

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS II

RIVA SOBRADO DE FREITAS

EDINILSON DONISETTE MACHADO

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos e garantias fundamentais II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado; Lucas Gonçalves da Silva; Riva Sobrado De Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-169-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Garantias fundamentais. 3. Isonomia. II

Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS II

Apresentação

O II Encontro Virtual do CONPEDI sob o tema “Direito, Pandemia Transformação Digital: Novos Tempos, Novos Desafios”, promoveu a segunda edição dentro das inovações criadas pela diretoria, para realização por meio digitais com a divisão dos já tradicionais Anais do Evento com seus Grupos de Trabalho.

No presente GT encontram-se as pesquisas desenvolvidas em vários Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento e formação do estado da arte na área dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Valorosas contribuições teóricas e relevantes inserções na realidade brasileira emanam da reflexão trazida pelos professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o Brasil. Os artigos mostram um pouco da temática, “Direito, Pandemia Transformação Digital: Novos Tempos, Novos Desafios”.

Temas sensíveis, foram apresentados, por meio de 25 artigos, resultado de pesquisas e abordagens relevantes ao conhecimento científico, saber: a dignidade da pessoa humana como ponto de partida e ponto de chegada dos direitos fundamentais na perspectiva de Gregorio Peces-barba; a liberdade de expressão nas constituições brasileiras: análise da democracia enquanto sociedade aberta; da liberdade de expressão e fake news; o direito a liberdade religiosa e sua densificação na sociedade moderna; a laicidade e a ação de descumprimento de preceito fundamental nº 54: contribuições de Ronald Dworkin à interpretação do supremo tribunal federal; o discurso de ódio, os direitos fundamentais e os direitos da personalidade frente aos limites da liberdade de expressão; o acesso a internet como direito fundamental durante a pandemia de covid 19: um estudo do cenário brasileiro; privacidade e covid-19: proteção do corpo eletrônico da pessoa, sob a ótica de Stefano Rodotà; preservação e promoção de direitos fundamentais em tempos de covid-19, na perspectiva de democracia de Amartya Sen; covid19: entre a governança por números e o princípio da solidariedade como política constitucional para a superação da crise; covid-19 e princípios e direitos fundamentais: reflexos da constituição federal do Brasil; racismo e covid-19: uma análise acerca da correlação entre a pandemia e o princípio da igualdade; relativismo jurídico e ativismo judicial na concessão de medicamentos para pessoas carentes; pandemia e e-learning: o direito à educação e os desafios da desigualdade digital; relativização dos

direitos das crianças e dos adolescentes às crianças indígenas ; benefício de prestação continuada (bpc) para os brasileiros em condição de miserabilidade: uma questão de alteridade; a judicialização à saúde como garantia do direito fundamental: uma análise da cobertura dos medicamentos de alto custo pelo sistema único de saúde; o direito fundamental à eficiência e à razoável duração do processo administrativo: titulação das terras quilombolas ; mulheres encarceradas: um olhar filosófico sobre a classe social, a raça e o gênero da justiça; a liberdade artística e o dever de não discriminação em virtude de orientação sexual sob a perspectiva da constituição de 1988 a partir da análise de um caso concreto; combate à ideologia de gênero como expressão lgbtfóbica: o abuso do direito à liberdade de expressão no contexto brasileiro; o auxílio moradia concedido aos membros da magistratura: uma abordagem a partir do princípio da igualdade; judicialização da saúde: os impactos econômicos nos âmbitos público e privado; direito econômico e a retomada da econômica pós covid-19; o estado de coisas inconstitucional dos estabelecimentos prisionais e a pandemia do covid-19.

Assim como foi seguramente um momento ímpar a Coordenação do GT, organizando a apresentação dos trabalhos, acreditamos que tem valor científico positivo, ao leitor ou leitora, a experiência de aprofundar o pensamento daqueles que souberam cativar o solitário momento da leitura e da meditação, para colocar à prova as várias teses defendidas naqueles dias do CONPEDI VIRTUAL de 2020.

Divulgar a produção científica colaborativa socializa o conhecimento e oferece à sociedade nacional e internacional o estado da arte do pensamento jurídico contemporâneo aferido nos vários centros de excelência que contribuíram no desenvolvimento pessoal e profissional dos autores e autoras do presente GT.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o GT e agora, pela redação do Prefácio, que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como a presente.

Florianópolis, dezembro de 2020

Organizadores:

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva

Prof. Dra. Riva Sobrado de Freitas

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos e Garantias Fundamentais II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**O DIREITO FUNDAMENTAL À EFICIÊNCIA E À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO
PROCESSO ADMINISTRATIVO: TITULAÇÃO DAS TERRAS QUILOMBOLAS**
**THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EFFICIENCY AND REASONABLE DURATION
OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS: TITULATION OF QUILOMBOLAS
LANDS**

Kathleen Cristina Tie Scalassara ¹

Marlene Kempfer ²

Fábio Eduardo Biazon Abrantes ³

Resumo

O objeto da presente pesquisa trata do direito previsto no artigo 68 do ADCT, regulamentado por meio do decreto n. 48887/2003, que dispõe sobre o procedimento administrativo de regularização fundiária quilombola, considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3239/DF. A pesquisa de natureza bibliográfica e jurisprudencial, em método dedutivo, expõe as fases e princípios que norteiam tal procedimento, com objetivo de apontar os pontos que dificultam o acesso do direito em análise, face a morosidade administrativa que contraria os direitos fundamentais à eficiência administrativa e à razoável duração do processo administrativo.

Palavras-chave: Direitos e garantias fundamentais, Comunidades remanescentes de quilombo, Eficiência administrativa, Razoável duração do processo administrativo, Morosidade

Abstract/Resumen/Résumé

The object of this research deals with the right provided for in article 68 of the ADCT, regulated by means of decree n. 48887/2003, which provides for the administrative procedure for quilombola land regularization, considered constitutional by the Supreme Federal Court in ADI 3239 / DF. The bibliographic and jurisprudential research, in a deductive method, exposes the phases and principles that guide this procedure, aiming to point out the points that hinder the access of the law in administrative analysis, in view of the administrative slowness that contradicts the fundamental rights to efficiency and reasonable duration of the administrative procedure.

¹ Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), MBA em Gestão e Business Law pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL)

² Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora da graduação em Direito e do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina.

³ Mestrando em Direito Negocial, especialista em direito do estado, com ênfase em tributário, graduado em Direito, todos pela Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental rights and guarantees, Remaining communities in quilombo, Administrative efficiency, Reasonable duration of the administrative process, Slowness

1 INTRODUÇÃO

As comunidades remanescentes de Quilombo são grupos étnicos que integram a construção da história e cultura brasileiras. As suas reivindicações foram atendidas pelo Poder Constituinte de 1988, após mobilização social do movimento negro, tendo resultado na positivação dos artigos 215 (reconhecimento da cultura afro-brasileiras) e 216 (patrimônio cultural brasileiro os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.) da Constituição Federal e artigo 68 no ADCT (o reconhecimento de propriedade definitiva das terras tradicionalmente ocupadas pelos remanescentes e Quilombo).

Entre tais direitos, a pesquisa objetiva tratar do direito previsto no artigo 68 da ADCT e sobre sua efetividade uma vez que defende-se, por ser um direito de nível constitucional, que deve ser considerado um dever do Estado brasileiro, ou seja, deve compor política de Estado obrigatória para todos os governos.

Apesar das lutas contínuas e incansáveis, ainda não há, no ordenamento jurídico brasileiro, lei que discipline o exercício deste direito. No entanto, por iniciativa do Executivo, tem-se a regulamentação por meio do Decreto n. 4.887/2003, que dispõe sobre o procedimento administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

A pesquisa será conduzida para tratar dos argumentos do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3239/DF em 2018, impetrada pelo atual Partido Democratas (DEM) em 2004, o qual considerou constitucional a regulamentação, por ato administrativo, na ausência de lei, que viabiliza o exercício para regularização fundiária Quilombola. Segue para expor as fases e os princípios que norteiam tal procedimento, com o objetivo de apontar os pontos que dificultam o acesso do direito em análise, face a morosidade administrativa que contraria os direitos fundamentais à eficiência administrativa e à razoável duração do processo administrativo.

A pesquisa de natureza bibliográfica e jurisprudencial é parte dos estudos em desenvolvimento no Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina para dissertação em desenvolvimento cujo enfoque especial são os Direitos Quilombolas.

2 O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO TERRITORIAL QUILOMBOLA

A Lei Áurea n. 3.353 de 13 de maio de 1888 declarou extinta a escravidão no Brasil. Colocou fim ao processo de 354 anos de escravidão africana, após reiteradas lutas e resistências contra o regime escravocrata e a discriminação racial que se fazia presente no ordenamento jurídico, conforme Decreto n. 528 de 28 de junho de 1890, em seu artigo 1º: *“É inteiramente livre a entrada, por portões da República, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho (...) excetuados os indígenas da Ásia e da África”*.

A afirmação da igualdade racial por parte do Estado brasileiro se deu somente na Constituição de 1934 dos Estados Unidos do Brasil, em seu artigo 113, item 1:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

1) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas.

A Constituição de 1934 assegurou a posse das terras ocupadas pelos indígenas em seu artigo 129 *“Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”*, mas não assegurou a posse de terras aos quilombolas.

Durante o período de 1931 a 1937, a Frente Negra Brasileira publicou editoriais jornalísticos para elevar a consciência e identidade negras, questionando a democracia liberal e o autoritarismo. Segundo TRECANI (2006, p. 97) o movimento “abriu o debate sobre a questão do negro, defendendo que a abolição tinha sido ‘um processo inacabado’, que o estado brasileiro tinha uma ‘dívida’ a ser redimida”, argumentando que a luta anti-racista, por igualdade material levava necessariamente à políticas de reparação.

A Frente Negra Brasileira foi extinta em decorrência da ditadura da Era Vargas. Nos termos de OLIVEIRA (2002, p. 90):

A lei do Estado Novo foi o golpe final. Por ter se transformado em partido político, a Frente Negra Brasileira estava oficialmente proibida de continuar suas atividades. A repressão e violência impostas pelo Estado Novo fizeram com que o grupo da Frente se dispersasse de fato, sem deixar vestígios.

A igualdade racial da Constituição de 1934 foi repetida na Constituição de 1967 no § 1º do artigo 150, que previu punição ao preconceito de raça, da mesma forma na Emenda Constitucional de 1969 no § 1º do artigo 153.

A Frente Negra Brasileira foi silenciada durante os períodos de autoritarismo pelo qual o Brasil passou, de modo que a discussão e a luta pelo Direito de ter acesso à terra ressurgiu com processo redemocratização. Este, conforme José Afonso da Silva (2002, p. 88), “A luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado Democrático de Direito começara assim que se instalou o golpe de 1964 e especialmente após o AI 5, que foi o instrumento mais autoritário da história política do Brasil”.

O período de transição para a nova República teve início em 15 de março de 1985, com eleição dos legisladores Constituintes em 1986 e reunião da Assembleia Nacional Constituinte em 1987. Para Barroso (2010, p. 94) “a Constituição consubstancia a superação da ordem jurídica anterior”, de modo que o início do processo constituinte com abertura democrática permitiu que o movimento negro apresentasse à Assembleia Nacional Constituinte a proposta de reconhecimento do direito à terra para os remanescentes dos quilombos, formalizado pelo Constituinte Carlos Aberto Caó (PDT), em 10 de agosto de 1987, emenda PE00104-7 e emenda 1P20773-8, para acrescentar ao Título X, sobre as disposições transitórias:

Art. – Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficar tombadas essas terras bem como os documentos referentes à história dos Quilombos no Brasil.

A proposta de emenda oferecida foi indeferida pelo Presidente da Constituinte Afonso Arinos, no entanto, os agentes do Poder Constituinte originário alteraram a redação do texto normativo, e o fragmentaram em duas partes, incluindo-os em seções distintas da Constituição Federal, resultando no Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no Art. 216, § 5º da Constituição Federal, que para TRECANI (2006, P. 136) “Não se trata só de atender a pleitos por títulos fundiários, mas de atender a uma demanda de uma política pública baseada no respeito aos direitos territoriais dos grupos étnicos e minoritários”

O reconhecimento do Direito Territorial das Comunidades Remanescentes de Quilombo pelo Estado Brasileiro, positivado na nova ordem jurídica Constitucional, foi conquistado por meio de mobilização social do movimento negro. Deflagrando o processo de reparação histórica e proteção cultural do grupo étnico, objeto de reivindicações por políticas de igualdade racial material, visibilidade e amparo do novo sujeito político coletivo.

2.1 O RECONHECIMENTO DO DIREITO AO ACESSO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E O ART. 68 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Estado Brasileiro reconheceu o Direito Quilombola ao seu território no Art. 68 do ADCT da CF/88 “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Enaltece TRECANI (2006, p. 217) que “a partir do momento que a Constituição Federal fala em ‘reconhecer’, significa que existe um direito pré-existente e que o Poder Público tem a obrigação de expedir o título de propriedade”, para a ocupação coletiva das terras por indivíduos que se identificam remanescentes dos quilombos.

A obrigação de expedir o título de propriedade Quilombola deve ser compreendido como um dever do Estado brasileiro, incluindo os membros Federados. Para WIECKO (2002, p. 24) “significa que a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e também os Municípios, têm uma competência concorrente para emitir o título”. Defende José Afonso da Silva (1998, p. 89), que se trata de norma de eficácia plena pois “são as que receberam do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata e independem de providência normativa ulterior para sua aplicação”, uma vez que o texto normativo não condiciona o reconhecimento do direito e a consequente obrigação de titular as terras ocupadas pelos remanescentes de quilombo a edição de outro texto normativo.

O movimento negro também se mobilizou para a regulamentação do texto constitucional, via legislativa, com objetivo de unificar as diretrizes e agilizar as titulações:

Data	Autoria	Projeto	Justificação	Situação
13/06/1995	Deputado Alcides Modesto (PT-BA)	Projeto de Lei n. 627/95 com 22 artigos	Regulamentar o Art. 68 do ADCT e estabelecer as normas de proteção às terras tituladas e às formas de vida tradicionais dos remanescentes de quilombos, por se constituírem em bens do patrimônio cultural brasileiro, nos termos dos artigos 215 e 216 do corpo permanente da Carta da República.	Arquivado em 02/02/1999, nos termos do Art. 105 do Regimento Interno.
27/09/1995	Senadora Benedita da Silva (PT-RJ)	Projeto de Lei n. 129/95 com 8 artigos	Emprestar eficácia plena ao Art. 68 do ADCT resgatando antiga dívida da Nação para com os remanescentes das comunidades negras dos quilombos.	Vetado pela presidência da República em 13/05/2002, mantido em sessão conjunta de 20 de maio de 2004.

23/05/2000	Deputado Paulo Mourão (PSDB-TO)	Projeto de Lei 3.081/00 com 4 artigos.	O artigo 68 do ADCT estabeleceu o princípio que viabiliza o resgate da imensa dívida do Brasil para com os descendentes de escravos, e o fez assegurando aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade das terras que estejam ocupando.	Arquivado em 31/01/2003, nos termos do Art. 105 do Regimento Interno.
27/09/2001	Deputado Jairo Carneiro (PFL-BA)	Projeto de Lei n. 5447/01 com 5 artigos.	Emprestar Eficácia ao Art. 68 do ADCT, considerando que já haviam passado mais de doze anos e quase a totalidade das comunidades ainda não havia recebido o título de suas terras.	Arquivado em 31/01/2003, nos termos do Art. 105 do Regimento Interno.
29/05/2003	Senador Paulo Paim (PT/RS)	Projeto de Lei 213/2003	Combater a discriminação racial. Trazia no projeto o Art. 41 que regulamentava a titulação das terras quilombolas de que trata o Art. 68 do ADCT, criando nova modalidade de desapropriação por interesse social para fins étnicos, mas não teve êxito durante o processo legislativo.	Instituiu o Estatuto da Igualdade Racial – Lei n. 12.228/2010, repetindo o Art. 68 do ADCT em seu Art. 31, sem regulamentá-lo.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos junto ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As tentativas de regulamentação do Art. 68 do ADCT, acima sistematizadas, foram infrutíferas, por arquivamento dos projetos ou por veto presidencial. Somente no governo de Fernando Henrique Cardoso¹, com o Decreto n. 3912/2001, foram introduzidas normas relativas ao processo administrativo para identificar os remanescentes das comunidades dos quilombos e para reconhecer, delimitar, demarcar, titular e promover o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

¹ As terras ocupadas pelos remanescentes de quilombo começaram a ser tituladas a partir de 1995, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A primeira comunidade titulada foi a de Boa Vista (Oriximiná – PA).

2.2 O DECRETO 4887/2003 E OS PRINCÍPIOS QUE FUNDAMENTAM O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DO DIREITO AO ACESSO AOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi publicado o Decreto n. 4887 de 20 de novembro de 2003. Este ato administrativo foi mais benéfico às comunidades remanescentes de quilombo que o Decreto anterior, especialmente, ao retirar o critério de marco temporal, que sujeitava as comunidades remanescentes de quilombo a prova de que estavam ocupando suas terras na data da promulgação da Constituição Federal.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo (2010, p. 487), o processo administrativo “é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”, e o Decreto n. 4887/2003 tem a finalidade de detalhar e especificar as diretrizes administrativas do processo de titulação, com ênfase nas definições de conceitos e etapas para o exercício do Direito ao acesso à terra Quilombola. É possível indicar 14 etapas para a regularização fundiária étnica em análise:

Etapas	Procedimento	Decreto n. 4.887/2003
1. Organização	Constituição legal das Comunidades Remanescentes de Quilombo em Associações	Parágrafo único do artigo 17
2. Impulso	Fase inicial do processo administrativo, mediante provocação de qualquer interessado ou de ofício pelo INCRA	§ 3º do artigo 3º.
3. Autodefinição	A Comunidade Remanescente de Quilombo organizada em associação deve remeter declaração simples de autodefinição do grupo ao INCRA	§ 1º do artigo 2º
4. Inscrição da Autodefinição	A Autodefinição da comunidade será inscrita no Cadastro Geral da Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão de registro	§ 4º do artigo 3º
.5. Trabalhos de campo	Identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial da área indicada pela associação	§ 3º do artigo 2º e artigo 7º, incisos I ao IV
6. Publicidade	Publicação do edital de conclusão dos trabalhos de campo, por duas vezes consecutivas no D.O.U, no D.O do estado no qual a comunidade se localiza, bem como na sede da Prefeitura municipal	Artigo 7º, caput e § 1º
7. Notificação	O INCRA deverá notificar os confinantes da área delimitada no trabalho de campo sobre o processo administrativo	§ 2º do artigo 7º

8. Prazo para contestação	Após a publicação dos editais e notificação dos confinantes, os interessados têm o prazo de noventa dias para contestar o relatório do trabalho de campo, juntando provas pertinentes	Artigo 9º
9. Consulta	O Relatório produzido no trabalho de campo será remetido ao IPHAN, IBAMA, FUNAI, FCP, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, para opinião dos órgãos no prazo de trinta dias	Artigo 8º, incisos I a VI
10. Análise fundiária	Observância da localidade da área ocupada em terras públicas para aferir a competência dos órgãos consultados para expedição do título	Artigo 10, 11 e 12
11. Vistoria e avaliação	Realização de vistorias e avaliação dos imóveis localizados em áreas privadas, com estudo de autenticidade do título de propriedade, para fins de desapropriação, com o reassentamento ou indenizações de benfeitorias de boa-fé, quando couber, aos agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária	Artigo 13, caput e §§ 1º e 2º e Artigo 14
12. Outorga do Título Coletivo	O Reconhecimento do Direito ao acesso ao território quilombola se dará mediante a outorga de título em nome da associação, pró-indiviso, com inserção obrigatória de cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade.	Artigo 17, caput e parágrafo único
13. Registro cadastral do imóvel	O Registro do imóvel titulado em favor da associação remanescente de Quilombo será procedido pelo INCRA, sem qualquer ônus.	Art. 22, caput e parágrafo único
14. Registro do título no Cartório de Registro de Imóveis	O Título também deverá ser remetido ao Cartório de Registro de Imóveis, nos termos da Lei n. 6.015/1973.	-

*Fonte: Elaboração própria baseada no Decreto n. 4887/2003 e Lei n. 6.015/1973

O processo administrativo de reconhecimento do Direito de acesso aos territórios dos remanescentes das comunidades de quilombos viabiliza a forma étnica de acesso à terra, orientado por princípios que segundo Humberto Ávila (2005, p. 70):

São normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Os princípios norteadores do processo administrativo de reconhecimento do Direito de acesso aos territórios dos remanescentes das comunidades de quilombos são: Princípio da Coletividade, Princípio da Autodefinição, Princípio da Territorialidade, Princípio da Audiência dos Interessados, Princípio da Gratuidade do Processo Administrativo e Princípio da Limitação da Propriedade.

O Princípio da Coletividade reconhece como sujeito do Direito ao reconhecimento do acesso ao território, o grupo “comunidades remanescentes de Quilombo”, definido pelo Art. 2º do Decreto n. 4887/2003 como os “grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Assim, positiva-se a regra contida no texto do Art. 68 do ADCT que determina o grupo “remanescentes das comunidades dos quilombos” como sujeito do Direito a titulação das terras. Estabelece a titulação coletiva. Conforme TRECANI (2006, p. 109), “O direito dos quilombolas à terra está diretamente associado ao direito à preservação de sua cultura e organização social específica. É o grupo, e não o indivíduo em si, o elemento fundamental que deve nortear a identificação dos sujeitos deste direito”.

O Princípio da Autodefinição se refere à consciência da identidade racial ou étnica, exprimida pelo ato de exteriorização do autoreconhecimento do sujeito, que carrega consigo fortes vínculos culturais de ancestralidade, de resistência negra, de pertencimento a um grupo ou coletividade semelhante. Este critério para regularização fundiária étnica ou tribal tem por fonte a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, que foi adotada em Genebra em 27 de junho de 1989, e internalizada no ordenamento jurídico brasileiro nos termos do respectivo processo de introdução que culminou com o Decreto n. 10.088 de 5 de novembro de 2019, no artigo 2º, inciso LXXII, anexo LXXII.

Conforme texto do Decreto nº 4887/2003, a identidade coletiva das “Comunidades Remanescentes de Quilombo” exige que tais comunidades se organizem em associações

conforme normas civis (p. único do artigo 17), cujos membros se autodefinam como remanescentes dos quilombos (§ 1º do artigo 2º) e obtenham inscrição junto ao Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares (§ 4º do artigo 3º), que tem competência de, ao final do procedimento administrativo, conferir o título coletivo e pró-indiviso às comunidades (artigo 17, caput).

O Princípio da Territorialidade se refere à ocupação das terras pelas comunidades remanescentes dos quilombos relacionado aos princípios da Coletividade e de Autodefinição, pela intersecção da construção da identidade coletiva de uma Comunidade Remanescente de Quilombo. As Comunidade Remanescentes de Quilombo ocupam um espaço geográfico, onde reproduzem sua cultura, costumes, e compartilham as vivências de uma identidade coletiva em seu território tradicionalmente ocupado, para TRECANI (2006, p. 13)

Nos territórios quilombolas se consagra não só uma “propriedade” que garante aos seus detentores o domínio da terra, mas se expressa uma forma peculiar de apossamento e uso dos recursos naturais, caracterizada como “propriedade coletiva”, fruto de uma identidade coletiva.

No Decreto n. 4887/2003 em seu no § 2º do artigo 2º, tem-se a definição de que as “terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de Quilombo” são aquelas “utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural”. Estabeleceu, no Art. 3º, que a aferição das medidas será por “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental”.

O Princípio da Audiência das Partes Interessadas no Processo Administrativo de Reconhecimento do Direito ao Acesso ao Território Quilombola se refere ao exercício do direito das comunidades remanescentes de quilombo de deflagrar o processo, serem ouvidos e participar no processo para autodefinição e de indicar seu território. Também podem se manifestar o Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional (IPHAN), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional e Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

O Princípio da gratuidade do processo administrativo de reconhecimento do Direito ao acesso ao território Quilombola está positivado nos artigos 22 e 23 do Decreto 4887/2003, ao estabelecer que a expedição do título e o registro cadastral serão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área. Para as despesas que decorrerem do procedimento

administrativo o próprio Estado arcará com os custos da regularização fundiária e deve prever, para tanto, dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Princípio da Limitação da Propriedade está disciplinado apenas no artigo 17 do Decreto 4887/2003, e condicionou a outorga do título a “obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade”. Tais ônus não têm previsão expressa no texto do Art. 68 do ADCT, ou seja, o direito em nível constitucional trata sobre propriedade definitiva. Pode-se interpretar que o governo, por meio de ato administrativo, portanto, de modo unilateral, acrescentou atributos jurídicos que visam garantir o uso e usufruto, exclusivamente, aos descendentes de negros de gerações do passado, presente e futuro.

O Decreto 4887/2003 representa um avanço que resultou das lutas do Movimento Negro do Brasil. Estabeleceu um processo administrativo que viabiliza o exercício de um direito constitucional. No entanto, este ato administrativo, foi contestado pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), quanta às normas que positivam os princípios da autodefinição, da territorialidade e da gratuidade.

2.3 O DECRETO 4887/2003 E O RECONHECIMENTO JUDICIAL DE SUA CONSTITUCIONALIDADE

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239/2004, foi impetrada pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), para obter a declaração de inconstitucionalidade formal e material do Decreto n. 4887/2003, sob alegações de existência de vícios de inconstitucionalidade, em face dos princípios da legalidade (reserva de lei), da autodefinição, da territorialidade e da gratuidade.

Quanto ao Princípio da Autoatribuição contentou-se a declaração do próprio interessado nas terras como critério essencial para identificação dos remanescentes quilombolas. Quanto a Territorialidade alegou-se que área a ser reconhecida deve se constituir apenas do território em que comprovadamente os quilombos se formaram. Quanto à Gratuidade, apontou-se a impossibilidade de desapropriações ao questionar a promoção de despesas públicas para as futuras indenizações.

O relator foi o Ministro Cezar Peluso e o julgamento ocorreu nos dias 17 e 18 de abril de 2012, com voto que reconheceu a inconstitucionalidade formal do Decreto n. 4.887/2003 por ofensa aos princípios da legalidade e da reserva de lei e inconstitucional material os Arts.

2º, §§ 1º e 2º e 3º, 7º, §2º, 9º, 13 e 17, e no mérito o ministro votou pela inconstitucionalidade formal nos seguintes termos:

não obstante o artigo 68 do ADCT não seja norma de eficácia plena e aplicação imediata, nem por isso o Chefe do Executivo está autorizado a integrar-lhe normativamente os comandos mediante regulamento, como o fez.

O Decreto nº 4.887/2003 ofende, pois, os princípios da legalidade e da reserva de lei.

E há, neste caso – já me apresso em adverti-lo -, aspecto que merece especial relevo. É que o Decreto em questão revogou o Decreto nº 3.239, de 10 de setembro de 2001, que, sob pretexto de regulamentar a matéria, e de forma bastante diversa, é bom que se diga, padecia exatamente do mesmo vício formal. (Voto do Min. Rel. Cezar Peluso. ADI 3239/DF, p. 14).

O Min. Rel. Cezar Peluso (2012, p. 40-41) também entendeu pela existência de inconstitucionalidade material do Decreto n. 4.887/2003 quanto: i) aos critérios de autoatribuição e autodefinição para caracterizar quem são os remanescentes quilombolas e o quanto aos critérios de fixação do território ocupado pelos remanescentes quilombolas pela territorialidade adotada na medição e demarcação das terras, previstos nos Arts. 2º, caput e §§ 1º, 2º e 3º; ii) a outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades remanescentes quilombolas, com inserção obrigatória de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, prevista no Art; e iii) a desapropriação, que deve ser levada a feito pelo INCRA, prevista no Art. 13.

Com pedido de vista da Ministra Rosa Weber, o julgamento retornou em 25 de março de 2015, como voto divergente no mérito do Relator, pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003 em ambas as vertentes em que veiculado (Voto da Min. Rosa Weber, ADI 3239/DF, p. 6).

A Ministra Rosa Weber ao tratar da alegação de Invasão de esfera reservada a lei expõe que:

O objeto do art. 68 do ADCT é o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a sua propriedade sobre as terras por eles histórica e tradicionalmente ocupadas. Tenho por inequívoco tratar-se de norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada, portanto, de eficácia plena e aplicação imediata, e assim exercitável, o direito subjetivo nela assegurado, independentemente de integração legislativa. (Voto da Min. Rosa Weber, ADI 3239/DF, 2015, p. 14).

Em seu voto a Ministra Rosa Weber estipula o parâmetro constitucional de controle inscrito no Art. 68 do ADCT, que:

[...] é sempre a realização do conteúdo do comando constitucional articulado em oposição à sua negativa. Reconhecido, na Carta, um direito fundamental, a inviabilização do seu exercício – por ação ou omissão – se reveste do vício da inconstitucionalidade. Assim, a declaração de inconstitucionalidade deve traduzir uma aplicação jurisdicional da Constituição. Em outras palavras, a eventual declaração de inconstitucionalidade somente se legitima se não falha ao ser descrita, ela mesma, como aplicação efetiva da Constituição. (Voto da Min. Rosa Weber, ADI 3239/DF, 2015, p. 21).

Quanto ao Princípio da Autodefinição, a ministra entendeu que:

[...] a eleição do critério da autoatribuição não é arbitrário, tampouco desfundamentado ou viciado. Além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, estampa uma opção de política pública legitimada pela Carta da República, na medida em que visa à interrupção do processo de negação sistemática da própria identidade aos grupos marginalizados, este uma injustiça em si mesmo (Voto da Min. Rosa Weber, ADI 3239/DF, 2015, p. 33).

Segue a Min. Rosa Weber, quanto a questão da identidade quilombola autodefinida, não implica em não atendimento dos critérios objetivos disciplinados no decreto:

[...] a ostentação de uma identidade – que pode ser autoatribuída – não se confunde com a satisfação dos critérios objetivos exigidos pelo texto constitucional para o reconhecimento da titularidade do direito assegurado no art. 68 do ADCT – que é, pelo menos em uma de suas dimensões, um direito real de propriedade. Assim, para os fins específicos da incidência desse dispositivo constitucional transitório, além de uma dada comunidade ser qualificada como remanescente de quilombo – elemento subjetivo que reside no âmbito da autoidentificação –, mostra-se necessária a satisfação de um elemento objetivo, empírico: a reprodução da unidade social que se afirma originada de um quilombo há de estar atrelada a uma ocupação continuada do espaço ainda existente. (Voto da Min. Rosa Weber, ADI 3239/DF, 2015, p. 40-41).

Ao tratar dos Princípios de Autodefinição e Territorialidade previstos nos §§ 2º e 3º do Decreto 4887/2003, a Ministra Rosa Weber confirmou o Princípio da Participação das comunidades remanescentes de Quilombo no processo administrativo:

[...] O art. 2º, § 3º, do Decreto 4.887/2003, ao comandar sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades interessadas tenham voz e sejam ouvidas. Aliás, não há leitura do art. 2º, § 3º, do Decreto 4.887/2003 que ampare a conclusão de que deixada, a delimitação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, ao arbítrio exclusivo dos interessados. Tal conclusão corresponde a verdadeiro *non sequitur*, sequer admitida, portanto, como possibilidade hermenêutica legítima. (Voto da Min. Rosa Weber, ADI 3239/DF, 2015, p. 43).

Portanto, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes quilombolas serão levados em consideração pela Administração Pública durante o procedimento administrativo como modo de assegurar a participação da comunidade quilombola e vincular o ato administrativo correspondente, já a autodefinição do sujeito coletivo como remanescente quilombola demanda a evidência de ocupação tradicional das terras objeto de reivindicação.

O instrumento da desapropriação, previsto o Art. 13, caput e § 2º do Decreto n. 4887/2003, também foi alvo de análise da Ministra Rosa Weber, que entendeu pela possibilidade de desapropriação, confirmando o Princípio da Territorialidade, vez que a própria Constituição autoriza a desapropriação para proteção do patrimônio cultural brasileiro:

[...] A adequada exegese do art. 68 do ADCT passa, pois, pela perspectiva de sua íntima relação com o disposto nos arts. 215 e 216 do corpo da Constituição da República. Nessa medida, a compreensão sistemática da Carta Política não só autoriza como exige, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade para estes mediada por regular procedimento de desapropriação. E esse imperativo constitucional é preservado pelo art. 13 do Decreto 4.887/2003. (Voto da Min. Rosa Weber ADI 3239/DF, 2015, p. 52).

Um novo pedido de vista feito pelo Ministro Dias Toffoli (2018, p. 145-179) e que em seu voto afastou a alegação de inconstitucionalidade formal do Decreto n. 4887/2003, sustentando que a regulamentação do decreto se direciona as Leis n. 9.649/1988 (que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências) e 7.668/1988 (autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares – FCP dá outras providências) e não o Art. 68 do ADCT diretamente. Além destes argumentos, propôs incluir um marco temporal, a data da promulgação da Constituição Federal, 05 de outubro de 1988, no sentido de que somente devem ser titularizadas as áreas que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos na referida data, salvo os casos em que houver comprovação, por todos os meios de prova juridicamente admitidos, da suspensão ou perda da posse em decorrência de atos ilícitos praticados por terceiros, sendo acompanhado integralmente pelo Ministro Gilmar Mendes.

A rejeição do marco temporal para a titulação das terras das comunidades remanescentes de Quilombo foi esclarecida pelos votos dos Ministros Edson Fachin e Luís Roberto Barroso, em que pese o voto da Ministra Rosa Weber pelo não conhecimento do recurso tenha prevalecido:

[...] E, da leitura dos votos, é certo, ainda, que esta Corte, ao assentar a improcedência da ação e a consequente validade plena do Decreto nº 4.887/2003, rejeitou a incidência da tese do marco temporal à possibilidade de reconhecimento da tradicionalidade das

terras, aptas a configurar a propriedade coletiva das áreas pelos remanescentes de comunidades quilombolas. Tanto que a i. Redatora designada para redação do acórdão consignou em Plenário que, diante da ausência de votos para a aplicação da referida tese, e diante da conclusão pela improcedência da ADI, suprimiria a referência ao marco temporal de seu voto e da ementa a ser elaborada [...] (Voto Min. Edson Fachin. ADI 3239, ED-Segundos/DF, 2019, p. 5-6)

Os demais ministros do Supremo Tribunal Federal acompanharam o voto da Ministra Rosa Weber. Este julgamento representa uma vitória histórica para as comunidades remanescentes de quilombos que aguardavam o desfecho da ação distribuída em junho de 2004.

3 O RECONHECIMENTO JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 4887/2003 E O EFETIVO ACESSO ÀS TERRAS QUILOMBOLAS : PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O reconhecimento judicial de constitucionalidade do Decreto n. 4887/2003 garantiu segurança jurídica e estabilidade aos atos administrativos fundamentados no texto normativo. Infelizmente, não resolveu o problema do efetivo acesso às terras Quilombolas, uma vez que em mais de trinta anos de vigência do artigo 68 do ADCT da CF/88 foram deflagrados cerca de um 1.715 processos, com apenas 193 títulos emitidos, segundo dados do INCRA:

Período	Títulos outorgados	Comunidades
1995 a 2002	46	91
2003 a 2010	75	99
2011 a 2020	72	43

*Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INCRA e CPISP

O acesso à terra quilombola passa necessariamente pelo processo administrativo regulamentado por meio do Decreto n. 4887/2003 e nos termos da Lei n. 9.784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, aplicando-se este de forma subsidiária. Conforme Art. 37 da CF/88 no exercício da função administrativa deve-se observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência (EC n. 19/1998), princípio da duração razoável do processo (EC 45/2004, artigo 5º, inciso LXXVIII).

A efetividade do acesso à titulação das terras Quilombolas pode ser analisada pela perspectiva dos princípios da Eficiência Administrativa e da Razoável Duração do Processo

Administrativo. Para Hely Lopes Meirelles (2016, p. 105), “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Neste contexto é dever do INCRA, enquanto órgão da Administração Pública Indireta, atuar de pronto para viabilizar o acesso a este direito. No entanto, conforme dados abaixo sistematizados, pode-se afirmar que sob aspecto financeiro, a gestão dos recursos financeiros previstos no orçamento para reconhecimento, demarcação e titulação das terras quilombolas não foram integralmente executados no período de 2004 a 2019:

Ano	Provisão Recebida (R\$)	Empenho Liquidado (R\$)	Percentual Executado
2004	2.345.744	1.460,55	62%
2005	2.453.295	2.137.826	87%
2006 ²	31.640.000	7.736.008	24%
2007	2.420.479	2.241.051	92,58%
2008	5.065.893	5.062.590	99,93%
2009	5.289.273,15	4.675.478,39	88,39%
2010	6.238.754,20	3.283.736,36	53%
2011	5.938.725,93	2.639.424,17	44,44%
2012	4.739.565	4.654.252,83	98,20%
2013	4.170.135,60	2.524.806,64	60,54%
2014	5.400.000,00	3.437.511,56	63,65%
2015	25.000.000,00	3.823.638,65	41,43%
2016	3.003.248,00	2.008.238,59	66,86%
2017	1.388.935,00	1.009.455,96	72,67%
2018	1.804.182,00	1.232.171,90	68,29%
2019	1.319.630	862.296,73	65,34%

*Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INCRA.

O INCRA justifica a ineficiência de sua gestão dos recursos para a execução do atos administrativos de aceso à terra quilombola ao próprio procedimento administrativo previsto no Decreto 4887/2003, infirmado a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 84) de que o princípio da eficiência apresenta dois aspectos (i) em relação ao modo de atuação do agente público para lograr os melhores resultados; (ii) em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também para alcançar os melhores resultados.

² Valores gerais do Programa Brasil Quilombola – 1336. Processo nº 54000.000246/2007-95, pós auditoria de gestão.

A própria organização e estruturação do processo administrativo de acesso às terras quilombola demonstra a inobservância dos princípios da eficiência e razoável duração do processo, uma vez que não estabelece mecanismos de efetividade que permitam alcançar melhores resultados administrativos, o que implica na morosidade e baixa eficiência do procedimento. Em 17 anos de vigência do Decreto 4887/2003, acumula-se 1.715 processos em aberto e apenas 192 títulos expedidos (parciais e integrais), abrangendo 233 comunidades remanescentes de quilombo, representando um aproveitamento de cerca de 10%.

Para Hely Lopes Meirelles (2016, p. 105), o Princípio da Razoável duração do processo “exige rapidez na tomada de qualquer decisão e no seu cumprimento”, e o processo administrativo que não se revelar razoável afronta esse direito constitucional, possibilitando a busca pela via judicial que lhe assegure a celeridade razoável do processo, uma vez que o artigo 5º, inciso LXXVIII estabelece também “os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A defesa judicial das comunidades quilombolas, que procuram a celeridade processual, é promovida pelo Ministério Público Federal. No caso da comunidade Pedro Cubas, localizada em Eldorado-SP, foi proposta Ação Civil Pública n. 0006478-69.2013.403.6104/SP que obteve decisão favorável para a conclusão da elaboração do Relatório Técnico em seis meses, em respeito aos prazos determinados no Decreto 4887/2003 e Lei 9784/1999. A Comunidade aguardava há mais de 11 anos o impulso do processo administrativo.

A via judicial para obtenção dos meios que asseguram a celeridade do processo administrativo de acesso ao território quilombola é uma alternativa na luta quilombola por reconhecimento, mas não uma realidade factível para grande parte das 1.715 comunidades com o processo em tramitação no INCRA. Segundo dados da Comissão Pró-Índio de São Paulo³, cerca de 88% dos processos não contam com o Relatório Técnico, produzido em etapa inicial do procedimento administrativo. Indicam ainda que e 44% dos processos administrativos abertos no INCRA estão tramitando há mais de 10 anos. Tal realidade denuncia o desrespeito à eficiência administrativa e à razoável duração do processo. Conforme estimativas da entidade da sociedade civil Terra de Direitos⁴, a seguir esta toada, a conclusão dos processos administrativos de acesso às terras quilombolas em aberto demandará pelo menos 1.000 (mil) anos para as titulações à que têm direito estas comunidades.

³ Entidade da sociedade civil que atua junto com índios e quilombolas para garantir seus direitos territoriais, culturais e políticos, procurando contribuir com o fortalecimento da democracia e o reconhecimento dos direitos das minorias étnicas.

⁴ Organização de Direitos Humanos que atua na defesa, na promoção e na efetivação de direitos, especialmente os econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento do Direito Territorial das Comunidades Remanescentes de Quilombo pelo Estado Brasileiro, positivado no artigo 68 do ADCT da CF/88, poderá ocorrer após percorrer o processo administrativo previsto no Decreto n. 4887/2003. Este ato administrativo foi objeto de impugnação por meio da ADI n. 3239, impetrada pelo Partido Democratas (DEM). A decisão do STF foi no sentido de que o direito previsto no Art. 68 do ADCT está contido em norma de eficácia plena, ou seja, exercitável sem a necessidade de integração legislativa, afastando as alegações de inconstitucionalidade formal e material.

Superadas a discussão jurídica, novos desafios no sentido do exercício efetivo do direito constitucional, tal qual a constatação do desrespeito reiterado aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e expedição de titulação definitiva das terras Quilombolas junto ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Entre as causas, apontam-se a má gestão orçamentária por execução inferior à disponibilidade e a insuficiência da estrutura de pessoal, cuja realização de concurso Público foi recomendada pelo Tribunal de Contas da União na ata n. 50 de 12 de dezembro de 2018, divulgada no diário oficial da União em 31 de janeiro de 2019, edição n. 22, seção 1, página 51.

Em face desta realidade, defende-se que, por ser um direito constitucional, deve ser considerado um dever de todos os governos empenhar-se para viabilizar o exercício pleno deste direito. Integram políticas de Estado. Nesta condição sugere-se: i) a regulamentação para exercício deste direito percorra a via legislativa de modo a evitar as inseguranças típicas de atos administrativos (atos de governo); ii) previsão de um fundo permanente de recursos financeiros para o custeio da execução dos processos administrativos de acesso as terras quilombolas; e, iii) mecanismos de controle e fiscalização durante as etapas dos atos administrativos, com fixação de prazos e de responsabilização por descumprimentos.

A continuar na atual toada, com duração média de 7 a 20 anos para conclusão do processo administrativo, com 1.715 processos em andamento e 88% dos pedidos de titulação ainda na fase de elaboração dos relatórios técnicos de identificação, delimitação e demarcação, teoricamente serão necessários 1.000 anos, aproximadamente, para que as comunidades possam exercer o direito conquistado depois de muitas lutas dos movimentos negros do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 04ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 02ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Lei n. 3.353 de maio de 1888 (Lei Áurea). **Declara extinta a escravidão no Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm. Acesso em 06 set. 2020.

_____. Decreto n. 528, de 28 de junho de 1890. **Regulariza o serviço de introdução e localização de imigrantes na República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 06 set. 2020.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 06 set. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 06 set. 2020

_____. **Emenda Constitucional n. 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 06 set. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 06 set 2020

_____. **Decreto n. 4.887 de 20 de novembro de 2003**, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em 06 set 2020

_____. **Decreto n. 10.088 de 05 de novembro de 2019**, consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em 06 set. 2020.

_____. **Lei n. 9.784** de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 23 de set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3239/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2020.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Seção Judiciária de São Paulo. 1ª Vara Federal de Registro. **Ação Civil Pública** n. 0006478-69.2013.403.6104. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e União Federal. Relator: Des. Fed. Cotrim Guimarães. Disponível em: <http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>. Acesso em 25 set. 2020.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. Diário Oficial da União. Ata n. 50, de 12 de dezembro de 2018, Ed. 22, Seção: 1, pág. 51. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/61357555/do1-2019-01-31-ata-n-50-de-12-de-dezembro-de-2018-61357227. Acesso em 06 set. 2020.

CPISP. COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Desafios para titulação das terras Quilombolas**. Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/desafios-para-titulacao-das-terras-quilombolas/>. Acesso em 25 de set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2013.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de Gestão 2004**. Brasília: INCRA, 2004. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2004.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2005. Brasília: INCRA, 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2005.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2006. Brasília: INCRA, 2006. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/outros-relatorios/relgestao2006.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2007. Brasília: INCRA, 2007. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2007.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2008. Brasília: INCRA, 2008. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2008.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2009. Brasília: INCRA, 2009. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2009/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2010. Brasília: INCRA, 2010. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2010/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2011. Brasília: INCRA, 2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2011/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2012. Brasília: INCRA, 2012. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2012/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2013. Brasília: INCRA, 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2013/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2014. Brasília: INCRA, 2014. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2014/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2015. Brasília: INCRA, 2015. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2015/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2016. Brasília: INCRA, 2016. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2016/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2017. Brasília: INCRA, 2017. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2017/sede.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2018. Brasília: INCRA, 2018. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2018.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. Relatório de Gestão 2019. Brasília: INCRA, 2019. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2019.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. **Andamento dos Processos – Quadro Geral**. Brasília: INCRA, 2020. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/docs/quilombolas/andamento_processos.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. **Relação de Processos em aberto**. Brasília: INCRA, 2020. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/docs/quilombolas/processos_abertos.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

OLIVEIRA, Laiana Lannes de. **A Frente Negra Brasileira: Política e Questão Racial nos anos 1930**. 2002. Dissertação (Mestrado em História Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHRAMM, Franciele Petry. **No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas**. Terra de Direitos, Curitiba, 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023>. Acesso em 23 set. 2020.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

WIECKO, Ella, Palestra na Mesa Jurídica. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA, FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, **I Encontro Nacional de Lideranças das Comunidades Remanescentes Tituladas**, Brasília: Fundação Cultural Palmares- MinC, Editorial Abaré, 2002.