



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5038765-10.2017.4.04.0000/PR

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

AGRAVADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DELIMITAÇÃO E TITULAÇÃO DE ÁREA DESTINADA A COMUNIDADE QUILOMBOLA.

1. Ausente o risco de dano grave ou de difícil reparação, visto que, desde o início da tramitação do processo administrativo, a situação fática da comunidade não parece ter sofrido alteração substancial que justifique a fixação de prazo para conclusão de etapa desse procedimento em sede de tutela antecipada.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, decidiu negar provimento ao agravo de instrumento, prejudicado o agravo interno, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 14 de novembro de 2017.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra decisão que indeferiu pedido de tutela de urgência nos autos de ação civil pública nº 50018039820174047012, pretendendo garantir a conclusão do procedimento visando a completa delimitação e titulação da área

em que está assentada a comunidade quilombola "Adelaide Maria Trindade Batista" localizada no município de Palmas/PR.

Assevera a parte agravante, em síntese, que o juízo *a quo* indeferiu o pedido de antecipação de tutela cujo objeto é a apresentação, pelos agravados, no prazo de 60 dias, de cronograma definitivo e vinculante que contemple todas as etapas dos estudos e do eventual reconhecimento, demarcação e titulação da área ocupada pela comunidade quilombola a ser implementado integralmente no prazo de um ano. Alega que o processo administrativo foi deflagrado pelo INCRA, em 2007, sem que avanço significativo no andamento dos trabalhos tenha se verificado desde a instauração. Informa que em 2010 foi instaurado inquérito civil e que as notícias de especulação imobiliária em detrimento do território ocupado pela comunidade recrudesceram no ano 2015. Aduz que inúmeras irregularidades foram protagonizadas em detrimento do território durante o longo lapso temporal, tais como: crimes ambientais, invasões por terceiros, inclusive por outras populações tradicionais, implantação de loteamento e residências e, por fim, execução de obras públicas (aeroporto). Informa que, em data recente, demandada a apresentar cronograma definitivo para demarcação e titulação da área, a autarquia agrária invocou o contingenciamento de recursos como justificativa para demitir-se de seus deveres. Sustenta que estão presentes o perigo de dano, tendo em vista os ilícitos ambientais, invasões, especulação imobiliária e até mesmo construção de obras públicas na área sob litígio, e o risco ao resultado útil do processo, uma vez que o processo administrativo tramita desde 2007. Refere que a mora na conclusão do processo de reconhecimento, demarcação e titulação da área, sem justificativa plausível, realça a vulnerabilidade da população interessada. Sustenta que o procedimento é complexo, no entanto, é necessário assegurar o direito à razoável duração do processo, valorizando o postulado da segurança jurídica e, sobretudo, mitigando a vulnerabilidade dos remanescentes de quilombo interessados. Requer o deferimento da antecipação da tutela recursal, para determinar que os réus, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentem um cronograma definitivo e vinculante que contemple a integral consecução dos estudos e eventual reconhecimento, demarcação e titulação da área ocupada pela Comunidade Quilombola Adelaide Maria Trindade Batista, a ser implementado, na sua totalidade, no prazo de 01 (um) ano.

Indeferido o pedido de antecipação de tutela recursal (evento 2).

Os agravados apresentaram contrarrazões (eventos 8 e 10).

O Ministério Público Federal apresentou agravo interno (evento 7) alegando que a decisão proferida merece ser revista, pois as alegações justificam o deferimento da liminar, em razão da situação de insegurança que vive a Comunidade Remanescente de Quilombos Adelaide Maria Trindade Batista, localizada no Município de Pato Branco/PR. Sustenta que instaurou Inquérito Civil, em 2010, para resolução na via extrajudicial, sem obter êxito. Sustenta que a mora na demarcação e titulação da área, com invocação de

contingenciamento de recursos por parte do INCRA, vulnera o postulado da segurança jurídica e da razoável duração do processo. Refere que ante a evidente omissão do INCRA na consecução do poder dever que lhe onera e ante os graves e irreversíveis prejuízos à comunidade tradicional interessada, ao meio ambiente e ao erário federal, diante das iminentes indenizações resultantes da execução de obras – inclusive públicas – na área sob litígio, faz-se necessário o deferimento da tutela de urgência sob pena de perecimento do direito invocado. Requer a reconsideração da decisão ou o provimento do agravo pela Turma.

É o relatório.

VOTO

Proferi decisão inicial nos seguintes termos (evento 2):

A respeito da tutela de urgência, dispõe o art. 300 do Código de Processo Civil:

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

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

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

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

O Juízo a quo, Juiz Federal RAFAEL WEBBER da 1ª Vara Federal de Pato Branco, assim se pronunciou (evento 3 do processo originário):

1. Do objeto dos autos

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou ação civil pública em face da UNIÃO e do INCRA, tendo por objeto a condenação das rés à apresentação, no prazo de 60 (sessenta) dias, de cronograma definitivo e vinculante que contemple todas as etapas dos estudos e do eventual reconhecimento, demarcação e titulação da área ocupada pela Comunidade Quilombola Adelaide Maria Trindade Batista em Palmas/PR, a ser implementado integralmente no prazo de 1 (um) ano. Postula a concessão de liminar.

O Parquet mencionou ter por objetivo nesta ação civil pública garantir à comunidade tradicional de quilombolas Adelaide Maria Trindade Batista o

direito à finalização, em tempo razoável, do processo administrativo que pode culminar na demarcação e titulação da respectiva área.

O MPF relatou que foi instaurado no âmbito do INCRA o processo administrativo nº54200,002387/2007-96, relativo à demarcação da área da comunidade de quilombolas Adelaide Maria Trindade Batista, o qual não avançou significativamente durante o acompanhamento realizado.

Alegou a ocorrência de irregularidades em detrimento do território motivadas em grande parte pela morosidade do processo administrativo, tais como a ocorrência de crimes ambientais, invasões promovidas por terceiros, a implantação de loteamentos e residências e a execução de obras públicas (aeroporto).

Expôs que a omissão do INCRA causa prejuízos ao meio ambiente, à própria comunidade tradicional interessada e ao erário federal (em decorrência das possíveis indenizações que terá que arcar em razão da execução de obras por terceiros no local).

Aduziu que recentemente o INCRA teria invocado o contingenciamento de recursos como justificativa para o atraso no processamento.

Fundamenta seu pedido na previsão constitucional à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF).

2. Da liminar

A Lei nº 7.347/85, a qual disciplina a ação civil pública, prevê em seu artigo 12 que "Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo".

Com relação ao cabimento da liminar, é certo que devem ser observados os requisitos previstos no Código de Processo Civil, conforme previsão contida no artigo 19 da Lei nº7.347/85. Nessa toada, "A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo" (art. 300, CPC).

Feita essa breve análise, cumpre ressaltar que o MPF informa não pretender interferir na discricionariedade do INCRA no que se refere à análise do mérito do processo administrativo, mas apenas garantir que ocorra seu regular trâmite em tempo razoável.

Nessa toada, a Constituição Federal, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mais especificamente no artigo 68, prevê que "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos".

Para efetivar a norma constitucional foi editado o Decreto nº4.887/03, regulamentando o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, dispondo em seu artigo 3º, que

"Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Assentou-se, nesses termos, a competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da autarquia fundiária para promoverem os atos necessários ao reconhecimento das terras dos quilombolas.

No entanto, conforme alega o MPF, a morosidade do Poder Público no processamento administrativo vem prejudicando o possível direito da comunidade quilombola à titulação da área.

Com efeito, verifica-se que longa tramitação do processo administrativo perante o INCRA, pois instaurado ainda em 2007 e ainda não finalizado, corrobora a verossimilhança do direito alegado, denotando considerável demora.

Ainda que a lentidão da tramitação possa, em parte, ser justificada pela complexidade do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras, envolvendo, por vezes, direitos de terceiros, recomendando, portanto, grande cautela, é certo que o decurso de 10 anos desde a sua instauração propicia lapso temporal suficiente para grandes avanços.

No entanto, embora possa ser reconhecida a verossimilhança do direito à razoável duração do processo administrativo, constata-se que o pedido liminar formulado pelo Parquet se confunde com o pedido formulado ao final, possuindo, portanto, inegável caráter satisfativo, exigindo máxima atenção.

Não se vislumbra, na hipótese, perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo de forma concreta e iminente, especialmente ao ponto de dispensar o exercício do contraditório pelo INCRA e pela UNIÃO. A providência postulada, consubstanciada na apresentação de cronograma no prazo de 60 (sessenta) dias, denota ser possível oportunizar o contraditório aos réus.

Além disso, a situação fática atual não difere muito daquela consolidada nos últimos anos, não se verificando fato novo capaz de caracterizar uma premente urgência no que se refere ao deferimento da liminar pretendida.

Em razão do exposto, indefiro a liminar.

Acerca do tema, dispõe a Constituição Federal, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, in verbis:

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.

O Decreto nº 4.887/2003, 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, determina em seu artigo 3º:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

É certo que "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação" nos termos do art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

O Decreto nº 4.887/2003 e a Instrução Normativa INCRA nº 57/2009 estabeleceram alguns prazos a serem observados no procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos.

O processo administrativo vem se desenrolando desde 2007. O INCRA rejeitou o primeiro Relatório Antropológico, por não atender as exigências da Instrução Normativa nº 57/2009, e aprovou o segundo Relatório Antropológico em 2013 (evento 1, OUT 5 e PROCADM 11). A fase preliminar do processo administrativo, com apresentação de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, ainda não concluída e, aparentemente, não há qualquer previsão de conclusão.

Nessa perspectiva, parece razoável que os prazos estipulados, em princípio, devem ser observados. Tal situação demonstra a necessidade de tomada de medidas para a conclusão do procedimento visando a completa delimitação e titulação da área em que está assentada a comunidade quilombola, mesmo porque o processo não pode perdurar indefinidamente e ficar ao livre arbítrio do administrador.

Restou demonstrado pelo agravante que a mora do INCRA tem contribuído para a insegurança jurídica da comunidade, tendo em vista os noticiados ilícitos ambientais, invasões, especulação imobiliária e até mesmo construção de obras públicas na área sob litígio.

No entanto, considerando a inexistência, nos autos, de manifestação do INCRA, entendo prematuro, em sede de cognição sumária própria do agravo de instrumento, impor prazo à Autarquia para que apresente um cronograma definitivo e vinculante que contemple a integral consecução dos estudos e eventual reconhecimento, demarcação e titulação da área. Não me parece que se possa, neste momento, estabelecer um prazo de 60 dias, conquanto a observância do princípio da razoável duração do processo mereça a devida atenção.

Por força da harmonia e da independência que deve existir entre os Poderes da União, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal, o Judiciário pode controlar a legalidade do agir da Administração e, inclusive, sancionar, seja mediante preceitos cominatórios ou mesmo reparatórios, condutas que venham a lesar direitos individuais, coletivos ou difusos.

Não há, porém, como se determinar que o processo administrativo, no caso, tenha conclusão neste ou naquele prazo, até porque desconhecidas todas as variáveis que podem influenciar em sua solução, gerando inclusive o risco de decisões açodadas e até inadequadas, com todas as consequências que lhe são inerentes.

Assim, não vejo como se possa definir, neste momento, prazo para apresentação de cronograma definitivo e vinculante.

Ademais, entendo que não se faz presente o risco de dano grave ou de difícil reparação, visto que o processo administrativo está tramitando desde 2007 e, desde então, a situação fática da comunidade não parece ter sofrido alteração substancial que justifique a fixação de prazo para conclusão de etapa desse procedimento em sede de tutela antecipada.

Portanto, analisando o conjunto probatório até então presente nos autos, tenho que devem ser mantidas as conclusões do decisum hostilizado, não havendo, por ora, elementos suficientes em sentido contrário.

Assim, entendo que deva ser aguardada a instrução do feito, em homenagem ao princípio do contraditório. De fato, os elementos trazidos aos autos até o presente momento não são suficientes à concessão da medida antecipatória sem a oitiva da parte contrária.

A questão de fundo, portanto, deverá ser exaustivamente examinada em sede de cognição plena, na qual será possível o devido aprofundamento quanto aos elementos probatórios da lide.

Do exposto, indefiro o pedido de antecipação da tutela recursal.

Intimem-se, sendo a parte agravada para os fins do disposto no art. 1.019, II, do Código de Processo Civil.

Não vejo motivo agora para modificar tal entendimento, nem mesmo diante das razões deduzidas em agravo interno as quais se limitaram a reiterar os argumentos expostos na peça inicial e que, nesses termos, não ensejam fundamentação diversa daquela já adotada pela decisão inicial do agravo de instrumento ora reproduzida.

Assim, voto por negar provimento ao agravo de instrumento, prejudicado o agravo interno.

Documento eletrônico assinado por **ROGERIO FAVRETO, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40000249493v3** e do código CRC **f08dca0e**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROGERIO FAVRETO
Data e Hora: 16/11/2017 18:47:01

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 14/11/2017

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5038765-10.2017.4.04.0000/PR

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

PRESIDENTE: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

AGRAVADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 14/11/2017, na seqüência 266, disponibilizada no DE de 24/10/2017.

Certifico que a 3ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A 3ª Turma, por unanimidade, decidiu negar provimento ao agravo de instrumento, prejudicado o agravo interno.

RELATOR DO ACÓRDÃO: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

VOTANTE: DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

VOTANTE: DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER

LUIZ FELIPE OLIVEIRA DOS SANTOS

Secretário