

**SENTENÇA – 29/03/07**

## RELATÓRIO

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face da UNIÃO FEDERAL e INCRA aduzindo, em síntese, que uma comunidade negra rural, formada por descendentes de escravos e composta por cerca de noventa famílias, habita, desde antes da abolição da escravatura, trecho da Ilha da Marambaia no município de Mangaratiba. A formação insular pertenceria à União e desde 1971 é administrada pela Marinha do Brasil que mantém no local uma base militar.

Como causa de pedir, sustenta a parte autora que a comunidade negra rural de Marambaia vive no local desde o século XIX, sendo seus membros remanescentes das comunidades dos quilombos e, consoante o art. 68 do ADCT, teria direito ao reconhecimento da propriedade definitiva das terras que ocupam.

Alega ainda que os remanescentes quilombolas da Marambaia viveram em harmonia por mais de um século. Todavia, desde que a Marinha do Brasil passou a administrar o local, os moradores passaram a sofrer uma série de restrições com o objetivo de retirá-los da ilha.

O autor indica o INCRA como legitimado passivo para a presente ação pelo fato desta autarquia ter sucedido processualmente a Fundação Cultural Palmares, ente com atribuição administrativa para reconhecer e emitir o título de propriedade referente às terras ocupadas por remanescentes de quilombos.

Por fim, pede o Ministério Público a condenação do INCRA, sucessor da Fundação Cultural Palmares, a ultimar o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos no prazo de um ano a contar da sentença de procedência, bem como a condenação da União Federal a tolerar a permanência dos integrantes da comunidade de Marambaia dentro das áreas que ocupem na ilha, abstendo-se de qualquer medida que vise à retirada dos mesmos, ou à destruição ou danificação de suas casas e construções, bem como a tolerar que esses mesmos integrantes da comunidade em questão mantenham o seu tradicional estilo de vida, não cerceando o seu direito de cultivar as roças nas áreas que ocupam ou ampliar suas casas, ou ainda, construir, no interior de suas terras, novas casas para seus descendentes;

Integra ainda o pedido do parquet federal a condenação da União a permitir o retorno dos integrantes da comunidade desalojados por força de medidas judiciais ou extrajudiciais intentadas pela União.

Inicial de fls. 02/20, com documentos.

Deferida em parte a liminar (fls. 154/159) para permitir que os moradores mantivessem seu tradicional estilo de vida plantando nas áreas que ocupam e para determinar que a União Federal se abstivesse de adotar medidas no sentido de desocupação de quaisquer das casas ocupadas pelas famílias integrantes da comunidade negra da Ilha de Marambaia, bem como, destruir ou danificar as construções habitadas pelos referidos moradores.

Juntada de cópia do agravo de instrumento interposto pela União Federal às fls. 166/180.

Juntada de cópia do agravo de instrumento interposto pelo MPF às fls. 182/191, instruído com os documentos de fls. 185/339.

Contestação da União às fls. 341/365.

Contestação da Fundação Cultural Palmares às fls. 391/400.

Nos termos do despacho de fls. 391, foi juntado por linha o laudo técnico oficial elaborado pela Fundação Cultural Palmares.

Réplica do Ministério Público às fls. 412/427, requerendo o julgamento antecipado da lide, chamando atenção para o documento de fls. 409/410, onde a Fundação Cultural Palmares classifica a comunidade de Marambaia como grupo étnico detentor de todas as características de uma comunidade remanescente de quilombo.

Decisão de fls. 428/429 rejeitando as preliminares suscitadas pelas rés e mantendo a liminar tal qual fora deferida.

Agravo retido da União às fls. 433/436.

Contra- razões do MPF às fls. 452/462.

Às fls. 468/471, o Ministério Público Federal peticionou juntando aos autos cópia do convênio firmado entre a Fundação Cultural Palmares e o Instituto Brasileiro de Ação Popular (fls. 472/486), cópia do contrato de prestação de serviços firmados entre esta e a entidade KOINONIA (fls. 487/493), bem como o relatório técnico-científico sobre a comunidade remanescente de quilombos da Ilha da Marambaia (fls.496/863), em que a comunidade é reconhecida como remanescente de quilombos.

Às fls. 865/867, o MPF requer a aplicação de multa à União por descumprimento da liminar.

Manifestação da União às fls. 872/873 e 881/884.

Manifestação do MPF às fls. 890/894. requerendo a sucessão da Fundação Palmares pelo INCRA por força do Decreto 4887/2003, com a exclusão da fundação da lide, bem como o julgamento antecipado da demanda, pedindo pela procedência do pedido.

Às fls. 913/930, mais uma manifestação do MPF reiterando os termos de seu pedido inicial e juntando documentos.

Decisão determinando a manifestação da União e do INCRA no prazo de 5 dias (fls.993).

Manifestação da União (fls. 998/1002) reiterando os termos de sua contestação.

Petição do INCRA reiterando o pedido de extinção do processo por ilegitimidade passiva e inexistência de interesse processual na demanda. No mérito defende a improcedência do pedido no que se refere à condenação do INCRA a ultimar o processo administrativo no prazo de 1 (um) ano, sob pena de multa pecuniária.

É o relato do necessário.

## FUNDAMENTAÇÃO

Embora a preliminar de ilegitimidade ativa do MPF suscitada pela União Federal em sua peça de defesa já tenha sido enfrentada na decisão saneadora (fl.428), não tendo sido objeto de recurso, visando evitar alegações futuras de omissão, torno a abordá-la.

A argumentação do União se embasa no fato de que a presente ação apresentaria conflitos de interesses individuais, não havendo direitos coletivos que pudessem ser defendidos em juízo pelo Ministério Público.

Mantendo a decisão de fl. 498, acrescento-lhe mais algumas razões pelas quais não há como acolher a preliminar suscitada pela União Federal. E isto porque a presente ação civil pública tem fundamento no art. 129, III, da CR/88:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”

Da interpretação do dispositivo constitucional, depreende-se que os bens tutelados pela via da ação civil pública são o patrimônio público e social, o meio ambiente, assim como outros interesses coletivos e difusos. O conceito de patrimônio público a ser tutelado pela ação civil pública engloba também o patrimônio cultural nacional. Neste sentido a jurisprudência dos Tribunais Superiores, como pode ser visto no julgamento do RE 208790, Relator Ministro Ilmar Galvão, publicado em 15.12.2000, bem como na ementa do REsp 265300, 2ª Turma do STJ, Relator Ministro Humberto Martins, cujo excerto se copia abaixo:

“PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEIS N. 8.625/93 E N. 7.347/83 - DANO AMBIENTAL - CERAMISTAS - EXTRAÇÃO DE BARRO - ALVARÁ - LICENCIAMENTO - PROJETO DE RECUPERAÇÃO HOMOLOGADO NO IBAMA - INTERESSE DO MP NO PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DISCUTE DANO AMBIENTAL E SUA EXTENSÃO - POSSIBILIDADE.

1 - É o Ministério Público parte legítima para propor ação civil pública na defesa do patrimônio público, aí entendido os patrimônios histórico, paisagístico, cultural, urbanístico, ambiental etc., conceito amplo de interesse social que legitima a atuação do parquet.

...”

Considerando que por força de expressa disposição constitucional constituem o patrimônio cultural nacional os bens de natureza material e imaterial que guardem referência com a identidade e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, vide art. 216, caput, da CR/88, bem como a inegável caracterização da comunidade negra como um dos grupos que formaram a nossa sociedade, verifico que o MPF é legitimado a defender, de forma extraordinária, os interesses que postula nesta ação.

Quanto à contestação do INCRA, é necessário que antes de abordar as questões preliminares suscitadas seja ressaltado que, conforme decisão de fl. 900, foi reconhecida a sucessão processual, excluindo da lide a Fundação Cultural Palmares e incluindo o INCRA, decisão esta irrecorrida e, portanto, preclusa. E assim o foi porque se o Decreto nº 3912/2001, em seu art. 1º, imputava a Fundação Cultural Palmares a competência para o reconhecimento, delimitação, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos, o art. 3º do Decreto nº 4887/2003 transferiu esta competência administrativa ao INCRA.

Embora não tenha havido tecnicamente morte de uma das partes, ou até mesmo sucessão de uma pessoa jurídica por outra, houve modificação na competência para a realização do processo administrativo. Estando o processo ainda em trâmite à época da modificação de competência administrativa, exigir a propositura de outra ação seria uma providência contrária a todos os entendimentos modernos de processo civil, dentre eles a celeridade e a efetividade processual. Assim, evidentemente abrindo possibilidade de que o INCRA possa exercer seu direito constitucional da ampla defesa, deve prosseguir a ação tendo no pólo passivo não mais a União e a Fundação Cultural palmares, mas sim a União Federal e o INCRA.

Assim, implementada a sucessão processual, o sucessor (INCRA) assumiu a posição da Fundação Cultural Palmares em caráter de continuidade, apresentando sua contestação e arguindo não ser parte legítima da presente demanda, alegando que deu continuidade aos trabalhos de delimitação, demarcação, titulação e registro, relativamente à comunidade quilombola de Marambaia.

Ora, ao formular tal sentença restou evidenciada a legitimidade desta Autarquia Federal. Demais disso, o Decreto 4.887/03 é claro ao impor ao INCRA a responsabilidade pela realização do processo administrativo quilombola. Se à autarquia cabe a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, conforme o art. 3º do Decreto nº 4887/2003, a ação que tenha como um dos pedidos o término deste procedimento só pode ter o INCRA como réu.

No mais, alega falta de interesse de agir quanto ao pedido formulado, pela ausência de lide, pois o INCRA não se opõe ao processo de regularização da Comunidade Quilombola da Marambaia. Sendo o interesse processual condição da ação que se presta a verificar a utilidade do processo ajuizado pela parte autora ao fim pretendido, avaliando o binômio necessidade/utilidade da presente demanda, verifica-se que, enquanto não ultimado o processo administrativo previsto no art. 3º do Decreto nº 4887/2003, haverá interesse na

propositura de uma ação que tenha como pedido a realização desta providência. Se há ou não decurso de prazo razoável para sua conclusão é tema que deve ser analisado no mérito da ação. Somente careceria de interesse a ação se o processo administrativo já estivesse pronto e acabado. Estando tramitando permanece o interesse na determinação judicial para que este seja concluído.

Portanto, deixo de acolher as preliminares de carência da ação por ilegitimidade passiva e ausência de interesse processual.

Por fim, considerando que as questões processuais do art. 301 do CPC, à exceção do compromisso arbitral, podem ser conhecidas de ofício, abordo a alegação da União de que eventual decisão que autorize o retorno dos moradores após estes terem sido desalojados de suas residências por força de decisões judiciais significaria ofensa ao instituto da coisa julgada.

Deve ser ressaltado que o processo civil admite que, sobrevindo modificação do estado de fato ou de direito, possa a mesma questão ser novamente decidida. É o que se depreende da leitura do art. 471, I, do CPC.

Assim, mesmo que exista decisão judicial anterior determinando a desocupação do bem da União por alguns dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o reconhecimento judicial superveniente de que o local lhes pertence por disposição integrante da Carta de 1988 “ o art. 68 do ADCT “ implica em alteração capaz de embasar seus retornos aos seus lares sem que haja ofensa ao instituto da coisa julgada.

Para afastar totalmente dúvidas, basta que se pense no seguinte exemplo: uma pessoa possuía injustamente um imóvel e vem a ser alijado desta posse em ação de reintegração de posse movida pelo possuidor justo. Posteriormente adquire a propriedade do mesmo imóvel que possuiu tempos atrás. Não poderia retornar ao imóvel que agora é proprietário? Claro que sim. Tal retorno implicaria em ofensa aos limites da coisa julgada? Claro que não. É o que ocorre com alguns dos quilombolas detentores do direito que postula o MPF, legitimado extraordinariamente para tanto. Foram obrigados a deixar o local em ações de reintegração de posse pois não possuíam o título que comprovasse suas propriedades, mas posteriormente, conseguindo a titulação que lhes garante o texto constitucional, poderão retornar ao local como legítimos proprietários, sem que isto signifique desrespeito à decisão judicial pretérita.

Assim, rejeito todas as preliminares processuais levantadas e passo ao julgamento do mérito.

No mérito, o pedido do MPF se divide em dois: a proteção possessória aos membros da comunidade descendente de quilombo, dirigido à ré União Federal, e pedido consistente na determinação judicial para que o INCRA finalize o processo administrativo de identificação desta comunidade e promover, se assim o forem reconhecidos, a delimitação, titulação e registro imobiliário de suas terras, no prazo de um ano, com a cominação de sanção pecuniária na hipótese de descumprimento.

Quanto ao primeiro pedido, inicialmente, há que se delinear os parâmetros de interpretação do artigo 68 do ADCT, que, no caso, representa o principal fundamento para o pleito formulado pelo Ministério Público Federal. Dispõe a citada disposição constitucional transitória:

“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.”

A tese defensiva da União Federal sustenta que a área na Ilha de Marambaia não seria quilombo, de forma que a comunidade que lá reside não poderia ser reconhecida como remanescente de quilombos. Assim, o cerne da questão é caracterizar ou não a área da Ilha de Marambaia como um antigo quilombo.

A matéria foi disciplinada primeiramente no Decreto nº 3912 de 10 de setembro de 2001 que estabelecia ser a Fundação Cultural Palmares competente para dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes da comunidade de quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas. O referido decreto foi revogado pelo Decreto 4.887/03, que impôs ao INCRA a mesma tarefa constitucionalmente prevista.

Nestes termos, restou reconhecido pelo artigo 2º do Decreto nº 4887/2003 que remanescentes das comunidades dos quilombos seriam 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.

O § 1º do mesmo dispositivo previu que a caracterização dos remanescentes das comunidades quilombolas seria atestada mediante auto-definição da própria comunidade.

Atendendo a pedido do Ministério Público Federal nos autos do presente feito, a Fundação Cultural Palmares, antiga responsável pela identificação do grupo, remeteu a este juízo relatório técnico-científico no qual concluiu pelo “reconhecimento oficial da comunidade de Ilhéus da Marambaia(RJ), nos termos do art. 68 (ADCT), como comunidade remanescente de quilombos, abrindo com isso, o caminho legal para a titulação das terras que tais moradores e seus ancestrais ocupam há mais de 150 anos” (fl. 863).

Nesse documento tem-se todo o histórico relativo à titularidade da Ilha de Marambaia, cujo primeiro registro de propriedade fora operado em 1856, junto ao Registro de Terras da Paróquia de Itacuruçá, em nome do Comendador Joaquim José de Souza Breves, que instalou no local um entreposto do tráfico negreiro, de modo que, ao passar para o domínio da União, afetado ao uso especial pela Marinha, em 1906, já era habitado por remanescentes de escravos, criando comunidade com características étnico-culturais próprias, capazes de inseri-los no conceito fixado pelo artigo 2º do indigitado Decreto 4.887/03.

Finalmente, o mesmo documento concluiu que a comunidade em questão atende às condições mencionadas na lei para fins de caracterização como comunidade remanescente de quilombo.

A questão que se impõe, todavia, quanto ao conceito de quilombos é no sentido de que, antes mesmo de ser este um termo sujeito à conceituação legal, é o mesmo um conceito histórico e antropológico, de modo que a definição legal não poderia deste último se apartar.

Em pesquisa sobre o tema, várias são as referências doutrinárias encontradas que distanciam o conceito de quilombos do seu sentido restrito a local de escravos fugidos. O trabalho elaborado pelas antropólogas Alessandra Schmitt, Maria Cecília Manzoli Turatti e Maria Celina Pereira de Carvalho, denominado “A atualização do conceito de quilombo: Identidade e Território nas definições teóricas”, define as comunidades quilombolas da seguinte forma:

“os grupos que hoje são considerados remanescentes de comunidade de quilombos se constituíram a partir de uma grande diversidade de processos, que incluem as fugas com ocupação de terras livres e geralmente isoladas, mas também as heranças, doações, recebimento de terras livres como pagamento de serviços prestados ao Estado, a simples permanência na terra que ocupavam e cultivavam no interior das grandes propriedades, bem como a compra de terras, durante a vigência do sistema escravocrata após a sua extinção. Dentro de uma visão ampliada, que considera as diversas origens e histórias destes grupos, uma denominação também possível para estes grupos identificados como remanescentes de quilombos seria a de “terras de preto”, ou “território negro”, que enfatizam a sua condição de coletividades camponesa, definida pelo compartilhamento de um território e de uma identidade.”

Mesmo entendimento é verificado em artigo doutrinário elaborado por Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, cujo trecho se transcreve:

“A despeito do conteúdo histórico, o conceito de quilombos, contemporaneamente, designa a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos do Brasil. Ele não mais se refere a resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica nem, tampouco, se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênia constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados. Consiste, sim, em grupos que consolidaram um território próprio e nele desenvolveram práticas cotidianas de resistência e reprodução de seus modos de vida. O que os define é a experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória comum e da continuidade enquanto grupo.”

Neste diapasão mantém-se a doutrina da antropóloga Miriam de Fátima Chagas:

“(…) A definição clássica de Quilombo é aquela definição formal que remonta ao século XVIII. Na época, este entendimento jurídico estava impregnado de uma visão intervencionista calcada na idéia de fugas ou negros fugitivos. Essa visão distorcida figuraria, até hoje, como imagem de Quilombo” (….) A restituição do aspecto quilombola residiria na transição da condição de escravo para a de camponês livre, independentemente

das estratégias utilizadas para alcançar esta condição: fuga, negociação com os senhores, herança entre outras. Com esta definição o elemento da fuga é mais um entre outros a ser considerados”.

Não é outra a conclusão dos laudos técnicos do Dr. José Maurício Paiva Andion Arruti (fls. 494/645) e da Fundação Palmares (autos apartados juntados por linha).

No que diz respeito ao conceito hodierno de “Quilombos”, este difere do conceito colonial tradicional, pois de acordo com os argumentos dos antropólogos e historiadores, notadamente os que participaram do laudo técnico elaborado pela Fundação Cultural Palmares, a resistência das comunidades negras rurais pode ser evidenciada como as várias estratégias empregadas no sentido da sobrevivência e perpetuação do grupo.

Os grupos remanescentes de quilombos, ou de senzalas, ou de portos de embarque de escravos, ou, no caso dos autos, “entreposto de engorda” podem, efetivamente, ser considerados resistentes, pois de alguma forma chegaram até os dias atuais ocupando área de uso comum em meio de uma série de infortúnios, sofrimentos e adversidades, como resistência da Marinha, a especulação imobiliária e o preconceito racial.

Com efeito, os quilombos, consoante o Decreto 4887/2003 são as chamadas “terras de preto” ou “comunidades negras rurais”, que se constituíram não apenas através das fugas com ocupação de terras livres e isoladas, mas, igualmente, através de heranças, doações, compras, recebimentos de terras como pagamento de serviços prestados, entre outras formas, anteriores ou posteriores à abolição.

No caso dos autos, verifica-se a presença da apropriação coletiva da terra, vez que as famílias de pescadores da Marambaia permaneceram, de fato, dentro de um regime próprio de uso do território. Isto porque, conforme consta dos laudos acostados aos autos, além da pesca a população utilizava-se das terras da ilha para cultivos agrícolas de subsistência que davam ao grupo uma grande capacidade de autonomia com relação ao continente e ao mercado.

Por fim, a conceituação de quilombos unicamente como local de escravos fugidos remonta ao próprio período escravocrata de nossa sociedade, de forma a caracterizar o escravo em condição ilegal, fugido de seu proprietário. É um conceito que favorece unicamente ao senhor escravista. A CR/88, ao consagrar o direito a terra dos remanescentes de quilombos não o fez tomando com base os quilombos unicamente como locais de negros fugitivos, mas sim referindo-se ao uso da terra segundo os costumes e tradições das comunidades negras.

Assim, o art. 68 do ADCT e seus termos não deve ser interpretado de forma restritiva. Pelo contrário, sendo a interpretação constitucional um processo que tem como objetivo revelar o alcance das normas que integram a constituição, aplicando-se o método valorativo, bem como o princípio da hermenêutica constitucional da unicidade da constituição, verifica-se que o comando constitucional acima citado deve ser cotejado sistematicamente com os princípios fundamentais do nosso Texto Constitucional, notadamente o princípio que garante a dignidade da pessoa humana.

Mais uma vez, ressalte-se que a norma jurídica que impunha um critério temporal ao reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombos, o Decreto nº 3912/2001, foi revogada expressamente pelo art. 25 do Decreto nº 4887/2003, que trouxe como método de identificação deste grupo de pessoas o critério de auto-atribuição, associado a estudos antropológicos.

E mais, o laudo técnico elaborado pela Fundação Cultural Palmares que conclui pela caracterização da comunidade na Ilha de Marambaia como remanescente de quilombos foi realizado enquanto esta fundação ainda era competente para tanto, por força da MP nº 2.123-27, que acrescentou o inciso III e parágrafo único ao artigo 2º da Lei nº 7.668/88, indicando que a fundação seria competente para realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação de suas terras e, ainda, realizar a titulação e promover o registro dos títulos de propriedade junto aos cartórios imobiliários.

Com efeito, a presente ação civil pública foi ajuizada em 25 de fevereiro de 2002. Nesta época, o Decreto nº 3912/2001 determinava ser a Fundação Cultural Palmares o órgão responsável para a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para a atribuição de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Ocorre que o referido decreto foi revogado pelo Decreto nº 4887/2003, que entrou em vigor em 20 de novembro de 2003. Por sua vez, o laudo antropológico feito pela Fundação Cultural Palmares data de 06 de março de 2002, ou seja, bem antes da promulgação do citado decreto.

Além disso, apesar de bastar a simples declaração escrita da comunidade, a Instrução Normativa do próprio INCRA nº 20, de 19 de setembro de 2005, também prevê a participação da FCP no processo de caracterização dos remanescentes de quilombos, através da sua certificação por este órgão, assim como pela da expedição de Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, e da elaboração de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, em que constarão informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas e antropológicas.

Por outro lado, há de se comentar sobre o receio da parte ré de que a procedência do pedido possa significar incentivo à favelização da área. Não fossem as famílias remanescentes dos quilombos previamente identificadas, certamente haveria tal risco. Porém, conforme documento de fls. 951/961, expedido pelo próprio INCRA, foram identificadas todas as famílias detentoras do direito à terra constitucionalmente assegurado, de forma que somente estas poderão continuar no local e retornar à área, no caso das pessoas que foram de lá expulsas.

Risco de favelização, pelo contrário, há se não for reconhecido o direito destas pessoas lá permanecerem, pois a saída de sua comunidade originária, onde cresceram e providenciam sua subsistência, teria como destino provavelmente os bolsões de pobreza que se proliferam

nas periferias do Estado, aumentando o quantitativo populacional que se encontra à margem dos mais basilares direitos fundamentais e sociais.

Neste sentido, considerando que o conceito antigo de quilombos foi elaborado no decorrer do período da escravidão, que o Decreto nº 4887/2003 prevê o critério de auto-atribuição para identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos, que há nos autos laudo elaborado pelo ente competente, à época, para a identificação destes grupos afirmando que a comunidade da Ilha de Marambaia é remanescente de quilombos e, por fim, que a autarquia atualmente com atribuição para realizar esta identificação expediu ato normativo em que consta a participação da Fundação Cultural Palmares neste processo de identificação, entendo pela caracterização da localidade como remanescente de comunidade de quilombo, ao menos para fins de proteção possessória e garantia aos membros da comunidade de não mais serem molestados pela União Federal.

A título elucidativo, não há como determinar peremptoriamente a caracterização da comunidade negra da ilha de Marambaia como descendente de quilombos, seja por que tal providência não consta do pedido inicial, o que violaria o disposto nos artigos 128 e 460, ambos do CPC, seja porque neste caso estaria o Poder Judiciário usurpando a competência administrativa do INCRA para tanto, sem condições técnicas para fazê-lo.

O que se faz nesta sentença é reconhecer a existência de fortíssima prova documental neste sentido, possibilitando garantir o direito à proteção possessória, nos precisos termos em que foi proposta a lide. A identificação da comunidade como descendente de quilombos para fins de titulação da terra que ocupam é uma das providências que cabe ao INCRA na conclusão do processo administrativo, objeto da segunda parte do pedido inicial.

Assim sendo, decido pela procedência do pedido em relação à União Federal, devendo esta tolerar a permanência dos integrantes identificados da comunidade dentro das áreas que ocupam na ilha, bem como permitir o retorno dos identificados que de lá foram retirados e se abster de inviabilizar que a comunidade mantenha seu tradicional estilo de vida.

Passo então a apreciar o pedido dirigido em face do INCRA, no sentido da condenação desta autarquia a concluir o procedimento administrativo de identificação, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras ocupadas pela comunidade negra da ilha de Marambaia, no prazo de um ano, sob pena de imposição de cominação pecuniária.

Necessário se torna, neste momento, atentar para o fato de que a pretensão deduzida pelo MPF não ofende a separação dos poderes prevista no art. 2º da Constituição de 1988. Embora possa parecer que a imposição de um prazo para que o INCRA conclua o procedimento administrativo de identificação dos quilombolas signifique imiscuição do Poder Judiciário em atribuição legalmente dirigida para ente da administração indireta do Poder Executivo, não é isso que ocorre.

Isto porque embora exista a divisão dos poderes do Estado, na verdade o Estado é uno e indivisível, de forma que, se o Poder Executivo falta com sua missão constitucionalmente prevista, é possível que o Poder Judiciário assinala sua mora e imponha um prazo para que tal inadimplemento seja sanado. Com o fito de tornar clara a questão, relevantes são as

palavras do Ministro Celso de Mello, por ocasião do julgamento do RE 436.996, em 22.11.2005, que se aplicam bem ao caso em comento:

“Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão ‘por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório’ mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à ‘reserva do possível’”.

Assim, na hipótese em julgamento, por tratar-se de pedido para que seja imposto pelo Poder Judiciário um prazo para que o Poder Executivo implemente uma política pública que vise resguardar a herança cultural de nossa sociedade, tem-se que o Pretório Excelso reconhece a inexistência de violação ao princípio da separação dos poderes.

E tal conclusão decorre também da recente alteração promovida pelo Poder Constituinte derivado que, ao ampliar o espectro de incidência da cláusula do devido processo legal, previu a garantia fundamental da razoável duração do processo judicial e administrativo no inciso LXXVIII do art. 5º da CR/88. Assim, por tratar-se de uma garantia fundamental do cidadão, cabe ao Poder Judiciário controlar a duração dos prazos dos processos administrativos, dando efetividade ao due process of law, aplicando um juízo de razoabilidade. A doutrina de Carlos Roberto Siqueira Castro<sup>1</sup>, expoente no tema tratado, dispõe neste sentido:

“Além disso, com a revelação das razões de decidir, permite-se à própria Administração Pública rever internamente seus atos, possibilitando-se, ainda e sobretudo, ao Judiciário controlar externamente a validade das ações (e omissões) do Poder Público em face da Constituição e das leis menores”.

Comparando o prazo de um ano que o MPF pede seja imposto ao INCRA para ultimar o procedimento administrativo ao rito para este previsto no Decreto 4887/2003, verifica-se que, conforme o art. 7º do citado comando normativo, após a conclusão da identificação da comunidade como remanescente de quilombo, deverá ser publicado edital por duas vezes consecutivas na imprensa oficial da União e do Estado do Rio de Janeiro.

Sem qualquer relação com prazo da publicação dos editais, pelo disposto no art. 8º do decreto, abre-se prazo comum de trinta dias para que se manifestem IPHAN, IBAMA, SPU, FUNAI, FCP e Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional.

Conforme o art. 9º do decreto, os interessados terão prazo de noventa dias para impugnar o relatório de identificação da comunidade quilombola publicado nos termos do art. 7º do diploma normativo. Sem resistência, ultima-se o procedimento com a titulação das terras em nome da coletividade remanescente de quilombos.

Assim, considerando que os laudos de identificação da comunidade da ilha de Marambaia como remanescentes de quilombos, produzidos pela Fundação Cultural Palmares, já estão prontos, é de se concluir que o relatório final não tardará a ser finalizado.

Aliás, já houve inclusive a publicação deste relatório pelo INCRA, no dia 14 de agosto de 2006, Diário Oficial da União, Seção 1, página 43. Apesar desta portaria ter sido revogada no dia posterior, através de publicação no mesmo veículo oficial, página 76 “ fato este que gerou a ação civil pública proposta pelo MPF nº 2006.51.11.000800-5, visando ressarcimento por ato de improbidade administrativa “ resta bem claro que se ainda falta alguma coisa para a finalização do relatório, não se presumem providências que demandem muito tempo.

Ora, mesmo que consideremos o largo prazo de quarenta e cinco dias para a publicação definitiva do relatório, acrescido de mais trinta dias para a publicação, lapso este também bem dilatado, somados aos noventa dias para as impugnações e prevendo mais noventa dias para decidir sobre estas, se ocorrerem, ainda sobriam aproximadamente três meses e meio para que fosse providenciada a titulação das terras em nome da comunidade até que se ultimasse o prazo de um ano contido no pedido inicial, numa projeção temporal bem confortável para o INCRA.

Quanto ao pedido de cominação de multa na hipótese de atraso na conclusão do procedimento, o art. 461, §5º, do CPC, prevê medidas necessárias a serem impostas pelo juiz para que seja efetivada a tutela específica da obrigação determinada em sentença, e dentre estas está a imposição de sanção pecuniária, que poderá ser modificada de ofício na hipótese de insuficiência ou excesso, conforme o §6º do mesmo artigo, ou até mesmo desconsiderada se o atraso no cumprimento da sentença se der por justo motivo.

O valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por mês na hipótese de descumprimento é razoável para impor ao réu INCRA a preferência pelo cumprimento da obrigação em vez de pagar a penalidade fixada. E assim o é porque o valor da multa deve ser significativamente alto, dada sua natureza inibitória, de forma que o devedor desista de seu intento de não cumprir a obrigação específica.

Pelo exposto, então, deve ser o pedido do MPF em face do INCRA também julgado procedente, para que a autarquia conclua o procedimento administrativo previsto no Decreto 4887/2003 no prazo de um ano a contar de sua intimação desta sentença, sob pena de multa pelo atraso que desde já fixo em R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por mês que ultrapassar tal prazo, podendo ser revista conforme o caso.

## DISPOSITIVO

Diante do exposto, rejeito as preliminares deduzidas e, no mérito, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, nos termos do art. 269, I, do CPC, para:

a) condenar o réu INCRA a obrigação de fazer consistente na conclusão do processo administrativo de identificação da comunidade da ilha de Marambaia como remanescente de quilombo, e promover, se for o caso, a delimitação, demarcação, titulação e registro

imobiliário das terras ocupadas no prazo de um ano a contar de sua intimação desta sentença, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por mês que ultrapassar injustificadamente o referido prazo e;

b) condenar a UNIÃO FEDERAL a, até o fim do procedimento administrativo acima citado, tolerar a permanência dos integrantes identificados (fls.951/961) da comunidade negra de Marambaia dentro das áreas que ocupam na área objeto de litígio, abstendo-se de adotar qualquer medida que vise à retirada dos mesmos, ou à destruição ou danificação de suas casas e construções, bem como permitir o retorno dos integrantes da referida comunidade que foram desalojados por força de medidas judiciais ou extrajudiciais por ela intentadas, e ainda, tolerar que os moradores da comunidade em questão mantenham seu tradicional estilo de vida, não cerceando seu direito de cultivar roças nas áreas que ocupam podendo reformar ou ampliar suas casas e ainda construir no interior de suas terras casas para seus descendentes.

Condeno ainda os réus ao pagamento de honorários advocatícios que fixo, nos termos do art. 20, §4º, do CPC, em 1% do valor atribuído à causa. Custas na forma da lei.

Sentença sujeita a reexame necessário pelo E. TRF da 2ª Região.

RAFFAELE FELICE PIRRO