

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ___^a VARA
FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE CURITIBA - PARANÁ

**ASSOCIAÇÃO QUILOMBOLA PRÓ-REINTEGRAÇÃO
INVERNADA PAIOL DE TELHA FUNDÃO**, pessoa jurídica de direito privado
sem fins lucrativos, de natureza associativa comunitária, inscrita no CNPJ sob o nº
XXXXXXXXXX, com sede no Povoado Fundão - Quilombo Paiol de Telha, CEP
85195-000, aproximadamente no KM 40 da Rodovia PR 459, Reserva do Iguaçu -
PR, representada neste ato por sua presidente Mariluz Marques Follmann, brasileira,
viúva, portadora do RG nº XXXXXXXX SSP/PR e CPF nº XXXXXXXX, residente e
domiciliada à XXXXXXXXXXXX, vem, através de seus procuradores que esta
subscrevem, com instrumento de procuração anexo (Anexo 01) e endereço
profissional à Rua Des. Ébano Pereira, nº 44, 9º andar, sala 905, Centro, Curitiba -
PR, propor a presente

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA

com obrigação de fazer, pedido de danos morais coletivos e tutela de urgência

em face de

**INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA -
INCRA**, autarquia federal, com sede em Brasília e superintendência regional à Rua
Dr. Faivre, 1220, Centro, Curitiba - PR, CEP 80060-140, a ser citado na pessoa do
seu representante legal e da;

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, nos termos do art. 131 da Constituição
Federal e da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1.993, com endereço à
Rua Presidente Faria, 240 - Centro, Curitiba - PR, CEP 80020-290.

I- RESUMO DA AÇÃO - CAUSA DE PEDIR - PEDIDOS

Com a presente ação busca-se a condenação do INCRA e da União a ultimar atos que viabilizem a titulação definitiva da integralidade do território da comunidade quilombola Paiol de Telha em prazo razoável.

Requer-se, ademais, a condenação da União e do INCRA ao pagamento de danos morais coletivos em função da expressiva demora em titular o território da comunidade, e da ausência de qualquer previsão para finalização do referido procedimento, situações que geram excessivos danos à comunidade quilombola Paiol de Telha.

Os pedidos seguem fundamentados e explicitados a seguir.

II- COMPETÊNCIA DA 11ª VARA FEDERAL DE CURITIBA

A 11ª Vara Federal de Curitiba, em razão do disposto na Resolução nº 39, de 5 de abril de 2005, na Resolução nº 99, de 11 de junho de 2013 e na Resolução Nº 23, de 13 de abril de 2016, tem competência exclusiva para matéria ambiental administrativa, cível e tributária; execuções fiscais ambientais e respectivos embargos à execução; direitos indígenas; direitos sobre terras de quilombolas; direitos/títulos minerários; terrenos de marinha, pagamento de foro ou taxa de ocupação; meio ambiente cultural e patrimônio histórico; juizado especial ambiental; da mesma forma a matéria agrária da Subseção Judiciária de Curitiba.

Ademais, tramita perante a 11ª Vara Federal de Curitiba as ações possessórias nº 5002390-12.2015.4.04.7006 e nº 5032303-52.2018.4.04.7000, que tratam de questões atinentes ao território tradicional da comunidade quilombola Paiol de Telha.

Dessa forma, requer-se a distribuição do presente feito à 11ª Vara Federal de Curitiba, por competência exclusiva e por conexão com as ações acima apontadas.

III- DOS FATOS, EM RESUMO

A comunidade quilombola Invernada Paiol de Telha - Fundão constituiu-se como tal durante o século XIX, quando a escravocrata Balbina de Siqueira doou, em testamento, cerca de 6.000 hectares de terras da Fazenda Capão Grande, hoje

localizada no município de Reserva do Iguaçu, a pessoas negras que até então viviam sob o ignóbil signo da escravidão¹

A comunidade viveu na região desde então, até que entre as décadas de 1960 e 1970 grande parte da comunidade foi violentamente expulsa das terras tradicionais². Apesar do violento processo de expulsão a que a comunidade foi submetida, seus integrantes nunca deixaram de buscar retornar a viver em suas terras ancestrais.

Expulsos de suas terras tradicionais, sem casa, trabalho ou recursos financeiros, e sem qualquer incentivo por parte do Estado, grande parte dos integrantes da comunidade passou a residir nas periferias e favelas das cidades de Pinhão, Reserva do Iguaçu e Guarapuava. Outra parcela da comunidade continuou a residir no território tradicional, em uma pequena faixa de terras às margens da Rodovia PR 459³.

Expulsos de suas terras, os quilombolas sobreviveram em situação de miserabilidade por décadas, sustentando-se com trabalhos precários, muitas vezes informais, no campo e na cidade. Ao mesmo tempo se organizavam para voltar a morar e trabalhar no território ancestral. As pessoas que residiam no "Barranco"⁴ simbolizavam essa resistência quilombola.

Após décadas de lutas pelo retorno ao território tradicional do "Fundão"⁵, no ano de 1996 o INCRA assentou parte da comunidade quilombola em um Projeto de Assentamento de Reforma Agrária convencional, em localidade distante cerca de 80km do território ancestral. Observe-se que nessa época vigia, há 08 anos, o art. 68 do ADCT da Constituição, mas não havia regulamentação administrativa para aplicação do direito constitucional quilombola à terra.

Apesar de algumas pessoas quilombolas terem sido beneficiadas com lotes de terras em assentamento de reforma agrária, muitos não se adaptaram à nova região, ao loteamento individual, à presença de não quilombolas no assentamento, entre outros fatores. A inadaptação ao novo lugar e o fato de haver muitas famílias não

¹ Conforme HERTUNG, Miriam Furtado. **O sangue e o espírito dos antepassados** : escravidão, herança e expropriação no grupo negro Invernada Paiol de Telha-PR. Florianópolis : Nuer-Departamento de Antropologia/UFSC, 2004

² Ibidem

³ O vídeo cujo link segue a seguir, gravado no ano de 1997, demonstra que integrantes da comunidade Paiol de Telha sobreviveram por décadas às margens da rodovia PR 459, em condições precárias, na busca por retomar o território tradicional. https://www.youtube.com/watch?v=_8HO1Z90Ye8

⁴ Nome tradicionalmente dado pela comunidade ao local em que por décadas integrantes da comunidade viveram, às margens da rodovia PR 459,

⁵ Nome tradicionalmente dado pela comunidade ao território quilombola ancestral.

contempladas com o assentamento fez ressurgir, ainda na década de 1990, o acampamento do "Barranco", às margens da rodovia PR 459.

Com a publicação do Decreto Federal nº 4887, em 2003, a Comunidade observou a real possibilidade de cumprimento, pelo Estado brasileiro, do direito constitucional de acesso à terra das comunidades quilombolas, previsto no art. 68 do ADCT. Assim, buscou pelos meios legais a titulação das terras ancestrais nos marcos do novo decreto.

Antes da publicação do referido decreto a comunidade não tinha condições de requerer a aplicação do art. 68 do ADCT da Constituição Federal, pois as equivocadas regulamentações anteriores, a exemplo do Decreto Federal 3.912/2001, se mostravam inconstitucionais, na esteira do decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239.

Em 13/02/1997 a comunidade já havia requerido junto à Fundação Cultural Palmares a expedição da certidão de autorreconhecimento como quilombola, tendo esta sido expedida pelo referido órgão apenas em 10/12/2004, conforme documento em anexo (Anexo 02).

De posse da referida certidão, em 2004, a comunidade requereu junto ao INCRA a abertura de processo administrativo para titulação de suas terras tradicionais. Conforme processo administrativo de titulação nº 54200.001727/2005-8, em trâmite no INCRA⁶, a autarquia agrária expediu ordem de serviço (Anexo 03), em 10 de outubro de 2005 para que fosse dado início aos trabalhos de titulação de territórios quilombolas na superintendência do INCRA Paraná, nos termos do Decreto Federal nº 4887/03. Por sua vez, o trabalho no caso do Paiol de Telha só foi efetivamente iniciado no dia 22/01/2007 (anexo 03, fls. 03), tendo este sido concluído apenas em 15 de abril de 2010, com a publicação do RTID em diário oficial, conforme documento em anexo (Anexo 04, fls. 04).

Após à conclusão do RTID, o INCRA iniciou os procedimentos alusivo à fase de contestações, tendo finalizado tal fase com a publicação de portaria de reconhecimento do território da comunidade no Diário Oficial da União em 23/10/2014.

⁶ Até o momento do ajuizamento da presente ação não foi possível obter a cópia integral do referido procedimento administrativo, que deverá ser juntado aos autos pelo INCRA em contestação.

Na sequência, o INCRA afirmou à comunidade quilombola Paiol de Telha que o Estado brasileiro não publicaria decreto de desapropriação da integralidade território tradicional, nos moldes determinados art. 13 do Decreto Federal nº 4887/03.

A autarquia agrária, em ação que beirou a ilegalidade e o achaque, condicionou a publicação de decreto de desapropriação à possibilidade de, em um primeiro momento, decretar o interesse social para fins de desapropriação de cerca de metade do território a que faz jus a comunidade. A decretação de interesse social para fins de desapropriação do restante da área integrante do território tradicional seria feita em futuro incerto e não sabido.

Sem alternativas, mas opondo-se firmemente a qualquer possibilidade e redução da área stabelecida pela portaria de reconhecimento do território da comunidade, publicada em diário oficial em 23/10/2014, com 2.959,2371 hectares como de propriedade definitiva da comunidade, quilombolas anuíram com a decretação de interesse social em metade da área, como uma primeira etapa do processo de titulação.

Vivendo há décadas às margens da PR 459, em situação de extrema vulnerabilidade, sem acesso a residências adequadas, a água encanada, a luz e à terra para trabalhar, integrantes da comunidade ocuparam área integrante de seu território tradicional em 31 maio de 2015. A ocupação foi realizada com a finalidade de buscar mínimas condições de vida digna.

Observe-se que em comunicação interna do INCRA, assinada pelo Superintendente da SR 09 (Paraná) e dirigida à Diretoria Federal Quilombola (Brasília), a autarquia agrária afirma que teria realizado acordo para a desapropriação imediata da metade da área, cerca 1.460,4374 hectares, em favor da comunidade Paiol de Telha (Anexo 05). No referido documento se lê:

No processo administrativo nº 54200.001727/2005-8 foi identificado e delimitado o território da comunidade quilombola Invernada Paiol de Telha, no município de Reserva do Iguaçu/PR. A Portaria de Reconhecimento, de 21/10/2014, contemplou a área de 2.959,2371 hectares, com previsão de imediata desapropriação de 1.460,4374 hectares, conforme acordo envolvendo o Incra, o MDA, a comunidade interessada e a Cooperativa Agrária Agroindustrial, principal afetada pelo reconhecimento do território

Ou seja, o próprio INCRA afirmou que o acordo para decretação do interesse social de apenas metade do território teria como contrapartida a titulação imediata dos 1.460,4374 hectares. Contudo, apesar do o Estado assumir compromisso com a comunidade para desapropriação das terras, fezebdo com que o coletivo se organizasse para a retomada da área, a desapropriação não ocorreu até o momento, e não há perspectiva de quando vá ocorrer.

Foi apenas em 23/06/2015 que a então Presidente da República fez publicar decreto não numerado que declarou de interesse social para desapropriação e titulação a área de 1.460,4374 hectares, do total de 2.959,2371 hectares a que a comunidade tem direito.

Em 16/09/2015, nos autos da ação possessória nº 5002390-12.2015.4.04.7006, que tramita perante esta 11ª Vara Federal de Curitiba, a comunidade, a empresa Cooperativa Agrária e o INCRA celebraram acordo nos seguintes termos: A comunidade viveria de setembro a dezembro de 2015 em uma área de dez hectares, na propriedade de matrícula nº 2385 do Cartório de Registro de Imóveis do Pinhão, passando a ocupar o total de 168 hectares a partir de janeiro de 2016. Nesse ínterim, INCRA e a empresa Cooperativa Agrária negociariam a obtenção da referida área para destiná-la à titulação coletiva quilombola prevista Decreto Federal 4887/03.

Assim, o INCRA deu início ao processo de avaliação das áreas declaradas de interesse social, com a finalidade de obtê-las e destiná-las à titulação. Feitas as avaliações, o INCRA instaurou procedimento administrativo para obtenção amigável das áreas declaradas de interesse social pois, supostamente, a Cooperativa Agrária, proprietária de algumas áreas declaradas de interesse social, teria disposição em vendê-las e evitar o ajuizamento da ação de desapropriação.

Observa-se que o referido processo administrativo nº 54200.001782/2016-42 (Anexo 06) foi instaurado apenas em 24/11/2016, quase dois anos após a publicação da portaria de reconhecimento do território, e até o momento nenhuma área foi obtida pela autarquia agrária.

Observa-se que a empresa Cooperativa Agrária teria ofertado ao INCRA, de início, quatro áreas, cujas matrículas estão registradas no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Pinhão sob os nº 2385, 6533, 6535 e 3682, totalizando 454 hectares, conforme processo administrativo nº 54200.001782/2016-42 (Anexo 06, fls. 18-46).

Apesar da oferta de quatro áreas, que somam 454 hectares, o INCRA decidiu prosseguir com o processo de obtenção de apenas duas, as de matrículas nº 3682 e 2385, pois não teria recursos financeiros para custear a desapropriação das quatro áreas, conforme documento de fls. 95-96 dos autos do processo administrativo nº 54200.001782/2016-42, (Anexo 06).

Observa-se que foi depositado em conta bancária junto à Caixa Econômica Federal, em 28/12/2016, o valor de R\$ 9.236.500,50, para fins de pagamento pelas áreas de matrículas nº 2385 e 3682, que estariam em processo de obtenção pelo

INCRA. Ocorre que até o momento do ajuizamento da presente ação, e decorridos mais de dois anos da abertura do processo administrativo de obtenção amistosa de imóvel, e quase dois anos do depósito dos valores em conta bancária, o INCRA não teve sucesso em obter as áreas quilombolas para destiná-las à titulação.

Conforme se pode observar dos autos do processo administrativo nº 54200.001782/2016-42, o primeiro óbice à obtenção dos imóveis foi o fato de a procuradoria ter observado que sob as áreas ofertadas havia hipotecas que impediam a obtenção. Fato que poderia ter sido observado de plano, no momento da juntada das matrículas ao processo, em novembro de 2016, ou mesmo quando da realização das avaliações das terras e benfeitorias, fato ocorrido em 2015.

Foi apenas em janeiro de 2018 (Anexo 06, fls. 235) que se noticiou nos autos a retirada das hipotecas das matrículas dos imóveis, viabilizando o prosseguimento do processo.

Quando o acordo entre INCRA e Cooperativa Agrária já estava em vias de finalização para obtenção das propriedades de matrícula nº 2385 e 3682, houve divergência entre a empresa e o INCRA quanto ao valor do pagamento, o que novamente impossibilitou a materialização do acordo para obtenção dos imóveis. A empresa sustentava que teria direito a receber as correções e juros bancários incidentes sobre os valores depositados junto à Caixa Econômica Federal desde 28/12/2011. O INCRA, por sua vez, sustentava que só poderia pagar o valor nominal da avaliação feita em 2016. O pagamento de outro valor, a maior ou a menor do que o avaliado, só poderia ser feito mediante nova avaliação do valor da terras e benfeitorias.

Diante das extremas dificuldades de construir meios econômicos para que as 70 famílias quilombolas se sustentassem, por quase três anos, em 200 hectares, bem como diante da necessidade que outras famílias quilombolas têm de regressar ao território tradicional, em junho de 2018 quilombolas ocuparam a área de matrícula nº 2739 do Cartório de Registro de Imóveis do Pinhão, com cerca de 100 hectares cultiváveis. Assim, as 70 famílias quilombolas passaram a viver em 328 hectares, dos 2,9 mil a que têm direito. Na área plantaram milho, feijão, mandioca, hortaliças, frutas, criam porcos, gado e galinhas.

Após a realização de novo procedimento de determinação do valor dos imóveis aguarda-se, sem que haja algum prazo para tanto, que INCRA e a empresa Cooperativa Agrária cheguem a um acordo para finalizar a obtenção dos bens pelo Estado. Não há possibilidade de estimar prazo para a finalização do procedimento, ou a ocorrência de nova situação que demande mais tempo para a conclusão do negócio.

Destaque-se que a comunidade quilombola obteve, no segundo semestre de 2017, um projeto para a geração de emprego, renda e resgate cultural na comunidade quilombola Paiol de Telha Fundão (Anexo 07) no quilombo. Contudo, o projeto que se iniciaria em janeiro de 2018, dois anos e meio após o INCRA afirmar que titularia a área, ainda não pode ser instalado, pois a construção da casa que suportaria o projeto só poderia ser realizada em área efetivamente titulada à associação da comunidade. A morosidade do INCRA em titular as terras do Paiol de Telha não inviabiliza apenas acesso à terra, mas a políticas públicas de produção, entre outras. São os quilombolas que suportam, quase que exclusivamente, o fardo da lentidão estatal.

Ante à suposta ausência de recursos financeiros não há qualquer estimativa para que o INCRA obtenha as demais propriedades que integram o território tradicional da comunidade Paiol de Telha. Assim, **o contexto fático aponta para situação em que o Estado não tem qualquer previsão de quando terminará o processo de titulação do território tradicional quilombola do Paiol de Telha.**

Essa situação coloca a comunidade em situação de vulnerabilidade, pois a titulação do território tradicional é condição indispensável para o pleno desenvolvimento do grupo. A comunidade está, hoje, ocupando de forma precária, sujeita a reintegração de posse forçada, apenas 11% do território tradicional, sem que tenha expectativa de quando poderá ocupar toda a área.

A ausência de planejamento mínimo do Estado para efetivação do direito constitucional quilombola não se mostra razoável ante à determinação constitucional que está vigente há trinta anos.

Observe-se que nos autos da ação possessória nº 5002390-12.2015.4.04.7006, a comunidade requereu e o juízo da 11ª Vara Federal determinou (movimento nº 169), que o INCRA “*apresente um plano de trabalho para conclusão do processo de titulação, incluindo detalhes sobre disponibilização orçamentária e de quadro funcional, no prazo de 30 dias*”. Apesar da decisão, o INCRA juntou aos autos cópia de um procedimento administrativo, sem realizar qualquer planejamento para a titulação.

Diante desse cenário de incertezas, da obrigação imposta pela constituição de titular os territórios quilombolas, em função da situação de vulnerabilidade em que vive a comunidade Paiol de Telha, diante da inação do Estado e da absoluta falta de perspectiva para finalização do processo de titulação, é juridicamente viável exigir que o Estado elabore um planejamento, com metas e prazos, contendo elementos de estrutura de trabalho e de orçamento, com a finalidade de titular a integralidade do

território tradicional da comunidade quilombola Paiol de Telha – Fundão em prazo razoável.

Diante de tal cenário, também é de se observar que a demora excessiva e ilegal do Estado, que na prática equivale à não realização do direito, gera prejuízos econômicos e morais passíveis de indenização.

III) DIREITO CONSTITUCIONAL QUILOMBOLA DE ACESSO À TERRA – DIREITO FUNDAMENTAL À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO - PLANEJAMENTO PELO ESTADO PARA SUA EXECUÇÃO - OBRIGATORIEDADE

Com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 o Supremo Tribunal Federal extirpou quaisquer dúvidas interpretativas sobre o conteúdo e o alcance do direito constitucional quilombola de acesso à terra, inscrito no art. 68 do ADCT da Constituição Federal.

O direito tem natureza fundamental, é um comando imperativo para que o Estado adote medidas positivas no sentido de conferir às comunidades quilombolas acesso ao território tradicional, com titulação definitiva e coletiva dos territórios.

A ausência ou a deficiência na ação de Estado para tal finalidade enseja a possibilidade de correção jurisdicional, como se pretende no presente caso.

Referida política pública de previsão constitucional tem como escopo reparar injustiças históricas que até o presente momento produzem reflexos. O ignóbil período da escravidão encerrou-se formalmente em 13 de maio de 1888, mas suas consequências, em especial o racismo, impedem que as comunidades quilombolas possam se desenvolver com plenitude no presente.

O acesso ao território tradicional, com titulação definitiva e coletiva aos quilombolas, é elemento fundamental para a superação do racismo estrutural que submete as comunidades a uma situação inconstitucional e violenta de opressão, como no caso da comunidade quilombola Paiol de Telha.

Nesse sentido é o entendimento da Exma. Ministra Rosa Weber, relatora para o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, que assim consignou em seu voto:

Sob qualquer ângulo, é de se enfatizar, a formação dos quilombos, calhambos ou mocambos retém o caráter de ato de resistência, de inconformismo, enfim, de **luta por reconhecimento**. Apesar de frequentemente inseridos no ambiente e na economia locais, os quilombos representavam uma possibilidade de organização social alternativa à ordem escravista.

Não bastasse o **Brasil** ter sido o **último país das Américas a abolir o regime escravocrata**, negligenciou, até o advento da Constituição Cidadã, os direitos – inclusive territoriais – das coletividades originadas dos agrupamentos formados por escravos fugidos.

(...)

Essas comunidades eram invisíveis até o advento da Constituição de 1988 – verdadeiros párias os quilombolas –, à margem da sociedade, sujeitas a "um quadro de miséria e abandono, diretamente vinculado à sua situação territorial", passíveis de designação, em geral, como **populações extremamente vulneráveis e com elevado déficit na fruição de direitos fundamentais**.

Ao assegurar aos remanescentes das comunidades quilombolas a posse das **terras por eles ocupadas desde tempos coloniais ou imperiais**, a Constituição brasileira reconhece-os como **unidades dotadas de identidade étnico-cultural distintiva**, equiparando a proteção que merecem à dispensada aos povos indígenas.

(...)

É a própria Constituição, portanto, o nascedouro do título, ao outorgar, aos remanescentes de quilombos, a propriedade das terras por eles ocupadas. **Constatada a situação de fato – ocupação tradicional das terras por remanescentes dos quilombos –, a Lei Maior do país confere-lhes o título de propriedade**. E o faz não só em proteção ao **direito fundamental à moradia**, mas à própria **dignidade humana**, em face da **íntima relação entre a identidade coletiva das populações tradicionais e o território por elas ocupado**. A injustiça que o art. 68 do ADCT visa a coibir não se restringe à “terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir”. (destaques do original)

Assim, para fins da presente ação, é indispensável considerar, sob o prisma do direito positivo, que a realização do acesso ao território tradicional deve levar em conta o contexto histórico, ainda presente, de opressão às comunidades quilombolas. Mesmo porque foi justamente sob esse fundamento que o Estado se obrigou, por determinação constitucional e de tratados internacionais, a agir para superar a situação de injustiça e vulnerabilidade a que as comunidades foram e estão sendo submetidas, a exemplo do que ocorreu e ainda ocorre com a comunidade quilombola Paiol de Telha - Fundão.

Partindo dessas premissas é necessário afirmar e reconhecer que o Estado brasileiro, inclusive por disposições normativas de caráter supra legal, como a Convenção 169 da OIT⁷, obrigatoriamente deve adotar ações atinentes à realização

⁷ Dispõe a Convenção 169 da OIT: 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.

material do comando constitucional. Não há discricionariedade quanto a implementar ou não o direito quilombola de natureza fundamental.

A ausência ou a deficiência da ação de Estado para a consecução do comando constitucional de titulação dos territórios quilombolas, a exemplo do que ocorre com o quilombo Paiol de Telha, deve ser categorizada como ilegal e passível de controle pela atividade jurisdicional.

Entre as consequências da ausência ou a deficiência da ação de Estado está o fato de a comunidade quilombola Paiol de Telha continuar a enfrentar injustos, ilegais e violentos processos de redução do grupo a uma situação de flagrante violação de direitos humanos.

Ainda hoje muitas famílias quilombolas vivem nas periferias das cidades de Pinhão, Reserva do Iguçu e Guarapuava, sem que possam voltar ao território tradicional, ante à morosidade do Estado em cumprir a determinação constitucional de titulação. Outras famílias, cerca de 70, vivem em apenas 11% do território ancestral, de forma precária e sujeitas a possibilidades de reintegração de posse forçada.

Esse dever constitucional de titulação foi expressamente consignado pela Ministra Rosa Weber no julgamento da ADI 3239. Como se observa a seguir, para a Ministra o Estado deve normatizar a realização do direito quilombola, como o fez com a adoção do Decreto Federal 4887/03, e ao mesmo tempo deve também adotar atos positivos para sua realização material:

O direito fundamental insculpido no art. 68 do ADCT em absoluto demanda do Estado delimitação legislativa, e sim organização de estrutura administrativa apta a viabilizar a sua fruição. **A dimensão objetiva do direito fundamental que o preceito enuncia, enfatiza, impõe ao Estado o dever de tutela – observância e proteção –, e não o dever de conformação.**

(...)

Em qualquer hipótese, é obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, ora por medidas legislativas, ora por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados. No contexto dos **direitos fundamentais compreendidos como um sistema**, é exigência constitucional que “para serem **razoáveis**, medidas não podem deixar de considerar o grau e a extensão da privação do direito que elas se empenham em realizar”, conforme assentou a Corte Constitucional da África do Sul no julgamento do caso *Governo da República da África do Sul e outros vs. Irene Grootboom e outros*, verdadeiro divisor de águas no constitucionalismo contemporâneo.

Ocorre, entretanto, que passados trinta anos da positivação do direito na Constituição, e outros quinze anos da publicação do Decreto Federal nº 4887/03, a comunidade quilombola Paiol de Telha não viu seu território ser titulado.

Apesar dos quilombolas estarem mobilizados e agindo há décadas pela consecução desse direito, **não há, por parte do Estado, em especial do INCRA, qualquer mínimo planejamento que sustente uma projeção de quando tal direito se realizará.** A situação não atinge apenas a comunidade Paiol de Telha.

Até o presente momento o INCRA tituló, em todo o Brasil, apenas 116 territórios quilombolas. Ademais, muitas dessas titulações são parciais, ou seja, não abrangem todo o território que por disposição constitucional é de propriedade definitiva das comunidades quilombolas. Levando em conta que há mais de 1700 procedimentos administrativos de titulação de territórios quilombolas tramitando no INCRA, se mantido o atual ritmo de titulações serão necessários mais de 600 anos para que a autarquia agrária dê respostas a todos os pedidos. Se levarmos em conta que a Fundação Cultural Palmares já reconheceu a existência de mais de três mil e duzentas comunidades quilombolas no Brasil, e que muitas comunidades ainda não pleitearam a titulação de seus territórios ao INCRA, **o tempo estimado para solucionar toda a demanda quilombola brasileira pode superar 1000 (mil) anos.**

No Paraná foram reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares a existência de 38 comunidades quilombolas. Nenhuma delas teve seu território tradicional titulado até o momento, e não há mínima expectativa de que tal situação irá se alterar significativamente no futuro.

A Superintendência do INCRA no Paraná jamais elaborou qualquer planejamento estratégico para, em prazo razoável, responder aos 38 pedidos de titulação de territórios quilombolas que tramitam no órgão. Os documentos em anexo (Anexo 08) demonstram que há anos as comunidades quilombolas demandam tal planejamento, que não é realizado pelo INCRA.

Em reunião realizada na data 18 de agosto de 2015 o INCRA foi expressamente questionado quanto à elaboração de um plano de trabalho para titulação das comunidades quilombolas do Paraná (Anexo 09, fls. 07). Na oportunidade a resposta do INCRA foi não haver planejamento. Na mesma reunião **o INCRA foi questionado quanto à elaboração de um plano de trabalho para titulação integral do território da comunidade Paiol de Telha (Anexo 09, fls. 08), ocasião em que o INCRA afirmou que, segundo a Coordenação Geral de regularização de Territórios Quilombolas haveria recursos para as desapropriações, o que se mostrou inverídico.**

Posteriormente, em 20 de novembro de 2015, (anexo 10) o INCRA foi novamente questionado sobre a existência de plano de trabalho para titulação dos territórios quilombolas do Paraná, oportunidade em que respondeu que

O Serviço de Regularização de territórios Quilombolas desta superintendência regional do INCRA não possui um plano estratégico para titular todos os territórios quilombolas do Estado do Paraná;

O Planejamento das atividades é feito anualmente e toma como base, geralmente, um ano de execução. Os processos administrativos aos quais o serviço tem se dedicado são os das comunidades que possuem relatório antropológico elaborado

Ou seja, o INCRA opera sem mínimo planejamento de médio prazo, inclusive no caso da comunidade quilombola Paiol de Telha. Diante de tal situação o INCRA se comprometeu a “realizar no ano de 2016 um planejamento estratégico de execução para os próximos 5 anos” (anexo 10, fls. 3), o que até o momento não ocorreu.

O INCRA realiza apenas planejamentos anuais dos trabalhos, e só deu efetivo andamento a 12 processos administrativos de titulação. Outras 26 comunidades aguardam há mais de uma década que o INCRA inicie os trabalhos de titulação, sem que haja qualquer estimativa de prazo para início dos trabalhos nessas comunidades (anexo 11).

O cenário de extrema morosidade autoriza afirmar que o INCRA descumpre, por omissão, o direito constitucional quilombola à terra. **Integrantes do Paiol de Telha que apenas há três gerações estão livres da escravidão, não têm do Estado uma mínima estimativa de quando poderão ter como sua a terra que a Constituição lhes outorgou de forma definitiva.**

A comunidade quilombola Paiol de Telha foi pioneira no Paraná, e em 10/12/2004 (Anexo 02) obteve o primeiro certificado de autorreconhecimento como quilombola do Estado junto à Fundação cultural Palmares. Ao mesmo tempo, foi a primeira a requerer junto ao INCRA a titulação de suas terras tradicionais.

Em quinze anos a comunidade superou diversas fases do processo administrativo de titulação, já havendo portaria de reconhecimento do território, bem como decreto de desapropriação de 1,4 mil hectares dos 2,9 mil a que a comunidade tem direito.

Da análise da tramitação do processo junto ao INCRA observa-se que a autarquia agrária tem tentando obter de forma amigável, há três anos, duas propriedades que totalizam 228 hectares, ou seja, 7,8% da área a que a comunidade faz jus. **Se em três anos a autarquia não obteve êxito em transacionar administrativamente com a empresa Cooperativa Agrária para obter 7,8% do território da comunidade, quanto tempo o Paiol de Telha deverá esperar para**

que a integralidade de seu território seja titulada? Por quantas décadas as famílias do Paiol de Telha terão que viver de forma precária, sem acesso à terra, casa, políticas públicas e outros direitos por inércia injustificada do Estado?

Frise-se que para a obtenção das áreas de matrícula nº 2385 e 3682, há numerário depositado em conta bancária desde o fim do ano de 2016. Contudo, para a obtenção das demais áreas, que somam cerca de 2,62 mil hectares, não há qualquer perspectiva real de obtenção, pois faltariam recursos para as desapropriações.

Observe-se na tabela abaixo a série histórica de orçamento do INCRA para pagamento de obtenção de propriedades para fins de titulação.

Orçamento: Indenização de Territórios Quilombolas		
2010-2018		
Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Limite Autorizado (R\$)
2010	54.200.000,00	25.879.611,00
2011	24.221.628,00	24.221.628,00
2012	50.000.000,00	46.956.432,00
2013	25.000.000,00	42.600.000,00
2014	25.000.000,00	24.860.340,00
2015	25.000.000,00	14.382.238,00
2016	5.000.000,00	5.000.000,00
2017	3.531.065,00	3.531.065,00
2018	956.304,00	

Da análise da tabela é possível observar que houve crescente aporte de recursos, em nível nacional, para titulações até o ano de 2012, quando chegou-se ao patamar de R\$ 50 milhões. Contudo, de 2013 para 2018 o orçamento diminuiu drasticamente, chegando a ser inferior a um milhão de reais neste ano de 2018.

O orçamento anual nacional do INCRA é absolutamente incapaz de fazer frente aos deveres impostos pela Constituição. Sem orçamento não pode haver titulação. Ademais, é possível observar que o orçamento do INCRA para o ano de 2016 foi de cinco milhões de reais para desapropriações quilombolas, mas nesse mesmo ano, o INCRA foi capaz de depositar em juízo nove milhões de reais para comprar da empresa Cooperativa Agrária duas áreas. Ou seja, em determinadas situações, sem que se saiba exatamente o motivo, há recursos para dar andamento ao processo de titulação.

A necessidade de recompor o orçamento é corroborada pelo próprio INCRA, que através da Nota Técnica Nº 45/2017/DFQ/DF/SEDE/INCRA (Anexo 12) conclui ser necessário:

- 10.1.3. Recomposição do orçamento do INCRA para garantir a continuidade da política de regularização fundiária de quilombos, especialmente para indenização de imóveis;
- 10.1.4. Composição de Comissão do Governo Federal instituída pela Presidência da República para elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária do Governo Federal para as comunidades quilombolas, no âmbito do eixo 1, do PBQ, a ser lançado em 2018;
- 10.1.5. Reestruturação do INCRA para aprimoramento da execução das ações de regularização fundiária de quilombos e acesso as políticas do PNRA;

No mesmo sentido, já se posicionou o Conselho Nacional de Direitos Humanos, recomendando ao INCRA a recomposição do orçamento e a elaboração de um plano nacional de titulação dos territórios quilombolas (Anexo 13), a saber:

4.1 Recomendações gerais

4.1.1 Ao Presidente da República

- .Destinar dotação orçamentária suficiente e adequada para garantir o direito de titulação dos territórios das comunidades remanescentes de quilombos, apresentando um Plano de Regularização de todos os territórios quilombolas;

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em recente e oficial visita realizada ao Estado brasileiro, em novembro de 2018, observou e recomendou oficialmente (Anexo 14):

Nesse sentido, a Comissão observa que a distribuição de terras extremamente desigual levou a conflitos pela terra e violações dos direitos humanos contra pessoas afrodescendentes, quilombolas, povos indígenas, camponeses e trabalhadores rurais, bem como defensores do meio ambiente. Frequentemente, esses grupos são frequentemente despejados e violentamente deslocados de suas terras. Um dos principais problemas associados aos conflitos por terra e deslocamentos forçados tem a ver com assédio, ameaças e assassinatos contra essas pessoas. A CIDH observa com preocupação que a impunidade em relação a esses atos de violência rural contribui para sua perpetuação e aumento.

(...)

Da mesma forma, em todos os quilombos visitados, a CIDH encontrou uma situação extremamente preocupante em relação às condições de vida de seus habitantes. Além das condições extremamente precárias de moradia e higiene, a CIDH observou o acesso limitado e inexistente aos serviços de saúde e educação. Em particular, a CIDH verificou a existência de um padrão de impedimento ou indisponibilidade de acesso à água potável e saneamento básico. A esse respeito, a CIDH considera que o acesso à água está intimamente ligado ao respeito e garantia de vários direitos humanos, como o direito à vida, à integridade pessoal e ao princípio da igualdade e da não discriminação, entre outros.

(...)

Sobre as pessoas afrodescendentes, povos afrodescendentes tradicionais quilombolas, a CIDH recomenda:

5. Desenvolver um plano nacional de titulação dos territórios quilombolas por meio de consulta livre, prévia e informada às comunidades, incluindo metas para a estruturação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e contribuição orçamental progressiva, em adequação às normas interamericanas e a ordem constitucional interna.

6. Assegurar a titulação integral dos territórios quilombolas tradicionais pendentes

Assim, o que se observa é um estado geral de absoluta inefetividade da política pública de titulação de territórios quilombolas em nível nacional e estadual, que afeta

diretamente o processo de titulação do território da comunidade quilombola Paiol de Telha.

Cumprido ressaltar que a presente demanda não busca enfrentar, de forma genérica, a estrutural carência de recursos do INCRA, mas tão somente vencer a flagrante omissão do Estado brasileiro em virtude da qual padece a comunidade quilombola Paiol de Telha, por completa ausência de perspectivas para titulação do território tradicional, conduzindo a um patamar mínimo de qualidade na execução de sua missão institucional. O atual cenário inviabiliza a possibilidade do quilombo Paiol de Telha escolher seus modelos e projetos de realização coletiva e pessoal, levando em conta o desenvolvimento dentro de sua cosmovisão tradicional.

A possibilidade jurídica de intervenção do Judiciário na execução de políticas públicas restou assente no julgamento de medida cautelar na ADPF 347, no qual, analisando a situação do sistema prisional brasileiro, reconheceu-se a consolidação do estado de coisas inconstitucional, dado o cenário de violação sistêmica de direitos fundamentais causada pela inércia ou incapacidade do poder público, demandando transformações estruturais.

Ressalte-se que o Judiciário deve intervir nas hipóteses de omissão do administrador, seja por não definir a política a ser adotada, em desrespeito à Constituição, seja por não cumprir a política que se dispôs a executar, daí porque se afigura legítima a pretensão manejada nos autos. Há decisões nesse sentido:

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. **É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo.** Precedentes. 3. Agravo regimental improvido”. (RE 559646 AgR / PR – PARANÁ. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 07/06/2011. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJe-120 DIVULG 22-06-2011 PUBLIC 24-06-2011 EMENT VOL- 02550-01 PP-00144)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito constitucional. Ação civil pública. Delegacia de polícia. Destacamento de servidores para a manutenção do funcionamento. Regime de plantão. Necessidade. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. **O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes,** inserto no art. 2º da Constituição Federal. 2. Agravo regimental não provido. (RE 669635

O Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região tem julgados recentes nessa perspectiva, que tratam da questão da morosidade da titulação dos territórios quilombolas:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRA OCUPADA POR REMANESCENTES DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. RECONHECIMENTO DA CONFIGURAÇÃO DE EXCESSIVA E INJUSTIFICADA MORA ESTATAL. DIREITO À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E INAPLICABILIDADE DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL FIXAÇÃO DE MULTA À FAZENDA PÚBLICA POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE 1. A União é litisconsorte necessária do INCRA nas causas em que se discute a posse e a demarcação de terras quilombolas. 2. A proteção e a inclusão dos variados grupos étnicos que compõem a comunhão nacional, os quais, por uma série de circunstâncias da história, encontram-se em uma posição social extremamente fragilizada, reveste-se em uma das preocupações fundamentais da Constituição de 1988 restando, especificamente em relação às comunidades quilombolas, previsto no art. 68 do ADCT que "Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos". 3. Os procedimentos subsequentes à concretização da titulação forma previstos no Decreto nº 4.887/2003, que disciplinou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, e transferiu ao INCRA a competência para a sua efetivação e, nos termos da IN INCRA nº 57/2009, a finalização e concreção da titulação do território quilombola depende da superação de 21 etapas. 4. O acúmulo de processos administrativos, a complexidade do pedido ou carência de pessoal não podem acarretar delonga excessiva de processo, que deve ter seu trâmite finalizado em prazo razoável, em especial quando relativo a reconhecimento de área quilombola, essencial para sobrevivência de cultura tradicional e segurança jurídica e social. 5. A falta ou deficiência da prestação do serviço acaba gerando o direito subjetivo da coletividade atingida por seu não cumprimento a obter em Juízo que seja o responsável compelido a essa obrigação de fazer. É possível, assim, o controle judicial da atuação do Estado, mesmo quando este sustenta que esteja havendo ingerência na esfera do seu poder discricionário, pois esse poder apresenta limitações, em especial quando se trata da realização de direitos fundamentais. (TRF4 5001551-60.2015.4.04.7111, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 18/07/2018)

Outros tribunais regionais federais também têm adotado tal posicionamento:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES QUILOMBOLAS. DEMORA NA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO. **PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO.** ART. 5º LXXVIII, DA CF/88. RECURSO DESPROVIDO. (TRF 3ª Região, SEGUNDA TURMA, Ap - APELAÇÃO CÍVEL - 2219256 - 0006478-69.2013.4.03.6104, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL COTRIM GUIMARÃES, julgado em 05/12/2017, e-DJF3 Judicial 1 DATA:14/12/2017)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DISPONÍVEIS. RELEVÂNCIA SOCIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO

FEDERAL. LEGITIMIDADE. INCRA. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DE PROCEDIMENTOS REFERENTES À TITULAÇÃO DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADE QUILOMBOLA. DECRETO 4.887/2003. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. ADIN 3239/DF. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRAZO PARA CONCLUSÃO DE ETAPA. VIABILIDADE. CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO EM PRAZO DETERMINADO. INVIABILIDADE. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. POSSIBILIDADE. EXIGIBILIDADE CONDICIONADA AO TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA. HONORÁRIOS DA SUCUMBÊNCIA. MANUTENÇÃO. CUSTAS PROCESSUAIS. ISENÇÃO. (TRF 3ª Região, PRIMEIRA TURMA, ApReeNec - APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA - 1791964 - 0002640-71.2011.4.03.6110, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL HÉLIO NOGUEIRA, julgado em 07/06/2016, e-DJF3 Judicial 1 DATA:17/06/2016)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMUNIDADE QUILOMBOLA "CAIANA DOS CRIoulos". PROTEÇÃO POSSESSÓRIA. ILEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO PARA FORMULAR PRETENSÃO CONTRA PARTICULAR. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO INCRA. DEMORA NA CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO DE TITULAÇÃO DAS TERRAS. OMISSÃO DA AUTARQUIA FEDERAL. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA.

(...)

7. No caso em testilha, não há que se discutir acerca da identidade quilombola da comunidade Caiana dos Crioulos. Isso porque, não bastasse a inferência que decorre da própria designação da comunidade, a Fundação Cultural Palmares, após a realização de estudos antropológicos na região, certificou que Caiana dos Crioulos é, de fato, remanescente das comunidades dos quilombos, conforme Certidão de Auto-Reconhecimento colacionada à fl. 20.

8. Além disso, a mesma fundação aprovou, ainda em 1999, Relatório de identificação e reconhecimento territorial das áreas ocupadas pela comunidade no Município de Alagoa Grande/PB, conforme documento de fls. 202/203, fato este que deu ensejo à deflagração do processo de titulação das terras, até hoje em tramitação no INCRA. Dúvidas não restam, pois, de que a comunidade Caiana dos Crioulos é remanescente dos quilombos, motivo pelo qual deve gozar da proteção conferida pela Constituição Federal, especialmente no que concerne à garantia de propriedade das terras por ela ocupadas.

9. Em vista disso, tem se admitido a concessão de provimento judicial para compelir o INCRA à adoção de medidas mais céleres na tramitação dos procedimentos administrativos de titulação de terras exploradas pelos quilombolas, nos casos em que, como na hipótese ora ventilada, a autarquia tenha se mostrado inerte, sob o fundamento de que não pode o administrado aguardar indefinidamente, sem qualquer expectativa futura de prazo razoável, por ato da Administração.

10. Na espécie, tal processo de transferência do domínio das terras iniciou-se no INCRA em 2005, ainda se encontrando pendente de conclusão. Não obstante o hiato temporal, o INCRA afirma que a demora não lhe pode ser imputada, porquanto existiram diversos problemas de ordem técnica, no decorrer dos anos, que impediram o avanço na sua regularização (fl. 489/516).

11. Ora, não é razoável que o direito da comunidade quilombola seja tolhido em face de dificuldades burocráticas, totalmente alheias à vontade daquela população e de inteira responsabilidade do Poder Público. Há assim, no caso em comento, resta patente a afronta ao princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/88) também aplicável em sede administrativa.

12. Nesse quadro, mostra-se necessária a fixação de prazo para o término do referido procedimento administrativo. Caso contrário, mesmo com a procedência do pleito autoral, não existirão parâmetros objetivos para aferir a satisfação da obrigação.

13. Na espécie, o procedimento administrativo teve início no INCRA em 2005, há mais de doze anos. Assim, a fixação de 12 (doze) meses para a ultimação das providências necessárias é medida proporcional, que, efetivamente, irá tutelar o direito fundamental à razoável duração do processo.(...) (PROCESSO: 00023168820134058201,

Não se ignora o contexto de crise financeira e econômica pela qual passa o Estado brasileiro nos últimos anos. Todavia, não se pode admitir que sejam sacrificadas, nesse cenário de redução de custos, políticas públicas fundamentais para a dignidade da parcela da população mais desamparada, notadamente quando a União aplica valores vultosos em despesas de caráter subsidiário, tais quais as despesas com publicidade.

Com efeito, não se pode admitir que a insuficiência de recursos – por vezes, esteio para o não cumprimento do dever de planejamento que recai sobre a Administração – seja tomada como diretriz para que o poder público se esquive de promover direitos fundamentais, notadamente porque vinculados à esfera do mínimo essencial. Esse entendimento é também compartilhado pelo ministro Celso de Mello, em seu voto no julgamento da ADPF nº 45, pelo Supremo Tribunal Federal:

[...] 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.

No caso concreto, ainda que o Poder Executivo detenha exclusivo juízo para escolher suas prioridades, não pode deixar de executar políticas públicas fundamentais sob a alegação de que lhe faltam recursos, notadamente se os aplica em despesas supérfluas, em patente afronta ao interesse público, tal qual os vultosos gastos com publicidade institucional.

Segundo a organização Contas Abertas⁸, somente no primeiro semestre de 2016, a União aplicou mais de R\$386,5 milhões em propaganda / Publicidade. Em semelhante análise, com base em dados divulgados pela Secretaria Especial da Comunicação Social do Governo Federal – Secom, no ano de 2017, foram gastos mais de R\$100 milhões apenas com a campanha em favor da reforma do sistema de Previdência⁹. **Considerando que o orçamento nacional do INCRA para**

⁸ Informação disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/site/arquivos/13421>

⁹ Informação disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/07/11/temer-gasta-r-100-milhoes-em-campanha-pela-reforma-daprevidencia.htm>

titulações quilombolas é cem vezes menor que a verba acima, pode-se notar a irrazoabilidade total das escolhas feitas pelo administrador.

Ademais, a postura da União ofende também o princípio da continuidade do serviço público, postulado intrinsecamente ligado ao princípio de eficiência da administração pública, uma vez que a conduta da União, seja em caráter comissivo, por meio de sucessivos cortes orçamentários, seja pela omissão de se manter inerte diante da precariedade em que opera o INCRA, tem inviabilizado a titulação do território da comunidade, gerando completa ausência de perspectiva para a titulação do território do Paiol de Telha.

No caso dos autos a questão orçamentária tem grande relevância, pois o INCRA já finalizou o processo administrativo de reconhecimento do território da comunidade Paiol de Telha. Entretanto, por ausência de orçamento, além de falhas na própria ação de Estado, com morosidade excessiva para aquisição de áreas cujo orçamento já está disponível, o INCRA ainda não titulou qualquer área em favor do Paiol de Telha.

Há situações extremas, como a do presente caso, em que o Poder Judiciário determina sequestro de valores para cumprimento de determinações judiciais, como no caso precedente abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ADOÇÃO DE MEDIDA NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DA TUTELA ESPECÍFICA OU À OBTENÇÃO DO RESULTADO PRÁTICO EQUIVALENTE. ART. 461, § 5º. DO CPC. BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE CONFERIDA AO JULGADOR, DE OFÍCIO OU A REQUERIMENTO DA PARTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ACÓRDÃO SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E DA RESOLUÇÃO 08/2008 DO STJ.

1. Tratando-se de fornecimento de medicamentos, cabe ao Juiz adotar medidas eficazes à efetivação de suas decisões, podendo, se necessário, determinar até mesmo, o sequestro de valores do devedor (bloqueio), segundo o seu prudente arbítrio, e sempre com adequada fundamentação. 2. Recurso Especial provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 08/2008 do STJ. (STJ - REsp: 1069810 RS 2008/0138928-4, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 23/10/2013, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 06/11/2013)

O caso acima refere-se ao fornecimento de verbas para custeio de medicamentos, mas tal entendimento tem se aplicado também quando o feito cuida de outros direitos caros ao mínimo essencial. Nesse sentido, a Subseção Judiciária de São Raimundo Nonato, no Estado do Piauí, determinou, nos autos nº 4032-74.2015.4.01.4004, o bloqueio de verbas públicas no montante de R\$4.493.145,00 (quatro milhões quatrocentos e noventa e três mil e cento e quarenta e cinco reais),

destinados à manutenção e conservação do Parque Nacional da Serra da Capivara, em razão do descumprimento da determinação de repasse de verbas públicas.

Ademais, vale reproduzir excerto da decisão do E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) no Agravo de instrumento 5004441-57.2018.4.04.0000/SC, o qual confirma a imposição de multa diária imposta e, reconhecendo as dificuldades na efetivação desse instrumento coercitivo contra o Poder Público, determina, também, a proibição de veiculação de publicidade institucional:

Os desdobramentos do caso em apreço demonstram a insuficiência manifesta da fixação de multa, revelando-se imperativo agregar outras medidas. Nesse sentido é que se mostra pertinente a manifestação do MPF (evento 214), ao opinar que o Estado de Santa Catarina seja impedido de veicular publicidade institucional em qualquer veículo de comunicação “em especial aquela do tipo 'divulgação de realizações do governo', ressaltando-se dessa proibição unicamente aquelas veiculações de caráter notadamente urgente (como, por campanhas de vacinação, ações da defesa civil de evidente interesse da população e outras dessa natureza)”.

Pelo acima exposto, é de se reconhecer a necessidade de impor à União e ao INCRA a necessidade de organizar a atuação do Estado para, em prazo razoável, finalizar o processo de titulação do território tradicional da comunidade Paiol de Telha, pelo qual se requer a condenação do INCRA e da União a:

- a) Finalizar o processo de obtenção amigável das propriedades de matrículas nº 2385 e 3682, do CRI do Pinhão, e transferência do domínio à associação ora petionante, no prazo máximo de 30 dias, ou, no mesmo prazo, caso não seja possível entabular acordo, ajuíze a ação de desapropriação para obtenção de tais imóveis;
- b) A realizar no prazo máximo de 60 dias, através de consulta à comunidade quilombola Paiol de Telha, planejamento estratégico, com metas e prazos, incluindo orçamento, para titular todo o território tradicional da comunidade Paiol de Telha em prazo não superior a cinco anos;
- c) Disponibilizar estrutura, como quadro de funcionários, diárias, entre outras, necessárias ao cumprimento do planejamento estratégico da titulação do território tradicional da comunidade Paiol de Telha;
- d) Que a união seja condenada a repassar o orçamento necessário para efetivação da titulação do território da comunidade Paiol de Telha, em acordo com o planejamento estratégico a ser adotado;
- e) Em caso de provimento dos pedidos acima, com elaboração de planejamento do INCRA para titulação do território do Paiol de Telha, caso a União não repasse os recursos necessário para cumprimento do

planejado, seja determinado o sequestro dos valores necessário para adimplemento da obrigação.

IV) DANO MORAL COLETIVO

O direito constitucional quilombola de acesso à terra está previsto na Constituição há trinta anos, mas até o momento a comunidade Paiol de Telha não teve seu território titulado, nem há expectativa minimamente fiável de quando isso pode ocorrer.

O Estado demorou quinze anos para regulamentar o cumprimento do direito constitucional quilombola de acesso à terra. O fez através da edição do Decreto Federal nº 4887/03, que regulamenta, com conteúdo constitucional, como reconhecido pelo STF no julgamento da ADI nº 3239, o tramite administrativo de aplicação material do direito positivo. As regulamentações anteriores, a exemplo do Decreto Federal 3.912/01, eram inconstitucionais e imprestáveis para assegurar a efetividade do direito.

Passados mais quinze anos da edição do Decreto Federal nº 4887/03, não há qualquer perspectiva de quando a titulação do território da comunidade Paiol de Telha irá ocorrer em sua totalidade.

Não se descuida da complexidade do processo de titulação quilombola, principalmente por tratar de demanda por terra de um grupo social negro, tendo em vista que o Brasil foi historicamente constituído como nação através da concentração fundiária e da exploração ignóbil do trabalho negro pela escravidão.

Contudo, tais complexidades não autorizam o Estado a tardar mais de trinta anos para realizar o direito, notadamente quando tem involuído, do ponto de vista orçamentário de e estrutura do INCRA, para a consecução da determinação constitucional.

É absolutamente frustrante à comunidade quilombola Paiol de Telha, passados trinta anos de vigência da Constituição federal, não ver o Estado organizar-se minimamente para materializar o direito.

Ao contexto de injustificável demora na tramitação dos processos administrativos de titulação dos territórios quilombolas soma-se o fato de que essa política pública tem por objetivo garantir a reprodução física, social, cultura e econômica das comunidades quilombolas. Ademais, essa política, como já exposto,

tem forte conotação de enfrentamento ao racismo, verdadeiro instrumento de opressão do povo negro.

O resultado da garantia formal do direito na norma e sua não realização é expressão do racismo, como afirmado por Antônio Sérgio Alfredo Guimarães, no livro *Racismo e Antirracismo no Brasil*, a saber:

Em termos materiais, na ausência de discriminações raciais institucionalizadas, esse tipo de racismo se reproduz pelo jogo contraditório entre uma cidadania definida, por um lado, de modo amplo e garantida por direitos formais, e, por outro, uma cidadania cujos direitos são, em geral, ignorados, não cumpridos e estruturalmente limitados pela pobreza e pela violência cotidiana (p.59)

(...)

As elites brasileiras – proprietários, intelectuais e classes médias – representam diariamente o compromisso (comédia, farsa?) entre exploração selvagem e boa consciência. Elas podem se orgulhar de possuir a constituição e a legislação mais progressista e igualitária do planeta, pois as leis permanecem, no mais das vezes, inoperantes (p. 60)

Desse cenário resta evidente a violação da garantia de proteção ao núcleo mínimo essencial de direitos dessa comunidade, assim entendido como a vida e existência digna, em pleno uso de seu território e acesso aos recursos naturais de que necessitam e, notadamente, com a possibilidade de manterem seus padrões de tradicionais de vida, de acordo com suas próprias concepções de existência.

Quanto à inoperância do INCRA é ilustrativa a manifestação da Confederação Nacional das Associações de Servidores do INCRA (CNASI), que no ano de 2013 divulgou nota pública (Anexo 15) referente à falta de celeridade e à descontinuidade da política de titulação dos territórios quilombolas, a saber:

Da mesma forma, o tempo de análise pelas áreas técnica e jurídica e de espera pelo julgamento de recurso no Conselho Diretor-CD (INCRA Sede) está cada vez mais longo. Exemplificando este atual estado, citamos como exemplos: São Domingos-ES está na Sede desde 12/04/2011 e pronto para julgamento desde 23/01/2012, sem qualquer providência desde então e Amaros-MG está na Sede desde 25/04/2011 e pronto para julgamento desde 23/12/2011, sem qualquer providência desde então. Na medida em que tal tipo de demora na tramitação e julgamento dos processos nunca ocorreu em períodos anteriores, fica claro o sucateamento da estrutura e sua subordinação a interesses políticos maiores. Já as Portarias de Reconhecimento, injustificadamente, têm igualmente levado mais tempo para serem assinadas e publicadas pela Presidência do INCRA. Exemplificando este atual estado, citamos como exemplos: Grotão-TO está na Sede desde 01/11/2012 e pronto para publicação desde 26/05/2013 e Tomaz Cardoso-GO está na Sede desde 01/11/12 e pronto para publicação desde 21/05/2013, ambos sem qualquer providência desde então. (CNASI, 2013, p. 3)

A manifestação da CNASI aponta que a demora nos processos de titulação se atrelam a desafios de ordem política, bem como com a falta de meios materiais para a consecução do trabalho.

Percebemos que o Governo tem sucumbido a esta ofensiva dos setores governamentais e da sociedade que controlam a malha fundiária no Brasil contra os direitos de populações tradicionais de diversas maneiras. No INCRA foram instituídas rotinas administrativas excessivas cujo objetivo é a intencional protelação dos processos. Em 2008, o INCRA publica a Instrução Normativa no 49, elaborada pela Advocacia Geral da União - AGU, que levou ao alongamento do tempo de tramitação dos processos em razão de sua excessiva burocratização. Esta IN cria etapas desnecessárias e repetitivas, aumentando o já longo tempo de tramitação das peças técnicas do processo administrativo.” (CNSI, 2013, p. 1-2)¹⁰

Observe-se que a denúncia realizada pelos próprios servidores do INCRA se deu em 2013, e até hoje não há sinais de significativa alteração do quadro. Pelo contrário, observa-se involução na estrutura e orçamento do INCRA

Cumpra salientar que o termo 'razoável', quando se trata do direito constitucional à duração razoável do processo, “*está ligado à aferição de situações concretas e historicamente se refere ao controle jurisdicional das atividades do Estado*” (NICOLITT, 2006, P. 25). Ou seja, a determinação do que vem a ser duração razoável do processo depende da análise concreta da realidade, tanto em âmbito jurisdicional como administrativo.

Nesse sentido, NICOLITT (2006)¹¹, TUCCI (1997)¹² e BORGES (2012)¹³ sustentam, a partir da consolidada jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que a aferição das circunstâncias concretas de cada caso deve levar em conta: a) complexidade do processo, referente, por exemplo, ao número de incidentes e recursos; b) o comportamento dos interessados no processo, especialmente quanto a eventuais abusividades protelatórias; c) atuação do agente público na condução do processo, especialmente quanto à prática dos atos tendentes à sua finalização.

Quanto à complexidade do processo administrativo de titulação é necessário reconhecer que não há razão para tamanha delonga no caso do Paiol de Telha. Isto, pois o rito descrito na Instrução Administrativa n. 57 do INCRA prevê três fases: a) estudos para elaboração do RTID, nos termos do art. 10; b) fase de contestações

¹⁰Íntegra da nota disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/acoes-dos-movimentos/1681-nota-dos-servidores-do-incra-sobre-a-inoperancia-do-governo-brasileiro-no-reconhecimento-dos-territorios-quilombolas>

¹¹NICOLITT, André Luiz. **A duração Razoável do Processo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006.

¹² TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. S. Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1997

¹³ BORGES, Alice Gonzales. **Duração razoável do processo administrativo e responsabilidade do Estado**, in Revista de Direito da Procuradoria Geral, RJ, Edição Especial, 2012.

administrativas, nos termos dos art. 13; c) desapropriação de propriedades incidentes em terras quilombolas identificadas, nos termos do art. 21.

Como se vê, o rito estabelecido pelo próprio Estado não comporta um trâmite exageradamente emaranhado, eis que as fases do processo são claras, sequenciais e sem possibilidades de dilações temporais imputáveis ao rito processual administrativo. De outro lado, as dificuldades excessivas do procedimento, denunciada pelos próprios funcionários do INCRA, não podem servir de escusas, eis que frutos da própria ação do Estado que coloca a si mesmo entraves desnecessários aos avanços dos processos de titulação.

Por sua vez, no que diz respeito ao comportamento dos interessados no processo, bem como à atuação do ente estatal relacionada ao impulso oficial, também não se encontram justificativa que respaldem a morosidade do INCRA. De um lado porque é o próprio INCRA o órgão de Estado incumbido de ultimar os atos atentes à sua finalização. No mais, à comunidade quilombola Paiol de Telha absolutamente nada pode ser imputado a título de justificativa para a morosidade do INCRA. Em verdade, é a luta quilombola que fez avançar a ação do Estado.

Não se desconsidera que efetivamente há alguma complexidade envolvida nos processos de titulação dos territórios quilombolas, seja de ordem técnica, seja de ordem política. Contudo, esse contexto não pode justificar que o Estado brasileiro deixe de conferir qualquer expectativa de quando irá finalizar a titulação do território, e até mesmo se esse sonho quilombolas efetivamente se realizará em dia.

A completa ausência de previsão mínima de titulação, combinada com a falta de realização de singelo planejamento estratégico pelo INCRA frustra a comunidade, impede que está se prepare no tempo para planejar o desenvolvimento de seu povo. Nesse caminhar a comunidade passou décadas às margens da PR 495, tempo suficiente para que anciões respeitados pela comunidade, como Domingos Gonçalves Guimarães, e sua esposa Anália Gonçalves, falecessem sem que pudessem ver o território titulado. Gerações de quilombolas estarão comprometidas pela morosidade excessiva, pela falta de esperança que o atual quadro traz à comunidade.

Na foto que segue abaixo é possível observar Dona Ondina Marques, anciã centenária da comunidade quilombola. A foto expressa dois momentos da vida quilombola dessa mulher. Na foto de 1997 Dona Ondina aparece em frente a sua “casa”, na localidade chamada “Barranco”, onde se observa de plano a expressão da

miséria e, ao mesmo tempo, da luta e da esperança pela titulação do território ancestral. Por sua vez, a fotografia de 2018, mostra Dona Ondina residindo no território ancestral da comunidade, em função da ocupação realizada em 2015, mas ainda apreensiva com a possibilidade de reintegração de posse, dada a ausência de titulação definitiva das terras de seus ancestrais.

Dona Ondina luta e espera pela titulação de suas terras, mas a seguir o atual ritmo de trabalho sabe que poderá não sobreviver para ver o “Fundão” devolvido aos quilombolas. A ausência de expectativa de quando o INCRA efetivamente titulará as terras do Paiol de Telha causa, há décadas, frustrações a Dona Ondina e a todas as pessoas que integram a comunidade.



Da mesma forma, é possível observar em vídeo¹⁴ a angústia de Dona Clarinha (Maria Clara Gonçalves de Oliveira), septuagenária da comunidade, inconformada com a ausência de perspectiva de titulação definitiva do território da comunidade Paiol de Telha. Observa-se como Dona Clarinha expressa sua indignação por ter frustrada a possibilidade de viver com dignidade em suas terras ancestrais.

A situação fática descrita se amolda perfeitamente a descrição doutrinária do dano moral coletivo, a saber:

[...] chega-se à conclusão de que o dano moral coletivo é a 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 considerada, 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 pode se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova de culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (*damnum in re ipsea*). BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Do dano moral

¹⁴ Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zjj7Xa2Ue5I>

coletivo no atual contexto jurídico brasileiro. Revista do Direito do Consumidor, São Paulo, v. 12, p. 44-62, out./dez. 1994, p.55.

O dano existencial é a lesão ao complexo de relações que auxiliam no desenvolvimento normal da personalidade do sujeito, abrangendo a ordem pessoal ou a ordem social. É uma afetação negativa, total ou parcial, permanente ou temporária, seja a uma atividade, seja a um conjunto de atividades que a vítima do dano, normalmente, tinha incorporado ao seu cotidiano e que, em razão do efeito lesivo, precisou modificar em sua forma de realização, ou mesmo suprimir de sua rotina.” SOARES, F. R. Responsabilidade civil por dano existencial. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 44.

“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 a 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).” (Medeiros Neto, 2004, p. 134 apud Bessa, 2007, p. 259)

[...] a Constituição deu ao dano moral uma nova feição e maior dimensão, porque a dignidade nada mais é do que a base de todos os valores morais, a essência de todos os direitos personalíssimos. O direito à honra, à imagem, ao nome, à intimidade, à privacidade ou a qualquer outro direito da personalidade, todos estão englobados no direito à dignidade, verdadeiro fundamento e essência de cada preceito constitucional relativos aos direitos da pessoa humana. Dano moral, à luz da Constituição vigente, nada mais é do que violação do direito à dignidade. DIREITO, Carlos Alberto Menezes, CAVALIERI FILHO, Sergio. Comentários ao novo Código Civil; da responsabilidade civil, das preferências e privilégios creditórios. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.101.

Há precedentes para a fixação de dano moral coletivo, inclusive em situação de morosidade nas titulações quilombolas, a saber:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. **DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO**. FIXAÇÃO I - A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades de quilombolas. II - As comunidades de remanescentes de quilombos, por força do Texto Constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo-lhes assegurada, ainda, a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional. III - Na hipótese dos autos, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e da Fundação Cultural Palmares - FCP quanto à prática dos atos administrativos necessários à efetiva conclusão do procedimento administrativo instaurado com a finalidade de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de quilombolas descrita nos autos, afronta o exercício pleno desse direito, bem assim, a garantia fundamental da razoável duração do processo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, no

âmbito judicial e administrativo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII), a autorizar a estipulação de prazo razoável para a conclusão do aludido procedimento. IV - A responsabilidade civil imputada ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, da CF), impondo-se o dever de indenizar quando houver dano ao patrimônio de outrem e nexos causal entre o dano e o comportamento do preposto. **V - Nesse sentido, a inteligência jurisprudencial de nossos tribunais firmou-se, no sentido da "possibilidade de indenização por dano moral está prevista no art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, não havendo restrição da violação à esfera individual. A evolução da sociedade e da legislação têm levado a doutrina e a jurisprudência a entender que, quando são atingidos valores e interesses fundamentais de um grupo, não há como negar a essa coletividade a defesa do seu patrimônio imaterial" e de que "o dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa" (REsp 1397870/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2014, DJe 10/12/2014).** VI - No caso em exame, a inércia injustificada do Poder Público, no que tange à instauração de competente e oportuno procedimento de regularização fundiária da comunidade quilombola, atingindo, como um todo, os seus membros, caracteriza flagrante dano moral coletivo, diante da agressão injustificada aos seus interesses e valores abstratos dali decorrentes, a autorizar a pretendida reparação indenizatória. VII - Relativamente à fixação do valor da indenização por danos morais coletivos, cumpre verificar que inexistente parâmetro legal definido para o seu arbitramento, devendo ser quantificado segundo os critérios de proporcionalidade, moderação e razoabilidade, submetidos ao prudente arbítrio judicial, com observância das peculiaridades inerentes aos fatos e circunstâncias que envolvem o caso concreto, bem assim em consonância com a função sancionatória e pedagógica da reparação. Dessa forma, reputa-se razoável, na espécie, a fixação do valor da indenização por danos morais no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), em favor da comunidade quilombola descrita nos autos. VIII - Desprovidimento dos recursos de apelação do INCRA e da Fundação Cultural Palmares - FCP. Provedimento da apelação do Ministério Público Federal. Sentença reformada, em parte. A Turma, por unanimidade, negou provimento às apelações interpostas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e pela Fundação Cultural Palmares - FCP e deu provimento ao recurso do Ministério Público Federal e à Remessa Oficial.(AC 0000024-50.2015.4.01.3100, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1)

"O dano moral coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, pois tal comprovação, embora possível na esfera individual, torna-se inaplicável quando se cuida de interesses difusos e coletivos. Nesse sentido: REsp 1.410.698/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 30/06/2015; REsp 1.057.274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 26/02/2010." (REsp 1509923/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/10/2015, DJe 22/10/2015)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. marítimo. excesso habitual de HORAS-EXTRAS. **dano existencial. prejuízo à vida de relação.** INDENIZAÇÃO. artigo 37, § 6º, da constituição federal. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. **Dano existencial é a lesão que compromete a liberdade de escolha e frustra o projeto de vida que a pessoa elaborou para sua realização como ser humano. No campo das relações trabalhistas, admite-se que jornadas laborais excessivas, que impossibilitem o trabalhador de estabelecer a prática de um conjunto de atividades culturais, sociais, recreativas, esportivas, afetivas, familiares etc., ou de desenvolver seus projetos de vida nos âmbitos profissional, social e pessoal, podem causar danos existenciais.**

2. A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho - que aos poucos vem delineando os contornos do dano existencial -, entende que "A sobrejornada habitual e excessiva, exigida pelo empregador, em tese, tipifica dano existencial, desde que em situações extremas em que haja demonstração inequívoca do comprometimento da vida de relação" (RR 154-80.2013.5.04.0016, 4ª Turma, Rel. Ministro João Oreste Dalazen, DJU 31/03/2015). (TRF4, AC 5006742-24.2012.4.04.7101, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 31/01/2018)

Diante do exposto, requer-se que o INCRA e a União sejam condenadas, de forma solidária, a pagar a título de dano moral existencial, o valor de um milhão de reais em benefício da associação ora peticionária.

V) TUTELA PROVISÓRIA

O quadro narrado até aqui evidencia a necessidade patente de concessão de tutela de urgência em caráter liminar por este juízo, na forma do art. 300 do Código de Processo Civil, no intuito de que seja determinada, mediante a cominação de multa em caso de descumprimento:

- a) Finalizar o processo de obtenção amigável das propriedades de matrículas nº 2385 e 3682, do CRI do Pinhão, e transferência do domínio à associação ora peticionante, no prazo máximo de 30 dias, ou, no mesmo prazo, caso não seja possível entabular acordo, ajuíze a ação de desapropriação para obtenção de tais imóveis;
- b) A realizar no prazo máximo de 60 dias, através de consulta à comunidade quilombola Paiol de Telha, planejamento estratégico, com metas e prazos, incluindo orçamento, para titular todo o território tradicional da comunidade Paiol de Telha em prazo não superior a cinco anos;
- c) Disponibilizar estrutura, como quadro de funcionários, diárias, entre outras, necessárias ao cumprimento do planejamento estratégico da titulação do território tradicional da comunidade Paiol de Telha;
- d) Que a união seja condenada a repassar o orçamento necessário para efetivação da titulação do território da comunidade Paiol de Telha, em acordo com o planejamento estratégico a ser adotado;

Em caso de provimento dos pedidos acima, com elaboração de planejamento do INCRA para titulação do território do Paiol de Telha, caso a União não repasse os recursos necessário para cumprimento do planejado, seja determinado o sequestro dos valores necessário para adimplemento da obrigação. A longa exposição feita demonstra ser inequívoco o dever estatal de proteção garantido aos a quilombolas, inclusive ao Paiol de Telha, tal como preceitua a Constituição da República, tratados

internacionais firmados pela República Federativa do Brasil e demais diplomas normativos.

Por sua vez, a vulnerabilidade em que se encontra a comunidade e a ausência de mínimo planejamento do INCRA, que deveriam ser o anteparo último a lhes salvaguardar suas vidas, seus bens e seus territórios, são circunstâncias amplamente demonstradas, inclusive a partir de documentos elaborados pelo próprio INCRA, pelos quilombolas e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Inconteste, ademais, a probabilidade do direito afirmado, pois prevista na norma abstrata e corroborada por processo administrativo que reconheceu a identidade quilombola e o território da comunidade Paiol de Telha.

Por sua vez, o perigo de dano e risco ao resultado útil do processo reside na continuação da inaceitável situação de precariedade em que se encontra a comunidade quilombola Paiol de Telha, como demonstrado acima.

A não concessão da tutela provisória sujeita a comunidade a esperar por muitos anos até que seja dado eventual provimento á presente ação, para que só então seja possível iniciar a construção de um planejamento para que a integralidade das terras ancestrais do Paiol de Telha sejam tituladas.

Por outro lado, não há perigo de irreversibilidade na concessão do provimento, já que eventual decisão final contrária faria cessar as medidas ora pleiteadas. Ainda que não fosse assim, a disposição prevista no art. 300, §3º, do CPC/2015 já existia ao tempo do CPC/1973 (a partir da reforma de 1994) e a jurisprudência pátria tratou de lhe dosar a incidência a partir de constatações acerca do direito à efetividade do processo.

Por tais razões, faz-se necessária a intervenção imediata deste juízo, a título de tutela de urgência, de forma que seja determinado à Rés a adoção das medidas anteriormente indicadas, na ordem em que pleiteadas

Vale ressaltar, por fim, que as medidas ora pleiteadas atendem plenamente aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em especial se considerarmos a irreversibilidade dos danos hoje suportados pelo Paiol de Telha.

A medida é adequada, pois representa um meio idôneo a fazer cessar a violação aos direitos do Paiol de Telha. Além disso, mostra-se necessária, uma vez

que não existe outro meio menos gravoso, ainda mais diante da inércia estatal em dar qualquer resposta ao problema em questão, embora instado há anos a tal.

Por fim, a concessão do provimento jurisdicional se mostra proporcional, em sentido estrito, uma vez que, em juízo de concordância prática, se mostram plenamente conciliáveis o direito Paiol de Telha à vida, à autodeterminação, ao seu território e aos bens que o compõem e, igualmente, ao equilíbrio dos processos ecológicos de suas terras. Não se pretende uma ação imediata do Estado para titulação das terras do Paiol, mas apenas o mínimo, que o INCRA tenha um planejamento da ação, e que a União garanta a execução da ação com orçamento.

Tal pretensão, repita-se, é passível de urgente acolhimento pelo Poder Judiciário em razão de qualquer um dos seguintes pontos: a) violação ao princípio da vedação ao retrocesso social; b) omissão explícita do Poder Público causadora de danos concretos; c) estado de coisas inconstitucional decorrente dos atos e omissões apontados.

VI) REQUERIMENTOS

Diante do exposto é a presente para requerer

- 1) A concessão de tutela de urgência, determinando ao INCRA e à União :
 - a) Finalizar o processo de obtenção amigável das propriedades de matrículas nº 2385 e 3682, do CRI do Pinhão, e transferência do domínio à associação ora peticionante, no prazo máximo de 30 dias, ou, no mesmo prazo, caso não seja possível entabular acordo, ajuíze a ação de desapropriação para obtenção de tais imóveis;
 - b) A realizar no prazo máximo de 60 dias, através de consulta à comunidade quilombola Paiol de Telha, planejamento estratégico, com metas e prazos, incluindo orçamento, para titular todo o território tradicional da comunidade Paiol de Telha em prazo não superior a cinco anos;
 - c) Disponibilizar estrutura, como quadro de funcionários, diárias, entre outras, necessárias ao cumprimento do planejamento estratégico da titulação do território tradicional da comunidade Paiol de Telha;
 - d) Que a união seja condenada a repassar o orçamento necessário para efetivação da titulação do território da comunidade Paiol de Telha, em acordo com o planejamento estratégico a ser adotado;
 - e) Em caso de provimento dos pedidos acima, com elaboração de planejamento do INCRA para titulação do território do Paiol de Telha,

caso a União não repasse os recursos necessário para cumprimento do planejado, seja determinado o sequestro dos valores necessário para adimplemento da obrigação

f) Em caso de descumprimento das medidas pleiteadas e eventualmente deferidas por este juízo, requer desde já a aplicação de multa, inclusive pessoal, se necessário. Em caso de aplicação da multa à União e ao INCRA, que seja destinada à associação da comunidade autora da presente ação.

3) Ainda, para efetividade das medidas solicitadas, em caso de descumprimento, a aplicação de medidas como:

a) proibição de a União veicular publicidade institucional em qualquer veículo de comunicação "em especial aquela do tipo 'divulgação de realizações do governo', ressalvando-se dessa proibição unicamente aquelas veiculações de caráter notadamente urgente (como, por campanhas de vacinação, ações da defesa civil de evidente interesse da população e outras dessa natureza);

b) bloqueio e sequestro de verbas da União.

4) Seja reconhecida a urgência do presente pleito, na forma do art. 12, §2º, IX, do CPC;

5) A citação das requeridas, por meio de seus representantes legais, para, querendo, contestarem a presente demanda no prazo legal, nos moldes do 242, do Código de Processo Civil (CPC);

6) Considerando que os dados apresentados na presente ação demonstram o enfraquecimento contínuo do INCRA pela interferência indevida da União em sua atuação, com consequências nefastas aos quilombolas do Paiol de Telha, solicita-se que INCRA seja intimado por meio de seus representantes legais para se manifestar se deseja compor a presente ação como *amicus curiae* em defesa do interesse da autora. Em caso positivo, que apresente desde logo o cronograma requerido no item. Em caso negativo, que prossiga com a apresentação de contestação;

7) Que o INCRA seja intimado a juntar aos autos a íntegra do processo administrativo de titulação nº 54200.001727/2005-08, para que se possa avaliar a excessiva lentidão do órgão na titulação do território da comunidade;

7) A citação do Ministério Público Federal e da Fundação cultural Palmares para que integrem a presente lide;

8) A realização de audiência de conciliação/mediação, por força do disposto no inciso VII do art. 319 do CPC;

9) Ao final, conforme art. 490, do CPC, o julgamento de procedência do pedido para, em caráter definitivo, confirmar a tutela de urgência formulada em face da União e do INCRA, nos termos dos itens acima;

10) A condenação da União e do INCRA ao pagamento de reparação a título de danos morais coletivos em valor não inferior a um milhão de reais, a serem destinados à associação autora da presente ação.

11) Protesta provar por todos os meios em direito admitidos, indicando desde já a documental que acompanha a presente inicial e a oitiva de testemunhas, inclusive funcionários do INCRA.

12) A Condenação da União e do INCRA ao pagamento de honorários advocatícios, em valor não inferior a 20% do valor da causa;

13) Dá-se à causa o valor de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), valor aproximado das indenizações que o INCRA e a União devem pagar a título de desapropriação, somando-se com o dano moral coletivo.

14) distribuição do presente feito à 11ª Vara Federal de Curitiba, por competência exclusiva e por conexão com as ações acima apontadas;

15) tendo em vista a notória situação de vulnerabilidade dos integrantes da comunidade quilombola Paiol de Telha, inclusive da associação autora, requer-se a concessão dos benefícios da justiça gratuita;

Nestes termos, pedem e esperam deferimento.

Curitiba, 26 de novembro de 2018
Mês da consciência negra
Década Internacional de Afrodescendentes na ONU (2015-2024)

Fernando Gallardo Vieira Prioste
OAB/PR 53.530

Ana HUPP

Isabela