



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5002075-02.2016.4.04.7118/RS**

**RELATORA:** DESEMBARGADORA FEDERAL MARGA INGE BARTH TESSLER

**APELANTE:** FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI (RÉU)

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELANTE:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

**APELADO:** OS MESMOS

**RELATÓRIO**

Trata-se de remessa necessária e de apelações interpostas em face da sentença que, no bojo de ação civil pública promovida pelo MPF com o objetivo de compelir o Poder Público a dar andamento ao processo de identificação e delimitação de território de possível ocupação tradicional da etnia *Kaingang* em Carazinho/RS, julgou parcialmente procedentes os pedidos.

A União apela, sustentando, em preliminar, sua ilegitimidade passiva. No mérito, aduz que a pretensão não encontra amparo no ordenamento jurídico, não sendo possível suplantar a atuação do Poder Executivo, sob pena de afronta aos princípios da independência e da harmonia entre os poderes. Alega que não há falar em omissão ilegal e desarrazoada na espécie, visto que se trata de questão complexa, que recomenda estudo minucioso e especializado. Argumenta que o prazo previsto no ADCT não é peremptório.

O MPF também recorre. Defende a possibilidade de fixação de prazo para a conclusão das etapas do procedimento administrativo. Alega que a mora na fase preliminar evidencia que o atraso se repetirá nas fases seguintes. Pugna, ainda, pela fixação de prazo para eventual constituição de reserva indígena. Assevera que restou configurado dano moral indenizável, decorrente da omissão violadora do dever de agir do Estado.

A FUNAI, em seu recurso, sustenta que se trata de procedimento complexo e trabalhoso, que não admite a supressão de etapas. Alega que a priorização de determinada demanda, em prazo não factível à vista dos recursos disponíveis, acarretará sério comprometimento das atividades rotineiras da autarquia. Aduz que pretensões deste jaez devem ser rechaçadas, sob pena de ofensa ao princípio da harmonia e separação entre os poderes do Estado.

Com contrarrazões, vieram os autos a esta Corte.

A Procuradoria Regional da República opinou pelo provimento do apelo do MPF e pelo desprovimento dos apelos da União e da FUNAI.

É o relatório.

**VOTO**

O MPF promoveu ação civil pública com o objetivo de compelir o Poder



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Público a dar andamento ao processo de identificação e delimitação de território de possível ocupação tradicional da etnia *Kaingang* em Carazinho/RS, postulando, ainda, a condenação da FUNAI e da União ao pagamento de indenização por danos morais.

O juízo de origem acolheu em parte os pedidos, nos seguintes termos:

*Ante o exposto, afasto as preliminares arguidas e, no mérito, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos vertidos na inicial, resolvendo o mérito da causa, forte no artigo 487, inciso I, do CPC, tudo para:*

*a) determinar à FUNAI que assegure a complementação dos estudos realizados pelo antropólogo, no prazo improrrogável de 06 (seis) meses, devendo, para tanto, tomar as medidas administrativas cabíveis no caso de retardamento da conclusão;*

*b) determinar à FUNAI que, após a entrega do estudo complementar pelo antropólogo José Rodrigo Pereira e, no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da referida complementação, promova a análise do relatório e dê início à fase seguinte do procedimento, nos termos do Decreto nº 1.775/1996, ou seja, constituindo Grupo de Trabalho para a delimitação da Terra Indígena ou, então, para a constituição de reserva indígena, conforme o caso;*

*c) na eventualidade de a FUNAI concluir pela inexistência de terras tradicionais de índios Kaingang nesta região, condenar as rés a promover a regularização fundiária por meio de um processo de constituição de Reserva Indígena, conforme artigos 26 e 27 da Lei nº 6.001/73, para dar-lhes assim condições de sobrevivência e manutenção de sua cultura, direitos estes, previstos na Constituição Federal e na Lei 6.001/73.*

*O descumprimento dos prazos fixados nos itens "a" e "b" deste dispositivo ensejará a aplicação de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais), nos termos da fundamentação.*

*Desacolho por fim, os pedidos do MPF de fixação judicial de prazos certos para encerramento das demais fases do procedimento e de condenação das rés ao pagamento de danos morais coletivos, nos termos em que formulados nestes autos.*

A União alega, em preliminar, ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da ação. No entanto, conforme reiterados precedentes desta Corte, a União possui legitimidade passiva em causas como a presente, na medida em que, por força de mandamento constitucional, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios lhe pertencem (art. 20, XI), competindo-lhe demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (art. 231, *caput*). Nesse sentido:

*DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. ESBULHO. INDÍGENAS GUARANIS. DESOCUPAÇÃO. ESTUDOS ANTROPOLÓGICOS NÃO FINALIZADOS. INSUFICIÊNCIA DOS INDÍCIOS DE OCUPAÇÃO TRADICIONAL GUARANI NA ÁREA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA FUNAI PARA REMOVER OS INVASORES. 1. A União é legítima para figurar no polo passivo da demanda porquanto detém responsabilidade subsidiária na missão da FUNAI. 2. (...) (TRF4, APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5003368-63.2013.404.7004, 3ª TURMA, Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER, POR MAIORIA, VENCIDO O RELATOR, JUNTADO AOS AUTOS EM 23/05/2014)*

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEMORA INJUSTIFICADA. COMPETÊNCIA. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. NULIDADE DA SENTENÇA NÃO CONFIGURADA. Não é toda e qualquer disputa sobre terras indígenas que enseja a atuação originária do Supremo Tribunal Federal (artigos 102, inciso I, alínea f, e 109, inciso XI, da Constituição República Federativa do Brasil), mas somente aquela que*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*antagoniza interesses inconciliáveis dos entes federativos em conflito, assume singular gravidade e tem o potencial de gerar "lesão ao 'princípio da homogeneidade federativa', com abalo efetivo de cunho institucional ou político". Precedentes. Conquanto o levantamento fundiário da área litigiosa constitua atribuição da FUNAI (art. 7º e § 2º da Lei n.º 6.001/73), o domínio de terras indígenas é da União, por força de expresse mandamento constitucional, o que, por si só, justifica sua participação na lide, não bastasse a omissão - denunciada na inicial - quanto ao cumprimento de seu dever constitucional de proteção das populações indígenas. (...) (TRF4, Apelação Cível Nº 5003707-08.2012.404.7117, 4ª TURMA, Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 03/02/2014)*

No mérito, com ressalva do entendimento pessoal, seguindo o posicionamento que prevaleceu na Turma por ocasião do julgamento da apelação cível nº 50047163120144047118, tenho que, não obstante as limitações orçamentárias e de pessoal enfrentadas pela FUNAI, bem como a complexidade do procedimento demarcatório, a demora no seu andamento impõe que se fixe um prazo para a sua conclusão, sendo cabível a intervenção do Judiciário com base no sistema de freios e contrapesos, não havendo falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Com efeito, se é certo que a Constituição Federal reserva a cada poder atividades típicas e a consequente concretização de certos direitos, também é certo que não deixa ao seu completo alvedrio a realização ou não de tais atividades, tornando sindicável, perante os demais, atos ou omissões que configurem desrespeito a seus mandamentos.

No caso concreto, a mora administrativa restou bem caracterizada, como analisou detalhadamente o magistrado de origem; a fim de evitar tautologia, transcrevo os trechos pertinentes da sentença, agregando-os às razões de decidir:

***Breve relato do andamento do processo administrativo.** Consoante a cópia do processo de identificação e delimitação da terra indígena alusivo à comunidade kaingang da Aldeia Váycupry, anexada pela FUNAI no E44, em 2005, um grupo de indígenas Kaingang, composto de 25 (vinte e cinco) famílias, encaminhou à FUNAI ata de reunião e documentos que referiam a existência de terra indígena no município de Carazinho, RS. Na oportunidade, solicitaram a inclusão da reivindicação para que um profissional de antropologia pudesse realizar diagnóstico e levantamento documental da referida área.*

*Somente em 2010, a FUNAI firmou uma cooperação técnica com a Unesco, com a finalidade de contratar profissionais - antropólogos e ambientalistas, para procederem a estudos de identificação ou revisão de limites de determinadas terras indígenas, dentre as quais a de Carazinho, RS. Segundo a ré, a demora ocorreu em razão da carência de técnicos do quadro da FUNAI, com qualificação profissional, para atender inúmeras reivindicações por estudos e identificações e revisão de limites de terras indígenas cadastradas no Sistema de Terras Indígenas (E44 - PROCADM3, fls. 14/17).*

*Assim, em agosto de 2010, por meio da Portaria nº 1.161/PRES da FUNAI, foi constituído grupo técnico com o objetivo de realizar a primeira etapa dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica e ambiental, necessários à fundamentação antropológica nas áreas de ocupação do povo kaingang, denominada Carazinho, neste município (E44 - PROCADM2, fl. 54).*

*Em novembro de 2010, com a Portaria nº 1.781/PRES da FUNAI, foi constituído grupo técnico para a realização da segunda etapa dos referidos estudos (E44 - PROCADM2, fl. 55).*

*E, por fim, em junho de 2011, por meio da Portaria nº 923/PRES da FUNAI, foi constituído grupo técnico para realizar a terceira e última etapa dos estudos (E44 - PROCADM2, fl. 57).*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*Os Estudos Técnicos de Fundamentação Antropológica das Áreas de Ocupação Indígena foram recebidos pela FUNAI em 13 de julho de 2012 (E44 - PROCADM4, fls. 55/59, PROCADM5, fls. 01/19, PROCADM6, fls. 03/67, PROCADM7 e PROCADM8).*

*O antropólogo José Rodrigo Pereira Saldanha, ouvido em Juízo, confirmou que o estudo foi concluído em 2012, quando o depoente entregou o último relatório à FUNAI (E118 - VIDEO).*

*Conforme informação técnica e documentos anexos (E44 - PROCADM3, fls. 03/8), de 23 de outubro de 2012, a situação em relação à alegada terra indígena de Carazinho era "Relatório de Fundamentação Antropológica a ser analisado. Incluir no SII".*

*Em agosto de 2013, em resposta ao ofício enviado pela Procuradoria da República de Passo Fundo, RS, a Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI informou que a análise técnica dos relatórios de fundamentação antropológica seria realizada "no próximo exercício" (E44 - PROCADM3, fls. 30/31), ou seja, em 2014.*

*No memorando nº 116/CGID/2015 da Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação da FUNAI, consta que estava prevista para o segundo semestre de 2015 a análise técnica do relatório de fundamentação apresentado pelo antropólogo José Rodrigo Pereira Saldanha (E44 - PROCADM4, fl. 09). A mesma informação consta no memorando nº 277/SEGAT/CRPFD/2015 da Coordenação Regional de Passo Fundo da FUNAI (E44 - PROCADM4 - fl. 10) e no memorando 301/DPT/2015 da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI (E44 - PROCADM4, fls. 15/16).*

*Em junho de 2015, em ofício enviado à Procuradoria da República no Município de Passo Fundo, RS, pela Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI (E44 - PROCADM4, fls. 40/), foram informados os motivos da alteração da data prevista para exame do relatório:*

...

*2. Trata-se de uma reivindicação fundiária em qualificação, estágio no qual a Funai está aberta a receber documentos e informações preliminares de natureza antropológica, etno-histórica, ambiental, sociológica, fundiária e cartográfica, que serão analisados e sistematizados com o objetivo de motivar, oportunamente, a constituição do Grupo Técnico multidisciplinar, responsável por realizar os estudos necessários à demarcação das áreas com base na legislação vigente.*

*3. Ressalta-se que em 2010 foi constituído Grupo Técnico (GT) com o objetivo de realizar estudos de Fundamentação Antropológica por meio da Portaria nº 1161/PRES/2010, visando à qualificação da referida reivindicação. Inicialmente havíamos planejado a análise técnica do referido relatório para o primeiro semestre deste ano, contudo, vale destacar que estão em curso 23 procedimentos de identificação e delimitação de terras indígenas no estado do Rio Grande do Sul, sendo: 12 procedimentos de terras Kaingang e 11 procedimentos de terras Guarani, acompanhados por apenas 01 (um técnico) lotado na Coordenação Geral de Identificação e Delimitação desta Diretoria. Neste sentido, por motivo de carência de recursos humanos, tivemos que adiar a análise do referido relatório, sendo reprogramado para o de agosto do exercício corrente. (grifos no original).*

*4. No que concerne aos estudos de identificação e delimitação, esclarecemos que a priorização de conclusão de procedimentos antigos e de constituição de novos GTs fundamenta-se em critérios claros, a saber: i) antiguidade da reivindicação ou do procedimento administrativo, ii) situação de vulnerabilidade social do grupo indígena, iii) inexistência de terra demarcada para o mesmo povo na mesma região, iv) impacto de grandes empreendimentos, v) interesse manifesto de órgãos ambientais (ICMBio, Secretarias Estaduais e Municipais de meio ambiente) na área para criação de unidade de conservação. A discussão específica sobre a priorização dos procedimentos em cada região deve ser realizada no âmbito dos comitês regionais.*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Conforme a última movimentação do processo, apenas em 21/07/2016, foi determinada a juntada ao processo do estudo técnico de fundamentação antropológica, confeccionado em 07/06/2012 e do Relatório Ambiental Preliminar, concluído em 28/10/2010 (E44 - PROCADM4, fl. 54).

Por fim, o antropólogo José Rodrigo Pereira Saldanha, ouvido em Juízo, mencionou que somente em dezembro de 2016 recebeu de volta o relatório para complementação de dados. Afirmou, na oportunidade, que pretende revisar e concluir o trabalho até outubro ou novembro de 2017 (E118 - VIDEO).

**Da obrigação de fazer. Da mora administrativa no andamento do procedimento de identificação e delimitação da terra indígena em Carazinho, RS.** A FUNAI e a União são, efetivamente, as responsáveis pela implantação da política demarcatória das terras indígenas, a teor do que estabelece a Lei nº 6.001/1973 e o Decreto nº 1.775/1996, cada um nos limites de suas responsabilidades.

O procedimento de demarcação de terras indígenas está previsto no Decreto nº 1.775/96:

(...)

Na hipótese, a reivindicação fundiária do povo kaingang encontra-se em processo de qualificação. Consta da informação do E1 - PROCADM4, fl. 209:

... esclareço que a reivindicação fundiária dos kaingang de Carazinho encontra-se em processo de qualificação. Neste sentido, os estudos de fundamentação antropológica autorizados pela Portaria nº 923/PRES, de 16/06/2011, são considerados como etapa de qualificação da reivindicação fundiária em comento.

A documentação dos cerca de 350 registros de reivindicações fundiárias indígenas é organizada em dossiês no âmbito da CGID/DPT, passando a ser atuada após a instauração de cada procedimento administrativo de regularização fundiária, cujo início, sob o prisma legal, é a constituição do Grupo Técnico responsável pelos estudos de identificação e delimitação, nos termos do artigo 2º do Decreto nº 1775/96.

...

Mauro Leno Silvestrin, servidor da FUNAI, lotado em Passo Fundo, RS, ouvido em Juízo, confirmou que, após o antropólogo entregar a complementação do laudo, poderá ser constituído um Grupo Técnico para a delimitação da Terra Indígena ou, então, será formado um Grupo Técnico para a constituição de reserva indígena (E78 - VIDEO3).

Entretanto, como visto, da documentação acostada, a Administração tomou conhecimento da reivindicação da terra indígena de Carazinho, RS, em 2005 (E44 - PROCADM2, fl. 55).

Inclusive, o indígena Ivo Gales, ouvido na audiência de instrução, que afirmou ter assumido a liderança da comunidade em 2012, após a saída do Sr. Adão, mencionou que os indígenas reivindicam a demarcação da terra há 12 (doze) anos (E78 - VÍDEO2).

Do exame do processo administrativo anexado pela FUNAI, observa-se que, em que pese a reivindicação no ano de 2005, somente em agosto de 2010, por meio da Portaria nº 1.161/PRES da FUNAI, foi constituído grupo técnico, sob a coordenação do antropólogo José Rodrigo Pereira, com o objetivo de realizar a primeira etapa dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica e ambiental necessários à fundamentação antropológica nas áreas de ocupação do povo kaingang, no município de Carazinho, RS (E44 - PROCADM2, fl. 54).

E, como visto, o relatório concernente aos estudos técnicos foi recebido pela FUNAI em 13 de



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*julho de 2012 (E44 - PROCADM4, fls. 55/59; PROCADM5, fls. 01/19, PROCADM6; PROCADM7 e PROCADM8). Entretanto, somente no final de 2016, retornou para o antropólogo para a complementação. É o que se colhe do depoimento do Senhor José Rodrigo Pereira, antropólogo designado para o serviço (E118 - VIDEO2).*

*Desde agosto de 2010, por mais precárias que sejam as condições da autarquia, já se passaram aproximadamente 7 (sete) anos da autorização para os estudos e não se tem nada de concreto quanto à área.*

*Ademais, a FUNAI demorou mais de 04 (quatro) anos para analisar o Estudo Técnico e concluir que deveria ser feito/complementado. Aparentemente, o expediente ficou 04 (quatro) anos sem movimentação.*

*Nesse contexto, não há como afastar o reconhecimento da mora da Administração Pública em dar andamento ao expediente administrativo, aberto em 2005, com a reivindicação fundiária dos indígenas, sem sequer haver conclusão da fase preliminar, quicá das subseqüentes.*

*É certo que o processo de identificação e delimitação de terras indígenas é complexo e não deve ser conduzido açodadamente até porque, no mais das vezes, acompanhado de tensões entre os indivíduos diretamente atingidos. Entretanto, não se pode admitir o retardamento demasiado.*

*A mora, no caso, não é justificável pela complexidade da questão, pelo contrário, ela é injustificável precisamente porque consiste objetiva e concretamente numa das causas para que o procedimento demarcatório se eternize e a difícil situação do mundo dos fatos não se resolva mediante a devida ação da Administração.*

*A despeito das dificuldades técnicas, físicas, funcionais ou materiais encontradas pelas demandadas, do exposto acima, é forçoso reconhecer, no caso, a existência de mora por parte da Administração, o que vai de encontro à garantia constitucional prevista no art. 5º LXXVIII da CF, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração dos processos.*

*A respeito, entendo que, se de um lado é cediço que as instituições públicas sofrem sobrecarga de trabalho e insuficiência de mão de obra, de outro, o Poder Público não está autorizado, por agir sob o manto do interesse público, a suprimir de forma desproporcional os direitos constitucionalmente assegurados - dentre estes o direito à razoável duração do processo.*

(...)

Como se vê, a demanda foi levada ao conhecimento da FUNAI em 2005, tendo a autarquia constituído, em 2010, grupo técnico para a realização da primeira etapa dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica e ambiental necessários à fundamentação antropológica nas áreas de ocupação do povo *Kaingang* no município de Carazinho. Ou seja, a autarquia demorou 5 anos para constituir grupo técnico a fim de dar início aos estudos e há pelo menos 8 anos a questão se encontra pendente. Assim, impõe-se admitir a mora administrativa no caso concreto, com ressalvas, pois reconhece-se o esforço que demanda o trabalho de identificar e estudar o pleito de 23 procedimentos da espécie no Rio Grande do Sul.

O juízo de primeira instância, desde já, reconheceu o dever de promover a regularização fundiária por meio da constituição de reserva indígena. Quanto aos prazos postulados pelo MPF, no entanto, assim entendeu:

***Prazo requerido pelo Ministério Público Federal para conclusão do processo administrativo.***



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

O MPF postulou:

*"... a confirmação da tutela antecipada, condenando as rés à obrigação de fazer, consistente na efetivação do andamento legal do procedimento de identificação e delimitação da terra indígena, proferindo decisão cabível, tudo conforme previsto no Decreto nº 1.775/96 e na Lei nº 9.784/99, art. 49, com a observância dos prazos a seguir fixados, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento dos prazos alusivos à qualquer fase procedimental, ou o estabelecimento de outras medidas efetivadoras vislumbradas pelo juízo:*

- f.1) que no prazo de 60 (sessenta) dias, realize o levantamento fundiário da área reivindicada;*
- f.2) que no prazo de 120 (cento e vinte) dias, conclua o relatório dos trabalhos pelo Grupo Técnico acerca da identificação e delimitação da área, com a devida apresentação ao órgão federal de assistência indígena;*
- f.3) que no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da apresentação do relatório concluído, aprove o relatório, consoante § 7º, do art. 2º do Decreto 1.775/96;*
- f.4) que no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, a contar da publicação no Diário Oficial, encaminhe ao Ministro de Estado de Justiça;*
- f.5) que no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento do procedimento pelo Ministro de Estado da Justiça, expeça declaração, mediante portaria, delimitando e determinando a demarcação da Terra Indígena de Carazinho/RS;*
- f.6) que no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da declaração de demarcação, proceda conforme o disposto no § 10º, do art. 2º do Decreto nº 1.775/96;*
- f.7) que no prazo de 30 (trinta) dias, proceda conforme o disposto no art. 6º do Decreto nº 1.775/96, observando-se o determinado no art. 5º do referido Decreto;*
- g) com fulcro no art. 326 do CPC, no caso de eventual não reconhecimento da área reivindicada como de ocupação tradicional, sejam condenados UNIÃO e FUNAI a constituir, no prazo de 180 dias, Reserva Indígena, conforme os fundamentos explicitados no item 3.2;*
- h) a condenação das rés em obrigação de dar, consistente no pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em valor não inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), revertendo-se o montante em investimentos de políticas públicas destinadas à etnia Kaingang no Rio Grande do Sul;*

...

*Ciente das dificuldades alegadas para que se dê andamento ao processo administrativo (as quais, gize-se não podem servir como escudo para um processo interminável) tenho por desacolher o pedido do MPF de fixação de um prazo certo para finalização de todas as etapas e, por conseguinte, do procedimento administrativo como um todo.*

*A fixação de um prazo para a conclusão de cada etapa do processo administrativo, neste momento, em que sequer foram concluídos os estudos preliminares, seria, no mínimo, temerária, porque poderia conduzir à prolação de decisões apressadas, inadequadas, deficientemente instruídas e, por conta disso, até mesmo equivocadas, tudo, com graves consequências de difícil ou impossível desfazimento.*

*Colaciono jurisprudência a respeito:*

(...)



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

*Assim, não vejo como se possa definir, no caso, prazo para encerramento do processo administrativo.*

*Gize-se que, em que pese, este Juízo tenha proferido decisão, em feitos análogos, fixando prazo para a finalização do procedimento, entendo que situação diversa ocorre nos autos, porque sequer foi finalizado o relatório de fundamentação antropológica, dependendo o andamento do processo, por ora, da finalização da complementação dos estudos antropológicos, que antecedem o procedimento do Decreto nº 1.775/96.*

*Todavia, o desacolhimento do pedido do Parquet, nesta parte, não significa impossibilidade de qualquer ação do Judiciário para melhor nortear e regular a condução do procedimento com base na lei, no que tange a um tempo de duração que seja razoável para o seu desenlace final.*

*Registro que não só é possível como mesmo devido o ajuizamento de novas demandas, com pedidos de liminar de natureza similar ao desta ação, para compelir a autoridade administrativa competente que eventualmente esteja a praticar omissão ilegal e a contribuir para o incremento dos atrasos já verificados neste procedimento administrativo e para que o seu tempo total de andamento fuja à razoabilidade. Isso pode e deve ser feito, em sendo o caso, pelo MPF, através de novas ações próprias, para o futuro.*

*Seria possível determinar, a meu juízo, tão só pela verificação do excessivo prazo total de andamento do expediente, já nesta data, que configura por si só violação ao princípio da legalidade administrativa, que ao menos todas as autoridades administrativas que tenham obrigação de dar andamento a este feito, no futuro, fossem obrigadas a justificar periodicamente nos autos do procedimento em questão a ausência de movimentação do feito ou a adoção de medidas que desbordassem do rito objetivamente previsto pela norma. Tudo mediante devida motivação, nos termos do que previsto em lei e sem alegações generalizantes (ou seja, com a indicação de fatos, diligências e medidas concretas adotadas para o caso). Todavia, a verdade é que o pedido formulado pelo MPF no ponto em questão não foi neste sentido.*

*Dessa forma, reconhecida a mora injustificável da Administração no andamento do procedimento, buscando garantir espaço temporal suficiente para que tudo seja feito sem a supressão de diligências necessárias, bem como corrigir a conduta administrativa que gerou a mora, na hipótese concreta, tenho por determinar à FUNAI que promova o andamento do processo, da seguinte forma:*

*a) seja assegurada a complementação dos estudos realizados pelo antropólogo, considerando o tempo fixado nas Portarias nº 1.161, 1.781 e 923/PRES da FUNAI, no prazo improrrogável de 06 (seis) meses. Para tanto, a ré deve tomar as medidas administrativas cabíveis no caso de retardamento, uma vez que "os profissionais contratados para a realização dos estudos nas mencionadas áreas deverão apresentar à Coordenação Geral de Identificação e Delimitação, planos de trabalhos e metodologia a ser aplicada contendo o cronograma das atividades que serão desenvolvidas em campo, seguindo as orientações técnicas da referida coordenação" (E1- PROCADM2, fls. 180/181).*

*b) após a entrega do relatório complementado pelo antropólogo José Rodrigo Pereira e no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da referida complementação, deve a FUNAI promover a análise do relatório e dar início à fase seguinte do procedimento, nos termos do Decreto nº 1.775/1996, ou seja, constituindo Grupo de Trabalho para a delimitação da Terra Indígena ou, então, para a constituição de reserva indígena, conforme o caso.*

*O descumprimento dos prazos acima fixados ensejará a aplicação de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais). Em relação ao valor da multa fixada, siga a jurisprudência do TRF/4ª Região, conforme decisão proferida no agravo de instrumento nº 5048977-27.2016.4.04.0000.*



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

De fato, a fixação de prazos para a conclusão de cada uma das etapas do procedimento administrativo não se afigura cabível, uma vez que fatores imprevisíveis podem se apresentar no curso de cada uma delas, tornando-as mais alargadas - e, por outro lado, pode ocorrer que determinadas fases sejam mais rápidas do que o esperado. Nesse cenário, a acolhida do pleito ministerial tal como formulado acabaria por tumultuar o andamento do procedimento administrativo e, eventualmente, acabaria por impor um ritmo de trabalho incompatível com a realidade, conduzindo a resultado indesejável.

Não obstante o MPF tenha pleiteado que a cada etapa corresponda um prazo, a interpretação do pedido, nos termos do art. 322, §2º, do CPC, deve considerar o conjunto da postulação e observar o princípio da boa-fé; nesses termos, tendo em conta que a pretensão tem por fito assegurar a observância do princípio da razoável duração do processo, entendo cabível fixar um prazo para que o procedimento como um todo seja finalizado. Assim, fixo o prazo de dois anos e meio para que o procedimento administrativo seja finalizado.

O MPF pede, ainda, que, sendo o caso de constituição de reserva indígena, seja fixado o prazo de 180 dias para tanto. Segundo a FUNAI (<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>), a constituição de reserva indígena passa pelas seguintes etapas do processo de regularização fundiária:

***Encaminhadas com Reserva Indígena (RI):** Áreas que se encontram em procedimento administrativo visando sua aquisição (compra direta, desapropriação ou doação).*

***Regularizadas:** Áreas adquiridas que possuem registro em Cartório em nome da União e que se destinam a posse e usufruto exclusivos dos povos indígenas.*

Possível, portanto, impor prazo tão somente para o encaminhamento do procedimento administrativo para aquisição das áreas em que se estabelecerá a reserva indígena. Deve ser sopesado que escolhas devem ser feitas diante da realidade orçamentária e dos custos envolvidos na constituição de uma reserva indígena, em especial no que se refere às possíveis desapropriações eventualmente necessárias e localização dos eventuais ocupantes ou proprietários, em geral pequenos agricultores, que obviamente não poderão ficar desamparados e desalojados das áreas que ocupam de forma mais que trintenária em muitas situações. Reconhece-se que a tarefa é complexa, sendo o prazo solicitado pelo *Parquet*, de 180 dias, de difícil cumprimento.

Considerando tal cenário, entendo que o prazo de 1 ano se afigura razoável, podendo ser prolongado mediante justificativa.

Por fim, a sentença não merece reforma no que tange à improcedência do pedido de indenização por danos morais coletivos. Segundo o STJ, "*o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral*" (REsp 1487046/MT, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 28/03/2017, DJe 16/05/2017). No caso concreto, apesar da mora administrativa, não há falar em violação de direito de maneira injusta e intolerável a ensejar a condenação por danos morais coletivos.

Ante o exposto, voto por negar provimento à remessa necessária e às apelações



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

da União e da FUNAI e dar parcial provimento à apelação do MPF, com ressalvas.

---

Documento eletrônico assinado por **MARGA INGE BARTH TESSLER, Desembargadora Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40000581165v23** e do código CRC **7cbb51fb**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARGA INGE BARTH TESSLER

Data e Hora: 5/9/2018, às 21:56:45

---

**5002075-02.2016.4.04.7118**

**40000581165 .V23**