



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

Rua Santos Dumont, 140 - Bairro: Canaã - CEP: 35700-284 - Fone: (31) 2106-8000 - Email: 01vara.sla@trf6.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (VARA CÍVEL) Nº 6063168-71.2024.4.06.3800/MG

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

SENTENÇA

I – RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

O autor alega que a Comunidade Quilombola de Campo Alegre, localizada no Município de Jequitibá/MG, teve sua certidão de autorreconhecimento expedida pela Fundação Cultural Palmares em 30/03/2017. Em julho de 2017 foi instaurado, no âmbito do INCRA, o Processo Administrativo n. 54710.004815/2017-9, referente à regularização fundiária do território da citada comunidade.

Narra que, segundo informações prestadas pelo referido réu, em 19/03/2020, por meio do OFÍCIO Nº 17088/2020/SR(06)MG-F/SR(06)MG/INCRA-INCRA, o processo administrativo está em fase inicial e não foi elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), produzido a partir da realização de estudos e levantamentos necessários para a identificação do território eventualmente pleiteado pela comunidade.

Ainda, informa que, no ano de 2015, instaurou o inquérito civil de n. 1.22.011.000023/2015-67 com o objetivo de acompanhar o processo de regularização fundiária do território, tendo acompanhado os trâmites do processo administrativo, requisitando uma série diligências e providências, mas não foi alcançada solução.

Assim, pede o autor: a condenação dos réus a realizarem todas as etapas para a conclusão do Processo Administrativo n.º 54710.004815/2017-9, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses; 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 necessário à conclusão do processo administrativo, devendo abster-se de reduzir tais verbas ou contingenciá-las; a condenação dos réus na obrigação solidária de pagamento de indenização, a título de danos morais coletivos, em montante não inferior a R\$1.000.000,00, a ser aplicado em ações ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo.

Declarada a incompetência pelo Juízo da 6ª Vara Federal da SJMG (evento 3).

Intimados os réus para informar a fase do processo administrativo (evento 10), o INCRA manifestou e juntou documentos (evento 14). A União permaneceu inerte.

6063168-71.2024.4.06.3800

380003418573.V12



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

A União apresentou contestação, por meio da qual arguiu a ilegitimidade passiva e, quanto ao mérito, requereu a improcedência dos pedidos (evento 15).

Indeferida a tutela antecipada (evento 24).

O INCRA apresentou contestação, por meio da qual alegou, em síntese: a inexistência de mora administrativa; que a atividade se trata de juízo discricionário do Poder Executivo; que é inviável a fixação de prazo para a conclusão do procedimento; que há insuficiência de recursos financeiros disponíveis; que é necessária a observância das normas orçamentárias e da reserva do possível; que é indevida a condenação por danos morais coletivos e a cominação de multa. Assim, pediu a improcedência dos pedidos. Subsidiariamente, caso seja procedente a pretensão inicial, a exclusão da multa e que a indenização por danos morais coletivos não ultrapasse R\$ 100.000,00 (evento 35).

Interposto agravo de instrumento (n.º 6006016-82.2025.4.06.0000) (evento 37/38).

Os autos conclusos vieram conclusos para sentença.

É o relatório do necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Das questões preliminares

Os elementos de prova já produzidos nos autos, autorizam o julgamento da lide no estado em que se encontra (art. 355, I, do CPC).

A matéria fática discutida nos autos, referente a mora em procedimento de regularização fundiária e desafia comprovação mediante prova meramente documental.

O autor requereu na inicial o julgamento antecipado (item “c” dos pedidos).

Ainda, foi oportunizado aos réus a juntada dos documentos pertinentes (art. 434 do CPC), sendo desnecessária a dilação para a juntada de elementos novos, conforme pleiteado pelo INCRA (evento 45).

Isto porque decorreu curto lapso desde a intimação das réus para informarem sobre o andamento do processo administrativo, para fins de análise da tutela de urgência (evento 10), e para apresentar a contestação (evento 24), quando deveriam juntar os elementos documentais pertinentes para contrapor os fatos alegados na inicial.

Portanto, **é desnecessária a dilação probatória.**

Sobre a legitimidade passiva, o procedimento de regularização fundiária das terras remanescentes de quilombos envolve a **atuação conjunta de órgãos da administração direta da União, bem como do próprio INCRA**, conforme expressamente estabelecido no art. 4º, 5º e 8º, III e V, do Decreto 4.887/03.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

Destaca-se, conforme o referido decreto, que compete ao ente central, por meio de órgão subordinado à Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária de comunidades remanescentes de quilombo.

Assim, **rejeito a preliminar arguida pela União.**

Em relação ao processo 0011554-83.2014.4.01.3812, trata-se de ação ajuizada por Manoel de Paula Alberto e outros em face da União, objetivando a condenação da ré na obrigação de proceder à demarcação e tombamento da área de suas propriedades (evento 1, doc. 6, pág. 10, ao evento 9).

Porém, em consulta ao sistema PJe, observa-se que o referido processo foi extinto sem resolução do mérito em 26/06/2020, transitando em julgado.

Destarte, não estando aquela ação em curso, **não há que se falar em conexão e reunião de processos** (§ 1º do art. 55 do CPC).

Ultrapassadas estas questões, estando o feito regular, passo ao mérito.

II.2 – Do processo administrativo de regularização fundiária

A Constituição Federal reconheceu o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos à propriedade definitiva das terras por eles ocupadas, cabendo ao Estado emitir os títulos respectivos, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O Decreto nº 4.887/2003, ao regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o mencionado dispositivo constitucional, conferiu ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA a prerrogativa de titulação dos territórios quilombolas.

Ainda, o art. 5º, inciso LXXVIII, da CR, dispõe que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A par do mencionado comando constitucional, prevê a Lei n. 9.784/99 o instituto da mora administrativa, estabelecendo prazos para a tramitação do processo administrativo.

O cerne da pretensão inicial diz respeito ao andamento do processo de regularização fundiária da comunidade quilombola de Campo Alegre, localizada no Município de Jequitibá/MG.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

De antemão, para melhor compreensão da inércia da Administração, cumpre frisar que o procedimento de regularização fundiária de territórios quilombolas, regulamentado pela Instrução Normativa INCRA n.º 57/2009, prevê diversas fases de tramitação. Destacam-se: a abertura do processo com o protocolo da certificação pela Fundação Cultural Palmares (art. 7º, § 3º); a realização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, por meio do qual é realizado o estudo antropológico, o levantamento fundiário e da situação do imóvel, o cadastramento dos remanescentes quilombolas, análise técnica a jurídica (art. 9º); as apresentações de contestações e recursos (art. 13 e seguintes); a portaria de reconhecimento (art. 17); o decreto presidencial e emissão do título (art. 24).

No caso em apreço, conforme ofício emitido em 28/05/2015 pela Fundação Cultural Palmares, a Comunidade Quilombola de Campo Alegre não havia solicitado a certificação de autorreconhecimento como remanescente de quilombo (evento 1, doc. 10, pág. 2/3).

Posteriormente, em julho de 2016, a referida fundação informou que orientou a comunidade sobre o procedimento (evento 1, doc. 11, pág. 14/16) e, em 30/03/2017, de forma que a certidão de autodefinição foi emitida (evento 1, doc. 13, pág. 1/3).

Oficiado ao INCRA, em 25/04/2018, para informar sobre o requerimento de titulação de terras e sobre a situação do processo (evento 1, doc. 16, pág. 8/9 e 15/16), o referido réu respondeu, em 19/07/2018, sobre a existência do processo n. 54710.004815/2017-91 (evento 1, doc. 17, pág. 4/8). Mas não esclareceu sobre o andamento deste.

Requisitadas novamente as informações ao referido réu, em 06/08/2018 (evento 1, doc. 17, pág. 12/13), não houve resposta sobre o estágio do processo administrativo.

Mais uma vez oficiado, o INCRA forneceu cópia do referido processo administrativo, instaurado em 27/07/2017, mas sem prova do devido andamento inicial (evento 1, doc. 18, pág. 8, ao doc. 19).

Em 01/10/2019, o demandado informou que incluiu o processo de regularização fundiária no planejamento de atividades, mas não esclareceu sobre o andamento dado ao processo (evento 1, doc. 23).

Nas informações prestadas em 19/03/2020, o INCRA reiterou substancialmente os fatos alegados no ofício anterior, ressaltando, ainda, dificuldades operacionais e escassez de recursos para o atendimento dos processos de regularização das comunidades quilombolas (evento 1, doc. 24).

Nos ofícios de 05/12/2023 e de 23/09/2024, o referido réu informou o seguinte: “[...] Este processo encontra-se em fase inicial. Ainda não foi possível a esta Superintendência Regional dar início à elaboração do chamado Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)[...]”. No mais, reiterou as dificuldades alegadas anteriormente (evento 1, doc. 25 e 26).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

Por último, no curso da presente ação, em 12/05/2025, o INCRA, mais uma vez, informou que o processo está no começo, não tendo sequer iniciado o RTID (evento 14, doc. 2).

Nesse contexto, fica evidenciada a inércia caracterizadora da mora administrativa e, por conseguinte, a persistente violação a direito fundamental da comunidade remanescente de quilombo, decorrente de falhas na implementação da política pública de regularização fundiária do respectivo território por aquela ocupado.

Apesar das dificuldades administrativas, técnicas e financeiras alegadas pela parte ré, não há que falar em usurpação de competência do Poder Executivo.

De fato, o processo de titulação dos territórios quilombolas consiste em procedimento complexo e oneroso, que abrange inúmeras etapas, consoante a IN INCRA n. 57/2009.

Não obstante, se caracterizada inércia ou omissão indevida da autoridade administrativa, que resultem em ofensas aos direitos subjetivos dos cidadãos, cabe ao Poder Judiciário determinar as providências cabíveis para repará-las. Eventuais dificuldades práticas enfrentadas pela Administração não podem justificar a inobservância de direitos garantidos pela ordem jurídica ao administrado.

Na situação exposta nos autos, em que pese os entraves administrativos e a complexidade do procedimento que envolve a matéria, ficou evidenciado que o **processo administrativo foi aberto há mais de 8 anos** e não se tem nenhuma notícia de diligências para o cumprimento do necessário, estando o feito em sua fase inicial.

Assim, está caracterizado o excesso na demora, em detrimento dos princípios constitucionais da razoável duração do processo, da legalidade e da eficiência administrativa (art. 5º, LXXVIII, e art. 37 da CF), o que obriga a intervenção do Poder Judiciário para a devida conclusão do processo de regularização fundiária.

O STF, na ocasião da análise do Tema de Repercussão Geral n.º 698 (RE 684.612), assim decidiu a respeito da matéria:

"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". (destaques do juízo)

Saliente-se que, no julgamento da ADI 3239, o STF reconheceu a desnecessidade de qualquer integração legislativa para efetivação do direito previsto no art. 68 do ADCT, bem como que a mora do Estado Brasileiro em fazê-lo viola tratado internacional de direitos humanos:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...]. 4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. [...] 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. [...] (ADI 3239, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019, destaquesi)

Desse modo, o comando judicial que determine aos réus a obrigação de terminar o processo administrativo em questão nada mais é do que o controle jurisdicional da legalidade administrativa.

Nesse sentido, o art. 5º, LXXVIII, o art. 37 da CR/88 e o art. 2º da Lei nº 9.784/99, determinam que a Administração aja de acordo com a lei, com respeito à legítima expectativa do administrado, devendo se desincumbir do dever de decidir em tempo razoável.

O que se coloca nesta ação, é que, sob o pretexto da complexidade da situação de fato, falta de estrutura e de orçamento, os procedimentos de reconhecimento de território quilombola arrastam-se por anos, sem que se observe qualquer limite temporal para sua finalização, em flagrante inobservância à normatização jurídica, e sem que sejam demonstrado qualquer avanço no *iter* procedimental.

A inércia estatal sob o espectro da reserva do possível, alegação corrente do Poder Público, já foi analisada pela jurisprudência, no que toca à existência de disponibilidade orçamentária:

6063168-71.2024.4.06.3800

380003418573.V12



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). [...] Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (ADPF 45, Relator: Min. Celso de Mello, pub. 04/05/2004, destaquei)

Depreende-se, então, que a mera alegação de existência de limitação de recursos ou de infraestrutura não é justificativa para a não realização dos objetivos fundamentais da Constituição.

No caso, o decurso de mais de 8 anos de tramitação do processo administrativo, que sequer iniciou a primeira fase da regularização fundiária, mostra-se suficiente para se prover o mínimo aporte necessário ao impulso oficial do procedimento.

Destarte, considerado o longo lapso decorrido, sem que haja a perspectiva de solução, deve-se assegurar, ao menos doravante, a razoável duração do processo.

Mesmo que a “duração razoável do processo” seja um conceito jurídico indeterminado, é evidente que nele não se incluem procedimentos que perdurem por anos a fio sem qualquer impulso oficial, como no caso presente.

Neste sentido, o seguinte precedente o do TRF-6:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMUNIDADE QUILOMBOLA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. MORA ADMINISTRATIVA. DEVER ESTATAL DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

COMPETÊNCIA DO INCRA. DESNECESSIDADE DE INCLUSÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. FIXAÇÃO DE PRAZO E MULTA. DANO MORAL COLETIVO NÃO CONFIGURADO. RECURSO DO MPF PROVIDO. RECURSOS DA UNIÃO E DO INCRA DESPROVIDOS. 1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), visando compelir os réus à adoção de providências concretas para a finalização do processo administrativo n.º 54170.004337/2011-24, voltado à regularização fundiária da Comunidade Quilombola de Água Limpa, localizada no município de Ouro Verde de Minas/MG. Sentença de parcial procedência determinou a apresentação e execução de cronograma, mas deixou de estabelecer prazo, multa ou condenação por dano moral coletivo. Interpostos recursos pelo MPF, pela União e pelo INCRA. 2. A União é parte legítima para responder em ações civis públicas que visam à efetivação de políticas públicas federais, uma vez que exerce funções constitucionais de formulação normativa, gestão orçamentária e coordenação administrativa, não podendo se eximir de responsabilidade pela atuação ou omissão de suas autarquias. 3. A exclusividade formal conferida ao INCRA pelo Decreto n.º 4.887/2003 para a condução dos procedimentos de regularização fundiária quilombola não afasta a responsabilidade solidária da União, cujos deveres constitucionais se projetam sobre todas as esferas da Administração Pública Federal. 4. A alegação do INCRA de que parte do território ocupado pela Comunidade de Água Limpa seria de domínio do Estado de Minas Gerais não encontra respaldo em provas técnicas ou documentais nos autos, não se justificando, neste momento, a inclusão do ente estadual no polo passivo da demanda. 5. A ausência de impulso significativo no processo administrativo n.º 54170.004337/2011-24 por mais de oito anos caracteriza omissão estatal inconstitucional, em descompasso com os princípios da razoável duração do processo, da eficiência administrativa e da proteção integral às comunidades tradicionais. 6. O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1988 estabelece o direito à propriedade definitiva dos remanescentes de comunidades quilombolas, configurando norma de eficácia plena e imediata, cuja concretização exige atuação positiva, contínua e tempestiva do Estado. 7. A morosidade na implementação da política pública de regularização fundiária viola o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, conforme interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal e por tratados internacionais de proteção dos povos tradicionais, como a Convenção n.º 169 da OIT (Decreto n.º 5.051/2004). 8. O controle judicial das políticas públicas é admissível em situações de omissão ou inércia estatal que comprometam a concretização de direitos fundamentais, sendo legítima a atuação do Judiciário no sentido de determinar prazos e providências específicas para sua efetivação. 9. A fixação de prazo razoável e a imposição de multa diária (astreintes) constituem instrumentos adequados para garantir a efetividade das decisões judiciais, especialmente quando voltadas à superação de omissões administrativas reiteradas. 10. Embora reconhecida a gravidade



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

da inércia estatal e os prejuízos suportados pela Comunidade de Água Limpa, a condenação por dano moral coletivo exige comprovação mais robusta da lesão à esfera extrapatrimonial do grupo social, o que não se verificou de forma suficiente nos autos. 11. Recurso do Ministério Público Federal provido para fixar prazo de cumprimento da obrigação e impor multa diária. Recursos da União e do INCRA desprovidos. (TRF6, AC 1000280-54.2018.4.01.3816, 4ª Turma, Relatora para Acórdão MÔNICA SIFUENTES, D.E. 16/06/2025, destaquei)

A jurisprudência do TRF-6 quanto a possibilidade de fixação de prazo para o término do processo administrativo de regularização fundiária de comunidade remanescente quilombola se mostra, em verdade, pacífica, conforme se observa de julgados no mesmo sentido a seguir: AC 1003088-27.2021.4.01.3816, Rel. Miguel Ângelo de Alvarenga Lopes, pub. 18/06/2025; AC 1002466-45.2021.4.01.3816, Rel. Lincoln Rodrigues de Faria, publ. 27/05/2025; AC 0000161-83.2018.4.01.3825, Rel. Marcelo Dolzany da Costa, pub. 14/02/2025.

Portanto, são adequados os prazos de 120 (cento e vinte) dias e mais 12 (doze) meses para conclusão do processo administrativo.

A aludida determinação não impõe aos réus qualquer dever novo, mas apenas determina o cumprimento de suas atribuições ordinárias, em prazo não exíguo.

Conforme já delineado na análise das preliminares, o procedimento de regularização fundiária das terras remanescentes de quilombos envolve a atuação conjunta de órgãos da administração direta da União, bem como o próprio INCRA, conforme expressamente estabelecido nos artigos 4º, 5º e 8º do Decreto 4.887/03.

O referido decreto dispõe que compete ao ente central, por meio de órgão subordinado à Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária de comunidades remanescentes de quilombo.

Não se cogita, portanto, de quaisquer consequências imprevisíveis aos réus.

II.3 - Da multa

Quanto à imposição de multa pelo descumprimento da obrigação de fazer, é pacífico na jurisprudência a possibilidade da sua aplicação em desfavor do ente público. Além do precedente cuja ementa acima se transcreveu, destaca-se o seguinte julgado:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE ÁGUA EM PROJETO DE ASSENTAMENTO RURAL. OMISSÃO ESTATAL PROLONGADA. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIAL. POSSIBILIDADE. ASTREINTES CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. DANO MORAL COLETIVO. NÃO CONFIGURADO. APELAÇÕES DESPROVIDAS. 1. Ação



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o INCRA e a União, com pedido de condenação à obrigação de implementar a infraestrutura de captação e distribuição de água no Projeto de Assentamento Flávia Nunes, em Uberlândia/MG, conforme Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), e de indenização por danos morais coletivos. A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos, impondo ao INCRA a obrigação de fazer com multa diária por descumprimento, e indeferiu a indenização por dano moral coletivo. Apelações interpostas pelo INCRA e pelo MPF. 3. A omissão administrativa do INCRA quanto ao fornecimento de água potável ao assentamento rural, por mais de uma década, é patente, reiterada e compromete direitos fundamentais, como saúde, dignidade humana e mínimo existencial. 4. A cláusula da reserva do possível não se sobrepõe à obrigação estatal de garantir o núcleo essencial de direitos fundamentais; a atuação deficiente da autarquia não justifica a inércia no cumprimento do dever institucional. 5. A separação dos poderes não impede a atuação judicial diante de omissões administrativas inconstitucionais; o Judiciário, neste caso, apenas determinou o cumprimento de obrigações previamente assumidas pelo INCRA em instrumentos oficiais. 6. A fixação de astreintes é admissível contra a Fazenda Pública, desde que observados os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, sendo legítima a multa diária fixada para compelir o cumprimento da obrigação de fazer. 7. A caracterização do dano moral coletivo exige demonstração concreta de abalo imaterial relevante à coletividade, o que não se verifica nos autos; a omissão administrativa, embora grave, não basta, por si só, para ensejar reparação extrapatrimonial autônoma. 8. Apelações desprovidas. (TRF6, AC 1001770-87.2017.4.01.3803, 4ª Turma, Relatora para Acórdão MÔNICA SIFUENTES, D.E. 16/06/2025, destaquei)

A referida sanção deverá ser fixada no montante diário de R\$ 1.000,00, até o limite de R\$ 500.000,00, razoável ao caso, sem prejuízo de eventual elevação, caso haja recalcitrância dos réus.

II.4 – Da impossibilidade de condenação da União em prover verbas orçamentárias

Apesar de constatada a inação dos réus com suas atribuições administrativas, em flagrante violação aos dispositivos legais que regulam a matéria, no presente caso é inviável a condenação da União a prover verbas orçamentárias específicas para a execução de determinado ato administrativo ou execução de política pública.

O STF reconheceu na ADI 5468 a impossibilidade, como regra, de o Judiciário interferir na execução do orçamento público:

“Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal.”



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

Nessa linha, é incabível impor à União o direcionamento do orçamento de forma pontual por decisão judicial, o que se manifestaria em exacerbação do poder jurisdicional com violação grave da separação de poderes.

Cabe ao ente público, no exercício do poder de administrar, organizar-se de forma a cumprir as determinações judiciais, e não ao Judiciário substituir o administrador e direcioná-lo na forma de cumprimento. À Justiça é dado decidir, unicamente, acerca de eventual violação de direito, e, em tal caso, proferir a decisão condenatória, mas não exercer o *munus* de administrar a coisa pública de forma a atender sua própria decisão.

Na situação em apreço, sequer foi comprovado que a autarquia federal deu o impulsionamento inicial ao feito. Tendo recebido a certificação de autodefinição emitida pela Fundação Cultural Palmares, o INCRA admitiu que não realizou qualquer ato material para a realização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID.

Também não se demonstrou que foram adotadas medidas, seja no âmbito das atribuições internas do referido réu, seja junto à esfera competente, para a formulação da previsão e alocação orçamentária necessária aos trabalhos da autarquia.

Igualmente, não se evidenciou o empenho de medidas pelo referido réu, junto a outros órgãos e instâncias administrativas, notadamente aquelas com papel legal de prestar assistência na regularização fundiária (arts. 4º e 5º do Decreto 4.887/03), para solucionar a alegada escassez de recursos e déficit estrutural.

Constata-se que, apesar de suscitar a ausência de previsão orçamentária e contingenciamento de recursos pela União, o INCRA não demonstrou que a inexecução das atividades necessárias à concretização do processo administrativo decorreu exclusivamente ou foi corroborada por insuficiência financeira.

Nesse contexto, caracterizaria indevida usurpação de competência de outros poderes a determinação à União de alocação de verbas orçamentárias.

II.5 - Da impossibilidade de condenação por dano moral coletivo

A parte autora pretende a condenação das rés ao pagamento de indenização, a título de danos morais coletivos, em montante não inferior a R\$1.000.000,00, a ser aplicado em ações educacionais, de saúde, ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo.

De acordo com o entendimento do STJ, para que fique configurado o dano moral coletivo há de se ter lesão injusta e intolerável de valores fundamentais da sociedade, não bastando a mera infringência a disposições de lei. Confira-se:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA DE CONSUMO. COBRANÇA DE TARIFAS BANCÁRIAS. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INCORRÊNCIA. FASES DA AÇÃO COLETIVA. SENTENÇA GENÉRICA. AÇÃO INDIVIDUAL DE CUMPRIMENTO. ALTA CARGA COGNITIVA.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

*DEFINIÇÃO. QUANTUM DEBEATUR. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. RELEVÂNCIA E TRANSCENDÊNCIA. EXISTÊNCIA. COISA JULGADA. EFEITOS E EFICÁCIA. LIMITES. TERRITÓRIO NACIONAL. PRAZO PRESCRICIONAL. DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF. **DANO MORAL COLETIVO. VALORES FUNDAMENTAIS. LESÃO INJUSTA E INTOLERÁVEL.** INOCORRÊNCIA. AFASTAMENTO. ASTREINTES. REVISÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. Cuida-se de ação coletiva na qual são examinados, com exclusividade, os pedidos de indenização por danos morais e materiais individuais, de indenização por dano moral coletivo e de publicação da parte dispositiva da sentença, decorrentes do reconhecimento, em outra ação coletiva com trânsito em julgado, da ilegalidade da cobrança de tarifa de emissão de boleto (TEC). 2. O propósito do presente recurso especial é determinar se: a) ocorreu negativa de prestação jurisdicional; b) é necessário fixar, na atual fase do processo coletivo, os parâmetros e os limites para o cálculo dos danos morais e materiais individuais eventualmente sofridos pelos consumidores; c) o Ministério Público tem legitimidade para propor ação coletiva versando sobre direitos individuais homogêneos; d) os efeitos a sentença proferida em ação coletiva estão restritos à competência territorial do órgão jurisdicional prolator; e) deve ser aplicado o prazo prescricional trienal à hipótese dos autos; f) é possível examinar a validade da cobrança de tarifa de emissão de boletos (TEC), decidida em outro processo transitado em julgado, na hipótese concreta; g) cabe, no atual momento processual, analisar a efetiva ocorrência de dano material e moral aos consumidores e se o dano material deve abranger a repetição do indébito; h) a ilegalidade verificada na hipótese enseja a compensação de danos morais coletivos; e i) é exorbitante o valor da multa cominatória. 3. Recurso especial interposto em: 30/05/2014. Conclusos ao gabinete em: 26/08/2016. Aplicação do CPC/73. 4. Ausentes os vícios do art. 535 do CPC/73, rejeitam-se os embargos de declaração. 5. Devidamente analisadas e discutidas as questões de mérito, e fundamentado corretamente o acórdão recorrido, de modo a esgotar a prestação jurisdicional, não há que se falar em violação dos arts. 165 e 458, II, do CPC/73. 6. A ação civil coletiva na qual se defendem interesses individuais homogêneos se desdobra em duas fases, sendo que, na primeira, caracterizada pela legitimidade extraordinária, são definidos, em sentença genérica, os contornos homogêneos do direito questionado. 7. A definição de parâmetros e dos limites para a fixação dos danos materiais e morais individuais se relaciona ao quantum debeatur do direito questionado, o qual deve ser debatido nas ações individuais de cumprimento, que também possuem alta carga cognitiva. 8. Se o interesse individual homogêneo possuir relevância social e transcender a esfera de interesses dos efetivos titulares da relação jurídica de consumo, tendo reflexos práticos em uma universalidade de potenciais consumidores que, de forma sistemática e reiterada, sejam afetados pela prática apontada como abusiva, a legitimidade ativa do Ministério Público estará caracterizada. 9. Os efeitos e a eficácia da sentença proferida em ação coletiva não estão circunscritos aos*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

limites geográficos da competência do órgão prolator, abrangendo, portanto, todo o território nacional, dentro dos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido. Precedentes. 10. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados impede o conhecimento do recurso especial. 11. A ausência de fundamentação ou a sua deficiência importa no não conhecimento do recurso quanto ao tema. 12. O dano moral coletivo é categoria autônoma de dano que não se identifica com os tradicionais atributos da pessoa humana (dor, sofrimento ou abalo psíquico), mas com a violação injusta e intolerável de valores fundamentais titularizados pela coletividade (grupos, classes ou categorias de pessoas). Tem a função de: a) proporcionar uma reparação indireta à lesão de um direito extrapatrimonial da coletividade; b) sancionar o ofensor; e c) inibir condutas ofensivas a esses direitos transindividuais. 13. Se, por um lado, o dano moral coletivo não está relacionado a atributos da pessoa humana e se configura in re ipsa, dispensando a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral, de outro, somente ficará caracterizado se ocorrer uma lesão a valores fundamentais da sociedade e se essa vulneração ocorrer de forma injusta e intolerável. 14. Na hipótese em exame, a violação verificada pelo Tribunal de origem - a exigência de uma tarifa bancária considerada indevida - não infringe valores essenciais da sociedade, tampouco possui os atributos da gravidade e intolerabilidade, configurando a mera infringência à lei ou ao contrato, o que é insuficiente para a caracterização do dano moral coletivo. 15. Admite-se, excepcionalmente, em recurso especial, reexaminar o valor fixado a título de multa cominatória, quando ínfimo ou exagerado, o que não ocorre na hipótese em exame, em que as astreintes, fixadas em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), não se mostram desproporcionais ou desarrazoadas. 16. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (REsp n. 1.502.967/RS, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 7/8/2018, DJe de 14/8/2018, destaquei)

Nessa mesma linha são os julgados daquele tribunal superior: REsp 1057274/RS, DJe 26/02/2010, AgInt no REsp 1.701.573/PE, DJe 02/09/2019; REsp 1.642.723/RS, DJe 25/05/2020; REsp 1.745.033/RS, DJe 17/12/2021.

Embora os remanescentes de quilombolas sejam especialmente protegidos pelo ordenamento jurídico e a sua terra seja de interesse jurídico para preservação da identidade, história, cultura e memória do povo brasileiro, o reconhecimento dos direitos da comunidade depende dos meandros inerentes às complexidades do processo de identificação, reconhecimento, demarcação e titulação das áreas.

Nos termos do art. 2º do Decreto n.º 4.887/2003, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas. Por tal razão, dentre os procedimentos do processo administrativo, previstos na IN INCRA n. 57/2009 está incluída, dentre outros, a elaboração de relatório antropológico de caracterização histórica e sociocultural, com amplo



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

rol de requisitos a serem observados. Inclui-se: a identificação e censo de ocupantes; o cadastramento das famílias; a análise interdisciplinar e multissetorial; o levantamento de eventuais ocupantes não-quilombolas; entre outras questões.

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

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

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

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

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

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

II.6 - Da tutela de urgência

Quanto à tutela de urgência, a sua concessão exige a satisfação dos requisitos do art. 300 do CPC, quais sejam, elementos que demonstrem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

A situação evidenciada nos autos recomenda, na atual fase do *iter* processual, a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional, haja vista a morosidade administrativa que evidencia a verossimilhança da situação, além do perigo de dano grave, irreparável ou de difícil reparação, à comunidade quilombola e à sociedade.

Com efeito, ante a natureza da condenação imposta - estabelecer prazos para término de procedimento administrativo - seria um contrassenso reconhecer-se a possibilidade de submissão da sentença a recurso com efeito suspensivo, sem prazo certo para sua decisão.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

A mora administrativa ora reconhecida está impedindo o gozo de direitos fundamentais que poderiam estar sendo fruídos, no caso específico da Comunidade Quilombola do Campo Alegre, há, pelo menos, 8 anos.

Salienta-se, ainda, o fato de que há grave situação de fundiária na área, com invasão de terras, parcelamento irregular do solo com aparente especulação imobiliária, disputas de territórios e atividade econômica ilegal que resultou em suposto dano ambiental na área, com extração mineral, conforme elementos juntados aos autos (evento 1: doc. 2, pág. 4/13; doc. 3, pág. 1/6; doc. 6, pág. 10 e seguintes; doc. 13, pág. 14; doc. 16, pág. 10/12; doc. 17, pág. 2).

Inclusive, foi salientado pela Comunidade Quilombola que os moradores não terão condições de resolverem tais problemas sem a intervenção do INCRA.

Portanto, viável a concessão da tutela de urgência para, desde já, garantir o devido andamento do processo administrativo n. 54170.004345/2011-71.

III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos, resolvendo o mérito da demanda, nos termos do art. 487, I, do CPC, para condenar os réus a apresentarem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, cronograma que compreenda todas as etapas tendentes a concluir o Processo Administrativo n. 54710.004815/2017-9, com a consequente identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da área ocupada pela Comunidade Quilombola de Campo Alegre, localizada no Município de Jequitibá/MG, em prazo não superior a 12 (doze) meses.

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

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

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

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

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

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

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



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
1ª Vara Federal com JEF Adjunto de Sete Lagoas

Documento eletrônico assinado por **PEDRO ALVES DIMAS JUNIOR, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://eproc1g.trf6.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **380003418573v12** e do código CRC **507943ed**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): PEDRO ALVES DIMAS JUNIOR

Data e Hora: 02/09/2025, às 19:30:52

6063168-71.2024.4.06.3800

380003418573.V12