



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_\_\_.<sup>a</sup>**  
**VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS**

Referência: **Inquérito Civil n.º 1.22.000.000271/2012-94**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República subscrito, com fundamento no art. n.º 129, incisos II e III, da Constituição da República e no art. 6.º, incisos VII, alíneas “c” e “d”, da Lei Complementar n.º 75/1993, vem propor a presente

***AÇÃO CIVIL PÚBLICA***  
**com PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

em face da **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 vinculada à Casa Civil da Presidência da República, 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: 30130-009, Belo Horizonte/MG ([pfeincra.mg@agu.gov.br](mailto:pfeincra.mg@agu.gov.br)), pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007  
Belo Horizonte/MG



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**I. DO 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 de Morro de Santo Antônio**, localizada no município de Itabira/MG.



Comunidade Quilombola Morro Santo Antônio  
(Extraídas da página da comunidade no Facebook)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007  
Belo Horizonte/MG



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A medida mostrou-se necessária diante da inércia dos requeridos em darem o adequado andamento e finalizarem em tempo razoável o processo de regularização fundiária n.º **54170.004336/2011-80**, que tramita há mais de 09 anos, desde 2011, ainda que tenha o constituinte originário, desde 1988 com a promulgação da atual Constituição (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 inação e desídia dos réus, eis que, após mais de 9 anos da emissão da **certidão de autorreconhecimento da comunidade** em questão - cuja atribuição é da Fundação Cultural Palmares - e passados já cerca de 10 anos desde a instauração do processo administrativo voltado à regularização fundiária do território da comunidade quilombola em tela (processo n.º **54170.004336/2011-80**), verifica-se que este vem tendo uma tramitação extremamente morosa, ou pior, quase estagnada.

Cumprido destacar que o atraso na realização de atos administrativos próprios, sem justificativas razoáveis ou escusáveis, com providências nunca concluídas e procedimentos insuficientes, podem caracterizar omissão da Administração, até porque sobre tais atos — administrativos — aplica-se o **princípio da eficiência**. E, afora isso, nunca é demais rememorar que embora as políticas sociais do Estado (*lato sensu*) devam ser efetivas, no caso das populações quilombolas brasileiras, o que se vê é a continuidade dessa deficiência e ineficiência histórica em sua implementação em escala razoável.

Nesta linha, importante destacar que não se afigura razoável - e nem juridicamente aceitável - que comunidades inteiras sejam frustradas do acesso a um direito constitucionalmente assegurado, em virtude de atrasos e omissões, equívocos ou outras escusas que não encontram justificativas éticas, morais e nem amparo no ordenamento

|                                                                                     |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|  | Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br>Belo Horizonte/MG |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

jurídico. Atrasos tão evidentes e inequívocos como o relatado na presente ação equivalem à negativa do direito, o qual deveria ser assegurado com base em princípios como da **eficiência (eficácia)** 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 Brasileira se comprometeu, entre elas, a Convenção n.º 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2002 e vigente desde 2003, com status de suprallegalidade (CR/88, art. 5.º, § 3.º). Tais omissões podem, como se vê, impor ao Estado Brasileiro condenações também internacionais, sobretudo se nosso próprio sistema jurídico/jurisdicional não apresentar soluções para o caso a tempo e a modo.

Quanto ao mais, a inação dos réus também **expõe a risco a memória e o patrimônio nacionais**, na medida em que ensejam a desagregação e desmobilização de importantes povos 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, de pontuar-se que reconhecimento das comunidades quilombolas e a titulação de suas terras são medidas que contribuem sobremaneira para a preservação dessas tradições, além de corresponderem ao atendimento de direitos sociais, coletivos e fundamentais de tais comunidades. E a riqueza cultural do povo brasileiro, sem dúvidas, 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 e autodeterminação de uma população historicamente explorada, esquecida e negligenciada pelo Estado Brasileiro. E são as terras atualmente ocupadas pelas comunidades quilombolas que garantem as respectivas reprodução física, social, econômica e cultural, sendo a política de regularização fundiária de Territórios Quilombolas de suma importância para a dignidade e garantia da continuidade de referidos grupos étnicos, inclusive, como dito, como "parte de uma reparação histórica" há muito negligenciada.

A situação é tão grave que, em recentes informações prestadas pelo próprio INCRA, no ano passado (2020), por meio do **OFÍCIO N.º 36337/2020/SR(06)MG-F/SR(06)MG/INCRA-INCRA**, foi reportada pela autarquia a

|  |                                                                                                        |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p align="center">Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br/>Belo Horizonte/MG</p> |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 que não estavam previstos no orçamento do INCRA para 2020 recursos para contratações de quaisquer naturezas, não havendo previsão para a continuidade dos trabalhos relativos à regularização fundiária do território da comunidade que se busca tutelar por meio desta Ação Civil Pública.

Na verdade, o INCRA chega ao cúmulo de responsabilizar as ações e condenações judicialmente impostas pelos atrasos na feitura dos RTIDs, ainda que tais procedimentos de titulação já estivessem sob os cuidados da autarquia desde a promulgação do Decreto n.º 4.887, em 2003. A autarquia olvida, completamente, o 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 jamais interviria dessa maneira em atos de ofício próprios daquela autarquia!

Cônsco dos meandros da Administração Pública, o MPF acompanhou os trâmites do processo administrativo, requisitando diligências e providências, sem obter sua solução ou, mesmo, alguma agilização, as quais normalmente são providenciadas por outros atores, como os órgãos atuantes nos respectivos estados e municípios onde se localizam as comunidades.

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. E como é a terra e o território que garantem a subsistência dessas pessoas e desses povos, assim como a proteção

|                                                                                     |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|  | Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br>Belo Horizonte/MG |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

dos diversos aspectos culturais próprios e diferenciados de seus agrupamentos, a titulação das ocupações servem tanto ao propósito de "garantir os meios e modos de vida" quanto à parcela importante - e também indisponível - da própria cultura nacional.

Por tais motivos, nada mais resta ao Ministério Público Federal senão levar os fatos ao controle do Poder Judiciário, a fim de obter a satisfação da obrigação positiva imprescindível ao aperfeiçoamento da previsão constitucional (dever inafastável).

## **II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:**

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

Estabelecida esta 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;

Do comando constitucional transcrito percebe-se que o constituinte originário encarregou o Ministério Público da relevante tarefa de defender os direitos e interesses coletivos, missão exercida, judicialmente, por meio de ação civil pública.

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:



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007

Belo Horizonte/MG

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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).

Do mesmo modo, os arts. 5.º e 6.º da LC n.º 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) inserem, dentre as funções do órgão, promover ações para a defesa de vários interesses, **entre os quais os sociais**, 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:



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

- 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 tradicional quilombola do **Morro Santo Antônio** de Itabira/MG, o direito à finalização, em tempo razoável, do 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 a forma de preservar o patrimônio material e imaterial construído, mantido e transmitido às futuras gerações por referidos agrupamentos, memória viva da história e da cultura de todo o povo brasileiro.

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

A legitimidade passiva *ad causam* da União decorre da sua competência para “*zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público*” (art. 23 da CF). 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 do ADCT), deve-se à União maior parcela de responsabilidade, pois é o ente que detém os meios técnicos e a capacidade econômica mais ampla entre os demais, bem como, tal responsabilidade diretamente, a partir do 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. Nesse

|  |                                                                                         |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br/>Belo Horizonte/MG</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|



# MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

noção insere-se o conceito de “*patrimônio cultural brasileiro*” (art. 216 da CF), cabendo ao Poder Público sua promoção e proteção, conforme consta do § 1.º do mencionado artigo.

Por vontade do Constituinte de 1988, 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 a 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 menos desfavorecidos*” (art. 23, X, da CF), sendo esta a exata 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 esta entidade é vinculada ao ente federativo, fazendo parte da administração pública indireta, **cabe à União prover os meios necessários para que o INCRA cumpra com 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 com a perspectiva do **princípio da razoável duração do processo**.

A esse respeito, colhe-se precedente do Eg. TRF da 3.ª Região, *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



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007

Belo Horizonte/MG



# MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

**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. (grifos destacados).

A jurisprudência do Colendo **Superior Tribunal de Justiça** não destoia:

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

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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. (grifos destacados).

Por fim, objetivando a concretude do Direito constitucionalmente protegido e assegurado, importante rememorar que o festejado 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 dispôs:

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 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,**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.** (Grifos destacados).

De se apontar, novamente, que o procedimento de regularização e titulação fundiárias está melhor estruturado na atuação conjunta de diversos órgãos federais vinculados à Administração Direta, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República, bem como à Administração Indireta, como o próprio INCRA e a Fundação Cultural Palmares.

**IV. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL:**

Conforme estatui o art. 109, I, da CR/88, é a Justiça Federal, por força de 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.

Nesse sentido, o art. 68 do ADCT da CR/88 determina o reconhecimento do

|                                                                                     |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|  | Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br>Belo Horizonte/MG |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

direito à titulação definitiva das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas, devendo a União, por óbvio, adotar as providências para tanto.

Assim, a sistemática surgida com a consagração de tal direito à regularização fundiária dos territórios quilombolas incluiu a Fundação Cultural Palmares (órgão federal ligado ao Ministério da Cultura) como responsável pela análise do "autorreconhecimento/autodefinição" encaminhada pela própria comunidade. Tal declaração é o primeiro ato em direção 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 Certidão de Autorreconhecimento. Também incumbiu ao INCRA a função de órgão investido dos deveres de concretizar o Direito dessas comunidades à terra "tradicional", conforme o já mencionado decreto regulamentador (Decreto n.º 4887/2003).

Ademais, a presença do Ministério Público Federal, por si só, já atrai a competência da Justiça Federal para julgamento do feito, por força do art. 109, I, da Constituição Federal, conforme entendimento pacificado no **E. 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 no **E. Supremo Tribunal Federal** (Agravo Regimental no Recurso Especial 822.816, julgado em 08/03/2016, e Recurso Extraordinário 840.002).

Pelo exposto, resta inconteste a competência da Justiça Federal para julgamento da causa, seja por força da aplicação direta do art. 109 da CF/88, seja em virtude da presença, pura e simples, do Ministério Público Federal no polo ativo da Ação, como orienta o mais recente entendimento jurisprudencial pátrio.

### V. DOS FATOS:

No ano de 2012, instaurou-se o Inquérito Civil em epígrafe com o objetivo de acompanhar o processo de regularização fundiária do território e o atendimento às demandas

|  |                                                                                         |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br/>Belo Horizonte/MG</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

por serviços e bens públicos da comunidade quilombola do **Morro de Santo Antônio**, localizada no município de **Itabira/MG**.

Com o objetivo de registrar o contexto e histórico da comunidade quilombola de Morro de Santo Antônio, a analista em perícia em Antropologia do Ministério Público da União, Beatriz Accioly, em visita à comunidade, apresentou o Relatório Técnico n.º 495/2019 (fls. 297/309).

Conforme apontado, a Comunidade Quilombola do **Morro de Santo Antônio** vive na zona rural do município de Itabira, a 110km da capital do estado, na região conhecida como Quadrilátero Ferrífero. O acesso à comunidade, localizada a 18km da sede, se dá por estrada de terra, aberta apenas na década de 1960. Antes, da abertura dessa estrada, o acesso ocorria apenas por trilhas o que limitava a chegada de pessoas de fora da comunidade. (...)

Ainda, segundo registrado pela perita do MPF, em decorrência do relevo e da predominância de pessoas negras morando na localidade, inicialmente, a comunidade era conhecida como "**Morro dos Crioulos**". Esse nome foi modificado na ocasião em que D. Candinha, uma senhora da Fazenda Estiva, doou um terreno para a construção da Igreja de Santo Antônio, bem como a imagem do santo. Assim, a comunidade passou a ser conhecida como Santo Antônio do Morro e, posteriormente, não se sabe o porquê, como Morro de Santo Antônio. Ainda hoje, os moradores identificam parte do território como sendo "patrimônio de Santo Antônio".

Em sua visita à comunidade, a perita ouviu lideranças e membros do quilombo e anotou o seguinte:

Rosemary conta que muitos saem de Morro de Santo Antônio para viver na sede de Itabira (...). Essa situação comum entre os quilombolas de Morro de Santo Antônio de saída para a cidade em busca de melhores condições de vida e oportunidades não é algo verificado apenas na atualidade. Nas primeiras décadas do século XX já era comum que meninas da comunidade fossem levadas "para trabalhar em casa de família" com o suposto benefício de terem acesso à educação formal. (...)

**Atualmente, o êxodo permanece pela falta de oportunidades de trabalho no local e dificuldade de manutenção das crianças e jovens na**



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007

Belo Horizonte/MG


**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

**escola, visto que não há escola em Morro de Santo Antônio e o transporte escolar para as escolas da sede é difícil.** O principal problema relaciona-se às condições da estrada que dá acesso à comunidade. Os moradores contam que, em dias de chuva, o transporte escolar não chega, sendo comum as crianças ficarem uma semana ou mais sem frequentar a escola por esse motivo.

Além da falta de manutenção adequada da via de acesso à comunidade, outros problemas **indicam uma falta de atenção dos órgãos públicos responsáveis pela prestação de serviços públicos.** Destaca-se a inexistência de saneamento básico e a ineficiência do serviço de iluminação pública e doméstica. (...)

A partir do auxílio e da orientação prestados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Governo de Minas Gerais, **a comunidade de Morro de Santo Antônio, que possuía uma associação comunitária desde 1986, constituiu uma associação quilombola no ano de 2010.** Posteriormente, **a associação quilombola também conseguiu o título de utilidade pública municipal e estadual.** De acordo com Vinicius, atual presidente da associação, as reuniões ocorrem uma vez por mês, na antiga escola da comunidade, e contam com a participação de vinte a trinta pessoas.(...)

Vinicius disse que, embora já tenha se empenhado muito na demanda por melhorias-para a comunidade frente aos órgãos públicos competentes, não vê uma resposta correspondente. (...) Todo o esforço de quem está à frente da associação quilombola não é, por sua vez, reconhecido pelos demais moradores Morro de Santo Antônio, uma vez que eles não identificam mudanças no contexto local. (...)

No que diz respeito diretamente ao interesse dos moradores de Morro de Santo Antônio na regularização fundiária do território quilombola. Vinicius avalia que, **embora acredite que a maioria dos moradores seja favorável, a ineficiência e morosidade das políticas voltadas para comunidades quilombolas desestimulam o engajamento das pessoas na causa. (grifou-se)**

Somado a esse contexto, conforme informado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), por meio do Ofício SEDESE/GAB n.º 172/2019, que

|  |                                                                                 |
|--|---------------------------------------------------------------------------------|
|  | Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br>Belo Horizonte/MG |
|--|---------------------------------------------------------------------------------|



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

encaminhou a Nota Técnica n.º 4/SEDPAC/SUBIR/2019, tem-se que:

1 - Quanto à regularização fundiária, existe no município a Coordenadoria Municipal de Igualdade Racial de Itabira, a qual chegou a visitar a Comunidade em 29/05/2016, juntamente com Superintendência de Povos e Comunidades Tradicionais. **Parte do território quilombola foi apropriado pela Companhia Vale do Rio Doce, havendo também moradores não quilombolas no local.** Informou a regulamentação do art. 6.º da Lei 21.147/2014 por meio da Resolução n.º 39/2018 a partir da 1.ª reunião da Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais, nos dias 23 e 24/04/2018, em Belo Horizonte (Casa de Direitos Humanos). Tal instrumento normativo conferiu à Subsecretária de Desenvolvimento Agrário instrumentos para a realização de relatórios técnicos de identificação e delimitação territorial (RTID) dos territórios tradicionais localizados em MG. *(grifou-se)*

Instada a se manifestar por meio do Ofício PRMG/PRDC/HMS n.º 3015/2020, a Companhia Vale do Rio Doce relatou que:

Estando, pois, na região há anos, **a Vale é proprietária de imóveis que se localizam próximos à Comunidade Morro do Santo Antônio** (doc. 2), mas que não dizem respeito a eventual apropriação de parte do suposto território quilombola, como equivocadamente alegado, mas não provado, na Nota Técnica n. 4/SEDPAC/SUBIR/2019 da SEDESE (fi. 311). (...)

Em que pese a autodenominação como comunidade quilombola, não se pode esquecer da **necessidade de reconhecimento da dominialidade da área em comum, ocupada apenas por quilombolas.** (...)

Outra conclusão não há que se chegar senão que, apesar da certidão de autodenominação de quilombolas, não há território definido e exclusivo de quilombo do Morro do Santo Antônio. (...)

O devido título à regularização fundiária e obtenção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação ("RTID") identificam e delimitam o território quilombola, sendo que no presente caso não se tem notícia de território quilombola a ser preservado.

**Não havendo regularização pelo INCRA, não há se falar em território o**



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

**quilombola.**

Nesse sentido, **torna-se extremamente difícil à Vale e a todos os terceiros verificar eventual apropriação de parte de um suposto território quilombola, pois esse não existe.** (...)

Diante de todo o exposto, informa a Vale que não se apropriou de suposto território quilombola, **pois território quilombola Morro de Santo Antônio não há** e que, conforme procedimento do INCRA, eventuais conflitos de interesses sobre a área serão dirimidos em fases seguintes à conclusão e publicação do RTID. *(grifou-se)*

Demais informações a respeito do quilombo de Morro de Santo Antônio pertinentes à sua identidade étnica, história e cultura podem ser também acessados através da matéria publicada em: <http://www.viladeutopia.com.br/viagem-na-memoria-do-tempo-no-quilombo-morro-de-santo-antonio/>.

No bojo do Inquérito Civil, o INCRA encaminhou comunicado ao MPF (OFÍCIO N.º 36337/2020/SR(06)MG-F/SR(06)MG/INCRA-INCRA) informando que o chamado Relatório Antropológico, uma das peças componentes do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), não pôde, até o momento, ser realizado, tendo em vista que nenhuma universidade demonstrou interesse em fazê-lo no caso da comunidade de Morro de Santo Antônio. O Instituto reiterou, ainda, que até o momento não foi possível ao Incra dar início à produção do RTID com vistas à regularização fundiária do território pleiteado por essa comunidade. O RTID, portanto, ainda precisaria ser composto por todas as suas peças:

- (I) relatório antropológico;
- (II) levantamento fundiário;
- (III) planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada;
- (IV) cadastramento das famílias remanescentes;
- (V) levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas estejam sobrepostas a determinados terrenos;
- (VI) parecer conclusivo da área técnica e jurídica.



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007

Belo Horizonte/MG



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em julho de 2020, novamente provocado a se manifestar a respeito do processo de regularização fundiária do território da Comunidade Quilombola Morro de Santo Antônio, o INCRA, por meio do OFÍCIO N.º 42892/2020/GABT.1/GABT/6AB/P/SEDE/INCRA-INCRA, informou que a matéria foi submetida à análise no âmbito da Diretoria de Governança Fundiária - DF e da Superintendência Regional do Incra em Minas Gerais - SR-06/MG. Em função disso, encaminhou o Despacho 645870, do qual se extrai:

A título de complementar o que já foi relatado sobre a questão, e tendo em vista a necessidade de prestar informações à própria SNPIR, esclarecemos que, para tratar da regularização fundiária do território eventualmente reivindicado pela comunidade quilombola Morro de Santo Antônio, foi instaurado no INCRA-MG o processo administrativo n.º 54170.004336/2011-80. **Até o momento não foi possível ao Incra dar início à produção do RTID com vistas à regularização fundiária do território pleiteado por essa comunidade. (...)**

A partir de 2019, devido ao aumento de decisões judiciais com obrigação de fazer, o Incra se viu obrigado a realocar recursos humanos e orçamentários para atendê-las, desmobilizando as equipes em atuação em diversos processos de regularização. Desta forma, **as sentenças judiciais passaram a integrar a prioridade máxima da autarquia ao lado da conclusão de RTIDs que já tenham relatório antropológico e outras peças iniciadas, e aberturas de novas frentes de trabalho ficaram impossibilitadas. (...)**

Em conformidade com os entendimentos mantidos até então pela Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas e pela Procuradoria Federal do INCRA/SEDE, tem-se viabilizado a contratação da elaboração das peças que compõem o RTID, sobretudo o Relatório Antropológico, por meio de pregão eletrônico e do estabelecimento de parcerias junto a Universidades. (...)

Até o presente momento, reiteramos que nenhuma universidade demonstrou interesse pelo caso da comunidade de Morro de Santo Antônio. (...)

**Concluindo, esclarecemos que o INCRA-MG dará ao caso da regularização fundiária da comunidade Morro de Santo Antônio a necessária atenção, assim que for oportunamente possível. (grifou-se)**



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Destaca-se que a Comunidade de **Morro de Santo Antônio** obteve certidão de autorreconhecimento como remanescente de comunidade quilombola, pela Fundação Cultural Palmares, em 2011, tendo sido a primeira do município a receber tal reconhecimento.

O processo administrativo do INCRA relativo à Comunidade de Morro de Santo Antônio data de 2011. Desde então, em que pese as informações do Instituto de que as providências cabíveis ao andamento da regularização fundiária do território pleiteado pela comunidade serão tomadas assim que possível, segundo as últimas informações prestadas pelo próprio INCRA (OFÍCIO N.º 42892/2020/GABT.1/GABT/6AB/P/SEDE/INCRA-INCRA), não foi concluída nenhuma etapa do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

Dessa forma, o INCRA permanece inerte na condução do referido processo, e não apresenta cronograma com prazos ou previsões, nem sequer provisório, para a conclusão da análise de eventuais contestações e recursos administrativos, em face do RTID, e da situação fundiária, e para a publicação da portaria de reconhecimento e declaração dos limites da terra quilombola, próximas etapas após a aprovação e publicação oficial do RTID.

É inegável que a mora na demarcação e titulação da área de remanescente de quilombos ocupada pela comunidade quilombola d e **Morro de Santo Antônio** contraria o postulado da segurança jurídica, **mormente quando se tem em vista que a notícia de que o território tradicionalmente ocupado pela Comunidade vêm sendo utilizado pela Companhia Vale do Rio Doce, a qual se vale justamente da morosidade do INCRA na confecção do RTID e da tomada das demais medidas para a regularização fundiária do território quilombola para justificar a ocupação de terrenos na região e, consequente, a permanência no território reivindicado pelo quilombo.** Demais disso, não se pode desconsiderar questões como discriminação racial, inclusive sistêmica, visualizável pelas condições precárias de sobrevivência e carência de serviços e bens essenciais de grande parte das comunidades quilombolas mineiras - o que não é diferente no Morro de Santo Antônio - , sobretudo se comparadas com as



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

condições de outras coletividades no mesmo município; questões envolvendo conflitos de terras e, também, intrusão de terras tradicionalmente utilizadas pela comunidade por pessoas alheias à sua tradição e contexto históricos, dentre outras.

Ressalta-se que **nada** se avançou desde a instauração do processo administrativo em 2011. Afinal, o RTID, conforme normas do próprio INCRA (art. 10 da Instrução Normativa INCRA Nº 57/2009) é composto pelos seguintes atos/procedimentos:

O RTID, devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos organizados da seguinte forma:

I - Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sócio-cultural da área identificada;

II- levantamento fundiário;

III - planta e memorial descritivo;

IV - cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos;

V - levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios; e

VI - parecer conclusivo da área técnica e jurídica sobre a proposta de área, considerando os estudos e documentos apresentados".

A omissão do INCRA diante do poder-dever de conduzir de modo assertivo e efetivo o processo administrativo que trata da área pleiteada pela comunidade quilombola do **Morro de Santo Antônio** fez-se cabalmente comprovada diante da recalcitrância da

|  |                                                                                         |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br/>Belo Horizonte/MG</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|


**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 inquérito civil em epígrafe que a mora na conclusão do citado processo realça, livre de dúvidas, a vulnerabilidade da população tradicional interessada, nomeadamente porque, até mesmo investimentos e verbas públicas destinadas a serviços essenciais em prol da comunidade restam prejudicados em decorrência da litigiosidade da área ocupada e da incerteza que paira sobre a respectiva titulação pelo quilombo.

Assim, tendo sido o procedimento de reconhecimento e regularização territorial da comunidade quilombola instaurado em 2011 e permanecendo ele até esta data sem conclusão ou, ao menos, previsão para tanto, entende-se não ser mais possível esperar. A reiterada negligência não possibilita outra solução que não a de buscar a atuação 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 quilombolas. É que esta, nos últimos anos tem esvaziado o orçamento do INCRA, mormente no que toca àquela parcela destinada à aquisição de terras. Conforme descrito na petição inicial da ADPF n.º 769, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2020, em razão do desmonte da Política Nacional de Reforma Agrária: *“quanto à ação de aquisição de novas terras, que é elemento central para a efetivação da reforma agrária, o valor empenhado para tal fim passou de R\$ 140,4 milhões no ano de 2017 para R\$ 21,1 milhões em 2019. Todavia, mesmo este valor sofreu nova e drástica redução em 2020, pois, até o mês de outubro deste ano, o valor empenhado foi de apenas R\$ 2,1 milhões”*. Situação semelhante se vê no caso do orçamento para a desapropriação das terras reivindicadas por comunidades quilombolas.

Em relação ao orçamento destinado às comunidades quilombolas, o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC elaborou a anexa Nota Técnica *"Orçamento Público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia Covid-19"* (disponível

|  |                                                                                 |
|--|---------------------------------------------------------------------------------|
|  | Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br>Belo Horizonte/MG |
|--|---------------------------------------------------------------------------------|



# MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT\\_Orcamento-Quilombolas\\_SET2020.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT_Orcamento-Quilombolas_SET2020.pdf)), na qual analisa a execução das competentes rubricas orçamentárias, demonstrando o respectivo decréscimo.

Ressalta-se, na referida Nota Técnica,

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

Mais adiante, aponta-se na Nota Técnica que:

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

Em 2013 a Ação 210Z chegou a ter R\$ 70 milhões autorizados e a 210Y alcançou seu máximo em 2014, com R\$ 8 milhões autorizados. No Brasil, menos de 7% dos territórios quilombolas estão titulados. **Ambas as ações deixaram de ter recursos a partir de 2016**, mesmo permanecendo como



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

missão do Programa 2034 no PPA 2016-2019.

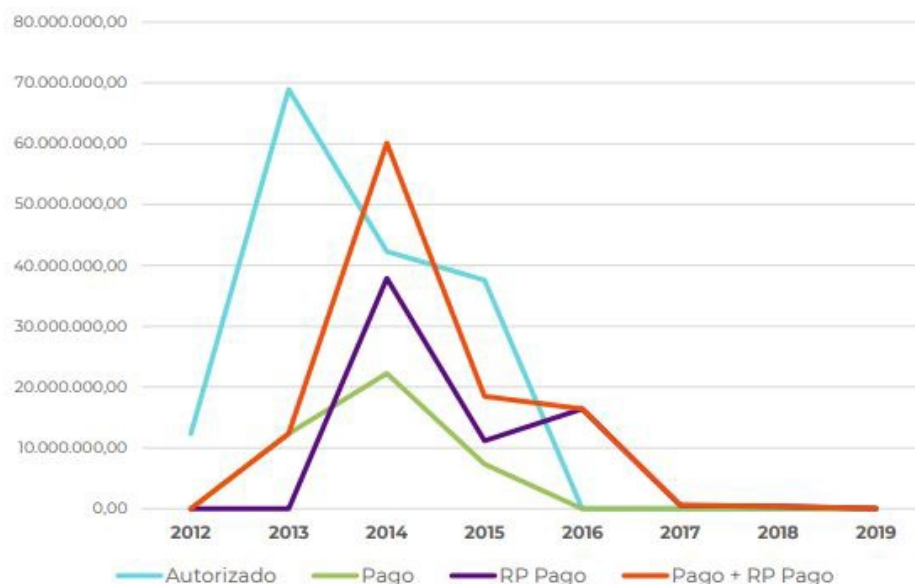
Em forma de gráfico, a situação pode ser assim visualizada:

**GRÁFICO 2**

**Execução do orçamento da ação 210Z:**

Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas  
 (2012 a 2019)

Valores em reais correntes



Fonte: Siga Brasil, fevereiro de 2020.  
 Elaboração: Inesc..

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

Importante pontuar que, conforme informações constantes de veículos como a Comissão Pró Índio de São Paulo e do periódico Amazônia Notícias e Informação, vê-se que:

|  |                                                                                                                   |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p align="center">Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br/>           Belo Horizonte/MG</p> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

As cerca de 17 mil famílias quilombolas que vivem em terras tituladas representam apenas 8%, das 214.000 famílias que a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) estima existirem no Brasil.", sendo que, dos procedimentos de demarcação quilombolas em tramitação no INCRA, "44% deles" foram abertos "(...) há mais de 10 anos. **A maior parte dos processos (85%) não conta sequer com o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), fase inicial que identifica os limites do território quilombola a ser titulado.** (<https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/desafios-para-titulacao-das-terras-quilombolas/>).

*Em 2019, foram expedidos apenas dois títulos: para os quilombos Invernada dos Negros, em Campos Novos (SC), e Invernada Paiol de Telha, em Reserva do Iguaçu (PR). Em 2020, não foi expedido nenhum. Além disso, o número de processos de titulação para territórios quilombolas abertos pelo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) despencou para o menor índice dos últimos dezessete anos. Dados da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas mostram que foram abertos 16 processos de titulação de quilombos em 2019. Entre janeiro e maio de 2020, apenas um. Os números são bem inferiores à média de 77 novas análises territoriais entre 2016 e 2018 (...), e apenas uma fração dos 148 processos anuais abertos pelo Incra entre 2004 e 2009 (...).*

*Segundo levantamento da Terra de Direitos, no atual ritmo, o país levaria 1.170 anos até que todos os processos abertos no Incra fossem concluídos. O cálculo não levava em conta a pandemia, que atrasou ainda mais o cronograma.*

(...)

***O apagão de titulações sob o governo (...) reforça um quadro histórico. Das 1.794 comunidades quilombolas sob análise no Incra de 2003 a 2020, apenas 46 foram tituladas, alcançando a garantia jurídica do território. Destas, 23 receberam títulos parciais. Outras centenas aguardam a retomada dos processos.***

Na tentativa de minimizar os efeitos da pandemia, foi aprovado no Congresso o Projeto de Lei (PL) nº 1.142/2020 que estabeleceu medidas de



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

apoio para povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais durante a pandemia. O PL, no entanto, recebeu dezesseis vetos (...), impedindo a inclusão de quilombolas no Programa Nacional de Reforma Agrária (PRNA) e dificultando seu acesso ao auxílio emergencial: “Veto de Bolsonaro obriga povos do campo a se arriscar nas cidades por auxílio emergencial”.

(...)

Por: Márcia Maria Cruz

Fonte: De Olho nos Ruralistas.  
[\(https://amazonia.org.br/2020/07/paralisacao-de-titulacoes-por-bolsonaro-dificulta-combate-a-covid-19-nos-quilombos/\)](https://amazonia.org.br/2020/07/paralisacao-de-titulacoes-por-bolsonaro-dificulta-combate-a-covid-19-nos-quilombos/).

## VI. DOS 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 eventual demarcação, reconhecimento e titulação da área pleiteada e ocupada pela Comunidade Quilombola de **Morro de Santo Antônio**, a ser implementada em prazo certo e determinado.

A proteção e a inclusão dos variados grupos étnicos que compõem a comunhão nacional, decorrem de sua posição social extremamente fragilizada, reconhecidas dentre as preocupações fundamentais da Constituição de 1988 (art. 3.º, IV), reconhecendo o Estado brasileiro como pluriétnico e multicultural (art. 215, CF/88).

A outorga do direito de propriedade aos remanescentes das comunidades quilombolas (a qual constitui instrumento de promoção da justiça social, haja vista serem seus beneficiários, na sua expressiva maioria, pessoas em situação de miserabilidade) é a garantia de subsistência desse povo e de sua cultura, de indiscutível relevo para a sociedade brasileira.

Nesse sentido, há que se destacar a interpretação teleológica do art. 68/ADCT, o qual não se limitou a ordenar ao Estado que adotasse as medidas necessárias à transferência



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007  
 Belo Horizonte/MG

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

da propriedade às comunidades étnicas em questão, mas conferiu diretamente aos remanescentes dos quilombos a titularidade do domínio sobre as terras tradicionalmente ocupadas; 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 surtir seus 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.

Conforme disposição do 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, *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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

certidão respectiva na forma do regulamento.

E 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 é fato que tal postulado comprovadamente vem sendo desonrado pelos réus.

Com efeito, em julgado bastante recente, o C. 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 - São Paulo).

**Na verdade, não se trata de mero descumprimento de prazos, mas de demora de anos. Se de um lado é correto dizer que para certas fases e atos não há prazo definido em norma, de outro não se pode concluir que se trata da emissão de um cheque em branco, que daria ao INCRA o poder potestativo de demorar mais de 09 anos para demarcar um território quilombola!**

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

Destaca-se a existência de mais de duas dezenas de procedimentos instaurados no âmbito desta Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais (capital) - e não é diversa a realidade no restante de Minas Gerais e do Brasil - que vêm durando longos anos, sem que tenha ocorrido avanço considerável no processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas.

Em hipóteses similares à presente, a jurisprudência tem fixado prazo para conclusão de processo administrativo. Em caso envolvendo terras quilombolas, decidiu o Eg. TRF 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.



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007  
Belo Horizonte/MG



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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. 3º, 4º e 5º), a concluírem, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da intimação desta decisão, o 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, § 5º). (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, na conveniência e oportunidade afetas ao crivo tão

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

somente 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 encerramento de etapa do procedimento administrativo e permitir 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 evidente**, 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. Pelo contrário!

Exatamente tendo em conta a ocorrência de situações como a narrada na presente ação que 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 testilha contempla um legítimo caso de silêncio administrativo (que é fato e não ato), nem por isso afastando 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 faz imperiosa a intervenção do Poder Judiciário, sob pena de a ilegalidade e a inconstitucionalidade perpetuarem-se indefinidamente sem qualquer possibilidade de reação por parte dos administrados, no caso, os integrantes da comunidade quilombola Morro de Santo Antônio.

De fato, tratando-se o pleito de obrigar o INCRA a concluir o processo tendente a demarcar e titular área ocupada por comunidade remanescente de quilombo, não se

|                                                                                     |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|  | Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br>Belo Horizonte/MG |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|



# MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

está a protagonizar ingerência indevida na discricionariedade que ocorre à Administração Pública, porquanto tal não implica em compelir a autarquia agrária a efetivamente reconhecer a terra sob litígio como sendo de titularidade de quem a ocupa.

De outro giro, ao forçar o INCRA a concluir os trabalhos a seu encargo relativamente ao território ocupado pela Comunidade Quilombola de Morro de Santo Antônio, 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 das terras 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. (Grifos destacados).

Fundamentado na excessiva demora da demarcação de terras dos índios

|  |                                                                                         |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br/>Belo Horizonte/MG</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Guarani, o Colendo 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 do Estado:

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.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

**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 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.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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. (Grifos destacados).

Cabe destacar, por indispensável, que o artigo 14 da **Convenção n.º 169 da OIT** assegura o direito à posse e titulação das áreas tradicionalmente ocupadas, *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, reverbera na potencialização da vulnerabilidade e hipossuficiência do povo tradicional interessado e, pela via reflexa, impacta o seu direito à existência digna.

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

Neste sentido, as provas documentais que instruem esta peça exordial demonstram a excessiva demora da demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade remanescente de quilombo de Morro de Santo Antônio, porquanto já passados mais de 09 anos que o procedimento administrativo correlato não foi concluído.

Dessa forma, outra conclusão não poderá ser, portanto, que a omissão dos réus



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007

Belo Horizonte/MG

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

ultrapassou os limites da razoabilidade, indicando a urgente necessidade da atuação jurisdicional na forma ora pretendida.

**VI.1. Do Dano Moral Coletivo:**

Consoante a redação do art. 37, § 6.º, da Constituição da República de 1988, as pessoas jurídicas de direito público respondem, de forma objetiva, pelos danos 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, ainda mais evidente 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 *sub judice*, o nexo de causalidade entre a ação omissiva do Estado e o dano à comunidade em questão, porquanto a omissão, que perdura mais de 09 anos desde a instauração do processo administrativo, tem impedido o exercício pleno dos direitos originários da comunidade Morro de Santo Antônio diante da ausência de titularidade das terras, e o pior, a comunidade vê o território por ela reivindicado ser turbado sem dispor de meios para a sua defesa.

Em se tratando de violação de interesses coletivos, a condenação por dano

|                                                                                     |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|  | Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br>Belo Horizonte/MG |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|



# MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 lugar, no caso do dano moral coletivo, a um sentimento de desapreço 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, recentemente o Egrégio STJ 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



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007

Belo Horizonte/MG

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

Não obstante a desnecessidade de demonstração do prejuízo, no presente caso, restou cabalmente provado o dano à comunidade, com o absurdo transcurso de mais de 09 anos sem que a União e o INCRA finalizem 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 a moral coletiva da comunidade de remanescentes de quilombo de Morro de Santo Antônio.

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 de Morro de Santo Antônio 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, Min.-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 objetiva compensar a coletividade, revertendo o valor pecuniário em favor de finalidade que a todos aproveita, como tem por fim punir aquele que, de forma ilícita, violou interesse



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007

Belo Horizonte/MG



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

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. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA:**

A **probabilidade do direito** e o **perigo de dano no caso concreto** estão amplamente documentados no processado que serve de base à inicial.

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 de **Morro de Santo Antônio** menospreza de modo ostensivo o direito à razoável duração do processo (**desde 2011 o Processo Administrativo n.º 54170.004336/2011-80 tramita perante a autarquia agrária e, mesmo a partir da instauração do Inquérito Civil em espede no ano de 2012, nada/pouco se avançou em termos de conclusão dos trabalhos**).

De outro lado, há que 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 de **Morro de Santo Antônio** tem atentado manifestamente contra o postulado da segurança jurídica, conforme já consignado.

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, frente ao manifesto prejuízo à comunidade tradicional envolvida e à sociedade como um todo.

Nesse sentido, cumpre transcrever trecho de recente decisão do TRF da 1.ª Região, da lavra do Exmo. Desembargador Souza Prudente, em sede de agravo de



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007  
Belo Horizonte/MG

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

## PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

instrumento interposto pelo MPF, deferindo 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 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. (grifos nossos)

No caso supramencionado, importante pontuar que a mora do INCRA era de



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007  
Belo Horizonte/MG

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

dois anos, tempo muito menor se comparado aos mais de 09 anos de espera da comunidade quilombola de **Morro de Santo Antônio**, foco da presente demanda.

Assim, com fundamento no **art. 12 da Lei n.º 7.347/85 c/c os arts. 300 e 303 do Código de Processo Civil, também com fulcro no poder geral de cautela deferido ao Juiz pelo art. 297 do mesmo diploma, requer-se o deferimento da medida liminar sem a oitiva dos réus para determiná-los a:**

- a) que iniciem as atividades de regularização do território quilombola da **Comunidade de Morro de Santo Antônio**, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias;
- b) deem andamento, em tempo razoável às seguintes fases do processo de n.º **54170.004336/2011-80** visando à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território reivindicado pela **Comunidade Quilombola do Morro de Santo Antônio**, 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 em questão;
- c) para garantir a efetividade da ordem, também em sede de tutela antecipatória, seja fixada **multa diária** a ser imposta ao INCRA por eventual descumprimento da decisão, a ser revertida em favor da **Comunidade Quilombola do Morro de Santo Antônio**.

**VIII. DOS PEDIDOS:**

Em vista do todo exposto, o **Ministério Público Federal**, pede e requer o quando segue:

- a) a **concessão da tutela provisória de urgência**, uma vez que presentes os pressupostos autorizadores, nos



Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007  
Belo Horizonte/MG



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

termos e para os fins expostos no tópico anterior.

**b) Após o deferimento da tutela provisória (antecipação de tutela), requer-se, no MÉRITO, seja julgada procedente a presente ação com:**

**b.1)** a condenação da União e o do INCRA a realizar todas as etapas tendentes a concluir o Processo Administrativo n.º **54170.004336/2011-80** com o consequente reconhecimento, demarcação e titulação da área ocupada pela **Comunidade Quilombola Morro de Santo Antônio**, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses;

**b.2)** 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 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 **Morro de Santo Antônio**, de reduzir tais verbas ou contingenciá-las;

**b.3)** a condenação da União e do INCRA à obrigação



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 remanescentes do quilombo Morro de Santo Antônio, conforme projetos a serem propostos pela comunidade e acatados pelo MPF;

c) a juntada aos autos de cópia do Inquérito Civil n.º 1.22.000.000271/2012-94, que acompanha a presente petição inicial;

d) 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 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 do réu, oitiva de testemunhas, realização de perícias e inspeções judiciais, dentre outros oportunamente especificados;

e) a intimação da **DEFENSORIA PÚBLICA DA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**UNIÃO, da Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais (N'GOLO), da Associação de Moradores do Quilombo de Morro de Santo Antônio, do Estado de Minas Gerais e do Município de Itabira para que, se o desejarem, integrem o polo ativo da presente demanda como litisconsortes.**

Dá-se 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, 6 de maio de 2021.

(assinatura eletrônica)

**HELDER MAGNO DA SILVA**  
**Procurador da República**



|                                                                                     |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|  | Av. Brasil, n.º 1.877, bairro Funcionários, CEP 30.140-007<br>Belo Horizonte/MG |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|