



Número: **1008265-83.2022.4.01.3315**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Bom Jesus da Lapa-BA**

Última distribuição : **01/12/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Desapropriação para Regularização de Comunidade Quilombola / Dec. 4887/2003**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL (procuradoria) (AUTOR)			
UNIÃO FEDERAL (REU)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
14184 35329	01/12/2022 21:00	ACP - Ação Civil Pública - Comunidade Quilombola de Lagoã do Jacaré - 1.14.015.000028.2018-74 (1)(1)	Inicial



**Excelentíssimo(a) Senhor(a) Doutor(a) Juiz(íza) Federal da
Vara Única da Subseção Judiciária de Bom Jesus da Lapa-BA**

URGENTE

Autos nº. 1.14.015.000028/2018-74

Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, localizada no
município de Paratinga/BA.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, cadastrado no
CNPJ sob o n. 26.989.715/0030-47, por intermédio do
Procurador da República signatário, no regular exercício de
suas atribuições legais e constitucionais, e com fulcro no
artigo 129, inciso III, da Constituição da República, nos
artigos 1.º, 2.º, 5.º, inciso I, alíneas "c", "g" e "h";
artigo 6.º, inciso VII, alíneas "a", "b", "c" e "d" da Lei
Complementar 75/93, e nos artigos 1.º e seguintes da Lei n.º
7.347/1985, vem, à presença de Vossa Excelência, muito
respeitosamente, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

(com pedido de antecipação da tutela)

em desfavor de:

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público
interno (CNPJ 26.994.558/0001-23), a ser citada
na pessoa de seu representante legal,
Procurador Chefe da Procuradoria da União da
Bahia (PU/BA), situada na Av. Luis Viana Filho,
nº 2155 - Paralela, Salvador-BA e endereço
eletrônico - e-mail: pu.ba@agu.gov.br; e

**INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
AGRÁRIA (INCRA)**, autarquia federal, inscrita no
CNPJ sob o número 00.375.972/0007-56, com
endereço na Av. Ulysses Guimarães, 640 -
Sussuarana, Salvador - BA, CEP 41.213-000,

DJSB





telefone (71) 3505-5306/5307 e e-mail:
gabinete.sdr@incra.gov.br.

tendo por lastro probatório os documentos coligidos durante a instrução do Inquérito Civil n. 1.14.015.000028/2018-74, em anexo à presente exordial, e com fulcro nas razões de fato e de direito a seguir delineadas.

1. DO OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

“Em uma caravana, é o camelo que está em primeiro que atrasa o ritmo dos demais, mas apenas o último que acaba apanhando¹” (provérbio da Etiópia).

A presente ação civil pública tem por objetivo obter tutela judicial que imponha ao INCRA e à UNIÃO obrigação de fazer, consistente na finalização do processo administrativo de nº 54160.003321/2014-66, que trata da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da área territorial reivindicada pela Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, em Paratinga/BA.

A inegável e injustificável demora da autarquia federal em dar andamento ao referido processo administrativo, em manifesta afronta ao direito fundamental ao princípio da razoável duração do processo, previsto no 5º, inciso LXXVIII, da CF-88, vem causando prejuízos aos integrantes dessa comunidade tradicional, que ficam alijados do pleno gozo dos seus direitos constitucionalmente assegurados.

1 **Words of Wisdom: Your African proverbs from 2013.** BBC, 31 de dez. de 2013. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-25561194>>. Acesso em: 11/10/2022.





O propósito é alcançar prestação jurisdicional que mantenha incólume o território tradicional (e tudo que o compõe), bem como proteger/compensar os quilombolas em relação a outros danos decorrentes de ações e omissões contrárias ao ordenamento jurídico.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

2.1 - DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E DA LEGITIMIDADE PASSIVA DO INCRA E DA UNIÃO

A Constituição da República, como cediço, incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, alçando-lhe à condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. Estabeleceu também ser função institucional do MP promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção dos **interesses difusos coletivos** (artigos 127 e 129, III).

E, segundo o art. 81, parágrafo único, II, do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei nº 8.078/90), direitos coletivos *stricto sensu* são aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. É o caso do direito dos quilombolas à titulação do seu território, que interessa, indistintamente e de forma indivisível, a toda a comunidade, e que o Ministério Público Federal busca justamente tutelar.





Ademais, a disposição constitucional o art. 6º, VII, “c”, da Lei Complementar nº 75/93, dispõe expressamente ser a ação civil pública o instrumento necessário para a tutela judicial dos **interesses coletivos das minorias**:

Art. 6º - Compete ao Ministério Público da União: (...)

VII - promover o inquérito civil e a ação pública para: (...)

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias e ao consumidor.

O MP federal visa também, nos termos do art. 129, II da Constituição da República, zelar pelo efetivo respeito da UNIÃO e do INCRA ao direito das comunidades quilombolas à regularização fundiária dentro de um prazo razoável e, por consequência, à própria garantia de subsistência desse grupo tradicional.

Diante dessa circunstância, a legitimidade ativa deste Órgão Ministerial resta incontestada, nos termos do art. 1º, IV, e do art. 5º, I, da Lei nº 7.347/85.

Por outro lado, figuram no polo passivo da presente ação judicial o **INCRA**, em razão do seu dever de proceder, adequada e tempestivamente, às medidas administrativas necessárias à identificação, reconhecimento, delimitação e titulação do território das comunidades quilombolas, conforme previsto no Decreto nº 4.887/2003 e complementado pela Instrução Normativa nº 57/2009, editada





pela própria autarquia federal. Saliente-se que o Decreto nº 8.865, de 29/09/2016, não retirou a atribuição do INCRA para demarcar as terras de remanescentes de quilombo. A autarquia federal permanece com o dever de proceder ao andamento do processo de reconhecimento e demarcação dos referidos territórios, sob pena de inviabilizar o exercício de direito fundamental pelos membros dessas comunidades tradicionais.

A legitimidade passiva da **UNIÃO** resta evidente nos termos do art. 4º do Decreto 4.887/2003, que estabelece expressamente que compete "*à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada*". (grifos acrescentados). Ademais, para que o INCRA possa desapropriar algum imóvel a fim de destiná-lo à formação do território quilombola, é necessário que, previamente, a União edite uma lei ou um decreto presidencial declarando o interesse social sobre o bem em questão. Em contrapartida, o cumprimento pelo INCRA da obrigação a ser declarada judicialmente poderá esbarrar na ausência de dotação orçamentária da União para promover a desapropriação das terras do território quilombola, sendo, portanto, imprescindível a participação da União.

Nessa linha, tem-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TERRA INDÍGENA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. REASSENTAMENTO DE COLONOS. DANOS.





RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO E LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ENTE FEDERADO PELOS ATOS DE SUAS AUTARQUIAS. AUTOS DECLARADOS DE NATUREZA HISTÓRICA. 1. É legítimo o ente federado para responder subsidiariamente pelos atos de suas autarquias, na linha da jurisprudência desta Corte. 2. A responsabilidade solidária da União pelos danos decorrentes da alocação dos colonos em áreas tradicionalmente indígenas, bem como pela demora e inadequação em solucionar o caso concreto, foram fundadas pela origem diretamente na Constituição. Descabe a esta Corte invadir a competência do Supremo Tribunal Federal para revisar a compreensão dos dispositivos constitucionais conforme registrados no acórdão recorrido. Hipótese em que o correspondente recurso extraordinário foi interposto na origem. 3. Tendo a origem consignado o caráter histórico dos autos da causa, determina-se a expedição de ofício à unidade administrativa desta Corte competente para encaminhamento da matéria, após o trânsito em julgado, com integral cópia do feito. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ - AgInt no REsp: 1865292 RS 2020/0053772-9, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 03/11/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/11/2020)

2.2 - DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente demanda é extraída do art. 109, I, da Constituição Federal, uma vez que a ação está sendo proposta contra a União e uma autarquia federal, o que, por si só, já é suficiente para caracterizar a competência federal.

Não bastasse isso, observe-se também que as causas que versam sobre direitos de comunidades tradicionais, como as quilombolas, envolvem a aplicação da **Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho**, ratificada pelo Brasil e internalizada no ordenamento jurídico interno por meio da promulgação do Decreto 5.051/2004, o que atrai a





competência da Justiça Comum Federal para processar e julgar a causa, nos termos do art. 109, inciso III, da carta Magna:

Art. 109. Aos juizes federais compete processar e julgar:

(...)

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça - STJ já firmou entendimento no sentido de que o fato de o Ministério Público Federal figurar na relação processual impõe a competência da Justiça Federal para a apreciação do feito, em observância ao que dispõe o artigo 109, inciso, da Carta Magna (***ratione personae***), a saber:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 109, I, DA CF. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.1. "A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição Federal, segundo a qual cabe aos juizes federais processar e julgar '**as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho**'. Assim, **figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal**" (REsp 1283737/DF, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 25/03/2014). Nesse sentido: AgRg no CC 122.629/ES, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 02/12/2013, CC 40534/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU de 17/05/04; AgRg no CC 107.638/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 20/4/2012, e REsp 1.249.118/ES, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28/11/2014.2. Agravo Interno não provido.(AgInt no REsp 1534263/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2016, DJe 14/10/2016)

Portanto, a **competência material da Justiça Federal** para processar e julgar a demanda é indubitosa.





3. DOS FATOS

O presente procedimento administrativo (1.14.015.000028/2018-74) foi instaurado para acompanhar a regularização fundiária do território da Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, localizada em Paratinga/BA.

A Fundação Cultural Palmares (FCP) - fundação pública federal -, vale rememorar, tem por razão de ser a promoção e preservação da arte e da cultura afro-brasileira, em termos de valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (Lei n.º 7.668/88). A FCP é responsável pela identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos². A certidão expedida pela FCP é inscrita no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos e, com isso, possibilita que sejam iniciadas as atividades relativas à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território, o que, porém, não cabem mais à Fundação Cultural Palmares. Deveras, atualmente, essa missão é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (Decreto n.º 4.887/2003).

Nessa linha, de acordo com a **Portaria n.º 61, de 20 de maio de 2014** (publicada no Diário Oficial da União n.º 95, de 21 de maio de 2014, Seção 1, página 13³), em anexo, foi registrada no Livro de Cadastro Geral n.º 016, Registro

- 2 A Fundação Cultural Palmares, para fins de certificação das comunidades quilombolas, baseia-se na autoidentificação do grupo envolvido, na esteira do Decreto n.º 4.887/2003, artigo 68 ADCT, Convenção 169 da OIT, Estatuto da Igualdade Racial (Lei n.º 12.288/2010) e, também, no quanto reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 186/DF.
- 3 Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/09/2005&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=144>> Acesso em 09/11/2022





2.050, fls. 69, e certificada como remanescentes de Quilombo, conforme declarações de autorreconhecimento e o processo em tramitação na Fundação Cultural Palmares (01420.016127/2013-95⁴), **a Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré.**

Assim, a comunidade tradicional em epígrafe deu ensejo, junto ao INCRA, ao **processo administrativo n.º. 54160.003321/2014-66**, para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas.

É fato que desde a promulgação da Constituição-Cidadã se passaram mais de três décadas e é alarmante a mora e a omissão estatal no que se refere aos grupos étnicos, como os quilombolas, objeto desta demanda judicial.

No caso em exame, o processo administrativo 54160.003321/2014-66 se arrasta, pasmem, **por 08 anos**, visto que foi instaurado em 2014, sem que o INCRA sequer concluísse a primeira etapa da regularização quilombola, uma vez que após a conclusão do RTID, sucedem-se as etapas (i) de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações; (ii) de aprovação definitiva do relatório e publicação da portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola; (iii) de desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território; (iv) de concessão do título de propriedade coletiva à comunidade.

Cabe selar que, reiteradamente oficiado pelo MPF, o INCRA, mediante Ofício n.º 26234/2018/SR(05)BA, de 10

4 Disponível em: <<https://www.palmares.gov.br/sites/mapa/crqs-estados/crqs-ba-22082022.pdf>> Acesso em 08/11/2022





de julho de 2018, alegou que no procedimento em foco não havia previsão para o início do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), “em razão da exígua disponibilidade orçamentária e financeira”, tendo a autarquia federal, 03 anos depois, limitado-se a repetir tal informação no Ofício nº 63975/2021/SR(05)BA, de 27 de setembro de 2021, no sentido de que os trabalhos para a elaboração daquela peça não haviam sido iniciados. Ou seja, as demais etapas do processo de regularização fundiária, nos termos dos normativos vigentes, não avançam, o processo administrativo se arrasta e o tempo segue decorrendo em prejuízo dessa comunidade quilombola.

Nessa trilha, resta evidente a demora estatal em proceder à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, sendo que a tramitação do processo administrativo de regularização fundiária no INCRA ultrapassa em muito uma duração considerada razoável, acarretando sérios prejuízos do ponto de vista de manutenção de sua cultura e usos tradicionais.

É de se pontuar, por relevante, que restando infrutíferas as tentativas de solução consensual, faz-se necessária a intervenção do Poder Judiciário. Afinal, não obstante os inúmeros ofícios expedidos, o tempo segue passando. Mais um ano, o de 2022, está chegando ao fim e nada é apresentado de concreto (e menos ainda realizado) pelas demandadas para a correta e adequada delimitação e titulação dos territórios quilombolas em exame. Ao contrário, continua o descaso e a desconsideração.





4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1. - O BRASIL CONSTITUCIONAL: ESTADO PLURIÉTNICO, a DECISÃO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e o PROCESSO CULTURAL - DOS TERRITÓRIOS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS COMO PATRIMÔNIO CULTURAL

A Constituição da República, nos seus arts. 215 e 216, impõe ao Estado o dever de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, com a valorização e a difusão das manifestações culturais populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, em prol da diversidade étnica e regional (art. 215 da Magna Carta).

O patrimônio cultural brasileiro é definido como os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Entre esses bens estão as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, ficando tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 216).

Não é difícil perceber que os direitos dos povos tradicionais são direitos culturais e suas formas de expressão, seus modos de criar, fazer e viver, suas obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações são bens culturais, merecendo, portanto,





tutela estatal. Prova disso é que o artigo 216 da Constituição Federal menciona expressamente a proteção da memória dos eventos ligados à história dos quilombos:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

§3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.





A compreensão da diversidade, dos modos de ser, viver e se relacionar, é imprescindível quando se almeja um Estado Democrático de Direito e plural, como o que está estampado na Constituição da República brasileira.

É digna de nota a lição de Duprat e Pereira⁵:

Assim, o que o direito recobra, e a Constituição brasileira, a exemplo dos demais campos do saber, revela, é o espaço ontológico do outro, do diferente, antes destituído de qualquer conteúdo porque subsumido ao universal.

A Constituição de 1988 o fez de forma absolutamente explícita. Primeiro, impondo ao Estado o dever de garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais”, apoiando e incentivando “a valorização e a difusão das manifestações culturais [...] populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (art. 215, caput e §1º), que se traduzem em suas “formas de expressão e em seus modos de criar, fazer e viver” (art. 216, I e II). Tratou exaustivamente e em caráter pragmático do território cultural necessário ao exercício desses direitos pelas populações indígenas, emprestando-lhe significado especial, divorciado da pauta patrimonial, porquanto espaço essencial à existência de uma coletividade singular (art. 231, caput e §1º). Por essa razão, o texto constitucional assegura a inviolabilidade desse território de forma quase absoluta, admitindo alguma relativização apenas na hipótese de “relevante interesse público da União”, a ser definido em lei complementar (art. 231, §6º), exigindo-se autorização do Congresso Nacional e aquiescência da comunidade afetada (art. 231, §3º).

É importante assinalar que, ao assumir o caráter pluriétnico da nação brasileira, que não se esgota nas diferentes etnias indígenas, como evidencia o parágrafo 1º do art. 215, a Constituição de 1988 tornou impositiva a aplicação analógica do tratamento dado à questão indígena e aos demais grupos étnicos. Assim, diante desse novo padrão de respeito à heterogeneidade da regulamentação ritual da vida, impõe-se a exata compreensão das pautas de conduta

5 O estado pluriétnico. Disponível em <<https://racismoambiental.net.br/2020/02/07/o-estado-plurietnico-por-deborah-macedo-duprat-de-britto-pereira/>>. Acesso em 02 Nov. 2021.





que agora orientam os diversos atores sociais, em particular os agentes públicos e políticos. (os grifos não constam no original).

A trajetória no espaço-tempo, da Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré (formadora, também, da sociedade), faz parte do patrimônio cultural brasileiro com suas *“formas de expressão”, “modos de criar, fazer e viver”, “obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais”* etc (artigo 216 e incisos, da Constituição da República).

Ora pois, o processo cultural das comunidades quilombolas é indissociável de seus territórios tradicionais. Logo, urge que a União atue com metas concretas e prazos.

O **Supremo Tribunal Federal**, pelo Ministro Edson Fachin, em decisão de 23/08/2021, **na Petição 9698⁶ de autoria da COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ) e de partidos políticos**, bem salientou a necessidade de serem implementadas medidas concretas em favor das comunidades quilombolas, **impondo à União, inclusive, a elaboração de método de acompanhamento das demandas apresentadas por esses coletivos**. E isso, *“independentemente da fase do processo de certificação ou titulação, visto que as comunidades não podem ser penalizadas ou privadas de direitos em razão da mora estatal na regularização fundiária de suas terras.”*

O ato decisório, cumpre ressaltar, foi muito além. Deveras, **quanto à titulação dos territórios tradicionais**, enfatizou-se que apesar de ser política

6 Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349556542&ext=.pdf>>





anterior à pandemia em curso, “**é fato que a ausência de reconhecimento formal agrava a vulnerabilidade física das comunidades quilombolas**”. E, ato contínuo, determinou-se, também à União, que proceda à retomada de conclusão/elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (os denominados RTID’s), e que apresente de forma concreta o que vai fazer, no verbo:

“(…) Deve, ainda, a União, no prazo de 15 (quinze) dias, **“apresentar metas e cronogramas concretos para a finalização dos processos de titulação, com incremento significativo de RTIDs elaborados mensalmente”, inclusive com o incremento de “recursos orçamentários compatíveis com a necessidade real de implementação do núcleo essencial do direito previsto no art. 68 do ADCT a Ação 210Z ‘Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas’, que permitirá a conclusão dos processos de titulação e de desintrusão.”**

Com efeito, a decisão do STF, mais uma vez, almeja dar concretude ao comando constitucional do Estado Pluriétnico brasileiro, com a efetiva garantia do processo cultural das comunidades quilombolas.

4.2. DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DOS QUILOMBOLAS AS SUAS TERRAS

A Constituição da República de 1988 assegurou a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos, à luz do **art. 68 do ADCT**.

Na mesma linha, o art. 215 da Carta Magna estabelece que o Estado garantirá a todos o pleno exercício





dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, enquanto que no seu §1º prevê **que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.** Tal comando constitucional está em harmonia com os arts. 1º, inciso III, 3º, inciso I, e 4º, inciso II, do Texto Maior.

Trata-se de direito protegido independentemente da titulação das terras, porquanto é reconhecido diretamente pela Constituição Federal. Tal direito também é inalienável, indisponível, imprescritível e impenhorável (art. 17 do Decreto n. 4.887/03), à semelhança do que ocorre com as terras indígenas (art. 231, § 4º, CR).

No plano internacional, tem-se a **Convenção 169 da OIT**, aprovada pelo Decreto 5.051 /2004, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais (categoria na qual se inclui as comunidades quilombolas), bem como define quem são os povos indígenas e tribais mencionados no documento, além de afirmar a obrigação dos governos em reconhecer e proteger os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprias desses povos. No seu art. 14, há o reconhecimento *“aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam”*:

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.





2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Cumpre sedimentar, por relevante, que as comunidades quilombolas estão absolutamente abrangidas pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata dos povos indígenas e tribais. O fato de haver disciplinas jurídicas para índios, para quilombolas e para outras populações tradicionais não coincidentes não tem o condão de infirmar a constatação de que todos esses grupos são **povos tradicionais em sentido amplo**. Ainda, os povos tradicionais se enquadram perfeitamente no conceito de povos tribais contido no art. 1º da Convenção 169 da OIT:

1. A presente convenção se aplica: a) 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. b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

E ainda sob a perspectiva internacional, importante destacar também que nos casos **Moiwana v. Suriname (2005)**⁷ e **Saramaka v. Suriname (2007)**, a Corte Interamericana

7 **Caso Moiwana Community v. Suriname – Julgado pela CIDH em 15 de junho de 2005:** (...) 3. The State shall adopt such legislative, administrative, and other measures as are necessary to ensure the property rights of the members of the Moiwana community in relation to the traditional territories from





de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício.

Neste contexto, o excesso de tempo para o andamento do processo administrativo de regularização fundiária do território da Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, configura situação de ilegalidade e inconstitucionalidade, o que acaba por frustrar direito fundamental que se pretende garantir no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e nas referidas normas legais, infralegais e internacionais.

Nada mais inadequado.

O constituinte atribuiu ao Estado brasileiro o poder-dever de regularizar as terras dos remanescentes de quilombos, bem como protegê-las, inclusive seus bens. O processo de regularização é o meio administrativo para explicitar os limites do território tradicionalmente ocupado, sendo dever estatal: a) resgatar uma dívida histórica com os primeiros habitantes destas terras; b) propiciar as condições fundamentais para a sobrevivência física e cultural desses povos; e c) preservar a diversidade cultural brasileira.

which they were expelled, and provide for the members' use and enjoyment of those territories. These measures shall include the creation of an effective mechanism for the delimitation, demarcation and titling of said traditional territories, in the terms of paragraphs 209– 211 of this judgment. <Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf>grifos acrescidos





4.3 - DO PROCEDIMENTO PARA A TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA

A regulamentação da matéria é prevista no [Decreto nº 4.887/2003](#) e complementada pela Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA, dentre outros.

É a própria comunidade que se autodenomina remanescente de quilombo, com base na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho. Cabe à Fundação Cultural Palmares emitir a certidão sobre essa autodefinição.

Outrossim, conforme disposição do artigo 3º do Decreto nº 4.887/2003 - cuja constitucionalidade foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.239** -, recai sobre o INCRA o poder-dever de demarcar as áreas ocupadas pelos remanescentes de quilombos.

O Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, não retirou a atribuição do INCRA para demarcar as terras de remanescentes de quilombo. O INCRA permanece com esta incumbência: a redação do decreto em momento algum faz tal exclusão. O que mudou é que o INCRA, junto com sua atribuição de demarcar terras quilombolas, antes era vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDA), e agora está vinculado à Casa Civil da Presidência da República.

A primeira parte dos trabalhos do INCRA consiste na elaboração de um estudo da área, destinado à confecção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da terra. A segunda etapa é a de recepção, análise e





juízo de eventuais manifestações de órgãos e entidades públicas e contestações de interessados. Aprovado em definitivo esse relatório, o INCRA publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. A fase seguinte do processo administrativo corresponde à regularização fundiária, com a desinstituição de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território. O processo culmina com a concessão do título de propriedade, que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação da comunidade da área, registrado no cartório de imóveis, sem qualquer ônus financeiro para os quilombolas beneficiários.

Em suma, as etapas do processo de regularização fundiária do território quilombola podem ser visualizadas no seguinte quadro sinóptico, a saber:

FASE	DESCRIÇÃO	ATRIBUIÇÃO	PRAZO
CERTIFICAÇÃO	Caracterização atestada mediante autodefinição da comunidade	FCP	-
ABERTURA	Por requerimento ou de ofício	Superintendência Regional do INCRA	-
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO	Por meio de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID	Superintendência Regional do INCRA	-
PUBLICIDADE	Publicação do RTID e notificação dos interessados, para contestações em 90 dias	Superintendência Regional do INCRA	90 dias
CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES	Para manifestação em 30 dias e para adoção de medidas cabíveis diante de manifestações em também 30 dias	Superintendência Regional (órgãos e entidades listradas) e Presidente do INCRA (outros órgãos e entidades)	30 dias + 30 dias
ANÁLISE DAS CONTESTAÇÕES	Análise em 180 dias, cabendo recurso do julgamento em 30 dias	Comitê de Decisão Regional (contestação) e	180 dias + 30 dias





		Conselho Diretor do INCRA (recurso)	
ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	Análise de incidência sobre unidades de conservação, áreas de segurança nacional, faixa de fronteira, terras indígenas, outros bens públicos ou títulos particulares inválidos em sentido amplo, com a adoção do instrumento jurídico adequado. Ou incidência sobre títulos válidos particulares, com desapropriação	Superintendência Regional do INCRA	-
PUBLICAÇÃO DA PORTARIA	Reconhecimento e declaração de limites da terra quilombola	Presidente do INCRA	30 dias
DEMARCAÇÃO	De acordo com norma técnica e com georreferenciamento	Superintendência Regional do INCRA	-
TITULAÇÃO	Outorga de título à associação da comunidade	Presidente do INCRA	

Ademais, considerando o disposto na **Instrução Normativa n° 57, de 20/10/2009**, e na Norma de Execução Conjunta/DF/DT n° 03, de 21/6/2010, ambas regulamentadoras do procedimento descrito no Decreto n° 4.887/2003, as etapas subsequentes às da publicação do RTID são as seguintes:

ETAPA	PREVISÃO NORMATIVA
1) Edição do decreto declaratório de interesse social	art. 2° e §§ da NE n° 03/10
2) Formalização de processos administrativos de vistoria e avaliação para cada um dos imóveis inseridos no perímetro do território quilombola	arts. 3° e 4° da NE n° 03/10
3) Elaboração publicação e aprovação do laudo de vistoria e avaliação - LVA	arts. 5°, 6° e 7° da NE n° 03/10
4) Descentralização de recursos para indenização dos imóveis e autorização para o ajuizamento das respectivas ações de desapropriação	arts. 8° e 9° da NE n° 03/10
5) Transação ou acordo judicial / Ação de desapropriação por interesse social	art. 11 ao 23 da NE n° 03/10
6) Demarcação	art. 23 da IN n° 57/09





7) Titulação - expedição do título e registro cadastral	arts. 24 e 25 da IN nº 57/09
---	------------------------------

É fato que o Decreto nº 4.887/2003 e a Instrução Normativa nº 57/2009 não fixam prazos para a maior parte das etapas do procedimento de regularização dos territórios quilombolas. Contudo, a inexistência de prazos abstratamente determinados não torna o procedimento de regularização das terras quilombolas imune ao princípio da duração razoável do processo, previsto no artigo 5.º, inciso LXXVIII, e ao princípio da eficiência da Administração Pública, estatuído no art. 37, *caput*, ambos da Constituição.

O processo administrativo, ainda que seja complexo, deve desenvolver-se em tempo razoável, sob pena de a inefetividade do trâmite esvaziar o direito fundamental que se busca implementar. Atente-se, igualmente, ao fato de que o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas é ato plenamente vinculado ao regramento jurídico da matéria, não comportando discricionariedade sobre sua prática.

E ainda que não seja possível fixar um cronograma exaustivo, as regras previstas na Lei nº 9.784/1999 (arts. 24, 42, 44, 49, 56, 59, 62 e 67) possibilitam suprir lacunas, servindo como parâmetros na fixação dos prazos de início de cada nova fase do processo de titulação do território quilombola, levando-se em conta, ainda, o complexo de atos administrativos praticados no âmbito de cada uma delas.





O INCRA, apesar de ter instaurado processo administrativo em 2014 para fins de regularização fundiária, ou seja, há mais de 08 (oito) anos, sequer concluiu as etapas iniciais para a outorga do título coletivo de domínio em favor da comunidade remanescente de quilombo.

Neste toar, necessária a intervenção do Poder Judiciário, remarque-se, sob pena de a ilegalidade e a inconstitucionalidade perpetuarem-se, frustrando o direito da Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, de que tramite em tempo razoável o processo administrativo nº. 54160.003321/2014-66, termos do artigo 68 do ADCT, do Decreto 4.887/03 e da Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA.

4.4. DA MORA DO ESTADO BRASILEIRO NA QUESTÃO DAS TERRAS QUILOMBOLAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO (ARTIGO 5º, INCISO LXXVIII, DA CF-88)

Como relatado, o direito dos remanescentes de quilombos à propriedade definitiva de suas terras foi estabelecido com a promulgação da Constituição da República, em 5 de outubro de 1988. Porém, passados mais de 30 anos, a questão quilombola “não aconteceu”, não tendo o direito fundamental sido efetivado.

Deveras, a contínua indefinição (ilegal e inconstitucional) quanto ao território tradicional, atinge os quilombolas diariamente, anos após ano. **E lá se vão 08 anos desde a certificação da Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré pela Fundação Cultural Palmares, ocorrida em 2014.** Se práticas estatais dessa envergadura permanecerem impunes, o





Estado Pluriétnico almejado pela Constituição brasileira continuará distante, sem possibilidade de concretude.

Nada mais inadequado.

Assim, em face da reiterada negligência do INCRA em paralisar o processo de titulação do território quilombola, inexistente outra solução para o MPF, a não ser buscar a atuação jurisdicional, única instância legítima para impor aos órgãos competentes, em casos excepcionais como este, as devidas obrigações de fazer que a lide requer.

Além da omissão do INCRA, não pode ser ignorada, como já abordado pelo MPF, a responsabilidade da UNIÃO no contexto da morosidade da autarquia federal no reconhecimento e na titulação das terras quilombolas, a qual, nos últimos anos, tem esvaziado o orçamento do INCRA, mormente no que toca àquela parcela destinada à aquisição de terras. Conforme descrito na **petição inicial⁸ da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n° 769**, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2020, em razão do desmonte da Política Nacional de Reforma Agrária: “quanto à ação de aquisição de novas terras, que é elemento central para a efetivação da reforma agrária, o valor empenhado para tal fim passou de R\$ 140,4 milhões no ano de 2017 para R\$ 21,1 milhões em 2019. Todavia, mesmo este valor sofreu nova e drástica redução em 2020, pois, até o mês de outubro deste ano, o valor empenhado foi de apenas R\$ 2,1 milhões”. Situação semelhante se vê no caso do orçamento para desapropriação de terras relativas a comunidades quilombolas.

8 Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6068150>>





Com efeito, quanto ao orçamento destinado às comunidades quilombolas, o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC elaborou a Nota Técnica "Orçamento Público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia Covid-19"⁹, na qual analisa a execução das competentes rubricas orçamentárias, demonstrando o respectivo decréscimo. Consoante referido na aludida NT:

(...) a regularização fundiária dos territórios quilombolas, prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Decreto 4887/2003 e outros atos normativos, contribui para a proteção e autonomia econômica destas comunidades. Isto porque é a partir dos territórios tradicionalmente ocupados que os quilombolas são capazes de reproduzir sua cultura e autonomia, garantindo modelos de economia sustentável e solidária. Desde 2017 não há recursos orçamentários para regularização fundiária, e o Brasil só titulou 7% destas áreas. Em 2020, foram autorizados R\$ 3,2 milhões da "Ação 210Z: Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas", executada pelo INCRA, mas nenhum recurso foi pago até o momento de fechamento desta nota. E mais: a Ação 210Y: Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais está sem financiamento desde 2016.

E mais adiante, aponta-se na Nota Técnica que:

Para as comunidades quilombolas, duas ações orçamentárias específicas dentro do Programa 2034 podem ser destacadas: a Ação 210Z: Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, executada pelo INCRA, e a Ação 210Y: Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais, executada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Estas duas ações eram parte de uma estratégia combinada no desenho da política pública para os territórios quilombolas, ou seja, os processos de regularização fundiária deveriam vir acompanhados de ações para o desenvolvimento das comunidades. Em 2013 a Ação 210Z chegou a ter R\$ 70 milhões autorizados e

9 Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT_Orçamento-Quilombolas_SET2020.pdf> Acesso em 10/10/2022





a 210Y alcançou seu máximo em 2014, com R\$ 8 milhões autorizados. No Brasil, menos de 7% dos territórios quilombolas estão titulados. Ambas as ações deixaram de ter recursos a partir de 2016, mesmo permanecendo como missão do Programa 2034 no PPA 2016-2019.

E como já enfatizado em tópico anterior, diante do decréscimo dos valores anuais no orçamento do INCRA destinados a ações de aquisição de terras, a fim de garantir a efetividade da presente demanda, é necessário que a UNIÃO seja solidariamente condenada a adotar as medidas administrativas, financeiras e orçamentárias, para garantir a regularização fundiária das terras quilombolas.

Importante pontuar que, de acordo com informações da Comissão Pró-Índio de São Paulo¹⁰, **as cerca de 17 mil famílias quilombolas que vivem em terras tituladas representam apenas 8%, das 214.000 famílias existentes no Brasil**, conforme estimativas da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), sendo que, dos procedimentos de demarcação quilombolas em tramitação no INCRA, o quadro atual é só seguinte:

- **44%** deles [foram] abertos há mais de 10 anos.
- A maior parte dos processos (**85%**) não conta sequer com o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), fase inicial que identifica os limites do território quilombola a ser titulado.

Nessa linha, cabe trazer à colação:

10 Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/humanista/2019/01/17/quilombo-lemos-resistencia-e-marca-na-luta-pela-preservacao-da-cultura-negra/>> acesso em 28/5/2021.





“Segundo o IBGE, a Bahia é o estado com o maior número de comunidades quilombolas do Brasil, em cada dez municípios, seis tem algum quilombo. São 1.046 localidades, entre formalizadas e não formalmente reconhecidas. Em Salvador, a maior concentração está na Ilha de Maré, onde cinco recenseadores começaram a visitar os 640 domicílios. (...) No interior, os municípios com mais territórios são Vitória da Conquista (28 quilombos), Campo Formoso (25), Bom Jesus da Lapa (23) e América Dourado, Bonito e Seabra (19 cada). (...) Quase a totalidade das comunidades quilombolas existentes na Bahia (96,2%) não são oficialmente delimitadas. No Brasil, apenas 6,8% das localidades são legalizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)¹¹” - grifos.

A Constituição é inequívoca ao estabelecer a duração razoável do processo como direito fundamental:

Art. 5º. LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

Desse modo, a eternização de qualquer processo de regularização quilombola dá-se à margem da Constituição e da lei. Além da necessária razoabilidade do processo como um todo, devem ser obedecidos os prazos supracitados do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 - que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes

11 **Censo incluirá comunidades quilombolas pela primeira vez em 150 anos.** Correio24horas, 2022. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/censo-inclui-comunidades-quilombolas-pela-primeira-vez-em-150-anos/>>. Acesso em: 11/10/2022





das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -, e da Instrução Normativa 57, do INCRA, de 20 de outubro de 2009, aplicando-se, ainda, a Lei nº 9.784/1999.

Note-se que, em nenhum momento, o Ministério Público Federal almeja ingressar no mérito administrativo, na conveniência. E não o faz por duas razões. Primeiro, porque o ato ora reivindicado é vinculado e não discricionário. Segundo, porque o Ministério Público Federal requer decisão judicial que venha a compelir o INCRA a dar seguimento às etapas do processo de titulação do território da comunidade, até final reconhecimento da terra quilombola.

Por tudo isso e considerando que a omissão é evidente, o que causa gravame à comunidade interessada, semeando a insegurança e a incerteza, não há razão plausível para que o Judiciário deixe de emanar ordem e estancar tamanha inconstitucionalidade. Pelo contrário. Exatamente para situações como a destes autos, o legislador constituinte estabeleceu que “nenhuma lesão ou ameaça de lesão será excluída do Poder Judiciário” (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal). O controle judicial dos atos administrativos é reconhecido pela unanimidade da doutrina, e a constatação de que a hipótese em testilha contempla um legítimo caso de silêncio administrativo (que é fato, e não ato) nem por isso afasta o controle jurisdicional. A esserespeito, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello¹²:

12 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo, 15ª. ed.**, São Paulo: Editora Malheiros, p. 380





Decorrido o prazo legal previsto para a manifestação administrativa, se houver prazo normativamente estabelecido, ou, não havendo, se já tiver decorrido tempo razoável, o administrado poderá, conforme a hipótese, demandar judicialmente: a) que o juiz supra a ausência de manifestação administrativa e determine a concessão do que fora postulado, se o administrado tinha direito ao que pedir, isto é, se a Administração estava vinculada quanto ao conteúdo do ato e era obrigatório o deferimento da postulação; b) que o juiz assine prazo para que a Administração se manifeste, sob cominação de multa diária, se a Administração dispunha de discricionariedade administrativa no caso, pois o administrado fazia jus a um pronunciamento motivado, mas tão-somente isto.

E, nessa trilha, já Hely Lopes Meirelles¹³ sustenta que a omissão administrativa que ofende direito individual ou coletivo dos administrados *“sujeita-se à correção judicial e à reparação decorrente de sua inércia”*. Ademais, ainda segundo o doutrinador, *“a inércia da Administração, retardando ato ou fato que deva praticar, caracteriza, também, abuso de poder, que enseja correção judicial e indenização ao prejudicado”*.

Logo, a proteção jurídica que se pretende nesta ação coletiva não se satisfaz com a tutela de remoção do ilícito. É necessário, igualmente, determinação judicial apta a garantir a adaptação do procedimento à Constituição e à lei, com o respeito à razoável duração do processo em todas as etapas que estão por vir.

O procedimento administrativo relativo à comunidade em questão está caracterizado, portanto, pela visível mora, o que recomenda medida judicial inibitória para que as omissões dos órgãos envolvidos não se perpetuem.

13 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, p. 110





4.5. PRECEDENTES

E sobre a temática, cabe trazer à baila casos semelhantes e precedentes relacionados ao objeto desta ação civil pública, nos seguintes termos:

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TERRITÓRIO QUILOMBOLA. DELIMITAÇÃO/DEMARCAÇÃO. PRAZO PARA FINALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ADMISSIBILIDADE. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ASTREINTE. CABIMENTO. SENTENÇA MANTIDA. 1. A pretensão de que se estipule judicialmente um prazo para finalização do processo administrativo que versa sobre a delimitação e demarcação da área da Comunidade dos Quilombolas do Buracão respalda-se na necessidade de observância da duração razoável do processo. 2. Afigura-se injustificada a ausência de conclusão do Processo Administrativo que foi iniciado no ano de 2006 com a finalidade de delimitar o território quilombola, por mais que dependa de levantamento especializado, considerando o decurso de mais de 10 (dez) anos para a correspondente finalização. 3. Não se mostra fora de razoabilidade o prazo adicional de 16 (dezesesseis) meses para conclusão do processo administrativo; em especial por se tratar de direito fundamental reconhecido às comunidades quilombolas pelo art. 68 do ADCT, pendente de concretização desde a promulgação da Carta Constitucional, há mais de 18 (dezoito) anos. 4. A multa fixada para o caso de descumprimento do prazo estabelecido visa a dar efetividade ao comando judicial, que restará inócuo caso não se estabeleça uma sanção pela inobservância do lapso temporal concedido. 5. Apelação do INCRA e remessa oficial, tida por interposta, a que se nega provimento. Sentença mantida. (AC 0000582-28.2016.4.01.3507, DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 22/01/2019 PAG.)

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADE DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS (COMUNIDADE LAGO COCO, MUNICÍPIOS DE ARARI E MATÕES DO NORTE/MA). INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA INCRA.





IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. PRECEDENTE DO STF. DECLARAÇÃO DE CONTITUCIONALIDADE MATERIAL DO DECRETO N°. 4.887/2003. PEDIDOS DE DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO, DESINTRUSÃO, TITULAÇÃO E REGISTRO DA TERRA QUILOMBOLA EM REFERÊNCIA. ECONOMIA PROCESSUAL. INTERESSE PROCESSUAL CONFIGURADO. I A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades de quilombolas. Precedente do STF. II As comunidades de remanescentes de quilombos, por força do Texto Constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo-lhes assegurada, ainda, a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional. III (STF, ADI 3239, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Relatora p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019).ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República. 6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo compreendida no fator de medição e demarcação das terras. 7. Incorporada ao direito interno brasileiro,





a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo quilombo realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. 10. O comando para que 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 tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003. 11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios art. 231, § 6º a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do





pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles Na inteligência jurisprudencial do egrégio Supremo Tribunal Federal, IV Na hipótese dos autos, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária INCRA quanto à prática dos atos administrativos necessários à efetiva conclusão do procedimento administrativo instaurado com a finalidade de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de quilombolas descrita nos autos, afronta o exercício pleno desse direito, bem assim, a garantia fundamental da razoável duração do processo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, no âmbito judicial e administrativo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII), a autorizar a estipulação de prazo razoável para a conclusão do aludido procedimento. V Por fim, não há que se falar em falta de interesse processual quanto aos pedidos de delimitação, demarcação, desinversão, titulação e registro da terra quilombola em referência, na medida em que tais procedimentos tanto pressupõem a conclusão da fase de Relatório Técnico de Identificação e Demarcação RTID, como dele decorrem logicamente, sendo que o requerimento no sentido de compelir o INCRA a concluir a referida etapa inclui, em caso de reconhecimento da ancestralidade da ocupação das terras, as providências subsequentes mencionadas. Em sendo assim, trata-se de eventuais e prováveis consequências jurídicas da conclusão dos trabalhos do citado Relatório Técnico, devendo ser impostas ao promovido, no âmbito da mesma relação processual, em caso de resultado favorável à comunidade quilombola, sob pena de violação do princípio da economia processual. VI Remessa oficial e Apelação do INCRA desprovidas. Apelações do MPF e da DPU providas para reformar parcialmente a sentença recorrida e determinar ao promovido proceder, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a entrega do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação RTID, a delimitação, a demarcação, a desinversão, a titulação e ao registro da terra quilombola Lago Coco, em caso de conclusão do referido Relatório Técnico favorável à respectiva comunidade quilombola, sob pena de multa diária pelo descumprimento de tais





obrigações, fixada no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (AC 0034943-45.2014.4.01.3700, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 QUINTA TURMA, PJe 18/03/2022 PAG.)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRA OCUPADA POR REMANESCENTES DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. RECONHECIMENTO DA CONFIGURAÇÃO DE EXCESSIVA E INJUSTIFICADA MORA ESTATAL. DIREITO À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E INAPLICABILIDADE DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL FIXAÇÃO DE MULTA À FAZENDA PÚBLICA POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. (...) 4. O acúmulo de processos administrativos, a complexidade do pedido ou carência de pessoal não podem acarretar delonga excessiva de processo, que deve ter seu trâmite finalizado em prazo razoável, em especial quando relativo a reconhecimento de área quilombola, essencial para sobrevivência de cultura tradicional e segurança jurídica e social. 5. A falta ou deficiência da prestação do serviço acaba gerando o direito subjetivo da coletividade atingida por seu não cumprimento a obter em Juízo que seja o responsável compelido a essa obrigação de fazer. É possível, assim, o controle judicial da atuação do Estado, mesmo quando este sustenta que esteja havendo ingerência na esfera do seu poder discricionário, pois esse poder apresenta limitações, em especial quando se trata da realização de direitos fundamentais. (TRF4 5001551- 60.2015.4.04.7111, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 18/07/2018) - grifos acrescidos

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCEDIMENTO DE IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DE TERRA INDÍGENA. DEMORA EXCESSIVA CONFIGURADA. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. FIXAÇÃO DE PRAZO. POSSIBILIDADE, NESSAS CIRCUNSTÂNCIAS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a União e a Fundação Nacional do Índio com o objetivo de obter a revisão dos limites já demarcados da Terra Indígena Kayapó, bem como a identificação e delimitação da Terra Indígena Kapotnhinore, cujo processo fora iniciado pela FUNAI, a partir da Portaria 1.249, de 27/9/2004. 2. Na primeira instância, foi proferida sentença de parcial procedência do pedido para condenar a União e a FUNAI a concluir o procedimento de identificação e delimitação da terra indígena Kapotnhinore nos prazos estabelecidos pelo Decreto 1.775/96 e na Portaria





PRES 1.249, de 27/09/04, sob pena de multa-diária a ser estabelecida na fase de execução - decisão restabelecida na Corte de origem em sede de embargos infringentes. 3. Não merece reparos o acórdão recorrido, tendo em vista o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de é cabível a intervenção do Poder Judiciário na circunstância de excessiva demora na execução dos trabalhos voltados à demarcação de terra indígena (v.g. AgInt no REsp 1524045/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/08/2020; e REsp 1114012/SC, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, DJe de 1º/12/2009). (...) (AgInt no REsp 1922532/PA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/09/2021, DJe 16/09/2021) (grifos nossos)

E é absolutamente relevante rememorar que, no julgamento do **Recurso Extraordinário n. 553.710¹⁴**, Relator Ministro Dias Toffoli, **o Plenário do Supremo Tribunal Federal assentou ser possível estipular prazo para cumprimento de obrigações constitucionais impostas à Administração Pública e concluiu que, “na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte”.**

Sob a perspectiva do direito internacional, verifica-se que no caso **Saramaka v. Suriname (2007)¹⁵** a Corte

14 Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13499625>>

15 **Caso do Povo de Saramaka v. Suriname. Julgado pela CIDH em 28 de novembro de 2007:** (...)194. In order to guarantee the non-repetition of the violation of the rights of the members of the Saramaka people to the recognition of their juridical personality, property, and judicial protection, the State must carry out the following measures: a) delimit, demarcate, and grant collective title over the territory of the members of the Saramaka people, in accordance with their customary laws, and through previous, effective and fully informed consultations with the Saramaka people, without prejudice to other tribal and indigenous communities. Until said delimitation, demarcation, and titling of the Saramaka territory has been carried out, Suriname must abstain from acts which might lead the agents of the State itself, or third parties acting with its acquiescence or its tolerance, to affect the existence, value, use or enjoyment of the territory to which the members of the Saramaka people are entitled, unless the State obtains the free, informed and prior consent of the Saramaka people. With regards to the concessions already granted within traditional Saramaka territory, the State must review them, in light of the present Judgment and the Court’s jurisprudence, in order to evaluate whether a modification of the rights of the concessionaires is necessary in order to preserve the survival of the Saramaka people. The State must begin the process of delimitation, demarcation and titling of traditional Saramaka territory within three months from the notification of the present Judgment, and must complete this process within three years from such date;





Interamericana de Direitos Humanos fixa um prazo específico para que aquele país sulamericano concluísse o processo de delimitação, demarcação e titulação do território tradicional da comunidade quilombola de Saramaka.

4.5.1 DA RECENTE DECISÃO DO STF SOBRE A CONCLUSÃO DOS PROCESSOS DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIO QUILOMBOLAS EM PRAZO RAZOÁVEL

Recentemente, o STF, ao julgar o RE 1.335.550/RS, reconheceu o direito das comunidades quilombolas a ter seus territórios titulados em prazo razoável, refutando os argumentos que vêm sendo comumente utilizados pela União e pelo INCRA no bojo de ações desta natureza, como óbice à fixação de prazo judicial para conclusão dos processos administrativos respectivos.

No caso, a Ministra Carmen Lúcia, relatora do processo judicial então sob análise, negou provimento monocraticamente aos recursos extraordinários interpostos pelo INCRA e pela União contra acórdão do TRF da 4ª Região que determinou a conclusão de processo de titulação de território quilombola no prazo de 24 meses, tendo a Corte Suprema reconhecido não só a possibilidade de fixação de prazo para finalização do processo administrativo, como também a razoabilidade do prazo fixado pelo Tribunal Regional. A ementa do julgado do STF restou assim redigida:

Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf> Acesso em 11/05/2022





RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ADMINISTRATIVO. DIREITO DOS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DE QUILOMBOS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. (STF - RE: 1335550 RS 5001551-60.2015.4.04.7111, Relator: CARMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 20/08/2021, Data de Publicação: 23/08/2021)

É válido destacar alguns trechos da importante decisão da Min. Carmen Lúcia, por serem irretocáveis e aplicáveis perfeitamente ao presente caso, sendo capazes de afastar todas as alegações defensivas comumente alegadas pelos réus em demandas análogas, a exemplo da cláusula reserva do possível, da existência de óbices orçamentários e da lesão ao princípio da separação dos Poderes:

Não se desconhece a complexidade na resolução de conflito de interesses decorrentes da titulação da propriedade de comunidades remanescentes dos quilombos. **Entretanto isso não justifica o lapso temporal de mais de dez anos para a instauração do "Processo Administrativo nº 54220.000398/2005-31 pelo INCRA"** (fl. 3, e-doc. 221), sem que se aponte solução definitiva nesse procedimento administrativo. A mora da Administração, na espécie vertente, autoriza o Poder Judiciário a estipular prazo razoável para a conclusão do procedimento, por não ser lícito à Administração Pública, na espécie o Incra e a União, prorrogar por período longo e indefinido o término de atos sob sua responsabilidade, inviabilizando-se, assim, o direito dos administrados de terem seus requerimentos apreciados em tempo razoável, como prescrito no inc. LXXVIII do art. 5º da Constituição da República. O prazo de vinte e quatro meses estipulado pelo Tribunal Regional Federal da Quarta Região para a conclusão do processo administrativo mostra-se coerente com a situação fática descrita neste processo. (...) Não procede a alegação de ofensa ao art. 2º da Constituição da República, pois a jurisprudência deste Supremo Tribunal "é harmoniosa no sentido de que o Poder Judiciário, excepcionalmente, pode determinar a implantação de políticas públicas, por se relacionarem a direitos ou





garantias fundamentais, sem que isso ofenda o princípio da separação dos poderes” (ARE n. 1.129.433-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 1º.2.2019). (...) Pela validade jurídica da norma regulamentadora dos procedimentos a serem observados na demarcação e titulação de terras ocupadas por comunidades remanescentes dos quilombos, cabe ao Poder Público implementar as medidas assecuratórias dos direitos dessas comunidades, em processos administrativos concluídos em prazos razoáveis. 10. **Quanto à alegada ofensa aos arts. 165, 166, 167 e 169 da Constituição da República, não procedem os argumentos recursais, pois o prazo máximo de vinte e quatro meses para conclusão do processo administrativo, como pontuou o Tribunal de origem, abrange exercícios financeiros completos, não configurando ofensa aos princípios constitucionais de orçamento público, a impedir a regular programação orçamentária e financeira da Administração Pública Federal.** (Grifos ausentes no original).

E, como cediço, contra essa decisão monocrática foram interpostos agravos regimentais, aos quais foi negado provimento por unanimidade, na sessão de julgamento ocorrida entre os dias 4 a 11/03/2022.

4.5.2. DOS PRECEDENTES JUDICIAIS QUE OBRIGARAM A UNIÃO E AO INCRA A CONCLUÍREM OS PROCESSOS DE TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS

Diante desse cenário, o MPF de diversas unidades da Federação têm cobrado judicialmente maior celeridade na conclusão dos processos de titulação de terras quilombola pelos órgãos competentes, pugnando por um prazo razoável de conclusão do respectivo procedimento administrativo, como se depreende dos seguintes casos práticos e suas respectivas decisões judiciais:

Caso das comunidades Tanque da Rodagem e São João (Matões/MA). (...) Nesse contexto, como já mencionado,





mostra-se legítima a atuação do Poder Judiciário visando suprir omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, principalmente quando se discute o exercício de garantia constitucional, caso destes autos, pois se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos. Nesse ponto, importa ter em conta, ainda, que a demora na prestação jurisdicional poderá causar sérios riscos às comunidades citadas, as quais poderão ser atingidas por conflitos fundiários, em razão da mora na delimitação das terras. Conforme dito na inicial e pode ser comprovado nos autos, exemplificativamente, pelos documentos juntados e registros fotográficos, a área ocupada pelas Comunidades Quilombolas Tanque da Rodagem e São João, do município de Matões/MA, apresenta conflitos agrários, pois sobre os fatos lá ocorridos, o parlamentar Deputado Carlos Veras - Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, denunciou ao MPF clima de tensão e ameaças praticadas por pessoas armadas. Além disso, o citado presidente relatou que a situação se arrasta desde o último dia 10 de setembro, quando quilombolas teriam apreendido tratores utilizados por pessoas que estariam praticando desmatamento ilegal dentro dos limites das Comunidades Tanque da Rodagem e São João e que, desde 11 de setembro, os quilombolas protestam e exigem, além da titulação dos territórios quilombolas, proteção para suas famílias. (págs. 3/41, 290/394). Do prazo Consigno, porém, que o procedimento administrativo ora em discussão não é simples, a ponto de ser resolvido em um prazo de apenas 180 dias, pois se constitui de várias etapas, tendo em vista a necessidade de envolvimento de outros entes públicos e do próprio Poder Judiciário na fiscalização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), o qual se constitui em processo administrativo de natureza complexa e realidade imprevisível a necessitar um prazo superior a 180 dias para conclusão. Ante o exposto, presentes os requisitos do Art. 300 do CPC, tenho por bem assim decidir: 1) DEFIRO A LIMINAR, para determinar ao INCRA que conclua o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) das Comunidades Quilombolas Tanque da Rodagem e São João, do município de Matões/MA, até a edição da portaria de reconhecimento dos limites do(s) quilombo(s), previsto no art. 17, da Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro/2009, da própria autarquia, que deverá ocorrer no prazo de 12 (doze) meses, sob pena de multa no importe de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por dia de atraso no cumprimento da obrigação; 2) Determinar ao INCRA, até o cumprimento do acima determinado: 2.1) Execução de medidas administrativas e judiciais necessárias à defesa do





patrimônio e da posse da comunidade, visando a resolução pacífica e consensual dos conflitos, bem como a retirada dos turbadores ou esbulhadores; 2.2) Promoção de imediata interdição ou limitação administrativa das atividades identificadas no interior da área ocupada pela comunidade, que não se relacionem com as atividades dos quilombolas, além de quaisquer outros atos identificados como ilícito ambiental, esbulho ou turbação à posse da comunidade; 2.3) Promover a aposição de marcos físicos suficientes para impedir novo ingresso de terceiros, com aposição de placas a indicar tratar-se de área sob litígio, com a inscrição de dados sobre a presente ação judicial e os termos de eventual decisão proferida por este Juízo.” Intime-se com urgência. Citem-se o INCRA e o ITERMA para, querendo, apresentarem contestação no prazo de 30 (trinta) dias. Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Caxias-MA ACP 1006494-10.2021.4.01.3702. Data 13/12/2021

Casos das comunidades quilombolas Alto Trombetas (Oriximiná-PA), “Buraquinhos” e “São Félix” (Chapada Gaúcha-MG) (...) VI - Não cabe ao Poder Público invocar a cláusula da reserva do possível com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, salvo nas hipóteses de justo motivo objetivamente comprovado, o que não é o caso dos autos em que os Recorrentes apenas suscitam inviabilidade orçamentária de acordo com seu juízo de conveniência e oportunidade, sem demonstrar, mediante detalhamento orçamentário, a impossibilidade de cumprir com sua obrigação constitucional de promover os atos necessários à conclusão ou definição do procedimento administrativo instaurado para identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003. VII - A despeito do conflito de interesses advindo da titulação da propriedade de comunidades remanescentes de quilombo alegadamente sobreposta à área de preservação ambiental, o lapso temporal de mais de oito anos de trânsito do processo no âmbito da Câmara de Conciliação de Arbitragem da Administração Federal, sem que se aponte solução definitiva no horizonte administrativo, configura mora da Administração e autoriza o Poder Judiciário a estipular prazo razoável para a conclusão do procedimento porque não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a finalização dos atos de sua responsabilidade, tendo em vista o direito dos administrados ter seus requerimentos apreciados em tempo razoável, a teor do art. 5º,





LXXVIII, da Constituição Federal, segundo o qual “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”. A propósito, o princípio da razoável duração do processo, proveniente da Emenda Constitucional nº 45/2004, harmoniza-se com a cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) e da eficiência (art. 37, caput, CF). Além disso, ostenta prerrogativa de cláusula pétrea, é autoaplicável e almeja impedir que decisão tardia converta-se em injustiça. Ademais, está previsto no art. 8º do Pacto de São José da Costa Rica e é tutelado pela Excelsa Corte ao assentar que “O direito ao julgamento, sem dilações indevidas, qualifica-se como prerrogativa fundamental que decorre da garantia constitucional do “due process of law”. TRF 1a Região 6a Turma (Trombetas), Data 16/05/2016 e 5a Turma (Buraquinhos e São Félix) Data 07/03/2018

Caso da comunidade quilombola Charco (São Vicente Férrer-MA) (...) I - A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por comunidades de quilombolas. II - As comunidades de remanescentes de quilombos, por força do Texto Constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo-lhes assegurada, ainda, a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional. III - Na hipótese dos autos, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA quanto à prática dos atos administrativos necessários à efetiva conclusão do procedimento administrativo instaurado com a finalidade de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de quilombolas descrita nos autos, afronta o exercício pleno desse direito, bem assim, a garantia fundamental da razoável duração do processo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, no âmbito judicial e administrativo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII), a autorizar a estipulação de prazo razoável para a conclusão do





aludido procedimento. IV - Apelação e remessa oficial desprovida. Sentença confirmada. 5ª Turma TRF-1ª Região Data 03/05/2017

Caso da comunidade quilombola Pedro Cubas (Eldorado-SP) (...) Ainda que não haja no Decreto nº 4.887/2003 prazo para a confecção do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação - RTID, dada a sua complexidade, não é razoável uma demora de aproximadamente 11 (onze) anos para sua conclusão. (...) Tampouco se aplica à hipótese a fórmula da reserva do possível que não pode ser invocada para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais constitucionalmente impostos. Aliás, a demora na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação - RTID não se justifica pelas alegações de acúmulo de processos administrativos ou carência de pessoal, que podem, quando muito, gerar algum atraso, persistindo, contudo, o direito ao término do procedimento em tempo razoável. Sobre o tema a Constituição Federal, em seu art. 5º, LXXVIII, dispõe que "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação". Em outras palavras, a Constituição Federal garante a todos no âmbito judicial ou administrativo a razoável duração do processo. Desse modo, indevida a demora excessiva/injustificada no andamento/conclusão do procedimento administrativo, que não deve se estender injustificadamente, devendo terminar em prazo razoável, principalmente porque a indefinição acerca da delimitação da área em questão gera insegurança para a comunidade quilombola. Diante desse quadro fático em que constatada conduta ilegal e abusiva na condução do procedimento administrativo em questão, é razoável determinação para que a Administração Pública conclua a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação - RTID e o publique no prazo de 6 (seis) meses, respeitando posteriormente o Poder Público os prazos estabelecidos no Decreto nº 4.887/2003 e, quando não determinados, aqueles estabelecidos pela Lei nº 9.784/199, que regula o processo administrativo no âmbito federal. 1ª Vara Federal de Registro (SP) ACP n.º 0006478-69.2013.403.6104 Data 22/02/2016





5. DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATO OMISSIVO: DOS DANOS MORAIS COLETIVOS

A indenização de danos por conduta omissiva do Estado funda-se na responsabilidade subjetiva do ente estatal. A responsabilidade subjetiva é caracterizada como a obrigação estatal de indenizar em decorrência de uma conduta contrária ao Direito. Em face da aplicação do princípio de Direito Público à atuação do Estado, não é necessária a identificação de uma culpa individual. Ocorre a culpa do serviço (*faute du service*) quando este não funciona ou, devendo funcionar, funciona mal ou atrasado. Nesse sentido, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁶:

A ausência do serviço devido ao seu defeituoso funcionamento, inclusive por demora, basta para configurar a responsabilidade do Estado por danos daí decorrentes em agravo dos administrados.

Todavia não se mostra suficiente, para a ocorrência da responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço e dano ocorrido. Faz-se mister a culpa por negligência, imprudência, ou imperícia do serviço, ensejadores do dano, ou então o dolo, intenção de omitir-se, quando era obrigatório para o Estado atuar e fazê-lo segundo um certo padrão de eficiência capaz de obstar o evento lesivo. Nesse toar, sela Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁷:

16 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo, 20a ed.**, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 942

17 Idem. p. 956- 958.





Em síntese: se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando de direito devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos.

A doutrina citada reflete perfeitamente o caso em tela. Evidentemente, o Estado brasileiro atuou abaixo dos padrões mínimos de eficiência, consoante tem reconhecido o Supremo Tribunal Federal, no verbo:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL, RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO MORTO POR OUTRO PRESO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA. FALTA DE SERVIÇO. CF, ART. 37, § 6º. I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes - a negligência, a imperícia ou a imprudência -, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta de serviço. II- A falta do serviço - 'faute du service' dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexos de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III- Detento assassinado por outro preso: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, dado que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV- RE conhecido e não provido. (STF, RE 372472, Ministro Relator Carlos Velloso. Julgamento: 04/11/2003)

Logo, evidencia-se, no caso em tela, o nexos de causalidade entre a ação omissiva do Estado e o dano à comunidade em questão, porquanto a omissão tem impedido o exercício pleno dos direitos sobre as terras que





tradicionalmente ocupam. Tratando-se de violação de interesses coletivos, a condenação por dano moral se justifica tão somente pela sua violação, ou seja, decorre da própria situação de fato criada pela conduta do agente – **danos in re ipsa** –, o que torna desnecessária a prova do efetivo prejuízo, na medida em que se presume em face da própria lesão aos direitos extrapatrimoniais da coletividade.

Nessa trilha, Carlos Alberto Bittar Filho¹⁸ conceitua o dano moral coletivo como:

(...) injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. (...) Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova da culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (damnum in re ipsa). [grifos nossos]

E André de Carvalho Ramos¹⁹ sedimenta:

O ponto-chave para a aceitação do chamado dano moral coletivo está na ampliação de seu conceito, deixando de ser o dano moral um equivalente da dor psíquica, que seria exclusividade de pessoas físicas. (...) Devemos ainda considerar que o tratamento transindividual aos chamados interesses difusos e coletivos origina-se justamente da importância desses interesses e da necessidade de uma efetiva tutela jurídica. Ora, tal importância somente reforça a necessidade de aceitação do dano moral coletivo, já que a dor psíquica que alicerçou a teoria do dano moral individual acaba cedendo lugar, no caso do dano

18 BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Dano Moral Coletivo no atual contexto brasileiro**. Revista de Direito do Consumidor n. 12. São Paulo. Revista dos Tribunais, out-dez, 1994, p. 55.

19 RAMOS, André de Carvalho. **Ação Civil Pública e o dano moral coletivo**. Revista de Direito do Consumidor n. 25, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan-mar, 1998, p. 82.





moral coletivo, a um sentimento de despreço e de perda dos valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade. [grifos]

Nesse rumo, como muito bem conceituado por ROBERTO DE RUGGIERO, "**basta a perturbação feita pelo ato ilícito nas relações psíquicas, na tranquilidade, nos sentimentos, nos afetos de uma pessoa, para produzir uma diminuição no gozo do respectivo direito**"²⁰. Dessa forma, em relação ao dano moral não se exige a narrativa e a prova do prejuízo, mas apenas a violação de um direito legalmente previsto - violação essa devidamente narrada. Esse entendimento tem encontrado guarida no Superior Tribunal de Justiça, que assim já decidiu: "A concepção atual da doutrina orienta-se no sentido de que a **responsabilização do agente causador do dano moral opera-se por força do simples fato da violação (*damnum in re ipsa*)**, não havendo que se cogitar da prova do prejuízo" (REsp nº 23.575-DF, Relator Ministro César Asfor Rocha, DJU 01/09/97) [destacado]. Esses prejuízos, embora essencialmente imateriais, devem ser ressarcidos em dinheiro, porque "este é o denominador comum dos valores, e é nesta espécie que se estima o desequilíbrio sofrido pelo lesado" (na lição de CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA).

Nessa esteira, aliás, oportunas são as palavras do jurista Sérgio Cavalieri Filho, uma das maiores autoridades sobre o tema da responsabilidade civil:

Daí ser imperioso conceber o dano moral coletivo como ofensa a valores coletivos, lesão a sentimentos da coletividade, que causam desgosto, angústia, insegurança, intranquilidade aos membros da sociedade. **De forma objetiva e sintética pode-se então conceituar o dano moral coletivo como sentimento de despreço que afeta negativamente toda**

20 Instituições de Direito Civil, tradução da 6ª edição com notas do Dr. Ary dos Santos, Ed. Saraiva, São Paulo, 1937





a coletividade pela perda de valores essenciais; sentimento coletivo de comoção, de intranquilidade ou insegurança pela lesão a bens de titularidade coletiva, como o meio, a paz pública, a confiança coletiva, o patrimônio (ideal) histórico, artístico, cultura, paisagístico etc²¹. (Grifou-se).

Igualmente, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça - STJ reconhece a possibilidade de fixação de indenização por dano moral coletivo, o qual deve ser aferido *in re ipsa*, como se observa nos seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE JOGO DE BINGO. DANOS MORAIS À COLETIVIDADE. CARACTERIZAÇÃO DE DANO IN RE IPSA. PRECEDENTES DO STJ. VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE MORAL DOS CONSUMIDORES. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. REEXAME DE PROVAS. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra decisão publicado na vigência do CPC/73. II. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal, com o objetivo de obter o reconhecimento da invalidade e a decretação de nulidade dos credenciamentos, permissões, concessões, autorizações, contratações e demais atos efetivados em matéria de sorteios, na modalidade de bingos e lotéricas, com base no Decreto estadual 40.593 ou em qualquer outra legislação, no âmbito estadual, e a condenação dos requeridos ao pagamento de indenização por danos morais coletivos. III. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido do cabimento da condenação por danos morais coletivos, em sede de ação civil pública, considerando, inclusive, que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*. Nesse sentido: STJ, AgInt no AREsp 100.405/GO, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, DJe de 19/10/2018; REsp 1.517.973/PE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe de 01/02/2018; REsp 1.402.475/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/06/2017. IV. O entendimento firmado pelo Tribunal a quo - no sentido de que "o caso em apreço encerra típica hipótese de violação à integridade moral dos ofendidos, no caso, os consumidores de bilhetes lotéricos, sob o enforque da

21 CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade ambiental**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 134.





violação à honra, à honestidade", não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ. V. Agravo interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.342.846/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 26/3/2019.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE JOGO DE BINGO. DANOS MORAIS À COLETIVIDADE. CARACTERIZAÇÃO DE DANO IN RE IPSA. PRECEDENTES DO STJ. VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE MORAL DOS CONSUMIDORES. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. REEXAME DE PROVAS. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (...) III. **A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido do cabimento da condenação por danos morais coletivos, em sede de ação civil pública, considerando, inclusive, que o dano moral coletivo é aferível in re ipsa.** Nesse sentido: STJ, AgInt no AREsp 100.405/GO, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, DJe de 19/10/2018; REsp 1.517.973/PE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe de 01/02/2018; REsp 1.402.475/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/06/2017. (...) Precedentes do STJ. V. Agravo interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.342.846/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 26/3/2019.) - grifos acrescidos

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AO TRÂNSITO SEGURO. ARTS. 1º, 99 E 231, V, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO - CTB (LEI 9. 503/1997). TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE CARGA COM EXCESSO DE PESO. PROTEÇÃO DA SAÚDE E SEGURANÇA DAS PESSOAS E CONSUMIDORES, ASSIM COMO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E PRIVADO. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS. PEDIDO DE PROVIDÊNCIA JUDICIAL PREVENTIVA. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. ASTREINTE. **DANOS MATERIAIS E MORAIS COLETIVOS.** OCORRÊNCIA. ARTS. 1º, IV, E 3º DA LEI 7.347/85. RESPONSABILIDADE CIVIL. FATOS NOTÓRIOS. ART. 374, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VALOR DA INDENIZAÇÃO A SER FIXADO PELA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. HISTÓRICO DA DEMANDA. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS PATRIMONIAIS E MORAIS COLETIVOS 14. É fato notório (art. 374, I, do CPC) que o tráfego de veículos com excesso de peso provoca sérios danos materiais às vias públicas, ocasionando definhamento da durabilidade e da vida útil da camada que reveste e dá estrutura ao pavimento e ao acostamento, o que resulta em buracos,





fissuras, lombadas e depressões, imperfeições no escoamento da água, tudo a ampliar custos de manutenção e de recuperação, consumindo preciosos e escassos recursos públicos. Ademais, acelera a depreciação dos veículos que utilizam a malha viária, impactando, em particular, nas condições e desempenho do sistema de frenagem da frota do embarcador/expedidor. Mais inquietante, afeta as condições gerais de segurança das vias e estradas, o que aumenta o número de acidentes, inclusive fatais. **Em consequência, provoca dano moral coletivo consistente no agravamento dos riscos à saúde e à segurança de todos, prejuízo esse atrelado igualmente à redução dos níveis de fluidez do tráfego e de conforto dos usuários.** Assim, reconhecidos os danos materiais e morais coletivos (an debeatúr), verifica-se a imprescindibilidade de devolução do feito ao juízo de origem para mensuração do quantum debeatúr. 15. Recurso Especial provido, para deferir o pleito de tutela inibitória (infrações futuras), conforme os termos e patamares requeridos pelo Ministério Público Federal na petição inicial, devolvendo-se o feito ao juízo a quo a fim de que proceda à fixação dos valores dos danos materiais e morais coletivos e difusos. (RESP - RECURSO ESPECIAL - 1574350 2015.03.15458-4, HERMAN BENJAMIN - SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 06/03/2019) - grifos acrescentados

A razão de decidir utilizada pela Corte Especial pode ser perfeitamente aplicada ao presente caso, eis que os demandados, com suas práticas comissivas e omissivas, causaram inegáveis danos ao bem-estar da comunidade quilombola e seus direitos assegurados tanto pelo ordenamento pátrio, quanto no plano internacional.

Não obstante a desnecessidade de demonstração do prejuízo, no presente caso, **o dano à comunidade é manifesto, com o absurdo transcurso de tantos anos sem que a UNIÃO e o INCRA finalizem o processo de demarcação,** impedindo ou dificultando o acesso a programas governamentais e ao direito fundamental de moradia, reduzindo o exercício da cidadania dos membros da comunidade quilombola, que nada podem fazer, a não ser contar com uma eficiente atuação do





Estado na busca da concretude de seus direitos, mas, no caso em tela, se deparam com a vexatória situação de completo abandono estatal, que, ao cabo de tantos anos, não se dignou nem a finalizar o processo de demarcação de suas terras.

O modo de viver dessa comunidade tradicional (Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré) é que foi (e prossegue sendo) alvo de impactos sem dimensão: riscos à saúde, à vida, à subsistência e à própria razão de existir.

O **dano existencial**, de origem no direito italiano, como categoria independente, decorre do reconhecimento da necessidade de se proteger atividades realizadoras da pessoa, o seu bem-estar, a sua felicidade. É uma formulação de certa forma assemelhada ao que os franceses denominam de “danos à vida de relação” (*préjudice d’agrement*) e ao que o direito inglês, o direito australiano e o direito estadunidense chamam como *loss of amenities of life, loss of enjoyment of life ou hedonic damages*. (RAMPAZZO, 2009, p. 14). O dano existencial, que diz respeito aos projetos de vida das pessoas e a suas relações, é uma lesão de natureza extrapatrimonial que atinge diretamente a condição de existência do lesado e a forma com a qual este se comunica com o mundo, de modo que a vítima tem sua rotina alterada e suas metas de vida obstaculizadas (SILVA; MODESTO, 2019, p. 341).

É pertinente compreender e valorar, e aqui vem à luz Serge Moscovici, a representação social que as comunidades quilombolas têm de suas próprias vidas: as relações que mantêm consigo próprios, com os demais e com a natureza. Como leciona o psicólogo francês, percebemos o mundo (e as relações que mantemos com ele e nele) a partir do





ambiente em que vivemos. Fazemos isso processando informações (sobre fenômenos, pessoas, animais, plantas, acontecimentos etc.) e daí resulta a nossa compreensão sobre os outros, sobre nós mesmos e sobre tudo que há ou parece haver.

A representação social, no dizer do autor (MOSCOVICI, 2007, p. 30-42):

vê o ser humano enquanto ele tenta conhecer e compreender as coisas que o circundam e tenta resolver os enigmas centrais de seu próprio nascimento, de sua existência corporal, suas humilhações, do céu que está acima dele, dos estados da mente de seus vizinhos e dos poderes que o dominam: enigmas que o ocupam e preocupam desde o berço e dos quais ele nunca para de falar

Por outro lado, deve-se ter em conta que a reparação pelos prejuízos às coletividades quilombolas somente se dará de forma completa em sendo observada a sua função punitiva e inibitória - *punitive or exemplary damages*²² -, mediante a fixação de indenização pelos danos causados.

Trata-se, de fato, do caráter punitivo-preventivo que informa a responsabilização pelo dano moral coletivo, já que sua previsão não apenas objetiva compensar a coletividade, revertendo o valor pecuniário em favor de finalidade que a todos aproveita, como tem por fim punir aquele que, de forma ilícita, violou interesse metaindividual. Rememore-se a decisão do STF determinando que a União deve **"apresentar metas e cronogramas concretos para a finalização dos processos de titulação, com incremento significativo de RTIDs elaborados mensalmente"**, inclusive com o aporte de **"recursos orçamentários compatíveis com a**

22 Nesse sentido: STF, AI 455846/RJ, Min.-Relator CELSO DE MELLO, j. 11/10/2004, Informativo 364





necessidade real de implementação do núcleo essencial do direito previsto no art. 68 do ADCT”.

Por fim, cumpre salientar que a quantia indenizatória (a ser quantificada no momento processual oportuno) deverá ser revertida à Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, uma vez que foram seus integrantes que sofreram (e continuam sofrendo) as práticas atentatórias, por ação ou omissão, dos demandados, de modo que são aqueles que merecem ser compensados pelos danos morais e existenciais.

6. DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

O Código de Processo Civil garante a possibilidade de deferimento da **tutela provisória de urgência** de forma incidental, desde que, nos termos do art. 300 do CPC, seja demonstrada a probabilidade do direito (***fumus boni iuris***) e o perigo de que ao final da demanda a não se tenha mais o que tutelar, ou seja, risco efetivo à utilidade do processo judicial (***periculum in mora***), sendo esta possibilidade de antecipação prevista também no artigo 12 da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

Com efeito, o exame do caso em tela demonstra que estão presentes os dois requisitos necessários a sua concessão, uma vez que o direito defendido foi devidamente demonstrado pelas provas documentais acostadas.

A um, a **probabilidade do direito** resta comprovada visto que mesmo diante da certificação pela FCP daquelas comunidades como remanescentes de quilombos ocorrida no remoto ano de 2014, persiste a demora estatal em proceder,





no âmbito do processo administrativo de nº 54160.003321/2014-66, à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas, ultrapassando em muito uma duração considerada razoável, nos termos do artigo 5.º, inciso LXXVIII, da Constituição, acaba impedindo que os quilombolas possam exercer sem embaraços suas “formas de expressão” e “modos de criar, fazer e viver” (artigo 216 e incisos, da Constituição da República).

A dois, quanto ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, destaque-se que a comunidade em questão se encontra impedida de exercer plenamente seus direitos constitucionalmente assegurados. As famílias que compõem a comunidade são todas humildes e necessitam de regularização de suas terras pelo INCRA para que possam receber recursos federais de projetos destinados a oportunizar capacitação e habilitação, principalmente para a população de jovens. Além disso, são necessários investimentos em saúde, moradia e demais políticas públicas. E, por fim, é a titulação do território instrumento essencial para a defesa das terras das mais diversas investidas.

Se, por um lado, está demonstrada a necessidade da medida pela existência de dano irreparável à comunidade, pelo risco de seu perecimento, por outro lado, há de se registrar que não há possibilidade de dano algum aos requeridos pelo efeito da concessão. Ou seja, não há risco de dano inverso/reverso, visto que se trata de apenas exercer sua função legal e, além disso, a ordem judicial não implicará alteração da situação jurídica da comunidade, mas apenas determinará aos requeridos que deem prosseguimento ao processo administrativo que já está em curso.





7) DOS PEDIDOS

À luz do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, requer:

7.1) a concessão de tutela de urgência, com fulcro no artigo 300 do Código de Processo Civil e no artigo 12 da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), **para que seja determinado às partes demandadas que:**

apresentem, cada qual no limite e no âmbito de suas atribuições, no prazo de 30 (trinta) dias, especificamente em relação à Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, localizada no município de Paratinga/BA, cronograma, com prazos definidos, para a realização de todas as etapas pendentes até a titulação do território respectivo, inclusive comprovando a previsão orçamentária e aporte de recursos para o efetivo cumprimento no tempo, cujo prazo total não ultrapasse, em hipótese alguma, o período de 24 (vinte e quatro) meses.

7.2) Ao final, por sentença, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer que sejam confirmados os pedidos objeto de tutela provisória de urgência de natureza satisfativa (antecipada), desta ação civil pública, e a condenação, **em caráter definitivo:**





7.2.1) do INCRA, na obrigação de fazer, consistente em concluir, **no prazo máximo de 12 (doze) meses**, todo o processo de titulação do território ocupado pela Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, remetendo-o à Presidência da República;

7.2.2) da UNIÃO, na obrigação de fazer, consistente em **prover as verbas orçamentárias ao INCRA para a conclusão da titulação do território da comunidade quilombola objeto desta demanda judicial**, mediante a inserção de previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo ainda se abster, dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos direitos étnico territoriais das comunidades de reduzir tais verbas ou mesmo de contingenciá-las;

7.2.3) do INCRA e da UNIÃO, na obrigação de ultimarem o processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e desintrusão do território da comunidade quilombola, **no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses**, fixando-se prazos no início de cada nova fase a ser superada, levando-se em conta o complexo de atos administrativos que deverão ser praticados no âmbito de cada uma delas; e

7.2.4) do INCRA e da UNIÃO, a pagarem a devida indenização, a título de danos morais





coletivos, em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), que será revertido em investimentos diretos em políticas públicas destinadas ao território da Comunidade Quilombola de Lagoa do Jacaré, localizada no município de Paratinga/BA;

8) REQUERIMENTOS FINAIS

Requer-se, ainda:

8.1) em caso de deferimento dos pedidos antecipatórios e definitivos, como medida de efetividade dos provimentos judiciais, a **intimação, em caráter urgente**, das partes requeridas nos endereços indicados no preâmbulo desta exordial, inclusive via correio eletrônico;

8.2) a **citação** das partes requeridas para que respondam à vertente demanda no prazo legal, sob pena de revelia, nos termos dos artigos 238 e seguintes e 335 e seguintes do Código de Processo Civil;

8.3) a intimação da Fundação Cultural Palmares - FCP, para que informe se possui interesse em atuar na lide e, em caso afirmativo, em que posição processual;

8.4) por se tratar de questão unicamente de direito, **o julgamento antecipado do mérito**, conforme disposto no artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil;

8.5) a juntada dos documentos digitalizados;





MPF – PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA BAHIA

E caso esse DD. Juízo Federal entenda necessária dilação probatória, pretende o Ministério Público Federal valer-se dos documentos que instruem a presente inicial, oriundos do apuratório nº. 1.14.015.000028/2018-74, além de todos os meios de prova admitidos em lei.

Requer-se, a título cominatório, a imposição de *astreintes* em valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia, a incidir caso os demandados, em conjunto ou isoladamente, descumpram as decisões desse DD. Juízo Federal, a ser revertida ao Fundo de Direitos Difusos.

Outrossim, informa-se, em cumprimento ao disposto no artigo 319, VII, do CPC, que este MPF está à disposição para a realização de audiência de conciliação, caso todos os demandados manifestem interesse na autocomposição do litígio em exame.

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Salvador-BA, data da assinatura eletrônica.

RAMIRO ROCKENBACH DA SILVA MATOS TEIXEIRA DE ALMEIDA
Procurador da República
Ofício Estadual Resolutivo para Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais

