particulares, com desapropriação	Superintendência Regional do INCRA	-
PUBLICAÇÃO DA PORTARIA	Reconhecimento e declaração de limites da terra quilombola	Presidente do INCRA	30 dias
DEMARCAÇÃO	De acordo com norma técnica e com georreferenciamento	Superintendência Regional do INCRA	-
TITULAÇÃO	Outorga de título à associação da comunidade	Presidente do INCRA	

É preciso ressaltar a importância da fase da ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA que, no caso de exigir desapropriação, vai importar em desdobramentos sérios, como o encaminhamento do processo para expedição de decreto declaratório expropriatório pela Presidência da República e sua judicialização, com o ajuizamento da ação de desapropriação.

5. DA MORA DO ESTADO BRASILEIRO NA QUESTÃO DAS TERRAS QUILOMBOLAS⁹

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 25 anos, a questão quilombola “não aconteceu”, não tendo o direito fundamental sido realizado, efetivado.

É que nesses **25 anos**, conforme dados oficiais minudentemente relatados nos documentos anexos, apenas **139 títulos** foram expedidos, dos quais somente **31 foram expedidos pelo INCRA**, enquanto existem hoje **1.286 processos abertos** na autarquia federal. Ou seja, o INCRA concluiu **apenas 2,41%** da regularização quilombola a ser feita (vide DOC. 05).

Se não bastasse, essa atuação do Estado brasileiro, que já vinha extremamente lenta, conseguiu ainda sofrer uma desaceleração. De 2010 a 2013 o número de publicações de RTIDs e de Portarias de Reconhecimento vem caindo vertiginosamente. **Em 2010 foram publicados 27 RTIDs e 10 Portarias, enquanto em 2013, 1 RTID e 3 Portarias (vide DOC 06).**

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

Conforme levantamento detalhado de dados do sistema do INCRA, alguns processos simplesmente são paralisados em algum setor, por tempo jamais observado.

A visão geral revela o seguinte quadro: “36 processos (22% dos 164 processos que tramitam na autarquia em alguma fase) encontram-se no INCRA Sede paralisados ou com tramitação atrasada. Isto significa que mais de um quinto da produção da Autarquia – que já é extremamente baixa devido ao sucateamento do serviço público e, em especial, no INCRA, do setor quilombola – está injustificadamente paralisada por decisão ou omissão política do governo.”

⁹ Estudo completo feito em RELATÓRIO TÉCNICO N°117/2013, produzido pelo MPF (DOC 07)

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

A segunda razão é ainda mais singela: o Ministério Público Federal não requer judicialmente decisão neste ou naquele sentido, mas apenas decisão que 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 e estancar tamanha inconstitucionalidade. Pelo contrário. Exatamente para situações como a destes autos

o legislador constituinte estabeleceu que “nenhuma lesão ou ameaça de lesão será excluída do Poder Judiciário” (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal). O controle judicial dos atos administrativos é reconhecido pela unanimidade da doutrina, e a constatação de que a hipótese em testilha contempla um legítimo caso de silêncio administrativo (que é fato e não ato) nem por isso afasta o controle jurisdicional.

A esse respeito, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Decorrido o prazo legal previsto para a manifestação administrativa, se houver prazo normativamente estabelecido, ou, não havendo, se já tiver decorrido tempo razoável, o administrado poderá, conforme a hipótese, demandar judicialmente:

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 assine 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, p. 380)

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

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

O silêncio administrativo e a mora estatal são objetos desta Ação Civil Pública. Mas não são os únicos. Isso porque a atuação judicial seria demoradamente compartimentalizada a ponto de impedir o sucesso da pretensão no mundo dos fatos. Ou seja, o acolhimento do pedido implicaria a transposição de apenas uma fase do procedimento administrativo previsto no Decreto nº 1.775/96, mas não o encerraria por completo. Logo, considerando a desvalada intenção em não concluir o procedimento (repita-se, em claro menosprezo aos interesses e direitos postos em

litígio), não é desarrazoado supor que o silêncio poderá restabelecer-se imediatamente na fase seguinte do *iter* procedimental.

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

Poder-se-ia argumentar, é verdade, que a decisão não pode abarcar possível e eventual silêncio administrativo ainda não ocorrido. Sucede que a mora caracterizou o presente feito administrativo, recomendando medida **inibitória** para que as omissões não se repitam e os prazos – todos eles – sejam observados 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:

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

É a repetição do ilícito (mora), portanto, que alicerça o pedido do Ministério Público Federal em estender eventual mandamento judicial também à União, para que esta observe fielmente os prazos legais e conclua, assim, o procedimento que se arrasta por vários anos.

Ressalte-se que outro não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça que, ao encampar toda a tese supracitada, fixou o prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses para a conclusão geral do procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, processo, quiçá, mais complexo:

“RECURSO ESPECIAL Nº 1.114.012 - SC (2009/0082547-8)

RELATORA : MINISTRA DENISE ARRUDA

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRENTE : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

PROCURADOR : EDUARDO DE MOURA MENUZZI E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE.

(...)

2. O aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que é possível a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para que o Poder Executivo proceda à demarcação de todas as terras indígenas dos índios Guarani.

3. A demarcação de terras indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. O procedimento de demarcação de terras indígenas é constituído de diversas fases, definidas, atualmente, no art. 2º do Decreto 1.775/96.

4. Trata-se de procedimento de alta complexidade, que demanda considerável quantidade de tempo e recursos diversos para atingir os seus objetivos. Entretanto, as autoridades envolvidas no processo de demarcação, conquanto não estejam estritamente vinculadas aos prazos definidos na referida norma, não podem permitir que o excesso de tempo para o seu desfecho acabe por restringir o direito que se busca assegurar.

5. Ademais, o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela EC 45/2004, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

6. Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação da Terra Indígena Guarani está bem evidenciada, tendo em vista que já se passaram mais de dez anos do início do processo de demarcação, não havendo, no entanto, segundo a documentação existente nos autos, nenhuma perspectiva para o seu encerramento.

7. Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas.

8. "A discricionariedade administrativa é um dever posto ao administrador para que, na multiplicidade das situações fáticas, seja encontrada, dentre as diversas soluções possíveis, a que melhor atenda à finalidade legal. O grau de liberdade inicialmente conferido em abstrato pela norma pode afunilar-se diante do caso concreto, ou até mesmo desaparecer, de modo que o ato administrativo, que inicialmente demandaria um juízo discricionário, pode se reverter em ato cuja atuação do administrador esteja vinculada. Neste caso, a interferência do Poder Judiciário não resultará em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas restauração da ordem jurídica."

(REsp 879.188/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009)

9. Registra-se, ainda, que é por demais razoável o prazo concedido pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição para o cumprimento da obrigação de fazer — consistente em identificar e demarcar todas as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Joinville/SC, nos termos do Decreto 1.775/96, ou, na eventualidade de se concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelas comunidades de índios Guarani na referida região, em criar reservas indígenas, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei 6.001/73 —, sobretudo se se considerar que tal prazo (vinte e quatro meses) somente começará a ser contado a partir do trânsito em julgado da sentença proferida no presente feito.

10. A questão envolvendo eventual violação de preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi examinada pela Corte de origem, carecendo a matéria, portanto, do indispensável prequestionamento.”

6. DO NÃO CABIMENTO DE INVOCAÇÃO DA RESERVA POSSÍVEL E DA EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Como exaustivamente demonstrado na Informação nº 005/2013 anexa, da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República, que analisou os dados orçamentários acerca dos programas de governo concernentes às políticas públicas referentes aos quilombolas, em relação aos recursos previstos, autorizados e executados, não há falta de recursos orçamentários.

Inicialmente, há que se registrar que não há previsão de recursos bastantes a concluir a regularização quilombola no país. E não é só, tal previsão orçamentária vem diminuindo. De acordo com a “EVOLUÇÃO DOS VALORES DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE 2012 A 2013 POR PROGRAMA E AÇÃO”, especificamente em relação ao programa “2034 - ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL”, que inclui as ações “0859 – INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS” e “20T1 – RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS”, verifica-se a impressionante diminuição de recursos na ordem de 45,26, quase metade:

2012	2013	VARIAÇÃO % EM RELAÇÃO AO ANO
-------------	-------------	---

		ANTERIOR
TOTAL AUTORIZADO	TOTAL AUTORIZADO	
105.533.333,00	57.766.682,00	-45,26%

Mas o argumento de que não há falta de recursos, ou melhor, de que não é a falta de recursos a responsável pela paralisação da regularização quilombola se evidencia pelo singelo fato das dotações originalmente previstas nunca serem executadas na sua plenitude, sobrando, todo ano, recursos.

Nos últimos três anos analisados como amostra, nunca se observou a utilização de todo o valor previsto no orçamento, como se vê pelos percentuais entre valor autorizado e valor pago:

2011			
AÇÃO	VALOR AUTORIZADO	VALOR EXECUTADO	PERCENTUAL
INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	24.221.628,00	23.337.115,00	96,34%
RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	6.000.000,00	2.638.235,00	43,97%

2012			
AÇÃO	VALOR AUTORIZADO	VALOR EXECUTADO	PERCENTUAL
INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E	50.000.000,00	4.093.929,00	8,18%

DE TERRAS AOS OCUPANTES DE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS			
RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	6.000.000,00	2.103.735,00	35,06%

2013			
AÇÃO	VALOR AUTORIZADO	VALOR EXECUTADO	PERCENTUAL
RECONHECIMENTO E INDENIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS, EM 2012: 0859 E 20T1	30.500.000,00	1.571.933,00	5,15%

Pela análise do trabalho elaborado, fica claro que não se desconsiderou outros fatores tais como o contingenciamento de recursos, algo não raro de acontecer. Mas é bom ter em mente que o contingenciamento se dá, primordialmente, em função da unidade ordenadora de despesa não apresentar capacidade operacional de realizar a despesa. Somente diante da incapacidade de utilização é que o recurso é destinado para outra área.

Assim, estreme de dúvidas que não estão sendo gastos nem mesmo os recursos já previstos, há que se atribuir a omissão do Incra e União a causa para a paralisação da regularização quilombola.

É bom salientar, por derradeiro, que suposta ausência de recursos ou prioridade na execução de outros serviços também não seriam justificativas razoáveis para a omissão. Em se tratando de realização de direito constitucional fundamental, não se admite tais invocações.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal afasta a escusa da escassez de recursos como óbice à concretização de direitos fundamentais, interpretando a cláusula da reserva do possível em conformidade com a Constituição:

“é que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadão, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da ‘reserva do possível’ – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.” (ADPF 45 MC/DF – Informativo do STF nº 345)

7. DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATO OMISSIVO: DOS DANOS MORAIS COLETIVOS

A indenização de danos por conduta omissiva do Estado funda-se na responsabilidade subjetiva do ente estatal. A responsabilidade subjetiva é caracterizada como a obrigação estatal de indenizar em decorrência de uma conduta contrária ao Direito. Em face da aplicação dos princípios de Direito Público à atuação do Estado, não é necessário a identificação de uma culpa individual. Ocorre a culpa do serviço (*faute du service*) quando este não funciona ou, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado.

Neste sentido, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

“A ausência do serviço devido ao seu defeituoso funcionamento, inclusive por demora, basta para configurar a responsabilidade do Estado por danos daí decorrentes em agravo dos administrados” (Curso de Direito Administrativo. 14. Ed. 2002, p. 862)

Todavia, não se mostra suficiente para a ocorrência da responsabilidade estatal a simples relação entre ausência do serviço e dano ocorrido. Faz-se mister a culpa por negligência, imprudência, ou imperícia do serviço, ensejadores do dano, ou então o dolo, intenção de omitir-se, quando era obrigatório para o Estado atuar e fazê-lo segundo um certo padrão de eficiência capaz de obstar o evento lesivo.

A esse respeito, arremata Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Em síntese: se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando de direito devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos.” (Curso de Direito Administrativo. 14. Ed. 2002, p. 873)

A doutrina citada reflete perfeitamente o caso em tela. Evidentemente, o Estado certamente atuou abaixo dos padrões mínimos de eficiência, consoante tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL, REPOSANBILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO MORTO POR OUTRO PRESO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA. FALTA DE SERVIÇO. CF, ART. 37, § 6º. I. – Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes – a negligência, a imperícia ou a imprudência –, não sendo, entretanto, necessário individualiza-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta de serviço. II- A falta do serviço – ‘faute du service’ dos franceses – não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III- Detento assassinado por outro preso: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, dado que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV- RE conhecido e não provido.” (STF, RE 372472, Ministro Relator Carlos Velloso. Julgamento: 04/11/2003)

Evidencia-se, no caso *sub judice*, o nexo de causalidade entre a ação omissiva do Estado e o dano à comunidade em questão, porquanto a omissão tem impedido o exercício pleno dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Em se tratando de violação de interesses coletivos, **a condenação por dano moral se justifica tão somente pela sua violação**, ou seja, **decorre da própria situação de fato criada pela conduta do agente** – danos *in re ipsa* –, o que torna **desnecessária a prova do efetivo prejuízo**, na medida em que se presume em face da própria lesão aos direitos extrapatrimoniais da coletividade.

Acerca do tema, convém transcrever a lição de XISTO TIAGO DE MEDEIROS NETO¹⁰:

¹⁰ Dano Moral Coletivo. São Paulo, LTr, 2004, p. 134.

“A ampliação dos danos passíveis de ressarcimento reflete-se destacadamente na abrangência da obrigação de reparar quaisquer lesões de índole extrapatrimonial, em especial as de natureza coletiva, aspecto que corresponde ao anseio justo, legítimo e necessário apresentado pela sociedade de nossos dias. Atualmente, tornaram-se necessárias e significativas para a ordem e harmonia social a reação e a resposta do Direito em face de situações em que determinadas condutas vêm a configurar lesão a interesses: juridicamente protegidos, de caráter extrapatrimonial, titularizados por uma determinada coletividade. Ou seja, adquiriu expressivo relevo jurídico, no âmbito da responsabilidade civil, a reparação do dano moral coletivo (em sentido lato)”.

Ainda, CARLOS ALBERTO BITTAR FILHO¹¹ conceitua o dano moral coletivo como:

“injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. (...) Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova da culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (damnum in re ipsa)”. (grifos apostos)

Por sua vez, assim expõe ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS¹²:

“O ponto-chave para a aceitação do chamado dano moral coletivo está na ampliação de seu conceito, deixando de ser o dano moral um equivalente da dor psíquica, que seria exclusividade de pessoas físicas. (...) Devemos ainda considerar que o tratamento transindividual aos chamados interesses difusos e coletivos origina-se justamente da importância desses interesses e da necessidade de uma efetiva tutela jurídica. Ora, tal importância somente reforça a necessidade de aceitação do dano moral coletivo, já que a dor psíquica que alicerçou a teoria do dano moral individual acaba cedendo lugar, no caso do dano moral coletivo, a um sentimento de desapareço e de perda dos valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade.” (grifo aposto)

Nessa esteira, aliás, recentemente o Egrégio STJ reconheceu a possibilidade de fixação de indenização por dano moral coletivo, o qual deve ser aferido *in re ipsa*, como se observa:

“ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO

¹¹ Dano Moral Coletivo no atual contexto brasileiro. Revista de Direito do Consumidor n. 12. São Paulo. Revista dos Tribunais, out-dez, 1994, p. 55.

¹² Ação Civil Pública e o dano moral coletivo. Revista de Direito do Consumidor n. 25, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan-mar, 1998, p. 82.

EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO.

1. **O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.**

2. **O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos.**

3. Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade.

4. Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo.

5. Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatória e restando sem prequestionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão.

5. Recurso especial parcialmente provido.” (REsp 1057274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 26/02/2010) (grifo aposto)

Assim, não há dúvida da possibilidade de fixação de indenização no caso dos autos.

Por fim, deve-se ter em conta que **a reparação pelos prejuízos às coletividades quilombolas somente se dará de forma completa em sendo observada a sua função punitiva e inibitória – *punitive or exemplary damages***¹³ –, mediante a fixação de indenização pelos danos causados.

Trata-se, de fato, do caráter punitivo-preventivo que informa a responsabilização pelo dano moral coletivo, já que sua previsão não apenas objetiva compensar a coletividade, revertendo o valor pecuniário em favor de finalidade que a todos aproveita, como tem por fim punir aquele que, de forma ilícita, violou interesse metaindividual.

Isso porque, mediante a imposição de grave sanção jurídica para condutas como as dos recorridos, confere-se real e efetiva tutela aos direitos étnicos e culturais, assim como a outros bens jurídicos transindividuais.

¹³ Nesse sentido: STF, AI 455846/RJ, Min.-Relator CELSO DE MELLO, j. 11/10/2004, Informativo 364.

Portanto, ao se ponderar acerca de verba indenizatória por dano moral de caráter coletivo, não se pode olvidar a natureza do interesse que o instituto visa a proteger, bem como a função que exerce no sistema afeto à tutela coletiva.

8. DA NECESSÁRIA FINALIZAÇÃO DA TENTATIVA DE COMPOSIÇÃO NA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL ENTRE INCRA, FUNDAÇÃO PALMARES, DA SEPPIR (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.

Já se mencionou nesta petição a existência de sobreposição do território de pretensão quilombola ao território da unidade de Conservação Floresta Nacional Saracá Taquera e da Reserva Biológica do Rio Trombetas. E repetimos: da análise dos documentos em anexo a esta inicial (DOC. 03 A-Q) observa-se que o processo que objetiva a composição entre o INCRA e o ICMBio está na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal desde o ano de 2007 (vide número do processo: 00400.0077270/2007-13). Da análise dos referidos documentos (doc. 03-A) observa-se que desde novembro de 2011 vêm sendo marcadas reuniões sobre o tema, de forma que ICMBio, INCRA, Fundação Cultural Palmares (FCP), Ministério de Desenvolvimento Agrário, Ministério de Meio Ambiente e Secretaria Especial de Políticas de Proteção e Igualdade Racial (SEPPIR) possam encontrar uma solução para a efetiva titulação da comunidade e continuidade da proteção ao Meio Ambiente por meio das unidades de conservação existentes na área de pretensão quilombola.

Ocorre que, como já mencionamos anteriormente, a publicação da RTID, cuja atribuição sempre foi da Superintendência local (segundo dispõe o art. 11 da Instrução Normativa INCRA nº 57/2009) **não implica em qualquer problema relativamente aos limites da Flona, uma vez que manifesta apenas um passo anterior à manifestação dos demais órgãos e entidades da**

Administração Federal, conforme se observa do art 9º do Decreto nº 4887/03¹⁴ .

Em verdade, trata-se de tentativa de composição do direito à titulação do território da comunidade quilombola e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se traduz, *in casu*, na preservação que as unidades de conservação possibilitam, ambos com status constitucional (abaixo).

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. (grifamos)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; ([Regulamento](#))

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; ([Regulamento](#))

¹⁴ Art. 7º O INCRA, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações: I - denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos; II - circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel; III - limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e IV - títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

§ 2º O INCRA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada.

Art. 8º Após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas competências:

I - Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional - IPHAN;

II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

III - Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI - Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Embora sejam aparentemente contrapostos, estes direitos não devem se excluir. A este respeito, conforme notícia aqui anexada (DOC. 04), a exemplo do que ocorreu no Estado de Rondônia, é possível a composição do direito à titulação com o direito a preservação ambiental encetado pela unidade de conservação. Neste caso, a AGU homologou acordo entre INCRA e ICMBio sobre o perímetro de território quilombola. Tratava-se de caso muito semelhante a este: comunidades quilombolas e sobreposição à Reserva Biológica. O território pretendido dentro da REBIO era de 41.600 hectares, (**o RTID, que já havia sido publicado**, previa este território) e o ICMBio defendia que deveria ser de 3495 ha. A comunidade, após audiência pública, decidiu que 7.200 ha eram suficientes para o exercício de seu direito.

Contudo, tal composição só se fez possível por meio de efetiva atuação dos órgãos encarregados das matérias respectivas. Neste caso, esta atuação se faz imperiosa a despeito da inércia de alguns órgão. Imperioso, portanto que os órgãos e entidades responsáveis tentem chegar a um consenso, quais sejam: INCRA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, ICMBio, Ministério do Meio Ambiente, Fundação Cultural Palmares, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e AGU.

Contudo, esta composição não pode permanecer em aberto eternamente, de forma a impossibilitar a concretização do direito fundamental da comunidade quilombola a seu território, fundamental para a manutenção de sua cultura, seus modos de criar, fazer e viver e sobretudo para a garantia de uma vida digna. Não pode um processo de conciliação durar anos, como no caso em tela, impedindo a concretização de direitos, de forma a macular o princípio da duração razoável do processo, reconhecido como garantia pela jurisprudência pátria. E, destaque-se: o princípio vem sendo duplamente ofendido: tanto pela mora do INCRA no procedimento de titulação, quanto pela inércia dos órgão e entidades envolvidas na referida Câmara de Conciliação.

Assim, para uma efetiva conciliação de interesses, necessária a atuação das entidades que promovem no âmbito federal e nacional, o reconhecimento e exercício deste direitos. Sendo assim, menciona-se as competências do INCRA, da Fundação Cultural Palmares, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, que assessora o Ministério de Desenvolvimento Agrário, do ICMBio, juntamente com o Ministério de Meio Ambiente, a seguir.

Cabe à Fundação Palmares:

Art. 2º A Fundação Cultural Palmares - FCP poderá atuar, em todo o Território Nacional, diretamente ou mediante convênios ou contratos com os Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, cabendo-lhe:

I - promover e apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à integração cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do País;

II - promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério

das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros.

III - realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação.

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

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

Cabe ao ICMBio, por sua vez:

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Cabe ao Ministério do Meio Ambiente, assessorar a Presidência da República nas políticas públicas relativas ao meio ambiente, e será deste Ministério a proposição, se for o caso, de alteração por meio legislativo dos limites da Unidade de Conservação local. Abaixo sua atribuição (Decreto nº 6101/07).

Art. 1º O Ministério do Meio Ambiente, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;

II - política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;

III - proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;

IV - políticas para a integração do meio ambiente e produção;

V - políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e

VI - zoneamento ecológico-econômico.

9. DA NECESSIDADE DE DESAFETAÇÃO DA ÁREA FEDERAL DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO PARA TITULAÇÃO QUILOMBOLA.

Ora, diante do que já expusemos, após a necessária ultimação do procedimento de titulação do território quilombola pelo INCRA, será indispensável a desafetação da área da unidade de conservação por instrumento legal. Tendo em vista que, *in casu*, a mora do INCRA se alia à mora do Ministério de Meio Ambiente, este MPF já demanda a determinação de tutela jurisdicional de obrigação de fazer em desfavor da União, a fim de que se veja obrigada a desafetar a área por meio de produção de projeto de lei para tanto. Este MPF não pleiteia desafetação de área específica, mas tão somente de área que possa decorrer do procedimento de titulação e que corresponda ao objeto de conclusão dos referidos estudos.

10. DA MEDIDA LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS

A urgência de medida se impõe, antes de mais nada, em razão do significado da terra para os quilombolas, como espaço necessário e indispensável à

proteção de sua identidade coletiva e garantia de permanência em comunidade. Ademais, se avizinha o procedimento de consulta prévia nas comunidades mencionadas nesta ação e estas, conforme já mencionamos, estão em áreas objeto de mineração, o que pode provocar insegurança jurídica para tais comunidades em tais procedimento, uma vez que ainda nem têm publicado o relatório técnico que identifica e delimita os territórios que são por eles tradicionalmente ocupados. Terão, possivelmente, usurpados seus plenos direitos de superficiários.

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

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

III

DOS PEDIDOS

Ex positis, o Ministério Público Federal requer, nos termos dos artigos 461 e 461-A e seus respectivos parágrafos, todos do Código de Processo Civil, bem como da Lei ACP:

- a) **citação** dos réus, UNIÃO, INCRA, Fundação Cultural Palmares e ICMBio, através de seus representantes legais, para, querendo, contestarem a presente demanda no prazo legal;

b) concessão de medida liminar, inaudita altera pars, de antecipação de tutela:

b.1) determinando a publicação no prazo de até 30 dias do RTID pela Superintendência Regional do INCRA em Santarém, tudo conforme arts. 7º e 8º do Decreto 4887/03 e IN nº 57 do INCRA (já referidos e transcritos nesta petição);

b.2) determinando aos réus (INCRA e UNIÃO) a obrigação de dar continuidade e conclusão da regularização da terra quilombola no prazo máximo de **vinte e quatro meses**, ultrapassando a fase em que se encontra o processo, não submetendo-o a qualquer órgão, comissão ou autoridade, ao arrepio das regras procedimentais, e não criando fase ou estabelecendo trâmite não previsto na legislação, com a fixação de multa diária ao responsável no valor de R\$ 1.000,00;

b.3) imputando obrigação de fazer à UNIÃO para que desafete a área necessária à titulação território quilombola;

b.4) determinando que a Câmara de Conciliação composta pelo INCRA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, ICMBio, Ministério do Meio Ambiente, Fundação Cultural Palmares, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e AGU, concluam seus trabalhos em no máximo 90 (noventa dias)

c) ao final, a **confirmação da liminar deferida**, com o julgamento de procedência dos pedidos, com condenação dos réus (UNIÃO, INCRA e ICMBio) ao pagamento de indenização (dividida igualmente entre os três entes) a título de **danos morais coletivos**, em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). O montante da indenização deverá ser revertido em investimentos diretos em políticas públicas destinadas à terra quilombola objeto da presente ação;

d) condenação da UNIÃO, ao final, à obrigação de fazer de desafetar a área necessária à titulação território quilombola, área esta definida com base no procedimento de titulação do INCRA (contemplando ou não as conclusões da câmara de conciliação);

e) cominação de multa diária pelo descumprimento de todas as obrigações de fazer, concedidas liminarmente e ao final desta ação, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) às entidades públicas e ao

Diretor/servidor (do INCRA, da UNIÃO -SEPPIR, MDA e MMA- da FCP e Do ICMBIO) responsável (eis) pelo descumprimento das obrigações, conforme jurisprudência consolidada (Resp. 111156562 – RN (2008/0278884-5), multa esta que deve incidir a partir do dia imediatamente seguinte ao descumprimento de cada etapa das obrigações descritas acima;

f) **destinação** do eventual produto da aplicação das multas diárias ao fundo a que se refere o artigo 13 da Lei nº 7.347/85, com vinculação a investimentos na área de educação e saúde da terra quilombola;

g) **dispensa** do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

Protesta-se por todos os meios de prova admitidos.

Dá-se à causa, para efeitos legais, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Santarém, 20 de novembro de 2013.

TICIANA ANDREA SALES NOGUEIRA

Procuradora da República

LUIZ EDUARDO CAMARGO OUTEIRO HERNADES

Procurador da República

CARLOS EDUARDO RADDATZ CRUZ

PROCURADOR DA REPÚBLICA