



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE 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

Juízo de origem: 1ª Vara Federal com Juizado Especial Federal Adjunto da Subseção Judiciária de Sete Lagoas/MG

Processo n.º 6063168-71.2024.4.06.3800

Apelante: Ministério Público Federal

Apelados: União Federal e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

RAZÕES DE APELAÇÃO

**EGRÉGIO TRIBUNAL FEDERAL DA 6.ª REGIÃO,
COLENDAS TURMAS,
EMINENTES JULGADORES**

1. Relatório

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 de Campo Alegre**, localizada no município de **Jequitibá/MG** (evento 1).

O processo de regularização do Quilombo de Campo Alegre teve início em 2017, portanto há mais de 8 (oito) anos. Busca assim o MPF a garantia do direito à razoável duração do processo (art. 5, LXXVIII da CR/88), do direito à segurança dos direitos sociais (art. 6º da CR/88) e do direito constitucional dos quilombolas à demarcação das terras que ocupam (art. 68 do ADCT).

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, requereu o deferimento da tutela de urgência sem a oitiva dos réus, para:

"i) determinar que conclua a fase de identificação do território da comunidade quilombola de Campo Alegre, situada no município de Jequitibá/MG, publicando a portaria de reconhecimento no Diário Oficial da União, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias;

ii) determinar que deem andamento, em tempo razoável às seguintes fases do processo n.º 54710.004815/2017-91 visando à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território reivindicado pela comunidade quilombola de Campo Alegre, 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 que haja a efetiva titulação em benefício da comunidade;

iii) fixar – com vistas a garantir a efetividade da ordem, também em sede de tutela de urgência – multa diária a ser imposta ao INCRA em caso de descumprimento da decisão, a ser revertida em proveito da comunidade quilombola de Campo Alegre."

Como pedidos principais, requereu o MPF:

"b.1) condenar-se a União e o INCRA a realizarem todas as etapas tendentes à conclusão do processo administrativo n.º 54710.004815/2017-91, com o consequente reconhecimento, demarcação e titulação do território ocupado pela comunidade quilombola de Campo Alegre, 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 direitos étnico-territoriais da comunidade quilombola de Campo Alegre, 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 quilombola de Campo Alegre, em Jequitibá/MG, conforme projetos a serem propostos pela comunidade;"

Os requeridos foram intimados para se manifestarem, no prazo de 10 dias, acerca do pedido de tutela provisória de urgência formulado (evento 10).

O INCRA manifestou-se por meio da petição constante do evento 14, argumentando não estar configurada a mora administrativa da autarquia agrária, uma vez que os trabalhos que vem conduzindo para regularização fundiária quilombola têm sido realizados com base na plena utilização da capacidade operacional e financeira disponíveis, observadas as limitações impostas pelo quadro institucional vigente. Informou que o relatório antropológico sobre a comunidade Campo Alegre, uma das etapas mais complexas e tecnicamente exigentes para a instrução do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), foi concluído.

Destacou que o Governo Federal, ciente dos gargalos operacionais e de pessoal que a autarquia vem enfrentando ao executar as políticas públicas que estão sob suas atribuições, que historicamente impactam a capacidade de atuação do INCRA, promoveu recentemente concurso público visando ao provimento de 742 cargos em diversas áreas técnicas e administrativas, de modo que a medida representa um passo importante no fortalecimento institucional do órgão, com potencial para ampliar significativamente sua capacidade de resposta às demandas da política de regularização fundiária, inclusive no que se refere à titulação de territórios quilombolas.

Apontou que a pretensão autoral configura usurpação de típica atividade administrativa, em vista do pedido de priorização de comunidades a terem os territórios identificados, delimitados e titulados, tratando-se de tentativa de interferência indevida na lógica administrativa do órgão, o que compromete o planejamento em curso e viola a autonomia institucional da Administração Pública.

Aduziu a inviabilidade de fixação de prazo para conclusão do procedimento administrativo de regularização de terras de comunidades remanescentes de quilombos e postulou pela aplicação do Tema 698 do STF, que veda a substituição da função administrativa pela via judicial, salvo em casos de omissão inconstitucional devidamente caracterizada.

Sustentou, ainda, pelo descabimento de condenação por danos morais coletivos no caso dos autos.

O INCRA requereu, ao final, o indeferimento da medida liminar pleiteada, por ausência dos requisitos legais autorizadores e pelo risco de grave lesão à ordem administrativa e à execução da política pública; a total improcedência dos pedidos formulados na presente ação civil pública, reconhecendo-se a legalidade e legitimidade da atuação administrativa do INCRA, bem como a ausência de pressupostos para a responsabilização civil da autarquia.

A União, por sua vez, manifestou-se nos autos por meio da petição constante do evento 15, tendo aduzido sua ilegitimidade passiva ad causam, sob o argumento de que a responsabilidade pela identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas é do INCRA, conforme Decretos nº 4.887/2003 e nº

10.252/2020.

Alegou que eventuais omissão ou mora dizem respeito às limitações estruturais e orçamentárias da autarquia, agravadas pela complexidade do procedimento administrativo e também em razão dos óbices decorrentes da pandemia de Covid-19. Afirmou que a interferência do Poder Judiciário em questões de competência do Executivo e do Legislativo tais como a realização de despesa não prevista na lei, acarreta desequilíbrio nas contas públicas, ou também a priorização dos alcançados pelo processo judicial em detrimento de outra parcela da população ou mesmo de beneficiários da política pública que ostentem a mesma identidade e características daqueles em função dos quais se move a ação impugnada, talvez até em situações social e economicamente mais frágeis.

Ressaltou ainda que os pedidos de tutela de urgência não são urgentes, com risco de perecimento pela demora em seu acolhimento, dado que não há qualquer informação específica sobre conflitos fundiários existentes na área versada, havendo apenas risco hipotético. Afirmou que não há nem mesmo relatos de que os membros da comunidade estejam sendo aliçados de acesso a políticas públicas assistenciais ou similares em virtude do atual andamento do processo de titulação. Subsidiariamente, sustenta que a fixação de multa não se coaduna com os princípios que regem a Administração Pública, sobretudo o da legalidade e da impessoalidade, sendo por isso descabida. Informa que o INCRA está adotando as providências necessárias à identificação e delimitação das terras ocupadas pela comunidade em referência, bem como que não podem os órgãos administrativos ignorar ou violar os procedimentos normais da Administração Pública, instituídos para preservar o patrimônio público e para dar maior segurança aos atos estatais.

Por fim, a União requereu seja extinto o feito sem resolução do mérito, nos termos da fundamentação apresentada e, subsidiariamente, seja o pedido liminar rejeitado, dando-se prosseguimento ao feito.

Por meio da decisão constante do evento 24, registrada aos 22/05/2025, o MM. Juízo Federal indeferiu o pedido de tutela provisória de urgência.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA apresentou contestação no evento 35, tendo alegado a não configuração da mora administrativa. Aduziu que os pedidos vertidos na exordial revelam o manifesto caráter de intervenção na administração do INCRA, configurando verdadeira invasão do espaço reservado por lei ao Executivo. Afirmou que o prazo de 120 dias para conclusão das etapas de identificação e publicação de portaria de reconhecimento do território quilombola, bem como o prazo de 12 meses para a conclusão das etapas de delimitação, demarcação e titulação, incluindo desapropriação de imóveis privados existentes no perímetro do território, são absolutamente insuficientes para tais obrigações, considerada a legislação que rege a matéria e a complexidade do procedimento de regularização fundiária em questão. Destacou que as questões orçamentárias, financeiras e de responsabilidade fiscal obstam a apresentação de um

cronograma e plano de ação com prazos rígidos e predeterminação de multa diária, tal como requerido na petição inicial. Alegou que o Incra encontra-se a operar nos limites de sua capacidade, sendo-lhe aplicável o princípio da reserva do possível. Asseverou que os pedidos formulados pelo Ministério Público Federal, ao impor prazos e prioridades que demandam o redirecionamento de recursos humanos da Autarquia, configura ingerência indevida na esfera de competência do gestor público, encontrando óbice na orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 da repercussão geral, que veda a substituição, pelo Judiciário, das escolhas administrativas legítimas, salvo em caso de omissão inconstitucional comprovada. Pontuou que restaram descaracterizados os requisitos para concessão de tutela provisória de urgência, bem como que mostra-se descabida a condenação pelos danos morais coletivos. Em atenção ao princípio da eventualidade, caso julgado procedente o pedido de condenação por dano moral coletivo, que o valor da indenização seja fixado em termos razoáveis. Postulou, ainda, que o pedido de fixação de multa contra o INCRA, no caso de desrespeitado os prazos fixados pelo juízo, não deve ser acatado, notadamente no atual cenário de severas restrições orçamentárias, considerando que irá onerar ainda mais a atuação da autarquia e, conseqüentemente, causar maiores reduções no orçamento destinado às ações finalísticas, incluindo a regularização de terras de comunidades de remanescentes de quilombos.

O INCRA requereu, ao final, o seguinte: "a) a manutenção do indeferimento do pedido de tutela provisória de urgência também na sentença a ser proferida neste feito; b) a total improcedência de todos os pedidos formulados na inicial, na forma do art. 487, inciso I, do CPC; c) subsidiariamente, no caso de deferimento da liminar ou de procedência do pedido, seja excluída a imposição de multa ou outra medida coercitiva contra a autarquia, diante da escassez de recursos públicos operacionais e orçamentários; d) subsidiariamente, caso deferidos os danos morais coletivos, que seu valor global não ultrapasse a quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a serem revertidos em serviços em prol da comunidade quilombola."

No evento 37, o Ministério Público Federal comunicou a interposição do agravo de instrumento n. 6006016-82.2025.4.06.0000 em face da decisão registrada aos 22/05/2025 (evento 24), por meio da qual foi indeferida a tutela provisória de urgência requerida. Na oportunidade, nos termos das razões do agravo (evento 38), requereu a reconsideração da decisão agravada.

Posteriormente, aos 02/09/2025, foi proferida sentença de parcial procedência dos pedidos ministeriais (evento 42), cujo dispositivo segue transcrito:

"Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos, resolvendo o mérito da demanda, nos termos do art. 487, I, do CPC, para condenar os réus a apresentarem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, cronograma que compreenda todas as etapas tendentes a concluir o Processo Administrativo n. 54710.004815/2017-9, com a consequente identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da área

ocupada pela Comunidade Quilombola de Campo Alegre, localizada no Município de Jequitibá/MG, em prazo não superior a 12 (doze) meses.

Pelos fundamentos antes mencionados, com fulcro no art. 300 do CPC, **concedo a tutela antecipada** para determinar aos réus que, independentemente do trânsito em julgado ou da interposição de recursos, providencie o andamento do processo administrativo, nos termos acima, contados os prazos da intimação desta sentença.

Para o caso de descumprimento da obrigação de fazer, **fixo a multa diária** de R\$ 1.000,00 (um mil reais), até o limite de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sem prejuízo de eventual elevação desta.

Comunique-se ao relator do agravo de instrumento n.º 6006016-82.2025.4.06.0000, acerca da prolação da presente sentença.

Sem custas e honorários, nos termos do art. 18 da Lei 7.347/85.

Dispensada a remessa necessária (art. 496, §4º, II, do CPC).

Após o trânsito em julgado, intimadas as partes, não havendo requerimentos, arquivem-se os autos com baixa.

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

A r. sentença objeto de apelação traz importantes fundamentos ao reconhecimento de direitos de natureza fundiária da Comunidade Quilombola de Campo Alegre, e reflete o elevado senso de Justiça do douto Magistrado que a proferiu. Todavia, parece ao subscritor sejam merecedores de reforma os pontos correspondentes ao indeferimento dos pedidos formulados inicialmente pelo Ministério Público Federal, atinentes especificamente à:

- **provisão de verbas orçamentárias necessárias** para a realização, por seus órgãos e autarquias, em especial o INCRA, dos atos materiais necessários à consecução da conclusão do Processo Administrativo n.º 54710.004815/2017-91, mediante previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo a União, ainda, abster-se de reduzir tais verbas ou contingenciá-las; e

- condenação da União e do INCRA em obrigação solidária correspondente ao pagamento de **indenização a título de danos morais coletivos**, em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), devendo o valor apurado ser aplicado em ações ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo em análise, conforme projetos a serem propostos pela comunidade, com acompanhamento do MPF.

São esses os dois pontos que constituem objeto do efeito devolutivo da presente apelação.

2. Tempestividade e cabimento do recurso

Além de presentes os demais requisitos e pressupostos recursais – a presente apelação é o recurso cabível e adequado, conforme disposto no artigo 1.009 do CPC, interposto contra decisão recorrível, por parte legítima e sucumbente –, verifica-se que o recurso é tempestivo.

O artigo 1.009 do Código de Processo Civil prevê o prazo de 15 (quinze) dias úteis para sua interposição e, sendo aplicável ao apelante o disposto no artigo 180 do mesmo diploma legal, que lhe assegura prazo em dobro para recorrer, perfaz-se, no caso, o prazo total de 30 (trinta) dias úteis.

Verifica-se que foi expedida intimação da sentença ao Ministério Público Federal no dia 02/09/2025 (evento 43).

Sobreveio a oposição, pelo INCRA, dos embargos de declaração de evento 48.

O MPF apresentou contrarrazões aos embargos de declaração (evento 52) e foi proferida, aos 13/10/2025, sentença (evento 59) que rejeitou os aclaratórios, tendo o MPF sido intimado aos 15/11/2025.

Nos termos do art. 1026, *caput*, do CPC, os embargos de declaração interrompem o prazo para interposição de recurso.

Em tal contexto, a contagem do prazo para interposição do recurso de apelação inicia-se em **26/11/2025**, incidindo a suspensão de prazos prevista no art. 220 do CPC (20 de dezembro a 20 de janeiro).

Assim, considerado o feriado de 08/12/2025, o *dies ad quem* é **05 de fevereiro de 2026**.

Portanto, é tempestivo o presente recurso, conforme indicado no evento 61 dos presentes autos.

3. Razões de apelação

A omissão injustificada ou desproporcional na efetivação de direitos fundamentais é suficiente para a intervenção do Poder Judiciário em temas da esfera de competência da Administração Pública.

No caso, a omissão da Administração Pública se caracterizou por atos administrativos que sofrem reiterados atrasos e por providências nunca concluídas, situação que, embora reconhecida na r. sentença, não recebeu, com a devida vênia, os consectários desdobramentos.

3.1. Princípio da dignidade da pessoa humana. Inescusável omissão estatal. Possibilidade de condenação da União na obrigação de prover as verbas orçamentárias necessárias à conclusão do processo administrativo

O MM. Juízo julgou parcialmente procedentes os pedidos da presente ação civil pública, tendo consignado que "é inviável a condenação da União a prover verbas orçamentárias específicas para a execução de determinado ato administrativo ou execução de política pública."

Ocorre que, como demonstrado quando do ajuizamento da demanda, há longa e renitente omissão dos apelados, como a instrução processual deixou cabalmente comprovado. Disso decorre que a mora administrativa em conferir andamento ao **Processo Administrativo n.º 54710.004815/2017-91**, que tramita há mais de 8 (oito) anos, deve ser purgada.

Ao contrário do que entende o eminente julgador, doutrina e jurisprudência são pacíficos no entendimento de que, em casos em que situações excepcionais estejam demonstradas, pode o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas, sem que isso de forma alguma signifique que se esteja a invadir as razões de conveniência e oportunidade que compõem a esfera de discricionariedade da Administração Pública, nem tampouco afronta à reserva do possível. Nesse sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS. OMISSÃO ESTATAL. DIREITOS ESSENCIAIS INCLUSOS NO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL.

1. O STJ tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social - principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.

2. O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a "inescusável omissão estatal" na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial.

3. O Pretório Excelso consolidou o posicionamento de ser lícito ao Poder Judiciário "determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes" (AI 739.151 AgR, Rel. Ministra Rosa Weber, DJe 11/6/2014, e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 10/4/2012). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1304269/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 20/10/2017). G.n.

Na mesma linha, o seguinte julgado do e. TRF da 1ª Região:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALTO TROMBETAS – PA. ART. 68 DO ADCT. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCESSO NO ÂMBITO DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (CCAF) HÁ MAIS DE OITO ANOS POR CONTA DE ALEGADA SOBREPOSIÇÃO DA TERRA REIVINDICADA SOBRE ÁREA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. MORA ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. ART. 5º, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 8º DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. MULTA COMINATÓRIA DIÁRIA (ASTREINTES). REDUÇÃO. ALTERAÇÃO DO TERMO INICIAL.

IV – A pretensão do Ministério Público dirigida ao Poder Judiciário em matéria de ordem administrativa do Poder Executivo não viola o princípio da separação dos poderes, se realizada nos limites da atuação constitucionalmente reservada ao Judiciário e ao Ministério Público. Máxime porque “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o exame da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não viola o princípio da separação de Poderes.” (ARE 905257 AgR, Relatora: Min. ROSA WEBER, 1ª Turma, DJe 24-02-2016). Noutras palavras, “O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários não viola o princípio constitucional da separação dos poderes. Precedente: AI 777.502-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 25/10/2010.” (ARE 736887 AgR, Relator: Min. LUIZ FUX, 1ª Turma, DJe 22- 05-2014). (APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO N. 0004405-91.2013.4.01.3902/PA. RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN). G.n.

Dessa forma, a fixação, pelo Poder Judiciário, de forma e prazo para apresentação e cumprimento do cronograma pleiteado, de maneira alguma pode ser compreendida como invasão da esfera reservada à Administração Pública. Note-se que, como bem posto no acórdão do STJ acima transcrito, o "controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a 'inescusável omissão estatal' na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de **mínimo existencial**."

Ora, para uma comunidade quilombola (como, ademais, para as comunidades tradicionais em geral), o território tradicional é pressuposto da própria reprodução sociocultural da comunidade, coletivamente considerada, sendo indene de dúvidas, portanto, que o território quilombola integra o mínimo existencial dos integrantes dessa

coletividade.

Não se há falar, ainda, em afronta à reserva do possível, uma vez que a definição de um prazo para que o INCRA execute e conclua procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território quilombola da Comunidade Quilombola de Campo Alegre – tal como postulado na inicial da presente ação civil pública – não exigiria aporte de grandes recursos materiais e financeiros.

De outra forma, a fixação dos prazos pelo Poder Judiciário representaria uma decisão passível de ser executada e cumprida, com critérios objetivos, alcançáveis e claros.

Sobre isso, cumpre ressaltar a possibilidade de o Poder Judiciário fixar prazo para cumprimento de obrigação de fazer pela Administração Pública. Nesse sentido:

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

1. A União é litisconsorte necessária do INCRA nas causas em que se discute a posse e a demarcação de terras quilombolas. 2. A proteção e a inclusão dos variados grupos étnicos que compõem a comunhão nacional, os quais, por uma série de circunstâncias da história, encontram-se em uma posição social extremamente fragilizada, reveste-se em uma das preocupações fundamentais da Constituição de 1988 restando, especificamente em relação às comunidades quilombolas, previsto no art. 68 do ADCT que "Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos". 3. Os procedimentos subsequentes à concretização da titulação forma previstos no Decreto nº 4.887/2003, que disciplinou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, e transferiu ao INCRA a competência para a sua efetivação e, nos termos da IN INCRA nº 57/2009, a finalização e concreção da titulação do território quilombola depende da superação de 21 etapas. 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). G.n.

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALTO TROMBETAS – PA. ART. 68 DO ADCT. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCESSO NO ÂMBITO DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (CCAF) HÁ MAIS DE OITO ANOS POR CONTA DE ALEGADA SOBREPOSIÇÃO DA TERRA REIVINDICADA SOBRE ÁREA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. MORA ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. ART. 5º, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 8º DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. MULTA COMINATÓRIA DIÁRIA (ASTREINTES). REDUÇÃO. ALTERAÇÃO DO TERMO INICIAL. 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”. (HC 83773, Relator: Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ 06-11-2006 PP-00049). (APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO N. 0004405-91.2013.4.01.3902/PA. RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, 16/05/2016). G.n.

O direito dos remanescentes de quilombos à propriedade definitiva de suas terras foi estabelecido com a promulgação da Constituição da República de 1988. Passados mais de 37 anos, não foi efetivado o direito fundamental reconhecido no texto constitucional.

Como se todo esse cenário ainda não fosse suficiente, a atuação do Estado brasileiro sofre atualmente abrupta interrupção. De 2010 a 2015 o número de publicações de RTIDs e de Portarias de Reconhecimento já vinha em vertiginosa desaceleração, pois em 2010 foram publicados 27 RTIDs e 10 Portarias, enquanto em 2015 – ano que o INCRA tinha como orçamento de indenização de territórios quilombolas o valor de R\$ 14.382.238 – foram publicados 12 RTIDs e 1 Portaria.

Desse modo, verifica-se que há anos os direitos territoriais quilombolas vêm sendo vulnerados pela mora e inércia do INCRA, não podendo a crise financeira que o país atravessa ser o único aspecto a ser sopesado. Com efeito, ainda que o orçamento atual da instituição inviabilize a continuidade dos procedimentos, preciso ter claro que se trata de uma (anti)política pública, declarada e deliberada.

Tal o contexto, é imprescindível que, no caso em tela, seja fixado pela Justiça Federal um cronograma para que o INCRA execute e conclua o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território quilombola da Comunidade Campo Alegre, tal como postulado na inicial da presente ação civil pública.

O direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos, ao reconhecimento da propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, não é favor, pois constitui um direito fundamental, estabelecido no art. 68 do ADCT, ao qual corresponde um dever estatal.

A definição de tal cronograma pelo Poder Judiciário também se justifica diante da violação ao princípio da razoável do processo, que o artigo 5º, LXXVIII, da Constituição da República assegura também no âmbito administrativo. A inobservância de tal garantia constitucional é por si só motivo suficiente para a fixação de balizas temporais pela Justiça Federal, dada a excepcionalidade da situação verificada no caso vertente, de modo a tornar efetivo o direito constitucional da comunidade quilombola de Campo Alegre.

3.2. Do dano moral coletivo

Na r. sentença ora objeto de apelação, foi julgado improcedente o pedido de que os réus sejam condenados ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, aos seguintes fundamentos:

"[...] Embora os remanescentes de quilombolas sejam especialmente protegidos pelo ordenamento jurídico e a sua terra seja de interesse jurídico

para preservação da identidade, história, cultura e memória do povo brasileiro, o reconhecimento dos direitos da comunidade depende dos meandros inerentes às complexidades do processo de identificação, reconhecimento, demarcação e titulação das áreas.

Nos termos do art. 2º do Decreto n.º 4.887/2003, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas. Por tal razão, dentre os procedimentos do processo administrativo, previstos na IN INCRA n. 57/2009 está incluída, dentre outros, a elaboração de relatório antropológico de caracterização histórica e sociocultural, com amplo rol de requisitos a serem observados. Inclui-se: a identificação e censo de ocupantes; o cadastramento das famílias; a análise interdisciplinar e multissetorial; o levantamento de eventuais ocupantes não-quilombolas; entre outras questões.

Assim, sem lastro suficiente para comprovar a caracterização desse grupo, seu território e, por conseguinte, a sua relevância para a sociedade como um todo, é inviável se falar em ofensa a direito coletivo nesse momento.

Destarte, é incabível o dano moral coletivo pela simples mora administrativa decorrente de falhas sistêmicas dos órgãos e entidades da União, como no presente caso.

Nesse sentido, o julgamento da AC 1001770-87.2017.4.01.3803, Rel. Monica Sifuentes, conforme ementa acima transcrita.

Por fim, a destinação pedida para a indenização (projetos na comunidade afetada) destoam da expressa previsão legal contida no art. 13 da Lei n. 7.347/85, que impõe o direcionamento dos valores decorrentes de condenação em dinheiro a fundo próprio (Fundo de Defesa de Direitos Difusos), regulamentado pelo Decreto n 1.306/94. Transcrevo o dispositivo legal:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Portanto, embora reconhecendo a importância da regularização fundiária da comunidade quilombola em questão, a condenação em danos morais coletivos se mostra inviável no presente caso."

O que deve ser ressaltado, porém, é que a escassa destinação de recursos públicos é consequência de uma opção de determinada gestão administrativa, da qual se originaram as limitações orçamentárias apontadas nos autos, de modo que não é possível utilizar essa restrição de recursos para permitir que o Estado brasileiro siga descumprindo a Constituição.

É incontroversa a morosidade dos apelados em ultimar o processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do

território quilombola da comunidade quilombola Campo Alegre. Desse quadro advêm, como demonstrado nos autos, danos variados ao patrimônio imaterial da comunidade quilombola, que tem sido privada de acesso a fundamentais direitos territoriais, de moradia e dignidade.

Como visto, desde 2017, portanto há mais de 8 anos, o Processo Administrativo nº 54710.004815/2017-9 tramita no INCRA, sem que se tenha avançado para sua conclusão.

Nesse sentido, é notório que as circunstâncias narradas nos autos causaram à comunidade mais do que meros aborrecimentos ou desconfortos, pois o ato transgressor foi de razoável significância e transbordou os limites da tolerabilidade; grave o suficiente para produzir verdadeiro sofrimento e inquietude à comunidade, o que lhe acarretou, decerto, insegurança e angústia.

Note-se que restou plenamente comprovada nos autos a excessiva e injustificada omissão por parte do INCRA e da União em concluir, em prazo razoável, o procedimento de regularização fundiária do território da Comunidade Quilombola Campo Alegre.

A demora na condução dos procedimentos dessa natureza é ofensiva aos princípios da Administração Pública, mormente os da eficiência e da legalidade, com grave comprometimento do direito fundamental à duração razoável do processo administrativo, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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.

Logo, a eternização de qualquer processo de regularização fundiária ou similar dá-se à margem da Constituição da República. Mas não só. Essa situação de alongada mora administrativa também viola a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece o seguinte:

PARTE II – TERRA

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou

territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de território, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 14

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.

É notório que processos dessa natureza se desenvolvem mediante a prática de atos complexos, que demandam custos e mão de obra especializada. Não podem, contudo, esses elementos procedimentais que norteiam o procedimento ser utilizados como obstáculos intransponíveis, a justificar a ineficiência - ou mesmo ausência - da atuação do Poder Público na garantia de direitos fundamentais.

Nesse ponto, merece destaque importante 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.

O eminente 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 **condenou o INCRA e a União ao pagamento de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a título de danos morais coletivos**, conforme ementa abaixo:

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 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 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 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 8 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 depararam com a situação de completo abandono estatal, que ao fim de tantos anos não se dignou nem mesmo a finalizar o processo de demarcação de suas terras.

Os quilombolas foram, assim, vítimas claras do descaso estatal, que indubitavelmente vem agredindo o patrimônio moral coletivo da comunidade de remanescentes do Quilombo Campo Alegre.

Assim, 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 Campo Alegre 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 do *quantum* da verba indenizatória por dano moral de caráter coletivo, não se pode olvidar da natureza do interesse que o instituto visa a proteger, bem como a função que exerce no sistema afeto à tutela coletiva.

No que se refere à eventual destinação do valor para o Fundo dos Direitos Difusos (FDD), sabe-se que, na prática, nada representará, concretamente, para a comunidade quilombola Campo Alegre, que teve seus direitos violados em função da alargadíssima mora na regularização de seu território.

De fato, o valor a ser revertido ao FDD será, quando muito, aplicado em outras políticas públicas, ou, mais provavelmente, será contingenciado juntamente com os usuais contingenciamentos dos recursos que guarnecem esse fundo, cujas finalidades, como se sabe, infelizmente não têm sido nem de longe alcançadas.

Daí haver-se postulado, na petição inicial, a destinação da indenização em ações ambientais e sociais a serem realizadas no território quilombola da comunidade de Campo Alegre, conforme projetos a serem propostos pela própria comunidade, de maneira consentânea com a principiologia adotada na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho. É o que, com o devido respeito, também se requer no presente recurso.

No tema, o entendimento jurisprudencial é no sentido de que:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALTO TROMBETAS – PA. ART. 68 DO ADCT. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCESSO NO ÂMBITO DA CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (CCAF) HÁ MAIS DE OITO ANOS POR CONTA DE ALEGADA SOBREPOSIÇÃO DA TERRA REIVINDICADA SOBRE ÁREA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. MORA ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. ART. 5º, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 8º DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. MULTA TERMO INICIAL. VIII - Na hipótese de ação ou omissão do Poder Público que, do ponto de vista jurídico, agride injustificadamente interesses e valores abstratos da comunidade quilombola em razão da mora administrativa para a titulação das terras de Alto Trombetas - PA, reivindicadas nos termos do art. 68 do ADCT, fica configurado o dano moral coletivo instado como mecanismo de repreensão à violação do patrimônio deontológico, decorrente de ofensas que ultrapassam os limites toleráveis pelos institutos que regem os haveres coletivos. A propósito, “O dano moral coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, pois tal comprovação, embora possível na esfera individual, torna-se inaplicável quando se cuida de interesses difusos e coletivos. Nesse sentido: REsp 1.410.698/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 30/06/2015; REsp 1.057.274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 26/02/2010.” (REsp 1509923/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/10/2015, DJe 22/10/2015). IX - Ao quantificar a indenização por dano moral o julgador deve atuar com razoabilidade, observando o caráter indenizatório e sancionatório de modo a compensar o abalo suportado, sem caracterizar enriquecimento ilícito. Ou seja, “... a indenização a esse título deve ser fixada em termos razoáveis, não se justificando que a reparação venha a

constituir-se em enriquecimento indevido, com manifestos abusos e exageros, devendo o arbitramento operar com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa e ao porte econômico das partes, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e pela jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e do bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso.” (REsp 245727/SE, Rel. Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, 4ª Turma, DJ 05/06/2000 p. 174). X - O choque e a perturbação sofridos pelas comunidades remanescentes de quilombos em decorrência da injustificada mora administrativa no trato dos procedimentos que visam titularização da propriedade quilombola, abalam a moral coletiva e ensejam reparação pela via de indenização pecuniária. Assim, no caso concreto, o montante de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), fixado na sentença recorrida, é suficiente para valorar a dor moral, tendo presente que “A indenização por dano moral não é preço matemático, mas compensação parcial, aproximativa, pela dor injustamente provocada” (REsp 617.131/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª Turma, DJe 25/11/2009). (Apelação/Reexame Necessário nº 0004405-91.2013.4.01.3902/PA, Rel. Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, 6ª Turma, 17/04/2017). G.n.

Especificamente em relação a danos morais coletivamente sofridos por comunidade quilombola, deve ser destacado importante julgado do e. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. 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. DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO. FIXAÇÃO 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 ocupados 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 e da Fundação Cultural Palmares – FCP 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 - A responsabilidade civil imputada ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, da CF), impondo-se o dever de indenizar quando houver dano ao patrimônio de outrem e nexo causal entre o dano e o comportamento do preposto.

V – Nesse sentido, a inteligência jurisprudencial de nossos tribunais firmouse, no sentido da "possibilidade de indenização por dano moral está prevista no art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, não havendo restrição da violação à esfera individual. A evolução da sociedade e da legislação têm levado a doutrina e a jurisprudência a entender que, quando são atingidos valores e interesses fundamentais de um grupo, não há como negar a essa coletividade a defesa do seu patrimônio imaterial" e de que "o dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa" (REsp 1397870/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2014, DJe 10/12/2014). VI – No caso em exame, a inércia injustificada do Poder Público, no que tange à instauração de competente e oportuno procedimento de regularização fundiária da comunidade quilombola, atingindo, como um todo, os seus membros, caracteriza flagrante dano moral coletivo, diante da agressão injustificada aos seus interesses e valores abstratos dali decorrentes, a autorizar a pretendida reparação indenizatória.

VII - Relativamente à fixação do valor da indenização por danos morais coletivos, cumpre verificar que inexistente parâmetro legal definido para o seu arbitramento, devendo ser quantificado segundo os critérios de proporcionalidade, moderação e razoabilidade, submetidos ao prudente arbítrio judicial, com observância das peculiaridades inerentes aos fatos e circunstâncias que envolvem o caso concreto, bem assim em consonância com a função sancionatória e pedagógica da reparação. Dessa forma, reputasse razoável, na espécie, a fixação do valor da indenização por danos morais no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), em favor da comunidade quilombola descrita nos autos. VIII – Desprovimento dos recursos de apelação do INCRA e da Fundação Cultural Palmares – FCP. Provimento da apelação do Ministério Público Federal. Sentença reformada, em parte. (Autos nº 0024- 50.2015.4.01.3100/AP. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente.22/02/2018). G.n.

Tal o contexto, deve a comunidade quilombola Campo Alegre ser reparada pelo inequívoco abalo de seu patrimônio imaterial, condenando-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 ações ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescente do quilombo citado, conforme projetos a serem propostos pela própria comunidade.

4. Pedidos

Em vista do exposto, o **Ministério Público Federal** requer o conhecimento e o provimento da presente apelação, para que a r. sentença (evento 42) seja parcialmente reformada, de modo a que sejam julgados procedentes, também, os pedidos de:

- a) **condenação da União** na obrigação de prover as verbas orçamentárias necessárias para a realização, por seus órgãos e autarquias, em especial o INCRA, dos atos materiais necessários à consecução da conclusão do Processo Administrativo n. 54710.004815/2017-9, mediante o encaminhamento de previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo, ainda, abster-se, dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos direitos étnico-territoriais da comunidade quilombola Campo Alegre, de reduzir tais verbas ou contingenciá-las; e
- b) **condenação da União e do INCRA** em obrigação solidária correspondente ao pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), devendo o valor apurado ser aplicado em ações ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo em análise, conforme projetos a serem propostos pela comunidade, com acompanhamento do MPF.

Belo Horizonte, data da assinatura digital.

EDMUNDO ANTONIO DIAS NETTO JUNIOR
Procurador da República