

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, n.º 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_\_\_.<sup>a</sup> VARA  
FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE BELO HORIZONTE / MG**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, no exercício de suas atribuições, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II e III, da Constituição da República, e tendo por lastro o que foi apurado nos inquéritos civis n.º 1.22.000.000274/2012-28 e n.º 1.22.000.003145/2022-63, vem perante Vossa Excelência ajuizar a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA****COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face de

- **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citada junto à Advocacia-Geral da União, na Unidade Regional de Minas Gerais, localizada na rua Santa Catarina, n.º 480, bairro Lourdes, Belo Horizonte/MG; e
- **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)**, entidade autárquica, inscrita no CNPJ sob o n.º 00.375.972/0001-60, a ser citada na Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA em Belo Horizonte/MG, situada na Avenida Afonso Pena, n.º 3.500, bairro Serra, CEP 30.130-009, Belo Horizonte/MG ([pfeincra.mg@agu.gov.br](mailto:pfeincra.mg@agu.gov.br)), pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

**I. OBJETO**

A presente ação civil pública tem por objeto a obtenção de provimento jurisdicional no sentido de compelir a **União Federal** e o **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)** a realizarem, **com celeridade**, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), bem como a conferir os necessários impulsos para a tramitação e conclusão do processo de regularização fundiária da **Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima**, localizada no município de Ponte Nova/MG.

A medida mostra-se necessária diante da inércia dos requeridos em darem o adequado andamento e finalizarem em tempo razoável o processo de regularização fundiária n.º **54170.002473/2008-84**, que tramita **há mais de 16 anos**, desde 2008, ainda que tenha o constituinte originário, desde 1988 com a promulgação da atual Constituição da República (CR/88), proposto a realização do *resgate de uma dívida histórica, na maior brevidade possível*. Não é, pois, aleatória a disposição contida no § 1.º do art. 2.º do Decreto n.º 4.887/2003, o qual determinou o seguinte:

O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

O interesse de agir se baseia na inércia dos réus, eis que, **após mais de 17 anos** da emissão da **certidão de autorreconhecimento da comunidade** em questão (certidão emitida aos 19/04/2007 - pág. 24 - fl. 28 - IC 1.22.000.003145/2022-63) - cuja atribuição é da Fundação Cultural Palmares - e passados já mais de 16 anos desde a instauração do processo administrativo voltado à regularização fundiária do território da comunidade quilombola em tela (processo n.º 54170.002473/2008-84, instaurado em maio de 2008 - página 19 - folha 24 - IC 1.22.000.003145/2022-63 ), verifica-se que este vem tendo uma tramitação extremamente morosa, praticamente estagnada.

O atraso na realização de atos administrativos próprios, sem justificativas razoáveis ou escusáveis, com providências nunca concluídas e procedimentos insuficientes, pode caracteriza omissão da Administração Pública, até porque em relação a tais atos administrativos aplica-se o **princípio da eficiência**. Afora isso, nunca é demais rememorar

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

que, embora as políticas sociais do Estado (*lato sensu*) devam ser efetivas, no caso das comunidades quilombolas brasileiras, o que se vê é a continuidade dessa deficiência e ineficiência histórica em sua implementação em escala razoável.

Nessa linha, importante destacar que não se afigura razoável - nem juridicamente aceitável - que comunidades inteiras sejam frustradas no acesso a um direito constitucionalmente assegurado, em virtude de atrasos, omissões, ou outras escusas que não encontram justificativas éticas, morais e nem amparo no ordenamento jurídico. Atrasos tão evidentes e inequívocos como o relatado na presente ação equivalem à negativa do direito, que deveria ser assegurado com base em princípios como os da **eficiência** e da **razoabilidade**. O descumprimento do disposto no art. 68 do ADCT da CR/88, **para além de caracterizar desatendimento a direito social fundamental de uma coletividade de pessoas**, ainda viola frontalmente normas e tratados internacionais com os quais a República Federativa do Brasil se comprometeu, entre os quais a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT –, ratificada pelo Brasil e que tem status supralegal (CR/88, art. 5.º, § 3.º). Tais omissões podem, inclusive, impor ao Estado brasileiro condenações no plano internacional, sobretudo se nosso próprio sistema jurídico/jurisprudencial não apresentar soluções para o caso a tempo e a modo.

A inação dos réus também **expõe a risco a memória e o patrimônio nacionais**, na medida em que ensejam a desagregação e desmobilização de comunidades tradicionais, que se autodefinem a partir das relações específicas com determinado território, com sua ancestralidade e com tradições religiosas e práticas culturais próprias. Nesse sentido, o reconhecimento das comunidades quilombolas e a titulação de seus territórios tradicionais são medidas que contribuem sobremaneira para a preservação dessas tradições, além de corresponderem ao atendimento de seus direitos sociais, coletivos e fundamentais. A riqueza cultural do povo brasileiro, sem dúvida, muito se deve às tradições mantidas pelos descendentes dos antigos "escravos e escravas fugidos" que passaram a se agregar em quilombos, símbolo máximo da luta pela sobrevivência, liberdade e autodeterminação de uma população historicamente explorada, esquecida e negligenciada pelo Estado brasileiro. As terras atualmente ocupadas pelas comunidades quilombolas asseguram sua reprodução física, social, econômica e cultural, sendo a política de regularização fundiária dos territórios quilombolas de importância essencial para a dignidade e garantia da continuidade de referidos grupos étnicos, inclusive, como dito, como "parte de uma reparação histórica" de há muito

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

negligenciada.

A situação é tão grave que, em informações prestadas pelo próprio INCRA, aos 07/02/2024, por meio do **OFÍCIO Nº 7484/2024/SR(MG)F/SR(MG)/INCRA-INCRA** (documento 125 - IC 1.22.000.000274/2012-28), foi reportada pela autarquia a necessidade de paralisar os trabalhos relativos à confecção de diversos RTIDs em andamento, assim como de desmobilizar equipes e recursos que vinham sendo empregados no procedimento de titulação de várias comunidades, visando a atender decisões judiciais que impuseram à autarquia obrigação de fazer (promover os atos necessários à titulação e ao reconhecimento) voltados a outras comunidades quilombolas. Ao final, ressaltou autarquia que, "neste momento, não temos condição de prever quando a execução dos referidos procedimentos poderá ser iniciada na comunidade Bairro de Fátima."

Não cabe ao INCRA responsabilizar as ações e condenações judicialmente impostas pelos atrasos na elaboração dos RTIDs, pois tais procedimentos de titulação já se encontravam sob os cuidados da autarquia desde a promulgação do Decreto n.º 4.887, em 2003. A autarquia passa ao largo do fato de que referidas condenações judiciais foram geradas a partir de suas próprias omissões ou incapacidades, sejam essas de ordem técnica, financeira ou humana, e não por "interferência indevida" do Poder Judiciário em competências da autarquia. Aliás, se as omissões do INCRA fossem razoáveis ou escusáveis, se houvesse justificativas para elas, o Poder Judiciário não teria intervindo em atos de ofício próprios daquela autarquia.

No ano de 2012, foi instaurado o inquérito civil n.º 1.22.000.000274/2012-28, com o objetivo de acompanhar o processo de regularização fundiária do território e o atendimento às demandas, por serviços e bens públicos, do Quilombo do Bairro de Fátima, por meio do qual o MPF acompanhou os trâmites do processo administrativo, requisitando-se uma série de diligências e providências, mas não foi alcançada solução ou, mesmo, alguma agilização.

A regularização, o reconhecimento e a outorga definitiva do direito de propriedade aos remanescentes das comunidades quilombolas correspondem a instrumentos de promoção da inclusão e justiça sociais, sobretudo porque a maioria dos beneficiários diretos de tais políticas são pessoas em situação de vulnerabilidade social, no mais das vezes vítimas também da discriminação racial que ainda impera no país. Ora, o território quilombola, para além do valor imanente a essas comunidades tradicionais, protege diversos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

aspectos culturais próprios e diferenciados de seus agrupamentos, de modo que a respectiva titulação concorre para "garantir os meios e modos de vida", que constituem conteúdo importante da própria cultura nacional.

Por tais motivos, nada mais resta ao Ministério Público Federal senão levar esses fatos ao Poder Judiciário, buscando obter a satisfação de prestação imprescindível à consecução do mandamento constitucional.

## II. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Induvidosa a legitimidade do Ministério Público Federal para figurar no polo ativo da demanda, uma vez que a Constituição Federal lhe incumbiu a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127).

Estabelecida essa premissa, dispõe em seguida:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

...

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

É fora de dúvidas que o constituinte originário encarregou o Ministério Público da relevante tarefa de defender os direitos e interesses coletivos.

No regramento infraconstitucional, diversas são as normas que asseguram a legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses das minorias étnicas.

A Lei de Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985) assim dispõe:

Art. 1.º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

IV - a qualquer outro **interesse difuso ou coletivo**.

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

(...) Art. 5.º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público; (grifos destacados).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

Do mesmo modo, os arts. 5.º e 6.º da LC n.º 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) inserem, entre as funções do órgão, promover ações para a defesa de vários interesses, inclusive os **sociais**, ao lado dos individuais indisponíveis, homogêneos, **difusos e coletivos**, bem como zelar pelo efetivo respeito aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade:

Art. 1.º: O Ministério Público da União, organizado por esta lei Complementar, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis.

Art. 2.º: Incumbem ao Ministério Público as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal.

Art. 5.º: São funções institucionais do Ministério Público da União:  
(...) III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

- a) o patrimônio nacional;
- b) o patrimônio público e social;
- c) o patrimônio cultural brasileiro;

(...) e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

Art. 6.º: Compete ao Ministério Público da União:

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

- a) a proteção dos direitos constitucionais;
- b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- c) **a proteção dos interesses** individuais indisponíveis, **difusos e coletivos**, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

No caso em tela, a ação civil pública tem por escopo garantir à comunidade

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

tradicional quilombola do **Bairro de Fátima**, situada em **Ponte Nova**, o direito a que seja enfim concluído o processo administrativo de reconhecimento, demarcação e titulação de território historicamente ocupado, que possui traços identitários e vínculo de pertencimento inerentes à dignidade - e à própria vida e continuidade - daquela comunidade e de suas tradições. É também meio de preservar o patrimônio material e imaterial construído, mantido e transmitido às futuras gerações pelos referidos grupos, memória viva da história e da cultura de todo o povo brasileiro.

**III. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DO INCRA**

A legitimidade passiva *ad causam* da União decorre de sua competência para “*zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público*” (art. 23, CR/88). Embora referida competência constitucional seja comum entre todos os entes federados (Estados membros, Distrito Federal e Municípios), no caso do reconhecimento e regularização fundiária de territórios quilombolas (art. 68, ADCT), cabe à União maior parcela de responsabilidade, pois é o ente que detém os meios técnicos e a capacidade econômica mais ampla de todos, bem como diante de suas funções previstas no Decreto n.º 4887/2003, por ela própria editado.

Quanto ao mais, numa acepção mais ampla, patrimônio público é o conjunto de bens e direitos que pertence a todos e não a um determinado indivíduo ou entidade. Nessa noção insere-se o conceito de “*patrimônio cultural brasileiro*” (art. 216, CR/88), cabendo ao Poder Público sua promoção e proteção, conforme consta do § 1.º do mencionado artigo.

Por vontade do Constituinte de 1987/88, foram tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 216, § 5.º, da CF), aos quais cabe também à União proteger.

É, ainda, competência comum e, portanto, também da União, “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*” (art. 23, X, CR/88), sendo esta a hipótese dos autos.

A obrigação de emitir títulos de terras às comunidades quilombolas é, portanto, da União, que elegeu o INCRA como encarregado do procedimento administrativo. Como tal entidade é vinculada ao ente federativo, fazendo parte da administração pública indireta, **cabe**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

**à União prover os meios necessários para que o INCRA cumpra seu mister.**

É também interesse da União e do INCRA, bem como de toda a coletividade nacional, a pacificação social obtida por meio da valorização do postulado da segurança jurídica, seja conferida aos particulares, ao poder público local ou à sociedade como um todo, algo que também se promove durante o processo de demarcação, reconhecimento e titulação de áreas de remanescentes de quilombolas, sempre tendo por perspectiva o **princípio da razoável duração do processo**.

A esse respeito, transcreve-se precedente do **Tribunal Regional Federal da 3.<sup>a</sup> Região**, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL - CIVIL E PROCESSO CIVIL - ADMINISTRATIVO - REMANESCENTES DE COMUNIDADE DE QUILOMBOS - PROPRIEDADE - FORMA ORIGINÁRIA DE AQUISIÇÃO - ARTIGO 68, ADCT - CONDIÇÕES DA AÇÃO: LEGITIMIDADE ATIVA - LEGITIMIDADE PASSIVA - INTERESSE DE AGIR - REEXAME OBRIGATÓRIO - TERRAS DEVOLUTAS E TERRAS DE PARTICULAR - ORIGEM DA COMUNIDADE COMPROVADA - POSSE COMPROVADA - AÇÃO PROCEDENTE - REMESSA OFICIAL IMPROVIDA. [...]

[...] 3. A existência da fundação, União Cultural Palmares, dotada de personalidade jurídica, e seus objetivos, ditados pelo artigo 2.º, da Lei 7.668, de 22 de agosto de 1988, não retiram da União Federal a legitimidade para figurar no polo passivo da ação, em face dos limites de atuação da fundação, que, à época do ajuizamento da ação, não estava autorizada a promover demarcação e titulação de área ocupada pelos remanescentes de comunidades de quilombos.

4. A legitimidade passiva de parte da União Federal subsiste mesmo em face da competência ampliada da Fundação Cultural Palmares, na medida em que o direito reivindicado não se limita à prática de atos de natureza administrativa, mas envolve um interesse maior, qual seja, o direito de propriedade. Preliminar de ilegitimidade rejeitada.

TRF3, REO 200403990374534, JUIZ HELIO NOGUEIRA, QUINTA TURMA, 03/02/2009. (Destacamos)

A jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça** é no mesmo sentido:

RECURSO ESPECIAL - PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO POSSESSÓRIA AJUIZADA POR PARTICULARES CONTRA PARTICULARES - ÁREA



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

OCUPADA POR REMANESCENTES DE COMUNIDADES DE QUILOMBOS - DISCUSSÃO ACERCA DA EXISTÊNCIA OU NÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO PASSIVO ENVOLVENDO A UNIÃO - OBJETO DOS AUTOS QUE EXTRAPOLA QUESTÕES MERAMENTE ADMINISTRATIVAS (A CARGO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES), ENVOLVENDO TAMBÉM A DEFESA DO PODER NORMATIVO DA UNIÃO E A SUA POSSÍVEL TITULARIDADE, TOTAL OU PARCIAL, EM RELAÇÃO AO IMÓVEL QUE CONSTITUI O OBJETO DA AÇÃO POSSESSÓRIA - INTERESSE JURÍDICO QUE FUNDAMENTA A OBRIGATORIEDADE DE CITAÇÃO DA UNIÃO COMO LITISCONSORTE PASSIVA NECESSÁRIA (ART. 47 DO CPC) [...].

[...] II - A **legitimidade da UNIÃO para figurar como litisconsorte passiva necessária** na ação tratada nos autos justifica-se em razão da defesa do seu poder normativo e da divergência acerca da propriedade desses imóveis ocupados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, havendo indícios nos autos de que a área em disputa, ou ao menos parte dela, seja de titularidade da recorrente;

III - A UNIÃO tem interesse jurídico e deve participar da relação jurídica de direito material, independentemente da existência de ou de entidades autônomas que venha a constituir para realizar as atividades decorrentes do seu poder normativo - tal como a Fundação Cultural Palmares; [...]

RESP - RECURSO ESPECIAL - 1116553 2009.00.06700-6, MASSAMI UYEDA, STJ - TERCEIRA TURMA, DJE DATA: 29/05/2012. (Destacamos)

Por fim, com vistas à concretude do direito constitucionalmente assegurado, importante lembrar que o Decreto n.º 4.887/2003, que "*regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*", assim dispõe:

Art. 1.º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.

Art. 2.º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§1.º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§2.º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

**Art. 3.º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

**§1.º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.**

[...]

**§3.º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado.**

Art. 4.º 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. (Destacamos)

## IV. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Conforme estabelece o art. 109, I, da CR/88, é a Justiça Federal, por determinação constitucional, competente para o conhecimento das causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal, figurem no polo passivo. Além do mais, a natureza do feito inegavelmente atrai a competência da Justiça Federal para processar e julgar a presente demanda.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

Nesse sentido, o art. 68 do ADCT da CR/88 reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, devendo a União, por óbvio, adotar as providências para tanto, uma vez que o mencionado dispositivo constitucional determina a emissão dos títulos respectivos.

Assim, a sistemática surgida com a consagração de tal direito à regularização fundiária dos territórios quilombolas incluiu a Fundação Cultural Palmares como responsável pela análise do "autorreconhecimento/autodefinição" encaminhada pela própria comunidade quilombola. Tal declaração é o primeiro ato rumo ao reconhecimento e à titulação do território ocupado e deve demonstrar os vínculos históricos e culturais da comunidade com o respectivo território, cabendo à Fundação Cultural Palmares analisar as informações e emitir a pertinente certidão de autorreconhecimento. Também incumbiu ao INCRA a função de órgão investido dos deveres de concretizar o direito dessas comunidades ao território tradicional, conforme o já mencionado decreto regulamentador (Decreto n.º 4887/2003).

Ademais, a presença do Ministério Público Federal atrai, por si mesma, a competência da Justiça Federal para julgamento do feito, por força do art. 109, I, da Constituição Federal, conforme entendimento pacificado pelo **Superior Tribunal de Justiça** (AgRg no CC 107.638-SP, Primeira Seção, DJe 20/4/2012; e REsp 440.002-SE, Primeira Turma, DJ 6/12/2004. REsp 1.283.737-DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 22/10/2013) e também pelo **Supremo Tribunal Federal** (Agravo Regimental no Recurso Especial 822.816, julgado em 08/03/2016, e Recurso Extraordinário 840.002).

Do exposto, é indisputável a competência da Justiça Federal para julgamento da causa, seja por aplicação direta do art. 109 da CF/88, seja em função da presença do Ministério Público Federal no polo ativo da ação.

**V. FATOS**

No ano de 2012, instaurou-se o inquérito civil n.º 1.22.000.000274/2012-28 com o objetivo de acompanhar o processo de regularização fundiária do território e o atendimento às demandas, por serviços e bens públicos, da comunidade do **Quilombo do Bairro de Fátima**, situado no município de **Ponte Nova/MG**.

O **Parecer Técnico n. 1366/2021-SPPEA**, elaborado pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise do Ministério Público Federal, com base na monografia de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

graduação de Marinara de Souza Bérico, cujo o título é “Memória, Identidade e Reconhecimento: Um estudo sobre o processo de construção identitária de lideranças da comunidade quilombola de Fátima, Ponte Nova/MG”, apresentada em 2018 na Universidade de Lavras – o que foi feito dessa forma porque, "em decorrência da pandemia ocasionada pela doença COVID 19, ocorreu a suspensão do trabalho presencial em povos e comunidades tradicionais, por ordem da chefia da SPPEA/ANPA, impossibilitando a ida a campo para a realização plena dos quesitos propostos nesta perícia" – consignou o seguinte:

A monografia apresenta elementos formativos históricos de como o bairro de Fátima se transformou no que é hoje a partir do quilombo de Sapé, ou seja, um quilombo de ocupação em uma região onde havia várias fazendas de famílias tradicionais que atraíram enorme contingente de pessoas, na sua maioria de descendência negra, em busca de trabalho e moradia. Conforme relato de dona Efigênia de Castro da Gama:

[...] e como sempre as pessoas menos favorecidas mesmo que trabalhavam lá, elas tinham que morar em algum lugar. E foram surgindo casebres né de sapé 31 nos morros, que aqui nem tinha rua. Eram trilhos que passavam cavalo, e as pessoas andavam um atrás do outro. E foi plantando as casas assim. Tanto que a arquitetura do nosso bairro é toda louca! É toda louca! Não foi nada medido, não foi nada. Cada um foi ficando a sua casa. Isso aqui começou depois quando o bairro surgiu, o moço perguntava assim: “Quantos cabos de foice você quer?” Media quantos cabos de foice... “Esse aqui é seu, esse aqui é seu...” Foi assim que começou o nosso bairro. As ruas eram alfabetos: Rua C, Rua D, Rua A, Rua B .... Aí depois com os estudos é que foi dando o nome das autoridades da cidade para os bairros. [...] A nossa rua aqui é Rua Luiz Martins Soares Sobrinho que era um dos que foi prefeito em Ponte Nova. Aí foi dando o nome, mas antes era só alfabeto. [...] na época a produção de café e cana de açúcar era forte. (CATARINO, 2017) (BÉLICO 2018:35).

A autora acrescenta que o bairro de Fátima é um espaço carregado de memórias que remontam a herança do passado escravocrata. Como já exposto, o fato de muitos negros terem povoado esse território em uma situação econômica desfavorável contribuiu para a estigmatização da comunidade que a associa localmente como um lugar pobre, marginalizado e de violência. Essa imagem negativa reforça a discriminação e torna-se uma barreira, às vezes intransponível, para seus moradores.

O estudo relata que apesar de haver essa diferenciação em função da ideologia histórica relacionada ao mito de democracia racial, no qual visibiliza e normaliza o preconceito racial, as lideranças passaram por uma formação política com o Movimento Negro, permitindo a reconstrução do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

que é ser negro, como também a identificação com o passado de escravo. Mesmo noções que eram alheias a realidade do grupo, tal como quilombo, passam a ser ressignificadas de forma a fazer sentido localmente.

[...]

Em função da formação política que associa a identidade quilombola com a negritude, essa conotação de pertencimento pode não ser compartilhada por aqueles moradores desvinculados ao movimento. Localmente, o que assume relevância é o respeito à construção de vínculos de parentesco assentados em relações de solidariedade e reciprocidade que extrapolam a consanguinidade e envolvem um sentimento de pertencimento ao território. Assim, essa noção específica de parentesco detém uma lógica presidindo as definições do que é ser parente, “ser da comunidade de Fátima” e se configura como um sinal diacrítico da relação nós/eles [...].

O referido **Parecer Técnico n.º 1366/2021 SPPEA** concluiu o seguinte:

Poucos estudos científicos foram realizados, até o momento, junto à comunidade quilombola do Bairro de Fátima. Porém, a partir do estudo chave citado ao longo da seção anterior pode se perceber elementos que permitem visualizar o grupo dotado de uma historicidade e uma territorialidade que possibilita a auto identificação como uma comunidade quilombola.

Obviamente, o histórico de ocupação da comunidade que remonta a uma época em que houve atração de dezenas de grupos de escravos negros para trabalhar em fazendas ou em minas de extração de minério, próximo a região em que se encontra o bairro, ainda no séc. XVIII e XIX, foi um dos principais fatores que permitiu a formação e a consolidação das famílias que hoje ainda persistem no local.

Trata-se da cidade que cresceu e encontrou o quilombo. Por conseguinte, é um quilombo urbano, ou seja, um grupo étnico que mantém uma territorialidade diferenciada, sendo mais associado a fluxos e intercâmbios do que o isolamento geográfico.

[...]

Por conseguinte, qualquer trabalho de regularização fundiária que busque expressar a territorialidade do grupo tem que levar em conta o fortalecimento institucional das organizações que trabalham com a identidade negra, de forma a possibilitar as consequências diretas que a afirmação étnica pode ocasionar na localidade em que está inserido o quilombo.

Porém, também existe a possibilidade de que pela localização do

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

quilombo em uma área urbana, a regularização não necessariamente siga o rito formal do INCRA, na medida que um levantamento fundiário pode expressar diversas possibilidades de titularidade, inclusive a titulação do município, caso a área do território pertença a este ente político administrativo.

Outra possibilidade a ser utilizada é que o levantamento antropológico que irá delimitar o território seja contratado pelo município e assim doado para o órgão responsável pela regularização, seja a prefeitura ou o INCRA, de acordo com a dominialidade apontada no levantamento fundiário.

No âmbito do mencionado inquérito civil, tendo sido oficiado, o INCRA reportou ao MPF, aos **17/03/2014** (OFÍCIO/INCRA/SR-06/MG/GAB/Nº 322/2014), que havia sido instaurado o processo administrativo n.º 54710.002473/2008-84, tendo por objetivo a regularização fundiária da comunidade quilombola denominada Bairro de Fátima, localizada no município de Ponte Nova/MG e certificada pela Fundação Cultural Palmares em 19/04/2007.

Aos **26/03/2014** (Ofício nº 173 /2014-GAB), o INCRA informou que a comunidade quilombola Bairro de Fátima, localizada no município de Ponte Nova/MG, ainda não figurava entre as comunidades a terem os trabalhos de regularização iniciados naquele ano de 2014.

Após, aos **23/12/2021** (OFÍCIO Nº 86286/2021/SR(06)MG-G/SR(06)MG/INCRA-INCRA), o INCRA comunicou nos autos do inquérito civil n.º 1.22.000.000274/2012-28 que "ainda não teve possibilidade de adotar os procedimentos necessários para dar prosseguimento ao processo administrativo 54170.002473/2008-84. Ou seja, ainda não foi iniciada a produção das peças técnicas necessárias à composição do respectivo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)."

Em informação prestada nos autos do citado do inquérito civil, aos **07/02/2024** (OFÍCIO Nº 7484/2024/SR(MG)F/SR(MG)/INCRA-INCRA), o INCRA informou que "não houve avanço na elaboração do RTID da referida comunidade. O processo administrativo 54170.002473/2008-84 encontra-se em fase inicial. Ainda não foi possível a esta SR(MG) adotar os procedimentos necessários para dar início à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)."

Já na última informação prestada pelo INCRA nos autos do mesmo inquérito

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

civil, aos **26/09/2024** (OFÍCIO Nº 69200/2024/SR(MG)F/SR(MG)/INCRA-INCRA), foi informado "que não houve avanço na elaboração do RTID da referida comunidade. O processo administrativo nº 54170.002473/2008-84, referente à regularização fundiária do território quilombola do Quilombo Bairro de Fátima encontra-se em fase inicial. Ainda não foi possível a esta Superintendência Regional adotar os procedimentos necessários para dar início à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)."

Verifica-se, portanto, que o INCRA permanece inerte na condução do referido processo e não apresenta cronograma com prazos ou previsões, nem sequer provisórios, para dar andamento ao referido processo administrativo.

É inegável que a mora na demarcação e titulação do território da comunidade de remanescentes do **Quilombo do Bairro de Fátima** contraria o postulado da segurança jurídica. Ressalta-se, ainda, que pouco se avançou desde a instauração do respectivo processo administrativo pelo INCRA em 2008.

A omissão do INCRA, diante do poder-dever de conduzir de modo efetivo o processo administrativo que trata da área pleiteada pela comunidade do **Quilombo do Bairro de Fátima**, está cabalmente comprovada, verificando-se a recalcitrância da autarquia – reiterada e documentada – de não concluir o já citado processo, sempre alegando incapacidades insuperáveis, principalmente humanas (carência de servidores).

Restou amplamente documentado no curso do referido inquérito civil que a mora na conclusão do citado processo realça a vulnerabilidade da comunidade tradicional interessada, notadamente porque até mesmo investimentos e verbas públicas destinadas a serviços essenciais em prol da comunidade restam prejudicados em decorrência da insegurança fundiária decorrente da falta de titulação do território quilombola.

Assim, tendo sido o procedimento de reconhecimento e regularização territorial da comunidade quilombola instaurado em 2008, e permanecendo ele até esta data sem conclusão ou, mesmo, de previsão para tanto, entende-se não ser mais possível esperar. A reiterada negligência não possibilita outra solução que não a de buscar a via jurisdicional, única instância legítima para impor, em casos excepcionais como o presente, obrigações de fazer.

Além da omissão do INCRA, não pode ser ignorada a responsabilidade da União no contexto da morosidade da autarquia no reconhecimento e na titulação das terras

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

quilombolas. É que esta, nos últimos anos, esvaziou, ou deixou de incrementar nos níveis necessários, o orçamento do INCRA, mormente no que toca à parcela destinada à aquisição de terras.

A sabida falta de infraestrutura do INCRA é, assim, decorrente da falta de previsão orçamentária ou repasse, pela União, de recursos, em nível adequado à grande importância das finalidades da autarquia fundiária.

Nesse sentido, reportagem da Folha de S. Paulo, publicada em 16/5/2024 noticiou que o **Brasil pode levar 2.708 anos para titular terras quilombolas** com processos no INCRA, conforme matéria que pode ser acessada a partir do seguinte link:

< [https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2024/05/brasil-pode-levar-2708-anos-para-titular-terras-quilombolas-com-processos-no-incra-diz-levantamento.shtml?pwgt=1a52csg9nn1cwkwt6vc4jtaz1mom9emg1v2a87rmim9k2v42&utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=compwagift](https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2024/05/brasil-pode-levar-2708-anos-para-titular-terras-quilombolas-com-processos-no-incra-diz-levantamento.shtml?pwgt=1a52csg9nn1cwkwt6vc4jtaz1mom9emg1v2a87rmim9k2v42&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift) >

A reportagem informa que havia, à época, 1.857 processos abertos no INCRA, conforme levantamento da organização da sociedade civil Terra de Direitos. Assim, considerando que em 2023 o Governo Federal regularizou apenas 05 territórios quilombolas, seriam necessários 2.708 anos para completar as titulações, sem contar as inúmeras demandas de titulação que certamente ainda não chegaram ao INCRA (a conta também não considera os processos de atribuição de Estados e municípios, nem as comunidades que não se encontram certificadas pela Fundação Cultural Palmares). A reportagem indicava que, à época, havia 3.031 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Palmares. Destaque-se ainda que, dos cinco territórios quilombolas titulados em 2023, quatro titulações são parciais.

Apesar desse quadro desolador, como aponta a Assessora Econômica Romana Coêlho de Araújo, na Informação Técnica n. 24/2024-6<sup>a</sup>CCR, produzida para a 6<sup>a</sup> Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, o PLOA 2025 prevê recursos para o INCRA, para 2025, correspondentes a R\$103.646.268,00 destinados não apenas à política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas, mas a um conjunto de ações, qual seja, "Ação 210Z, Programa 5136-Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais." Ou seja, conclui a citada Analista Pericial, **uma variação negativa de -27,85%, se compararmos com o PL LOA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

**2024 [...]" (g.n.).**

Ainda que a previsão de variação negativa acima indicada possa, evidentemente, sofrer alterações durante o processo legislativo pertinente ao projeto de lei orçamentária anual de 2025, o histórico dos últimos anos demonstra que a insuficiência de recursos destinados ao INCRA é crônica e tem inviabilizado – em decorrência de uma renitente postura da União no tocante à destinação do orçamento federal – a execução, de maneira eficiente e adequada, da política de regularização fundiária de territórios quilombolas.

Na anexa Informação Técnica 10/2023 – 6ª CCR, elaborada por solicitação da da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, a Assessora Econômica Romana Coêlho de Araújo demonstra que:

- i) existem **persistentes variações negativas**, no período de 2013 a 2023, com relação ao orçamento previsto para o INCRA;
- ii) além disso, no mesmo período, **nem todo o orçamento previsto foi empenhado, liquidado e pago**;
- iii) **a ação do INCRA que trata da regularização fundiária de territórios quilombolas**, denominada "Ação 210Z", embora disponha da maior dotação orçamentária, **teve baixa execução**, correspondente a apenas 18% (dezoito por cento).

Transcreve-se da Informação Técnica 10/2023 – 6ª CCR:

23. Como analisado, é visível que os recursos ao Incra são pífios perante a extensa demanda de sua política pública para regularização fundiária dos territórios quilombolas. Dos recursos orçamentários alocados na Ação 210Z, no período de 2013 a 2023, verifica-se quatro incrementos: 2018 (25%), 2020 (738%), 2022 (29%), 2023 (74%), e sete reduções: 2014 (-40%), 2015 (-8,80%), 2016 (-75%), 2017 (-42%), 2019 (- 48%), e 2021 (-99%). Portanto, **em onze anos, constata-se quatro aumentos e sete reduções, o que demonstra variações negativas persistentes em termos orçamentários com afetação tanto na eficácia, na efetividade, como na eficiência da política pública para regularização dos territórios quilombolas.**

24. Contudo, receber maior alocação de recursos orçamentários, não



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

significa maior execução. Verifica-se que **nem todo o orçamento disponibilizado, no período de 2013 a 2022, foi empenhado, liquidado e pago**. Deve-se considerar, basicamente, dois motivos: se houve contingenciamento, ou se a estrutura do Incra era suficiente para executar a totalidade dos recursos recebidos. Em termos de valores reais, observa-se que **a maior dotação alocada, na Ação 210Z, foi em 2013, em R\$ 86.900.283,47, porém sua execução foi de 18%** (R\$ 15.660.546). Enquanto que a maior execução (valor pago) foi em 2020, R\$ 33.342.588,30, representando 91% do valor alocado (R\$36.625.786,61). (Destacamos)

O histórico orçamentário analisado na Informação Técnica 10/2023 – 6ª CCR demonstra que a intervenção do Poder Judiciário, em relação à União, já ocorreu para determinado exercício (**2020**) e foi extremamente benéfica para que o INCRA pudesse cumprir sua missão institucional no que se refere à Ação 210Z, a cargo da autarquia, qual seja, aquela que trata da regularização fundiária de territórios quilombolas. Nesse sentido, consta da referida Informação Técnica o seguinte:

10. A Tabela 3 evidencia que mesmo a Ação 210Z/Incra recebendo **maior alocação de recursos orçamentários, não implicou maior execução**. Verifica-se que nem todo o orçamento disponibilizado, a cada início de ano, foi empenhado, liquidado e pago. Deve-se considerar, basicamente, dois motivos: se houve contingenciamento, ou se a estrutura do Incra comportaria a execução dos recursos recebidos<sup>3</sup>. Em termos de valores reais (quarta e quinta coluna), observa-se que do período analisado, a maior dotação alocada foi em 2013, em R\$ 86.900.283,47, porém sua execução foi de 18% (R\$ 15.660.546). Enquanto que **a maior execução (valor pago) foi em 2020, R\$ 33.342.588,30, representando 91% do valor alocado (R\$36.625.786,61)**. Destaca-se que em 2020 houve aporte de recursos financeiros ao Incra em virtude de decisão do Poder Judiciário. Isso significa que **solicitar recursos via Judiciário pode ser eficaz**<sup>4</sup>, além de acompanhar e questionar acerca da execução dos recursos alocados. [...] (O negrito consta do original, enquanto o sublinhado foi acrescido à transcrição).

Diante da crônica insuficiência dos valores anuais no orçamento do INCRA destinados à regularização de territórios quilombolas, mostra-se necessário, para garantir a

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

efetividade da presente demanda, que a União seja solidariamente condenada a adotar medidas administrativas, financeiras e orçamentárias para garantir a regularização fundiária do território tradicional do **Quilombo do Bairro de Fátima**.

**VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Na presente demanda, busca-se prestação jurisdicional que condene a União e o INCRA em obrigações de fazer, quais sejam, realizar, em caráter urgente, todas as etapas faltantes para demarcação, reconhecimento e titulação do território tradicional ocupado pela comunidade do **Quilombo do Bairro de Fátima**, a serem implementadas em prazo certo e determinado.

A outorga do direito de propriedade aos remanescentes das comunidades quilombolas constitui instrumento de promoção da justiça social, sendo seus beneficiários, na sua expressiva maioria, pessoas em situação de enorme vulnerabilidade socioeconômica, sendo a erradicação da pobreza um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, CR). Além disso, trata-se de meio conducente à proteção do patrimônio cultural brasileiro, constitucionalmente protegido, nos termos dos artigos 215 e 216 da Constituição.

Nesse sentido, há que se destacar a interpretação teleológica do art. 68 do ADCT, que não se limitou a determinar ao Estado que adotasse as medidas necessárias à transferência da propriedade às comunidades étnicas em questão, mas conferiu diretamente às comunidades remanescentes dos quilombos a titularidade do domínio sobre as terras tradicionalmente ocupadas. Sendo assim, a propriedade preexiste aos atos oficiais, de natureza declaratória e não constitutiva. Diante dos princípios da efetividade da Constituição e da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (artigo 5.º, § 1.º da CF), prevalece o entendimento de que o citado artigo 68 é autoaplicável, prescindindo de regulamentação no plano legislativo para produzir efeitos.

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

Conforme disposto no artigo 3.º do Decreto n.º 4.887/2003 – **cuja constitucionalidade foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n.º 3.239** –, recai sobre o INCRA o poder-dever de demarcar as áreas ocupadas pelos remanescentes de quilombos, *in verbis*:

Art. 3.º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1.º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

§ 2.º Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

§ 3.º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado.

§ 4.º A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.

Anote-se ainda que o artigo 5.º, inciso LXXVIII, assegura a todos a razoável duração do processo: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, e **deve ser negritoado que isso não vem sendo observado pelos requeridos**.

Com efeito, o STF sedimentou o entendimento de que a decisão judicial que obriga o INCRA a apresentar um cronograma de estudos e, se assim for, realizar a demarcação e titulação de área de remanescente de quilombos, não fere o princípio da separação de Poderes (Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.022.166).

Na verdade, não se trata de mero descumprimento de prazos, mas de demora de muitos e muitos anos. Se, de um lado, é correto dizer que, para certas fases e atos, não há



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

prazo definido em norma, de outro não se pode deixar de anotar que **não se mostra razoável a demora de mais de 16 anos** para demarcar um território quilombola.

A administração deve ser guiada, entre outros, pelos princípios da **razoabilidade** e da **duração razoável do processo administrativo**.

Em hipóteses similares à presente, a jurisprudência tem fixado prazo para conclusão de processo administrativo. Em caso envolvendo terras quilombolas, decidiu o **Tribunal Regional Federal da 1.ª Região**:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL POSSIBILIDADE. AGRAVO RETIDO. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM PÚBLICA. REJEIÇÃO. [...]

IV - 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.

V - Na hipótese em comento, 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.

VI - Agravo retido não conhecido. Apelação provida. Sentença reformada, para julgar-se procedente o pedido formulado na petição inicial, compelindo-se as promovidas, no raio de suas respectivas competências (Decreto nº. 4.887/2003, arts. 3.º, 4º e 5.º), a concluírem, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da intimação desta decisão, o

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

## PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

procedimentos administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de remanescentes do Quilombo descrita nos autos, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5.º). (AC 200943000075437, Desembargador Federal Souza Prudente, TRF1 – QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:26/11/2012 PAGINA:103.)

Note-se que o Ministério Público Federal, em momento algum, pretende ingressar no mérito administrativo, acerca da conveniência e oportunidade afetas ao crivo do administrador. E não o faz por duas razões. Primeiro, porque o ato ora reivindicado é vinculado e não discricionário. Com efeito, se o procedimento vem acompanhado de estudos antropológicos e históricos, não pode a regularização ser denegada por questões que não sejam técnicas.

A segunda razão é ainda mais singela: o Ministério Público Federal não requer judicialmente decisão neste ou naquele sentido, mas apenas decisão hábil a impor o prosseguimento do feito até final reconhecimento da terra quilombola. É claro que eventual decisão contrária há de ser devidamente motivada, autorizando, assim, a devida impugnação judicial das razões elencadas (teoria dos motivos determinantes).

Por tudo isso, e considerando que **a omissão é relevante**, e tem causado severo 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.

Exatamente tendo em conta a ocorrência de situações como a narrada na presente ação, o Constituinte estabeleceu que “*nenhuma lesão ou ameaça de lesão será excluída do Poder Judiciário*” (artigo 5.º, 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 tela contempla um legítimo caso de silêncio administrativo (que é fato e não ato), o que tampouco afasta o controle jurisdicional.

A falta de razoabilidade do prazo já decorrido é evidente, desmerecendo ilações maiores. Destarte, a inobservância das normas e regulamentos e a falta de zelo na conclusão do processo administrativo torna imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, sob pena de a ilegalidade e a inconstitucionalidade perpetuarem-se indefinidamente sem qualquer



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

possibilidade de reação por parte dos administrados, no caso, os integrantes da comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima**, em **Ponte Nova/MG**.

De fato, sendo o pleito o de obrigar o INCRA a concluir o processo tendente a demarcar e titular área ocupada por comunidade remanescente de quilombo, não se está a buscar ingerência indevida na discricionariedade da Administração Pública, porquanto tal não implica compelir a autarquia fundiária a efetivamente reconhecer a terra sob litígio como sendo de titularidade de quem a ocupa.

Demais, ao forçar o INCRA a concluir os trabalhos a seu encargo relativamente ao território ocupado pela comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima**, tão somente se cuida de assegurar o direito à razoável duração do processo, garantia constitucional que a todos socorre e que, em última análise, interessa a toda a coletividade, na medida em que valoriza o postulado da segurança jurídica e, sobretudo, mitiga a vulnerabilidade dos remanescentes de quilombo interessados.

O procedimento de titulação de territórios quilombolas é complexo, no entanto, no ritmo atual em que a autarquia fundiária o conduz, nenhuma perspectiva há para o seu encerramento. Por se tratar de uma garantia fundamental do cidadão, cabe ao Poder Judiciário controlar a duração dos prazos dos processos administrativos, dando efetividade ao *due process of law*, aplicando um juízo de razoabilidade.

Nesse sentido:

Recurso Extraordinário com agravo. Administrativo. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do Incra. obrigação de fazer. **Elaboração de cronograma de execução das ações referentes ao processo de identificação e demarcação de terras ocupadas por remanescentes da comunidade quilombola do carmo, situada no município de São Roque–SP. artigo 60, § 4º, iii, da Constituição da República. Ausência de prequestionamento. Incidência. das Súmulas 282 e 356 do Stf. Violação ao princípio da separação de poderes. Inocorrência.** Alegação de prazo exíguo para o cumprimento da decisão judicial e de carência de disponibilidade econômico-financeira. Necessidade de reexame de fatos e provas.

Recurso Extraordinário 1.022.166 São Paulo. Relator: min. Luiz Fux recte. (s): Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra Proc.: Procurador – Geral Federal; recdo: Ministério Público Federal. (Destacamos).

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

Fundamentado na excessiva demora da demarcação da terra indígena Guarani, o **Superior Tribunal de Justiça** fixou prazo para que a União concluísse o procedimento administrativo, reconhecendo o direito do cidadão a um prazo razoável na atuação estatal:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE.

1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adotou, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

2. O aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, **que é possível a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para que o Poder Executivo proceda à demarcação de todas as terras indígenas dos índios Guarani.**

3. A demarcação de terras indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. O procedimento de demarcação de terras indígenas é constituído de diversas fases, definidas, atualmente, no art. 2.º do Decreto 1.775/96.

4. **Trata-se de procedimento de alta complexidade, que demanda considerável quantidade de tempo e recursos diversos para atingir os seus objetivos. Entretanto, as autoridades envolvidas no processo de demarcação, conquanto não estejam estritamente vinculadas aos prazos definidos na referida norma, não podem permitir que o excesso de tempo para o seu desfecho acabe por restringir o direito que se busca assegurar.**

5. **Ademais, o inciso LXXVIII do art. 5.º da Constituição Federal, incluído pela EC 45/2004, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.**

6. **Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação da Terra Indígena Guarani está bem evidenciada, tendo em vista que já se passaram mais de dez anos do início do processo de**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

**demarcação, não havendo, no entanto, segundo a documentação existente nos autos, nenhuma perspectiva para o seu encerramento.**

**7. Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas.**

8. "A discricionariedade administrativa é um dever posto ao administrador para que, na multiplicidade das situações fáticas, seja encontrada, dentre as diversas soluções possíveis, a que melhor atenda à finalidade legal. O grau de liberdade inicialmente conferido em abstrato pela norma pode afunilar-se diante do caso concreto, ou até mesmo desaparecer, de modo que o ato administrativo, que inicialmente demandaria um juízo discricionário, pode se reverter em ato cuja atuação do administrador esteja vinculada. Neste caso, a interferência do Poder Judiciário não resultará em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas restauração da ordem jurídica." (REsp 879.188/RS, 2.<sup>a</sup> Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009)

9. Registra-se, ainda, que é por demais razoável o prazo concedido pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição para o cumprimento da obrigação de fazer — consistente em identificar e demarcar todas as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Joinville/SC, nos termos do Decreto 1.775/96, ou, na eventualidade de se concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelas comunidades de índios Guarani na referida região, em criar reservas indígenas, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei 6.001/73 —, sobretudo se se considerar que tal prazo (vinte e quatro meses) somente começará a ser contado a partir do trânsito em julgado da sentença proferida no presente feito.

10. A questão envolvendo eventual violação de preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi examinada pela Corte de origem, carecendo a matéria, portanto, do indispensável prequestionamento.

11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, desprovidos.

REsp 1114012/SC, RECURSO ESPECIAL 2009/0082547-8, Relator(a) Ministra DENISE ARRUDA, Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento 10/11/2009, DJ, 01/12/2009. (Destacamos)

Cabe destacar que o artigo 14 da **Convenção da 169 da OIT** assegura direitos

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

territoriais sobre as áreas tradicionalmente ocupadas, *in verbis*:

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.

A mora na atuação do INCRA e da União não se sustenta diante da gravidade das consequências que, conforme já salientado, incrementa a vulnerabilidade e hipossuficiência da comunidade tradicional interessada e, por via reflexa, impacta o seu direito à existência.

Não é por outra razão, aliás, que o princípio da reserva do possível não pode ser invocado como escudo da omissão do Estado, porquanto envolvido no caso concreto vilipêndio ao princípio do mínimo existencial.

Nesse sentido, as provas documentais que instruem esta petição inicial demonstram a excessiva demora da demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade remanescente do **Quilombo do Bairro de Fátima**, por já transcorridos mais de 16 anos sem que o procedimento administrativo respectivo tenha sido concluído.

Daí porque a omissão dos réus ultrapassou os limites da razoabilidade, indicando a urgente necessidade da atuação jurisdicional na forma ora pretendida.

**VI.a. DANO MORAL COLETIVO**

Consoante o que estabelece o art. 37, § 6.º, da Constituição da República de 1988, as pessoas jurídicas de direito público respondem, de forma objetiva, pelos danos

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

causados a terceiros por seus agentes, quando agirem na qualidade de servidores/empregados públicos, ainda que mantenham eventual direito de regresso em face do agente causador do dano, nos casos de dolo ou culpa. Ou seja, consagra-se a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva do agente público.

Os requisitos para a responsabilidade objetiva do Estado são três: a) conduta estatal; b) dano; c) nexo causal entre a conduta estatal e o dano causado.

A necessidade de demonstrar culpa na conduta estatal é substituída pelo nexo de causalidade, ou seja, basta que o prejuízo sofrido seja originado de uma conduta estatal para ser passível de indenização, independentemente da demonstração ou não de culpa na ação ou omissão administrativa.

Tanto condutas comissivas (fazer), como omissivas (não fazer) do Estado são passíveis de responsabilização, quanto mais se a conduta omissa redundar em prejuízos em função da falta de prestação, prestação irregular ou deficitária de serviços típicos do Estado.

Evidencia-se, no caso em análise, o nexo de causalidade entre a ação omissiva do Estado e o dano à comunidade em questão, porquanto a omissão, que perdura mais de 16 anos desde a instauração do processo administrativo pelo INCRA, tem impedido o exercício pleno dos direitos territoriais da comunidade de remanescente de Quilombo do Bairro de Fátima, diante da ausência de titularidade das terras, de modo que a comunidade, mesmo diante de turbações à sua posse, não dispõe de meios efetivos para a sua defesa.

Em se tratando 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.

Assim expõe André de Carvalho Ramos:

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**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

**lugar, no caso do dano moral coletivo, a um sentimento de desapareço e de perda dos valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade.** (Grifos destacados) (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).

Nessa esteira, aliás, o **Superior Tribunal de Justiça** reconheceu a possibilidade de fixação de indenização por dano moral coletivo, o qual deve ser aferido *in re ipsa*, como se observa:

ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO.

1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.

2. O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos. [...]

REsp 1057274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 26/02/2010.

Nesse ponto, merece destaque a recente decisão proferida pela **Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região** que, por unanimidade, no dia 5 de agosto de 2024, deu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público Federal, que requerera indenização por danos morais coletivos pela inércia da administração federal em promover a demarcação das terras quilombolas da comunidade Alto Jequitibá, localizada no município de Vargem da Lapa/MG. A decisão também determinou que as instituições responsáveis apresentem um cronograma e plano de ação para a efetivação da demarcação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

O Desembargador Federal Álvaro Ricardo de Souza Cruz, relator do recurso do MPF, esclareceu em seu voto que o pagamento de danos morais coletivos se justifica “[...] diante de flagrante violação dos direitos dos quilombolas em terem a titulação da terra, com excessiva demora administrativa [...]”.

A decisão determinou, ainda, a apresentação de um plano de ação para a demarcação das terras quilombolas, juntamente com um cronograma no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sob pena de multa diária. A União deverá apresentar o planejamento orçamentário e comprovar as medidas adotadas para a efetiva demarcação, delimitação e titulação das terras.

Transcreve-se a ementa do referido julgado:

**APELAÇÕES. DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS. MORA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE DA UNIÃO COMO PARTE REQUERIDA. APLICABILIDADE DO DECRETO Nº 4.887/2003. TUTELA DE DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL. INÉRCIA ADMINISTRATIVA INJUSTIFICADA. NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. APLICAÇÃO DO TEMA 698 DO STF. DETERMINAÇÃO DE CUMPRIMENTO DAS NORMAS VIGENTES EM RESPEITO À DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE CRONOGRAMA E MULTA PELO DESCUMPRIMENTO. DANOS MORAIS COLETIVOS CABÍVEIS DIANTE DA LONGA DEMORA ADMINISTRATIVA.**

1. A União é parte legítima para figurar no polo passivo de ação que visa reconhecer a mora administrativa do procedimento de demarcação e titulação do território tradicionalmente ocupado por comunidades quilombolas. As questões relativas a estas matérias envolvem a atuação conjunta de órgãos da Administração Direta e órgãos da Administração Indireta, nos termos do Decreto n. 4.887/2003, assim, obrigações decorrentes da condenação afetarão diretamente o Ente Federado, além de demandar planejamento financeiro e orçamentário que somente o Poder Executivo teria poder de efetivar. Precedentes: AG 1013750-52.2021.4.01.0000, JUIZ FEDERAL BRUNO CÉSAR BANDEIRA APOLINÁRIO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 13/04/2023 e AG - Agravo de Instrumento - 0802645-95.2014.4.05.0000, Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, TRF5 - Segunda Turma.

2. Não há o que se questionar sobre aplicabilidade do Decreto nº4.887/2003, especialmente porque sua legitimidade decorre diretamente do art. 68 do

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

ADCT e, ademais, teve sua constitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3239.

3. A demarcação de terras quilombolas é direito constitucionalmente tutelado, que possibilita a autonomia de seus componentes, com a efetividade do território, bem jurídico de suma importância para a cultura de seus componentes. Inclusive, o título coletivo demonstra a particularidade da manifestação da existência daqueles que expressam um modo de vida dessas minorias.

4. A simples alegação do INCRA de ausência de recursos financeiros e de servidores para a conclusão dos procedimentos de demarcação de terras no estado não podem servir como justificativa para eximi-lo de suas obrigações legais. O cenário é preocupante, com a inefetividade do referido direito das comunidades quilombolas desde o advento da Constituição Federal, de tal forma que é urgente a alteração dos estados das coisas pela União e a autarquia.

5. Em virtude da desarrazoada mora administrativa, é necessária a declaração da violação normativa e a resposta adequada do Poder Judiciário diante da legitimidade provocação por meio da Ação Civil Pública. Precedentes neste sentido STJ - AgInt no REsp: 1844124 RS 2019/0313115-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 03/05/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/05/2021; TRF1 AG 1036780-19.2021.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 20/09/2022; TRF-4 - AC: 50036773920174047103, Relator: ROGERIO FAVRETO, Data de Julgamento: 08/03/2022, TERCEIRA TURMA.

6. Aplicável o TEMA 698 do STF para a solução de demandas nas quais o Poder Judiciário identifica a ausência de efetivação de direito, todavia, com a possibilidade discricionária de escolha do administrador pública do como fazer. Nos termos do decidido no Recurso Extraordinário nº 684.612 (STF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Redator, Min. Roberto Barroso, julgamento de 23 a 30 de junho de 2023), “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).”

7. Assim, com fulcro no Tema 698, não cabe ao Judiciário dizer que o INCRA deve contratar ou fazer o concurso público para alcançar a totalidade das demarcações, ou, ainda, impor de antemão um prazo para o cumprimento do procedimento administrativo. Por outro lado, deve-se evidenciar e constatar a flagrante insuficiência da concretização de direitos fundamentais e exigir medidas efetivas para que as falhas sejam sanadas.

8. Neste contexto, e diante do caso concreto, deve ser determinado um prazo para que o INCRA e a União apresentem cronograma, justificado, com prazos e ações coerentes para o cumprimento do processo de demarcação e titulação das terras. Ressalta-se, ainda, a possibilidade de imposição de multa pelo descumprimento das obrigações.

**9. Em relação a hipótese de danos morais, diante de flagrante violação dos direitos dos quilombolas em terem a titulação da terra, com excessiva mora administrativa, o dano extrapatrimonial da coletividade fica evidente. Nos termos dos precedentes, é cabível a condenação quando a conduta ilegal é intolerável e acarreta danos a um determinado grupo de pessoas de forma transindividual.** (STJ. REsp 1221756. RELATOR Ministro MASSAMI UYEDA. T3 - TERCEIRA TURMA. 02/02/2012; REsp 1269494/MG. RELATORA Ministra ELIANA CALMON. T2 - SEGUNDA TURMA. DATA DO JULGAMENTO 24/09/2013; TRF-4 - APL: 50008952220184047104, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 16/08/2022, TERCEIRA TURMA; TRF-1 - AC: 0000024-50.2015.4.01.3100, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 28/02/2018, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 12/03/2018 PAG e-DJF1 12/03/2018 PAG).

10. No caso concreto, condeno o INCRA e a União ao pagamento de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a título de danos morais coletivos, bem como na imposição de obrigação de fazer referente a apresentação de um cronograma e um plano de ação, que envolva de forma sistêmica o presente caso. O cronograma deverá ser apresentado no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sob pena de multa diária. Ainda, a União deverá demonstrar a perspectiva de planejamento orçamentário e comprovar as medidas que forem tomadas para retirar o estado de descumprimento do procedimento de demarcação, delimitação e titulação das terras.

**11. Apelação do Ministério Público Federal a que se dá provimento. Apelações do INCRA e da União improvidas.** (Tribunal Regional Federal da 6ª Região. Terceira Turma. Relator: Desembargador Federal Álvaro

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

---

Ricardo de Souza Cruz. Julgamento em 05/08/2024. Processo 1000289-79.2019.4.01.3816.

Não obstante a desnecessidade de demonstração do prejuízo, no presente caso, restou cabalmente provado o dano à comunidade quilombola, com o desarrazoado transcurso de mais de 16 anos, sem que a União e o INCRA concluíssem o processo de demarcação, impedindo 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 e absurda situação de completo abandono estatal, que ao cabo de tantos anos não se dignou de nem ao menos finalizar o processo de demarcação de suas terras.

São vítimas claras do descaso estatal, que indubitavelmente vem agredindo o patrimônio moral coletivo da comunidade de remanescentes do **Quilombo Bairro de Fátima**.

Havendo dano, não há dúvida sobre a possibilidade de fixação de indenização no caso dos autos, sem esquecer que a reparação pelos prejuízos à comunidade quilombola do Bairro de Fátima somente será integral se observada, também, a função inibitória – *punitive or exemplary damages* –, das sanções, mediante a fixação de indenização exemplar pelos danos causados (Nesse sentido: STF, AI 455846/RJ, Ministro Relator CELSO DE MELLO, j. 11/10/2004, Informativo 364).

Trata-se, de fato, do caráter punitivo-preventivo que informa a responsabilização pelo dano moral coletivo, já que sua previsão não apenas busca 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.

Portanto, ao se ponderar acerca de verba indenizatória por dano moral de caráter coletivo, não se pode olvidar a natureza do interesse que o instituto visa a proteger, bem como a função que exerce no sistema afeto à tutela coletiva.

**VII. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

A **probabilidade do direito** e o **perigo de dano no caso concreto** estão ampla e documentalmente comprovados.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

Com efeito, a recalcitrância documentada e reiterada do INCRA diante do dever de concluir o processo concernente à demarcação, reconhecimento e titulação da área ocupada pela comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima** menospreza de modo ostensivo o direito à razoável duração do processo (desde 2008 o processo administrativo n.º 54170.002473/2008-84 tramita perante a autarquia fundiária, não tendo avançado para a efetiva conclusão dos trabalhos).

De outro lado, há que se consignar que a omissão do INCRA na consecução do dever de finalizar, em tempo razoável, a eventual demarcação e titulação da área ocupada pela comunidade quilombola tem atentado manifestamente contra o postulado da segurança jurídica, conforme já exposto.

Estão presentes, portanto, os requisitos para a concessão da **tutela provisória de urgência**, na forma prevista no art. 12 da Lei n.º 7.347/85 c/c o art. 300 do Código de Processo Civil, haja vista a comprovação da probabilidade do direito invocado, diante do manifesto prejuízo à comunidade tradicional envolvida e à sociedade como um todo.

Nesse sentido, transcreve-se trecho de decisão do **Tribunal Regional Federal da 1.ª Região**, relatada pelo Desembargador Federal Souza Prudente, em sede de agravo de instrumento interposto pelo MPF, que deferiu a tutela provisória para determinar ao INCRA a conclusão do RTID da comunidade remanescente de quilombo São Sebastião, no prazo de 180 dias:

Com efeito, embora eventuais dificuldades de ordem operacional, por parte da Administração, possam inviabilizar a elaboração, a tempo e modo, do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação – RTID da área de remanescentes de quilombolas descrita nos autos, na hipótese em comento, o requerimento de regularização fundiária remonta há mais de 2 (dois) anos, sem que sequer tenha sido concluído o aludido Relatório, que consiste numa das primeiras fases do respectivo procedimento administrativo, e sem qualquer perspectiva quanto à sua conclusão, o que não se admite, em casos que tais, em manifesta violação aos princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, impondo-se, na espécie, a intervenção do Poder Judiciário Republicano, para assegurar o direito à demarcação das terras que ocupam, que se encontram constitucionalmente tuteladas (CF, arts. 5º, XXXV e LXXVIII e 37, caput, da Constituição Federal e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, na determinação de que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Com estas considerações, defiro o pedido de antecipação da tutela recursal formulado na inicial, para determinar que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência desta decisão, elabore e conclua o "Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, relativo à comunidade remanescente de quilombo São Sebastião, inclusive com os estudos antropológicos necessários à identificação do grupo”, com a respectiva publicação na imprensa oficial.

TRF 1.<sup>a</sup> Região. AI n. 0042541-24.2016.4.01.0000/MG. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE. Data da decisão: 02.03.17. (Destacamos)

No caso supramencionado, importante pontuar que a mora do INCRA era de dois anos, tempo muito menor se comparado aos mais de 16 anos de espera da comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima**, objeto da presente demanda.

Assim, com fundamento no art. 12 da Lei n.º 7.347/85 c/c artigos 300 e 303 do Código de Processo Civil, e também com fundamento no poder geral de cautela deferido ao Juiz pelo art. 297 do mesmo diploma, requer o deferimento da **tutela de urgência** sem a oitiva dos réus, para:

- a) determinar que conclua a fase de identificação do território quilombola da comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima**, situado no município de Ponte Nova/MG, publicando a portaria de reconhecimento no Diário Oficial da União, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias;
- b) determinar que deem andamento, em tempo razoável às seguintes fases do processo de n.º **54170.002473/2008-84**, em tramitação no INCRA, visando à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território reivindicado pela comunidade do **Quilombo do Bairro de Fátima**, inclusive apresentando a esse Juízo calendário razoável para a conclusão de todas as fases subsequentes do processo, que não poderão ultrapassar o prazo global de 12 (doze) meses para a efetiva titulação em benefício da comunidade em questão;
- c) estabelecer, de modo a garantir a efetividade da ordem, também em sede de tutela de urgência, **multa diária** a ser imposta ao INCRA, para o caso de descumprimento da decisão, devendo os valores respectivos reverter em proveito da comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima**.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

**VIII. PEDIDOS**

Em vista do todo exposto, o **Ministério Público Federal** requer:

**a) a concessão da tutela provisória de urgência**, diante da presença de seus pressupostos autorizadores, nos termos e para os fins expostos no tópico anterior;

**b) uma vez deferida a tutela provisória de urgência**, seja, no mérito, após regular exercício do contraditório, **julgada procedente a presente ação**, de modo a:

**b.1) condenar-se a União e o INCRA a realizarem** todas as etapas tendentes à **conclusão do Processo Administrativo n.º 54170.002473/2008-84** com o conseqüente reconhecimento, demarcação e titulação do território ocupado pela comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima**, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses;

**b.2) condenar-se a União na obrigação de prover as verbas orçamentárias necessárias** à realização, por seus órgãos e autarquias, especialmente o INCRA, dos atos materiais necessários à consecução dos objetivos apontados no item b.1, mediante a inserção de previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo, ainda, abster-se, dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

direitos étnico-territoriais da comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima**, de reduzir tais verbas ou contingenciá-las;

**b.3)** condenar-se a **União e o INCRA** à obrigação solidária de pagamento de **indenização a título de danos morais coletivos**, em montante não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), devendo o valor apurado ser aplicado em medidas educacionais, de saúde, ambientais e sociais no território a ser reconhecido em favor da comunidade de remanescentes do **Quilombo do Bairro de Fátima**, conforme projetos a serem propostos pela comunidade;

**c)** sendo a questão de mérito unicamente de direito, e meramente pendente de análise documental, seja julgada antecipadamente a lide, nos termos do art. 355, I, do Código de Processo Civil, ou, se outro for o entendimento desse MM. Juízo Federal, seja deferida a produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, notadamente a juntada de documentos, depoimento pessoal dos representantes legais dos réus, oitiva de testemunhas, realização de perícias e inspeções judiciais, entre outros oportunamente especificados;

**d)** a intimação da **Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais (N'Golo)**, para que, se o desejar, venha a integrar o polo ativo da presente



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS**

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

---

**demanda como litisconsorte.**

Dá à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para cumprir o disposto no art. 291 do CPC.

Requer, por fim, a isenção de custas e demais emolumentos, nos termos legais.

Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2024.

*(assinado digitalmente)*

EDMUNDO ANTONIO DIAS NETTO JUNIOR

Procurador da República