



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

**PROCESSO Nº 2006.01.007784-2/ MANDADO DE SEGURANÇA/ CLASSE 2001/ 4ª  
VARA/ SJES  
SENTENÇA TIPO A  
IMPETRANTE: ARACRUZ CELULOSE S.A.;  
IMPETRADO: SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INCRA-ES**

**SENTENÇA**

Trata-se de mandado de segurança impetrado por ARACRUZ CELULOSE S.A., contra ato apontado coator do Sr. SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INCRA-ES, ambos devidamente qualificados na inicial.

A impetrante alega, em síntese, na inicial, o que se segue:

- a) Que a autoridade impetrada determinou, por meio da OS/INCRA/SR(20)G/Nº 93, de 11/11/2004, que fosse constituída equipe de trabalho de campo, com escopo de elaborar estudos técnicos transdisciplinares visando à identificação do território quilombola da Comunidade de Linharinho, no município de Conceição da Barra, neste Estado;
- b) A aludida ordem de serviço constituiu, também, o marco inicial do processo administrativo nº 54340.000674/2004-14, que objetiva identificar no município de Conceição da Barra o território quilombola da Comunidade de Linharinho, bem como realizar os procedimentos necessários para a transferência de domínio dos atuais proprietários para a Associação dos Produtores Pró-Desenvolvimento Linharinho;
- c) A equipe constituída pela autoridade impetrada produziu um extenso documento denominado de relatório técnico de identificação da Comunidade Quilombola de Linharinho, no qual identificou e definiu unilateralmente as terras que supostamente teriam sido ocupadas por comunidade dita remanescente dos quilombos;
- d) Somente quando já havia sido produzido o aludido relatório é que o INCRA intimou a impetrante para se manifestar;
- e) O relatório constitui a peça de maior importância na fase de instrução do processo administrativo, traduzindo-se num documento de relevância para subsidiar a decisão final, razão por que à impetrante jamais poderia ter sido obstaculizado o direito de monitorar sua elaboração;
- f) Houve violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da legalidade;
- g) O relatório, da forma como foi produzido, representa a condenação prévia à perda das propriedades de várias pessoas, sem que a elas tivesse sido oportunizado o direito de acompanhar a produção dos elementos probatórios dos autos, em evidente prejuízo à ampla defesa dos demais interessados;
- h) Ao analisar o cumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos administrativos disciplinares, aos quais também se aplicamos princípios básicos que norteiam os processos administrativos em geral, o STF reconheceu que



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

para o efetivo cumprimento dessas prerrogativas constitucionais faz-se mister que os interessados sejam chamados aos feitos desde seu início, antes que se proceda à fase de instrução;

- i) Não foram atendidos os preceitos contidos na Lei 9.784, de 29/01/1999;
- j) A Superintendência do INCRA deixou de observar, ainda, normativo editado pelo próprio INCRA, tal seja, a Instrução Normativa nº 20, de 19/09/2005, que, em seu art. 10, § 2º, determina a necessidade de comunicação dos proprietários das terras localizadas no território pleiteado, antes do início dos trabalhos de campo;
- k) Ao passo que a Superintendência do INCRA intima a impetrante para se manifestar sobre o relatório, também afirma que sobre o território da impetrante será expedido título de reconhecimento de domínio à Associação dos Produtores Pró-Desenvolvimento Linharinho;
- l) A equipe de trabalho instituída pela Ordem de Serviços/ INCRA/SR(20)G/Nº 93, de 11/11/2004, é integrada por pessoa que alimenta e evidencia publicamente uma inimizade notória pela impetrante, configurando, assim, ofensa ao art. 18, I, da Lei 9.784/1999;
- m) O direito da impetrante de exercer o contraditório e a ampla defesa também na fase de instrução do processo administrativo e o de ser previamente intimada de prova ou diligência ordenada pela autoridade impetrada é protegido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 9.784/1999;
- n) Ao final, requereu a concessão da segurança a fim de que seja declarada a nulidade de todos os atos produzidos na fase de instrução do processo administrativo apontado, e, por conseguinte, o retorno dos atos processuais à fase em que se encontravam quando da edição da Ordem de Serviço/ INCRA/SR(20)G/Nº 93, 11/11/2004.

Com a inicial vieram os documentos de fls. 29/126. Guia de recolhimento de custas judiciais à fl. 107/108.

Reservou-se a apreciação do pedido liminar para após as informações (fl. 135).

Às fls. 137/313 a impetrante juntou cópia da defesa administrativa por ela oferecida no processo administrativo questionado.

Regularmente notificada, a autoridade impetrada apresentou informações às fls. 316/336, aduzindo em resumo:

- a) A impossibilidade da concessão da medida liminar requerida em razão do que dispõe o art. 1º da Lei 8.437/1992;
- b) O processo de reconhecimento, identificação e titulação das comunidades remanescentes de Quilombos é um ato administrativo complexo, cujas decisões são coletivas e técnicas;
- c) O território apurado pelo RTID é uma proposta de território, e não uma decretação, podendo ser alterado pelo INCRA;



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

- d) O RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação será feito de acordo com o disposto no art. 10 da IN/20/005;
- e) A medida liminar pretendida tem caráter satisfativo;
- f) Não há que se falar em cerceamento de defesa quando houve oportunização para defesa ou contestação, sendo que a impetrante foi notificada na forma estabelecida no Decreto 4.887/2003, da IN 16 de 24/03/2004, e da IN 20 de 19/09/2005;
- g) O processo administrativo não está terminado, pois ele não finda com o RTID, o qual é submetido ao Colegiado e em seguida a julgamento, sempre procedendo de prazo para manifestação do interessado;
- h) Ao final, inclusive após a análise das Procuradorias Regionais do INCRA, é que é expedida uma portaria do Presidente do INCRA reconhecendo e declarando os limites do território quilombola, sendo, portanto, seus efeitos meramente declaratórios (art. 15 da IN 20/2005);
- i) O art. 20 da IN 20 deixa claro que em áreas particulares somente após a instauração do processo de desapropriação revisto nos artigos 184 e 216 da CF/88 é que se procede à titulação da área. É o que também dispõe o art. 13 do Decreto 4.887/2003, momento no qual o INCRA será autorizado a ingressar no imóvel;
- j) Não há que se falar em cerceamento de defesa, uma vez que o INCRA somente fez cumprir os dispositivos das IN's 16 de 24/03/2004 e 20 de 19/09/2005. As referidas IN's estabelecem prazo para manifestação sobre o RTID;
- k) É inadequada a via eleita, pois o mandado de segurança não serve para atacar a lei em tese;
- l) A constitucionalidade ou não do Decreto 4.887/2003 não pode ser objeto deste mandado de segurança, posto que é o STF o órgão judiciário competente para decidir a respeito.

À fl. 340 foi proferida decisão indeferindo o pedido de citação da Fundação Cultural Palmares na qualidade de litisconsorte passivo necessário, bem como o pedido de citação do MPF.

Às fls. 342/351 o INCRA apresentou agravo retido.

Às fls. 407/417 a impetrante contra-minutou o agravo retido interposto pelo INCRA.

Às fls. 418/420 o MPF manifestou-se opinando pela denegação da segurança, por entender que o rito célebre do mandado de segurança não se compatibilizou com a produção de provas.

Vieram-me os autos conclusos para sentença.

**É o breve relatório. Passo a decidir fundamentalmente, nos termos dos arts. 93, IX da Constituição Federal e 458 do Código de Processo Civil.**



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

**I - PRELIMINARMENTE**

a) Do litisconsórcio passivo necessário

À fl. 340 foi proferida decisão afastando a necessidade de citação do MFP e da Fundação Cultural Palmares na qualidade de litisconsortes passivos necessários. Com efeito, conforme já destacado, a lide encerra matéria de natureza individual, inexistindo interesse coletivo que possa ensejar a citação do MPF no presente feito. Não se vislumbra, ainda, possível interesse da Fundação Cultural Palmares em relação aos contornos subjetivos da presente lide, na medida em que a impetrante pretende, além de reconhecimento da nulidade do procedimento administrativo questionado, o retorno dos atos processuais à sua fase inicial. Por outro lado, a participação da Fundação Cultural Palmares no procedimento administrativo cinge-se à manifestação sobre matérias de suas respectivas competências quanto ao conteúdo do relatório técnico, conforme disposto no art. 8º, VI, do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, fase já alcançada, conforme parecer proferido às fls. 873/842 do procedimento administrativo, cujas cópias se encontram em apenso. Assim, caso seja acolhida a pretensão da autora, nenhum prejuízo haverá para a entidade mencionada.

b) Da inadequação da via eleita

Não há carência de ação nem inadequação da ação proposta, uma vez que a prova pré-constituída, consistente na integralidade do procedimento administrativo questionado, é suficiente para a análise das sustentadas irregularidades. Não há necessidade de dilação probatória. Por isso, rejeito a preliminar de carência de ação argüida pelo Ministério Público Federal.

**II - MÉRITO**

Quanto ao mérito, tenho que não assiste razão à impetrante.

Conforme foi relatado, a impetrante objetiva, através do presente mandado de segurança, o reconhecimento da nulidade de todos os atos produzidos no processo administrativo nº 54340.000674/2004-14, e, por conseguinte, o retorno dos atos processuais à fase em que se encontravam quando da edição d Ordem de Serviço/INCRA/SR(20)G/Nº 93, de 11/11/2004, sob o argumento de que não foram observados os princípios constitucionais da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, o que configuraria, dessa forma, o ato coator passível de ser atacado pela via eleita.

O processo administrativo em questão foi instaurado com fulcro no que dispõe o artigo 68 dos Atos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

*“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”.*

Em 10 de setembro de 2001 foi editado o Decreto 3.912, que regulamentava as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Esse decreto foi revogado pelo Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dispõe, em seu artigo 2º, parágrafo primeiro:

*“Art.2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.*

**§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.**

(...)”

O Decreto 3.912/2001 não previa a caracterização de remanescentes das comunidades dos quilombos mediante “autodefinição” da própria comunidade.

Nos termos do § 1º do art. 3º do decreto 4.887/2003 o INCRA editou a Instrução Normativa nº16, de 24 de março de 2004, revogada pela Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005, atualmente em vigor.

Há uma ação proposta, em 25/06/2004, no Supremo Tribunal Federal, pelo Partido da Frente Liberal – PFL para declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do Decreto 4.887/2003, inclusive no seu art. 2º. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239 tem como relator o Ministro Cezar Peluzo, e ainda não foi julgada. Portanto, até então, a Suprema Corte, não se pronunciou sobre a aventada inconstitucionalidade do diploma legal em comento, mormente no que diz respeito ao parágrafo primeiro do art. 2º.

Mas a impetrante não questiona a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003. A irresignação da impetrante ocorre em virtude das possíveis



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

nulidades do procedimento administrativo que foi instaurado mediante autodefinição da Comunidade de Linharinho, localizada no município de Conceição da Barra, neste Estado.

Compulsando a cópia dos autos do procedimento administrativo em apenso, pude concluir que nenhuma irregularidade houve até então em sua tramitação, a qual está sendo conduzida em conformidade com o que estabelece o Decreto 4.887/2003.

Destaco, inicialmente, que a Lei 9.784/99 é, certamente, um dos mais importantes instrumentos de controle do relacionamento entre Administração e Cidadania. Seus dispositivos trouxeram para o Direito Administrativo Brasileiro o devido processo legal. Dentre os princípios que a regem estão o da legalidade, da publicidade, do interesse público, da eficiência, do contraditório e da ampla defesa (art.2º da Lei 9.784/1999). Nenhum deles restou inobservado à vista do que dispõem o Decreto 4.887/2003 e as instruções normativas apontadas, que, aliás, repetem basicamente o texto literal do referido Decreto. Vejamos:

O procedimento administrativo questionado compreende as seguintes fases: identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. O procedimento é iniciado de ofício pelo INCRA ou pro requerimento do qualquer interessado (§ 3º do art. 3º do Decreto 4.887/2003).

Como visto, de acordo com o § 1º do art. 2º do decreto 4.887/2003, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos poderá ser atestada mediante autodefinição da própria comunidade. O § 4º do art. 3º do referido diploma legal estabelece que a autodefinição será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento. É o que se verifica dos documentos de fls. 4/22 e fls. 28/29 dos autos do procedimento administrativo, consistentes no requerimento da Comunidade Linharinho e na certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares. Com base em tal certidão o INCRA procederá à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 3º, *caput*, do decreto). A autodefinição, portanto, é demonstrada através de simples declaração escrita da comunidade interessada. Até aqui o diploma legal em comento não prevê a participação de eventuais proprietários, ocupantes e/ou confinantes das terras.

A fase de reconhecimento se verifica após a fase de identificação e de delimitação, portanto, após o julgamento de eventual defesa interposta, nos termos do parágrafo único do art. 9º do Decreto 4.887/2003. Dessa forma, pode-se concluir que a certificação conferida pela Fundação Cultural Palmares não importa em reconhecimento das terras pelo INCRA, órgão competente para tanto. Daí porque o questionamento de possíveis indícios de falsificação pode e deve ser apreciado através de eventual impugnação oposta. Nesse pormenor, não vislumbro (e



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

nem seria, nesse caso, o mandado de segurança a via adequada para o seu reconhecimento) os alegados indícios de falsificação (fl. 21) nos documentos de fls. 74/77. O simples fato de o documento de fl. 77 não conter as respectivas assinaturas indicadas através dos documentos de fls. 78/90, não significa dizer que o seu conteúdo é falso, até porque a presunção é de veracidade documento (art. 368, *caput*, do CPC), a qual não foi elidida pela impetrante.

No que concerne à alegação de suspeição de membro da equipe de trabalho de campo, o INCRA, em observância à prerrogativa que lhe conferiu o § 1º do art. 3º do Decreto 4.887/2003 c/c § 1º do art. 5º da IN 20/2005, constituiu através da Ordem de Serviço/INCRA/SR(20)G/Nº 93, de 11/11/2004 a Equipe de Trabalho responsável pela identificação e elaboração de estudos técnicos transdisciplinares sobre o território quilombola da Comunidade de Linharinho (fl. 60). A escolha dos membros da equipe é realizada com base em critérios de conveniência e oportunidade d Administração Pública, não sobrando margem à discussão sobre suspeição e impedimento de seus membros nessa fase em que não é admitida a intervenção do proprietário das terras. Há de se ressaltar que a impetrante também aduziu em sua impugnação (fls. 137/313) os vícios ora apontados, que serão objeto de análise pelo INCRA na via administrativa.

Portanto, no momento, o procedimento administrativo encontra-se na fase de julgamento da impugnação oposta pela impetrante. Já foram ultrapassadas as fases de identificação e delimitação das terras. Nesse diapasão, a participação de particulares somente se verifica após a conclusão dos trabalhos de campo de identificação e delimitação, quando devem ser notificados os ocupantes e confinantes da área delimitada (§ 2º do art. 7º do Decreto 4.887/2003). Às fls. 843/848 do procedimento administrativo foi proferido parecer pela Procuradoria Federal do INCRA nesse sentido, o que se verificou com relação À impetrante, conforme se verifica de fl. 871 daqueles autos. Não há participação de ocupantes e confinantes da área delimitada (com exceção dos remanescentes das comunidades dos quilombos, cuja participação é assegurada em todas as fases do procedimento, nos termos do art. 6º do decreto) na elaboração do relatório de Identificação e Delimitação.

Após o julgamento da impugnação o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra (parágrafo único do art. 9º do Decreto 4.887/2003). Contudo, tratando-se de terra de domínio particular deve ser observado o disposto no art. 13 do Decreto 4.887/2003 que assim dispõe, *in verbis*:

***“Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz, por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.*”**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

§ 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizando a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem”.

Portanto, para as terras de domínio particular, como no caso da propriedade da impetrante, a titulação somente se verificará após a competente desapropriação, conforme também disposto no art. 20 da Instrução Normativa nº 20/2005<sup>1</sup>.

Nesse contexto, não há evidências de que os procedimentos de reconhecimento e de demarcação realizados pelo INCRA padeçam dos vícios de legalidade e constitucionalidade apontados, porque estão amparados no disposto no art. 68 do ADCT da Constituição de 1988, e estão em consonância com o rito estabelecido pelo Decreto 4.887/2003, cuja alegação da inconstitucionalidade ainda não foi apreciada pela Corte Suprema. De acordo o ordenamento jurídico vigente, a efetivação desse direito não depende de outras providências que não aquelas que foram adotadas pelo INCRA.

Também não se vislumbra o risco de prejuízo que possa ser afastado através do presente *mandamus*. A desapropriação da área, se eventualmente ajuizada a ação, será acompanhada de contraditório e não prescindirá da prévia e justa indenização. Ainda que assim não fosse, nada impede que a impetrante valha-se das vias ordinárias para discussão acerca da ocorrência ou não da utilidade pública que vier a ser declarada, ou da configuração ou não de territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos, conforme dicção do art. 13 do Decreto 4.887/2003 c/c arts. 9º e 20 do Decreto 3.365, de 21 de junho de 1941<sup>2</sup>. Por outro lado, o questionamento sobre os alegados esbulhos possessórios deve ser efetuado perante o juízo competente, enquanto ainda não autorizada à imissão de posse (art. 15 do Decreto-Lei 3.365, de 2/06/1941).

---

<sup>1</sup> “Art. 20. Incidindo nos territórios reconhecidos e declarados imóveis com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, a Superintendência Regional adotará as medidas cabíveis visando a obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação previsto no artigo 184 da Constituição Federal. Parágrafo único. Sendo o imóvel insusceptível à desapropriação prevista no caput, a obtenção dar-se-á com base no procedimento desapropriatório previsto no art. 216, § 1º, da Constituição Federal, ou, ainda, mediante compra e venda, na forma prevista no Decreto 433/92 com alterações posteriores”.

<sup>2</sup> Decreto 3.365/1941:



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO**

“Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no procedimento de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.

(...)

Art. 20. A contestação só poderá vergar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”.

Por conseguinte, é forçoso concluir pela ausência do direito líquido e certo sustentado pela impetrante, considerando que não há, nos autos, comprovação de que tenham sido mitigados os princípios constitucionais insculpidos no art. 5º LV, da Constituição Federal de 1988, as normas fundamentais de procedimento administrativo instituídas pela Lei 9.784/99, à luz das disposições contidas no Decreto regulamentar 4.887/2003.

**III - DISPOSITIVO**

Por todo o exposto, DENEGO A SEGURANÇA, e, por via de consequência, JULGO EXTINTO O PROCESSO, com resolução do mérito, nos termos do art. 269, I, do CPC.

Custas “ex lege”.

Quanto aos honorários, deixo de aplicá-los, à vista da orientação pretoriana da Súmula 105 do Colendo STJ e da Súmula 512 do Excelso STF.

P.R.I.

Vitória, ES, 01 de novembro de 2006.

**ALEXANDRE MIGUEL**  
**Juiz Federal**