



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: Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova
Processo n.º 6063139-21.2024.4.06.3800/MG
Apelante: Ministério Público Federal
Apelados: União Federal e INCRA

RAZÕES DE APELAÇÃO

EGRÉGIO TRIBUNAL FEDERAL DA 6.^a REGIÃO,
COLENDIA TURMA,
EMINENTES JULGADORES

1. Relatório

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela provisória de urgência, em prol da comunidade do **Quilombo Bairro de Fátima**, via da qual o Ministério Público Federal requer o seguinte:

- a) a concessão da tutela provisória de urgência, diante da presença de seus pressupostos autorizadores, nos termos e para os fins expostos no tópico anterior;
- b) uma vez deferida a tutela provisória de urgência, seja, no mérito, após regular exercício do contraditório, julgada procedente a presente ação, de modo a:
 - b.1) condenar-se a União e o INCRA a realizarem todas as etapas tendentes

à conclusão do Processo Administrativo n.º 54170.002473/2008-84 com o consequente reconhecimento, demarcação e titulação do território ocupado pela comunidade do Quilombo Bairro de Fátima, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses;

b.2) condenar-se a União na obrigação de prover as verbas orçamentárias necessárias à realização, por seus órgãos e autarquias, especialmente o INCRA, dos atos materiais necessários à consecução dos objetivos apontados no item b.1, mediante a inserção de previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo, ainda, abster-se, dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos direitos étnico-territoriais da comunidade do Quilombo Bairro de Fátima, de reduzir tais verbas ou contingenciá-las;

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

Os requeridos foram intimados para se manifestarem, no prazo de 10 dias, acerca do pedido de tutela provisória de urgência formulado (evento 7).

O INCRA manifestou-se por meio da petição constante do evento 11, argumentando que o processo de regularização fundiária da comunidade quilombola Bairro de Fátima encontra-se em fase inicial, não tendo sido possível dar início à elaboração do RTID com vistas à regularização fundiária do território pleiteado por essa comunidade.

Alegou que não há registro de conflitos fundiários na área, de modo que não há que se falar em risco ou perigo de dano. Já no que se refere à fixação de prazo para elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), bem como prazo para a demarcação e a titulação do território reconhecido como de ocupação tradicional, alega a impossibilidade de fixação de prazos para implementação de políticas públicas, sob pena de invasão no mérito administrativo.

Arguiu a inadequação do pedido liminar, uma vez que, tanto na primeira fase (relacionada ao RTID), quanto na segunda (relacionada às desapropriações), há etapas a serem cumpridas que não dependem da atuação exclusiva da autarquia, de modo que a Superintendência Regional do INCRA em Minas Gerais tem procurado estabelecer parcerias com Universidades, órgãos estaduais e prefeituras municipais, por meio de acordos de cooperação técnica, termos de execução descentralizada ou convênios, em função da grande limitação de força de trabalho para atender a demanda de regularização fundiária. Também pontuou que Minas Gerais é o terceiro estado da federação em demanda por regularização fundiária de territórios quilombolas e, desde a publicação do Decreto 4.887/2003, a Superintendência Regional do INCRA já formalizou a abertura de mais de 260 processos

administrativos com vistas à regularização fundiária de territórios localizados em municípios de diversas regiões do estado.

Destacou, inclusive, que ainda não foi possível sequer dar início aos trabalhos para elaboração do RTID, bem como não ter condições de estabelecer, no momento, plano detalhado contendo as atividades e os prazos para a finalização do processo administrativo de regularização fundiária da comunidade quilombola Bairro de Fátima.

Em função dessa situação, informou que não há previsão de início dos trabalhos na comunidade quilombola do Bairro Fátima no ano de 2025, bem como que o planejamento das atividades foi realizado considerando as orientações do Ofício Circular Nº 1461/2024/DQ-INCRA, sendo prioritárias outras comunidades.

Requeru o INCRA, ainda, o indeferimento dos pedidos atinentes à tutela provisória de urgência.

A União, por meio da petição constante do evento 12, aderiu à manifestação apresentada pela autarquia fundiária (evento 11).

Por meio da decisão constante do evento 14, esse MM. Juízo Federal indeferiu o pedido de tutela provisória de urgência.

A União apresentou contestação por meio da petição constante do evento 20, tendo alegado, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva *ad causam*. No mérito, aduziu a ausência de mora injustificada imputável à União, considerando a multiplicidade de atos administrativos, as exigências legais e a necessária articulação entre distintos órgãos públicos, haja vista que os prazos demandados decorrem do cumprimento rigoroso das etapas previstas em norma e do respeito aos direitos de terceiros eventualmente atingidos. Reconheceu uma ausência de recursos financeiros, que porém impacta não apenas a política pública objeto da presente demanda, mas diversas outras políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais. Afirmou, também, inexistir fundamento para a condenação da União ao pagamento de indenização por danos morais coletivos e, subsidiariamente, que o valor pleiteado seja adequado a patamar compatível com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e modicidade. Sustentou, ainda, inexistir *periculum in mora* e *fumus boni iuris* para efeito de concessão de tutela de urgência. Requeru, em suma, o acolhimento das preliminares de ilegitimidade passiva da União, com sua exclusão do feito, bem como de inépcia da inicial, com seu conseqüente indeferimento, e, no mérito, a total improcedência dos pedidos.

Na petição constante do evento 23, o Ministério Público Federal comunicou nos autos a interposição de agravo de instrumento, conforme razões recursais constantes do evento 21.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – apresentou contestação (evento 24), tendo alegado, em suma: (i) a ausência de situação de risco iminente

ou conflito fundiário na área em questão; (ii) a inexistência de mora administrativa, diante da atuação compatível com as limitações técnicas e orçamentárias do órgão; (iii) o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 698 de Repercussão Geral, quanto à vedação da imposição judicial de prazos para implementação de políticas públicas; e (iv) o necessário respeito aos critérios objetivos de priorização técnica adotados pelo INCRA no âmbito da política de regularização fundiária de comunidades quilombolas.

Requeru, ao final, seja julgada totalmente improcedente a presente ação civil pública, com a conseqüente preservação da autonomia técnica e administrativa da autarquia fundiária na condução das políticas públicas sob sua responsabilidade.

O Ministério Público Federal apresentou impugnação às contestações apresentadas pela União (evento 20) e pelo INCRA (evento 24), conforme petição constante de evento 30.

Por meio da decisão constante do evento 32, esse MM. deu por encerrada a instrução processual e determinou a abertura de vista às partes, em prazo comum, para apresentação de alegações finais e, após, fossem os autos conclusos para sentença.

O INCRA apresentou alegações finais por meio da petição constante do evento 36, oportunidade em que reiterou os termos de sua contestação e requereu "a improcedência de todos os pedidos autorais, considerando que o MPF não comprovou a ocorrência de mora administrativa infundada que justifique a intervenção do Poder Judiciário na execução da política pública de regularização fundiária quilombola." Alegou que "o INCRA demonstrou a existência de vários fatos impeditivos do direito alegado na inicial, tais como a existência de outras comunidades quilombolas com maior prioridade administrativa, limitações orçamentárias e operacionais, complexidade do procedimento administrativo de regularização quilombola e completa inviabilidade prática dos prazos propostos pelo MPF para a conclusão do procedimento objeto deste feito."

A União, por vez, apresentou contestação por meio da petição constante do evento 37, tendo reiterado os termos de sua contestação, em especial com relação à sua alegada ilegitimidade, requerendo ainda a improcedência dos pedidos autorais.

O Ministério Público Federal apresentou alegações finais por meio da petição constante do evento 42, em que requereu fossem refutadas as preliminares arguidas pelos requeridos, julgando-se integralmente procedentes os pedidos autorais.

Posteriormente, foi proferida doutra sentença, sob evento 43, julgando parcialmente procedentes os pedidos ministeriais, conforme dispositivo a seguir transcrito:

"Ante o exposto, **REJEITO** a preliminar de ilegitimidade passiva da União Federal, e, no mérito, com fundamento no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos formulados na presente Ação Civil Pública, para **CONDENAR** a **UNIÃO**

FEDERAL e o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) a:

a. **REALIZAR** todas as etapas tendentes a concluir o Processo Administrativo n.º 54170.002473/2008-84, visando à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território reivindicado pela Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima, em Ponte Nova/MG, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses, e

b. **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 "a", mediante a inserção de previsões nas leis orçamentárias, devendo, ainda, abster-se, dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos direitos étnico-territoriais da Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima, de reduzir tais verbas ou contingenciá-las.

INDEFIRO o pedido de concessão da tutela provisória de urgência, bem como a fixação de multa diária (astreintes), nos termos da fundamentação.

JULGO IMPROCEDENTE o pedido de condenação da União Federal e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ao pagamento de indenização a título de danos morais coletivos."

O Ministério Público Federal, por discordar parcialmente dos fundamentos contidos na r. sentença, apresenta razões recursais nos termos que seguem.

2. Razões de apelação

2.1. Do dano moral coletivo

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

O Ministério Público Federal postulou a condenação solidária da União e do INCRA ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, em montante não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a ser revertido em ações ambientais e sociais em benefício da comunidade.

Argumentou que a mora administrativa, que perdura por mais de 16 anos, impede o exercício pleno dos direitos territoriais da comunidade, caracterizando dano in re ipsa ao patrimônio moral coletivo.

A responsabilidade civil do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, é objetiva, exigindo-se a conduta estatal, o dano e o nexo de causalidade.

O dano moral coletivo, por sua vez, configura-se pela lesão a valores e

interesses fundamentais de uma coletividade, que transcende a esfera individual e afeta a moral social do grupo.

No presente caso, embora a mora administrativa seja inescusável e cause prejuízos à comunidade, não se vislumbra a ocorrência de lesão injusta e intolerável a valores fundamentais que justifique a condenação por dano moral coletivo.

A omissão estatal, embora grave, decorre de uma complexidade estrutural e de reconhecidas limitações materiais enfrentadas pela Administração Pública, conforme amplamente alegado pelos réus (Evento 11 - PET, Evento 20 - CONTES, Evento 24 - CONTES, Evento 36 - ALEGAÇÕES, Evento 37 - ALEGAÇÕES).

Ademais, não há nos autos elementos que comprovem uma atuação dolosa ou abusiva dos agentes públicos, um descaso deliberado ou uma intenção de prejudicar a comunidade.

A situação se enquadra mais em uma deficiência sistêmica na implementação de uma política pública complexa e de grande demanda, do que em uma conduta ilícita específica e direcionada.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n.º 1.502.967/MG (Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/05/2015), tem se posicionado no sentido de que o dano moral coletivo não se presume em toda e qualquer situação de mora administrativa ou deficiência na prestação de serviços públicos.

É necessário que a conduta estatal configure uma lesão relevante e injustificável a direitos transindividuais, extrapolando o mero aborrecimento ou a frustração decorrente da ineficiência administrativa.

A complexidade dos procedimentos de regularização fundiária quilombola, a multiplicidade de processos em andamento e as limitações orçamentárias, embora não justifiquem a inação, mitigam a caracterização de dolo ou abuso que ensejaria a indenização por dano moral coletivo.

Ainda que a comunidade sofra com a insegurança jurídica e a privação de acesso a certas políticas públicas, a reparação por meio da obrigação de fazer já se revela como providência adequada para restaurar a ordem jurídica e impulsionar a efetivação do direito.

A condenação por dano moral coletivo, nesse contexto, poderia desviar recursos que são escassos e que deveriam ser prioritariamente aplicados na própria regularização fundiária e em outras políticas públicas essenciais.

Portanto, embora reconheça a gravidade da mora administrativa e os prejuízos dela decorrentes, entendo que, no caso concreto, não estão preenchidos os requisitos para a condenação por danos morais coletivos, especialmente a ausência de comprovação de dolo ou abuso na conduta dos agentes públicos e a natureza estrutural da omissão.

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 maneira 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 do Quilombo Bairro de Fátima. 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 o ano 2008, portanto há mais de 17 anos, o Processo Administrativo nº 54170.002473/2008-84 tramita no INCRA, sem qualquer avanço significativo para que pudesse ser concluído.

É em tal contexto que as circunstâncias narradas nos autos causaram à comunidade mais do que meros aborrecimentos ou desconfortos, pois o ato transgressor transbordou os limites da tolerabilidade, tendo sido grave o suficiente para trazer continuados sofrimento e intranquilidade 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 para que fosse concluída, em prazo razoável, o procedimento de regularização fundiária do território da comunidade quilombola do Bairro de Fátima.

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 certo 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 recente decisão proferida pela **Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região** que, por unanimidade, no dia 5 de agosto de 2024, deu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público Federal, que requerera indenização por danos morais coletivos pela inércia da administração federal em promover a demarcação das terras quilombolas da comunidade Alto Jequitibá, situada 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 encontra-se cabalmente provado o dano à comunidade quilombola, com o desarrazoado transcurso de mais de 17 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.

Em função da longa mora na regularização fundiária, a comunidade quilombola do Bairro de Fátima vivenciou situação de completo abandono estatal, não tendo o INCRA, ao cabo de tantos anos, se dignado a finalizar o processo de demarcação do território tradicional.

Os quilombolas foram, assim, vítimas do descaso estatal, que indubitavelmente vem agredindo o patrimônio moral coletivo da comunidade de remanescentes do quilombo do Bairro de Fátima.

Embora a r. sentença tenha consignado que a "omissão estatal, embora grave, decorre de uma complexidade estrutural e de reconhecidas limitações materiais enfrentadas pela Administração Pública, conforme amplamente alegado pelos réus", é importante destacar que a mesma doutra decisão reconheceu o seguinte:

"A ausência de titulação impede o acesso a diversas políticas públicas e programas governamentais, perpetuando um ciclo de vulnerabilidade social e econômica apto a caracterizar ofensa grave aos direitos da Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima, que se vê privada da segurança jurídica sobre seu território o que impacta diretamente sua capacidade de desenvolvimento e a manutenção de suas tradições."
(Transcrição da sentença, com destaques nossos)

Tem-se, pois, que a doutra sentença reconhece expressamente o dano sofrido pela comunidade quilombola.

Assim, embora a muito doutra sentença tenha sido fundamentada com a consideração de que a "omissão estatal, embora grave, decorre de uma complexidade estrutural e de reconhecidas limitações materiais enfrentadas pela Administração Pública, conforme amplamente alegado pelos réus", incide diretamente ao caso a **responsabilidade estatal objetiva**.

Aliás, consta da doutra sentença, *in verbis*:

"A responsabilidade civil do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, é objetiva, exigindo-se a conduta estatal, o dano e o nexo de causalidade."

Nesse contexto, sendo o nexo de causalidade ponto incontroverso não infirmado pelos próprios requeridos (que, a bem dizer, não negam a demora em si, ainda que a atribuam a uma situação estrutural e a uma definição de prioridades de comunidades quilombolas que estariam em situação na qual careceriam de maior urgência), a reparação pelos danos morais coletivos é uma demanda de justiça.

Portanto, não há dúvida sobre a possibilidade de fixação de indenização no caso dos autos, sem esquecer de que a reparação pelos prejuízos à comunidade quilombola do Bairro de Fátima será integral desde que 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.

Assim, 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.

Observe-se que, 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 do Bairro de Fátima, 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 do Bairro de Fátima, 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.

Entende o Superior Tribunal de Justiça 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 repressão 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.

Ainda com relação à temática dos danos morais coletivamente sofridos por comunidade quilombola, deve ser destacado o seguinte julgado do 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 ocupadas por comunidades de quilombolas.

II – As comunidades de remanescentes de quilombos, por força do Texto Constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo-lhes assegurada, ainda, a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional.

III – Na hipótese dos autos, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA 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 nexa causal entre o dano e o comportamento do preposto.

V – Nesse sentido, a inteligência jurisprudencial de nossos tribunais firmou-se, 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, reputa-se 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-

Tal o contexto, deve a comunidade quilombola do Bairro de Fátima 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.

2.2. Da tutela provisória de urgência

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

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

De outro lado, há que se consignar que a omissão do INCRA na consecução do dever de finalizar, em tempo razoável, a eventual demarcação e titulação da área ocupada pela comunidade quilombola também atenta contra o postulado da segurança jurídica, impedindo ainda a plena fruição, pela comunidade, de seus direitos fundamentais e do acesso integral a políticas públicas.

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

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

Com efeito, embora eventuais dificuldades de ordem operacional, por parte da Administração, possam inviabilizar a elaboração, a tempo e modo, do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação – RTID da área de

remanescentes de quilombolas descrita nos autos, na hipótese em comento, o requerimento de regularização fundiária remonta há mais de 2 (dois) anos, sem que sequer tenha sido concluído o aludido Relatório, que consiste numa das primeiras fases do respectivo procedimento administrativo, e sem qualquer perspectiva quanto à sua conclusão, o que não se admite, em casos que tais, em manifesta violação aos princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, impondo-se, na espécie, a intervenção do Poder Judiciário Republicano, para assegurar o direito à demarcação das terras que ocupam, que se encontram constitucionalmente tuteladas (CF, arts. 5º, XXXV e LXXVIII e 37, caput, da Constituição Federal e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, na determinação de que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é 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.ª Região. AI n. 0042541-24.2016.4.01.0000/MG. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE. Data da decisão: 02.03.17. (Destacamos)

No caso supramencionado, importante pontuar que a mora do INCRA era de dois anos, tempo muito menor se comparado aos agora mais de 17 anos de espera da comunidade do Quilombo Bairro de Fátima, objeto da presente ação civil pública.

2.3. Da possibilidade de fixação de astreintes

A fixação de astreintes mostra-se plenamente cabível, pois o caráter mandamental das normas constitucionais (art. 68 do ADCT) não pode ser neutralizado por uma mora administrativa tão alongada. Embora os requeridos tenham alegado limitações orçamentárias, a multa diária não visa punir a escassez de recursos, mas sim combater a inércia desproporcional que vulnerabiliza direitos fundamentais. A resistência, ainda que travestida de dificuldade estrutural, torna-se injustificada no caso concreto, em que o atraso se estende por mais de 17 anos, transmutando a discricionariedade administrativa em omissão ilícita que exige uma resposta inibitória do Poder Judiciário.

Uma vez que as astreintes possuem natureza inibitória e não arrecadatória, não deve prosperar o argumento de que a multa desviaria recursos da própria finalidade pública

consistente da regularização territorial. Se o ente público cumpre o cronograma estabelecido, o desembolso sequer ocorre. A gestão de recursos escassos não pode servir como salvo-conduto para o descumprimento de ordens judiciais, o que criaria um cenário de impunidade administrativa, no qual a execução de direitos de minorias ficaria permanentemente subordinada à conveniência política do gestor, esvaziando a força normativa da Constituição.

Anote-se ainda que a imposição da multa não exclui a elaboração de um plano de ação, mas serve como o estímulo necessário para que tal plano seja executado com prioridade e eficiência. Sem o ônus financeiro da coação, o histórico de dificuldades crônicas da autarquia fundiária requerida tende a se perpetuar, pois a administração priorizará demandas onde a pressão judicial seja mais gravosa. Portanto, a fixação de multa cominatória diária em caso de descumprimento da determinação judicial é instrumento processual que acautela os direitos territoriais da comunidade quilombola.

3. Pedidos

Em vista do exposto, requer o **Ministério Público Federal** seja o presente recurso conhecido e provido, reformando-se a sentença recorrida, para que sejam a União e o INCRA condenados à obrigação solidária de pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em montante não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), devendo o valor apurado ser aplicado em medidas educacionais, de saúde, ambientais e sociais no território a ser reconhecido em favor da comunidade de remanescentes do Quilombo do Bairro de Fátima, conforme projetos a serem propostos pela comunidade.

Liminarmente, requer, com relação à condenação da União e o INCRA a, nos termos da dita sentença, realizar todas as etapas tendentes a concluir o Processo Administrativo n.º 54170.002473/2008-84, visando à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território reivindicado pela Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima, em Ponte Nova/MG, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses, **seja antecipada a tutela recursal**, concedendo-se a tutela de urgência requerida, sob pena de acentuar-se ainda mais a larga espera da comunidade quilombola pela regularização fundiária de seu território tradicional.

Requer, por fim, seja cominada multa diária para a hipótese de descumprimento das obrigações determinadas aos requeridos.

Belo Horizonte, data da assinatura digital.

EDMUNDO ANTONIO DIAS NETTO JUNIOR
Procurador da República