



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

**Ação Civil Pública - Classe 7400**

**Autor:** MINISTERIO PUBLICO FEDERAL E OUTRO

**Réu:** INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRARIA - INCRA

**Sentença Tipo A** (Resolução/CJF n. 535, de 18.12.2006)

## **S E N T E N Ç A**

### **I – Relatório**

Trata-se de Ação Civil Pública, com pedido liminar, interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, contra o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. Postularam os autores a condenação da autarquia ré a “promover a publicação de novo edital para que seja validada a aprovação integral do Relatório Técnico de Identificação do Quilombo de Luízes, reconhecendo a legitimidade da área do território quilombola originalmente identificada no total de 2,8734 ha e confirmada em memorial descritivo produzido pelo INCRA, incluindo, portanto, no perímetro do território originalmente identificado os 10(dez) imóveis relacionados ao CDR/F/N 01/2012 Relatório’, ilegalmente excluído no edital publicado pela Superintendência Regional do INCRA de Minas Gerais em 14.06.2012”. Pediram, ainda, que se dê “continuidade às demais etapas do processo de regularização fundiária” considerando o conteúdo do novo edital, nos termos do Decreto n. 4887, de 20.10.2003 e na IN n. 57, de 20, de outubro de 2009, expedida pelo INCRA.



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

Fundamentaram os autores seus pedidos à luz das seguintes alegações:

I) A Fundação Palmares certificou como área remanescente de quilombo, em novembro de 2004, gleba localizada no Bairro Grajaú, procedendo à abertura de processo administrativo de regularização do território quilombola de Luízes;

II) A área do território quilombola foi levantada pelo Grupo Técnico Interdisciplinar/NUQ/UFMG, contratado pelo INCRA, apresentando a proposta de sua delimitação, conforme exigido pelo art. 10, I, "f" da IN 57/2009, em um total de 2,8734 ha.

III) O INCRA, por sua Superintendência Regional em Minas Gerais, mais especificamente, o Comitê de Decisão Regional houve por bem, entretanto, de forma arbitrária e ilegal, excluir a área correspondente a 10 imóveis do perímetro originalmente identificado, significando a perda de 0,6 ha.

IV) Tal ocorreu não obstante parecer do próprio INCRA, por sua procuradoria, no sentido de que a alteração da área quilombola pelo CDR dependeria de solicitação à área técnica para alteração do RTID e necessidade de consulta e consentimento da comunidade, "se não houvesse comprometimento no modo de viver e difundir a cultura, os costumes e sua tradição às futuras gerações" consoante destacado em parecer jurídico do próprio INCRA.

V) O CDR/INCRA/MG não possuiria competência para alterar a RTID, fora das hipóteses previstas na norma jurídica regulamentadora (art. 10, I, II, III e IV da



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

IN 57/2009)

VI) Concluem pela ilegalidade da supressão da área quilombola originalmente apurada nos estudos técnicos, ao mero fundamento do elevado valor de mercado dos imóveis particulares que constariam da área delimitada.

Com a inicial, juntaram os autores aos autos documentos de fls. 32 e ss.

Regularmente citado, apresentou o INCRA defesa de fls 534-556. Na sua contestação, alegou, à guisa de preliminar, a impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que a matéria discutida envolveria o mérito administrativo, não se sujeitaria ao controle jurisdicional e que se estaria a pedir a supressão da instância administrativa. Aduziu, ainda, que o RTID constituiria “mera peça informativa, para a expedição da portaria de reconhecimento, fase final do processo”; argumentou que as áreas técnicas do INCRA teriam preocupação na repercussão “na vida social e econômica dos atingidos pela delimitação do território” e que a não exclusão do perímetro levantado como área quilombola de prédios edificadas oneraria sobremaneira o erário, não estando o órgão regional do INCRA jungido aos termos do laudo antropológico. Enfatizou que a atuação do colegiado regional do INCRA envolve a apreciação da razoabilidade e proporcionalidade do perímetro inicialmente levantado no laudo técnico e que a decisão do CDR sujeita-se a reexame por outras instâncias administrativas da autarquia. Lembrou as peculiaridades do Quilombo dos Luíses, quilombo urbano e a complexidade da demarcação, no caso em exame, daí a impossibilidade jurídica e material de se fixar prazo para a conclusão do procedimento administrativo.



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

Juntou aos autos documentos de fls. 557/837.

O pedido de liminar foi apreciado e indeferido mediante decisão de fls 857 a 864, pela juíza federal substituta desta vara, Dra. Gabriela de Alvarenga Silva Murta.

O MPF impugnou a contestação, às fls 866 a 881, e comunicou a interposição de agravo de instrumento às fls 884 a 903. A DPU impugnou a contestação as fls 904/904v.

O pedido de antecipação da tutela recursal (agravo interposto pelo MPF) foi indeferido pelo TRF-1 conforme decisão de fl. 908.

Remetidos os autos ao núcleo de conciliação e, não obstante reiteradas tentativas de acordo (fls. 937/960 e 1.017 a 2.000), não se logrou, infelizmente, obter uma solução consensual para a demanda.

Foram apresentadas razões finais pelo MPF às fls. 975/930, pela DPU às fl. 987/990 e pelo INCRA às fls. 975/980.

Sendo dispensáveis novas provas, os autos foram feitos conclusos para julgamento antecipado.

Relatados os autos, passo a decidir.



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Cuida-se de ação civil pública em que postulam os autores, MPF e DPU, a condenação da autarquia ré a “promover a publicação de novo edital para que seja validada a aprovação integral do Relatório Técnico de Identificação do Quilombo de Luízes, reconhecendo a legitimidade da área originalmente identificada no total de 2,8734 ha e confirmada em memorial descritivo em 14.06.2012. Pediram, ainda, que se dê continuidade às demais etapas do processo de regularização fundiária, considerando o conteúdo do novo edital, nos termos do Decreto n. 4887, de 20.10.2003 e na IN n. 57, de 20, de outubro de 2009, expedida pelo INCRA.

O art. 68 do ADCT reconhece a propriedade definitiva dos quilombolas sobre suas terras:

Aos representantes das comunidades dos quilombolas que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos.

A proteção às terras e comunidades quilombolas insere-se, ademais, no dever do Estado de proteger o patrimônio cultural e histórico do país, inclusive a diversidade cultural que resulta da proteção aos quilombolas e outras minorias étnicas (arts.23, III, 24, VII e 216 da Constituição). Tal proteção constitui, inclusive, dever do Estado assumido no âmbito internacional, nos termos da Convenção n. 169 da OIT, que aplica-se “aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

A mesma convenção dispõe que os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

As terras a que se deve assegurar o acesso e usufruto dos quilombolas são aquelas, nos termos da aludida Convenção, por eles tradicionalmente ocupadas e que sejam necessárias à sua sobrevivência e reprodução física e cultural. Não se trata de terrenos que se adquire e se transmite da mesma forma prevista no Código Civil, pois, na realidade, discute-se o território da comunidade, cuja apropriação se dá de forma coletiva, indivisível e originária e sobre o qual recai o ônus da preservação do patrimônio histórico e cultural do povo brasileiro.

Após essa breve explanação do tema “quilombolas”, passo a apreciar a preliminar suscitada pelo INCRA, de impossibilidade jurídica do pedido.

Por primeiro, saliento que a “impossibilidade jurídica do pedido” não se apresenta mais como condição da ação ou pressuposto processual, no Novo Código de Processo Civil. Assim não fora, a possibilidade jurídica, nos dizeres de Arruda Alvim, diz com “a existência, dentro do ordenamento jurídico, de um tipo de providência tal como a que se pede” (Manual de Direito Processual Civil, 3ª.ed. SP, Ed. RT, 1990, v.01). Não se pode dizer, contudo, que na via da ação civil pública, entre outras processualmente adequadas, não possa o MPF e o DPU postular legitimamente a defesa de interesses coletivos e difusos, pertinentes à comunidade quilombola e à regularidade do processo administrativo que resulte na demarcação e no



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

reconhecimento de seu território, havendo, no caso, co-legitimidade ativa do DPU e do MPF.

A consideração de ser ou não o ato administrativo indigitado, que resultou em redução do território quilombola, inicialmente levantado em estudos técnicos, discricionário e infenso ao controle jurisdicional, é matéria imbricada com o mérito dos pedidos e a esse título será examinada. Já que inexistentes óbices processuais que inibam o exame da matéria meritória, passo, então a enfrentá-lo.

Consoante ensina Hely Lopes Meirelles, nos atos vinculados, “não há faculdade de opção do administrador, mas unicamente a possibilidade de verificação dos pressupostos de direito e de fato que condicionam o “processus administrativo” “Não há falar em mérito, visto que toda a atuação do Executivo se resume no atendimento das imposições legais” (“Direito Administrativo Brasileiro”, 25ª. Ed.SP, Malheiros, 2000, p. 145).

Como alerta Celso Antônio Bandeira de Mello, “a discricionariedade é relativa”, seja porque só pode ser exercida para o atingimento de uma finalidade legal, seja também porque a liberdade “deferida pela lei só existe na extensão, medidas ou modalidades que dela resultem” ( in “Grandes Temas de Direito Administrativo”, SP, Malheiros, 2009, p.83).

Ao contrário do que assevera o INCRA, em sua contestação, o reconhecimento das terras quilombolas se dá em procedimento amplamente regrado, instituído com vistas ao atendimento da finalidade constitucional (art. 68 do ADCT) de assegurar aos quilombolas a propriedade indivisível da comunidade, regramento esse



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

previsto no Decreto 4887/2003 e Instrução Normativa n.57 de 20.10.2009. Destaco, deste último ato normativo, as seguintes conceituações, constantes de seus arts. 3º e 4º:

Art.3º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto definição, com trajetória histórica própria dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com resistência á opressão sofrida.

Art. 4º. Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda terra utilizada para garantia de reprodução física social econômica e cultural.

Claramente estampada, assim, a finalidade do procedimento em exame, qual seja, o de assegurar aos remanescentes de quilombolas a reparação a uma injustiça histórica, face à submissão da população negra ao trabalho escravo. Tudo em consonância com o preceituado como objetivos fundamentais da República, em especial seu art. 3º, que dispõe constituírem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Também de se lembrar os princípios basilares da República, dentre os quais a “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, II, da Constituição) e a auto-determinação dos povos”art. 4º, III).



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

O cumprimento dessa finalidade, antes mencionada, é cogente, não se havendo falar em juízo de conveniência ou oportunidade.

Da mesma forma que a finalidade, os requisitos formais do procedimento são amplamente regrados: não dão margem à discricção e muito menos ao arbítrio da Administração Pública. Não havia, pois, espaço legal para que o INCRA, por seu Comitê de Decisão Regional, de ofício, excluísse do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, sem fundamento jurídico relevante, determinada área considerada como quilombola nos precedentes levantamentos técnicos.

De fato, como se vê da própria contestação apresentada, o fator financeiro, consistente no valor a ser pago, supostamente elevado, a título de indenização aos eventuais possuidores de boa-fé. "Supostamente" porque ainda não se tem nenhuma avaliação realizada - e nem é tempo para isso - que afira, com razoável precisão, os valores eventualmente devidos a título de indenização aos possuidores dos imóveis excluídos no RTID.

O argumento de ordem financeira foi o decisivo para a prática do ato indigitado. Todavia, tal motivo não é previsto no plano constitucional ou infraconstitucional para que determinado imóvel seja excluído, no início mesmo do procedimento demarcatório. A indenização, quando e se cabível, é questão a ser apreciada apenas após o reconhecimento e demarcação do território quilombola. Antes, porém, deve haver a ampla defesa na esfera administrativa que, inclusive, poderá questionar a própria natureza quilombola da área em questão. Entretanto, a exclusão liminar de determinada área levantada na perícia antropológica que deve subsidiar o



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

RTID, obstaculiza, inclusive, a própria oportunidade de apresentação de defesa pelos interessados, pois sequer chegariam a ser convocados a participar do processo administrativo.

Portanto, tenho por inteiramente descabido e intempestivo que, antes mesmo de qualquer avaliação e do próprio reconhecimento e demarcação do território quilombola, se venha a argumentar com base no postulado da “reserva do possível”, excluindo-se imóveis de suposto valor elevado da área. Não posso deixar de observar a abusiva utilização do princípio em tela, como um canal aberto, um “abre-te sésamo” para que o Estado se exima de cumprir suas obrigações sociais com as parcelas mais carentes da população, como indígenas, quilombolas, favelados e trabalhadores sem-terra. Isso, ao tempo em que se multiplicam favores, anistias, subvenções e empréstimos a juros favorecidos, à parte da população mais privilegiada, que alguns analistas denominam do “andar de cima”. Curioso que, quando o Estado concede parcelamentos a perder de vista a sonegadores, quando não age com rigor para haver destes o crédito que lhe é devido, quando com finalidades políticas imediatistas se aprovam recursos bilionários a fim de se atenderem a emendas parlamentares, nenhuma voz se levante afirmando que tais ações ou omissões estariam violando a “reserva do possível”.

No caso, o ente estatal não comprovou - e seria de fato muito difícil tal comprovação - a impossibilidade absoluta de arcar com eventuais indenizações aos não quilombolas, possuidores de imóveis na área afetada.

Por fim, não entendo como passível de crítica o pedido para que se imprima celeridade ao procedimento de regularização fundiária, haja vista que tal pedido



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

não significa, nem mesmo sugere, tenha o INCRA que suprimir etapas do complexo procedimento de demarcação do território quilombola, previstos em lei, decreto ou instrução normativa. A celeridade postulada decorre do próprio comando constitucional que consagra o princípio da duração razoável do processo, nas esferas administrativa ou judicial, que se mostra ainda mais relevante, tendo em vista a importância social do comando judicial, que tem em vista tornar eficazes normas constitucionais e compromissos que o Brasil assumiu, no plano internacional, que promovem os direitos humanos.

Não é o caso, todavia, de se estabelecer, de pronto, multa em caso de morosidade no processamento do feito administrativo, posteriormente à nova publicação do RTID, pois: a) não se pode presumir a recalcitrância da autarquia pública no cumprimento da determinação judicial; b) não estabeleceram os autores, outrossim, um parâmetro exato para o que se possa considerar excesso de prazo na tramitação do processo, de natureza complexa e que exige, além do INCRA, a participação de diversas entidades públicas.

### III – DISPOSITIVO

Face ao exposto, **julgo procedente o pedido** para:

1. Determinar à ré que promova, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de multa diária de R\$2.000,00 (dois mil reais) em caso de descumprimento, a publicação de novo edital, validando a aprovação integral do Relatório Técnico de Identificação Territorial do Quilombo de Luízes, tendo em vista a ausência de vício técnico ou jurídico em seu conteúdo, e incluindo no perímetro do território originalmente identificado os dez



00418690420124013800

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Nº 0041869-04.2012.4.01.3800 - 8ª VARA - BELO HORIZONTE  
Nº de registro e-CVD 00105.2017.00083800.1.00062/00128

imóveis relacionados ao CDR/F/N. 01/2012' Relatório, ilegalmente excluído no edital publicado pela Superintendência Regional do INCRA de Minas Gerais em 14.06.2012.

2. Determinar que prossiga o réu nos ulteriores termos do processo administrativo, com a possível brevidade, observados os prazos e formalidades legais e regulamentares pertinentes, e assegurado o direito de defesa na esfera administrativa.

Condeno o réu no pagamento de honorários advocatícios, que arbitro em 10% do valor atualizado da causa, em valor a ser revertido para a Conta Única do Tesouro Nacional. Sem custas.

Traslade-se cópia desta sentença para os processos conexos.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2017

**RENATO MARTINS PRATES**  
Juiz Federal - 8ª Vara/SJMG