



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

Rua Doutor Antônio Gonçalves Lanna, 119 - Bairro: Guarapiranga - CEP: 35430-208 - Fone: (31)9845-23521 -
<https://sjmg.trf6.jus.br/> - Email: 01vara.pnv@trf6.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (VARA CÍVEL) Nº 6063139-21.2024.4.06.3800/MG

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

SENTENÇA

I. RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **UNIÃO FEDERAL** e do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)**, por meio da qual se busca provimento jurisdicional no sentido de compelir os requeridos a promoverem, com a devida celeridade, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), bem como a conferir os impulsos necessários para a tramitação e conclusão do processo de regularização fundiária da Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima, localizada no município de Ponte Nova/MG.

Em sua petição inicial, o Ministério Público Federal narrou que o Inquérito Civil n.º 1.22.000.000274/2012-28 foi instaurado em 2012 com o objetivo de acompanhar o supracitado processo de regularização fundiária do território e o atendimento às demandas por serviços e bens públicos da referida comunidade.

Destacou que, após oficiamento, o INCRA noticiou a abertura do Processo Administrativo n.º 54170.002473/2008-84, visando à concretização dos atos necessários para a efetivação da aludida regularização fundiária.

Sustentou o *Parquet* que apesar do longo interregno de tramitação do mencionado procedimento administrativo, os requeridos não imprimiram a eficiência e celeridade necessárias, permanecendo o feito em estágio embrionário, sem que a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) sequer tivesse sido iniciada.

Argumentou que a inércia e recalcitrância dos demandados configuram sensíveis prejuízos à população tradicional envolvida, realçando sua vulnerabilidade, uma vez que a insegurança fundiária limita investimentos e a destinação de verbas públicas para serviços básicos.

Nesse contexto, postulou pela concessão de tutela provisória de urgência com o fito de que fosse determinada a conclusão da fase de identificação do território quilombola, com a publicação da portaria de reconhecimento no Diário Oficial da União no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, além do andamento das fases subsequentes do processo



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

administrativo n.º 54170.002473/2008-84, com a apresentação de um calendário razoável para a conclusão de todas as etapas, não superior a 12 (doze) meses para a efetiva titulação, sob pena de multa diária.

No mérito, requereu a condenação solidária da União e do INCRA à obrigação de fazer para a conclusão do processo administrativo no prazo de 12 (doze) meses, à obrigação da União de prover as verbas orçamentárias necessárias e de abster-se de reduzi-las ou contingenciá-las, e 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 benefício da comunidade.

Inicialmente, o processo foi distribuído à Subseção Judiciária de Belo Horizonte/MG, mas em manifestação (evento 3, MANIF_MPF1), o próprio Órgão Ministerial requereu a redistribuição dos autos à Subseção Judiciária de Ponte Nova/MG, em cuja área de jurisdição se encontra a Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima.

O Douto Juízo da 1ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária de Belo Horizonte acolheu o pedido e declinou de sua competência (evento 4, DESPADEC1).

Após a chegada dos autos a esta Subseção Judiciária, foi proferido despacho (evento 7, DESPADEC1) intimando as requeridas para se manifestarem sobre o pedido de tutela provisória de urgência.

O INCRA apresentou manifestação (evento 11, PET1), informando que o processo de regularização fundiária da comunidade quilombola Bairro de Fátima ainda se encontrava em fase inicial, sem que a elaboração do RTID tivesse sido iniciada.

Alegou a inexistência de registros de conflitos fundiários ou situações de vulnerabilidade social que justificassem a adoção de medidas imediatas.

Sustentou a inviabilidade de fixação de prazos para a conclusão das medidas, sob pena de violação ao mérito administrativo, dada a complexidade e a necessidade de atuação de terceiros (outros órgãos públicos e proprietários privados).

Mencionou a existência de mais de 260 processos administrativos similares em Minas Gerais e as dificuldades operacionais e a escassez de recursos humanos, administrativos e orçamentários, destacando que o planejamento de atividades para 2025 priorizava comunidades com decisões judiciais, mandados translativos de domínio, conflitos fundiários deflagrados, afetadas por licenciamento ambiental ou em áreas públicas.

Concluiu pela ausência dos requisitos para a concessão da tutela de urgência e pelo risco de dano inverso.

A União, por sua vez, aderiu integralmente aos argumentos apresentados pelo INCRA (evento 12, PET1).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

Em decisão (evento 14, DESPADEC1), este Juízo indeferiu o pedido de tutela provisória de urgência, acolhendo os argumentos dos réus na direção de que a situação da Comunidade do Bairro de Fátima não se enquadrava nos critérios de prioridade estabelecidos pelo INCRA e que a intervenção judicial poderia configurar indevida ingerência no mérito administrativo.

A Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais (N'Golo) foi intimada para pronunciar eventual interesse em compor o polo ativo da demanda (evento 15, CERT1), mas não apresentou manifestação nos autos.

A União ofertou contestação (evento 20, CONTES1), arguindo, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, sob o fundamento de que a competência para a regularização fundiária quilombola é exclusiva do INCRA, autarquia dotada de autonomia.

No mérito, reiterou a ausência de mora injustificada, a complexidade do procedimento, a observância das normas orçamentárias e a inaplicabilidade da condenação por danos morais coletivos, bem como a ausência dos requisitos para a tutela de urgência.

O Ministério Público Federal interpôs Agravo de Instrumento (evento 21, AGRAVO1) contra a decisão que indeferiu a tutela de urgência, comunicando o fato a este Juízo e requerendo a reconsideração da decisão (evento 23, REC1).

O INCRA também apresentou contestação (evento 24, CONTES1), reiterando os argumentos já expostos em sua manifestação anterior, oportunidade na qual detalhou as diversas fases do procedimento administrativo de regularização fundiária quilombola, a inviabilidade dos prazos propostos pelo MPF e a necessidade de respeito aos critérios de prioridade da autarquia.

Foi aberta vista ao Ministério Público Federal para impugnar as contestações e requerer provas.

O Órgão Ministerial apresentou impugnação às contestações (evento 30, MANIF_MPF1), refutando a preliminar de ilegitimidade passiva da União, reiterando a inescusável mora administrativa, a ausência de lesão ao princípio da separação de poderes e à cláusula da reserva do possível, e a configuração do dano moral coletivo.

Não havendo pedido de provas suplementares pelas partes, a instrução processual foi encerrada (evento 32, DESPADEC1), tendo as partes sido intimadas para apresentação de alegações finais.

O INCRA ofertou alegações finais (evento 36, ALEGAÇÕES1), reiterando suas teses de ausência de mora administrativa, existência de prioridades concorrentes, imperiosa observância das normas orçamentárias, aplicação da cláusula da reserva do possível, inviabilidade de fixação de prazos, ausência de dano moral coletivo e inaplicabilidade de multa diária.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

A União, por sua vez, repisou a preliminar de ilegitimidade passiva e os argumentos de mérito anteriormente expostos. (evento 37, ALEGAÇÕES1).

Por fim, o Ministério Público Federal apresentou suas razões finais (evento 42, ALEGAÇÕES1), reforçando as assertivas de legitimidade passiva da União e do INCRA, a inescusável mora administrativa, a ausência de lesão à separação de poderes e à reserva do possível, e a configuração dos danos morais coletivos, citando precedentes jurisprudenciais.

Vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

Decido.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da Preliminar de Ilegitimidade Passiva da União

A União Federal arguiu, em sua contestação e alegações finais, preliminar de ilegitimidade passiva, sustentando que a competência para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas é exclusiva do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal dotada de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira.

Argumentou que a legislação federal, notadamente o Decreto n.º 4.887/2003 e o Decreto n.º 10.252/2020, atribui ao INCRA o papel de órgão executor dessas etapas, e que a União não participa da execução direta desses atos, exercendo os demais órgãos federais apenas papel de apoio e fiscalização.

Contudo, a preliminar não merece acolhimento.

A questão da regularização fundiária de territórios quilombolas transcende a mera execução de atos administrativos por uma autarquia.

Trata-se de um direito fundamental constitucionalmente assegurado, conforme o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que impõe ao Estado o dever de emitir os títulos respectivos.

A efetivação desse direito envolve uma complexa articulação de políticas públicas que demandam a atuação coordenada de diversos entes e órgãos da Administração Pública Federal.

Outrossim, a competência da União para "zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público" (art. 23 da Constituição Federal) é inegável.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

Nesta senda, o patrimônio cultural brasileiro, que inclui as manifestações das culturas afro-brasileiras e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 216, §§ 1º e 5º, da CF), é de responsabilidade de proteção da União.

Além disso, a União possui a competência comum de "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos" (art. 23, X, da CF), o que se aplica diretamente às comunidades quilombolas, historicamente vulneráveis.

O próprio Decreto n.º 4.887/2003, invocado pela União, estabelece a participação de outros órgãos federais nas ações de regularização fundiária.

O art. 4º confere à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República a atribuição de "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".

Da mesma forma, o art. 5º atribui à Fundação Cultural Palmares a função de "assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural".

Tais dispositivos demonstram que a política de regularização fundiária quilombola não é uma atribuição isolada do INCRA, mas uma política de Estado que envolve a atuação conjunta e coordenada de diversos órgãos da administração direta e indireta.

Ademais, o Ente Federal é o responsável pela edição do decreto presidencial para desapropriação de imóveis de domínio privado inseridos no território quilombola, declarando-os de interesse social.

Mais crucial ainda, compete ao Governo Federal viabilizar financeiramente a execução dessa política, incluindo a previsão de receitas na Lei do Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual.

Nesse espeque, a alegação do INCRA de insuficiência de recursos financeiros aponta diretamente para a responsabilidade da União em prover os meios necessários para que a autarquia cumpra seu mister constitucional.

A União, como ente federativo ao qual o INCRA está vinculado, tem o dever de garantir a dotação orçamentária adequada e a estrutura necessária para a efetivação das políticas públicas sob sua responsabilidade.

O próprio Superior Tribunal de Justiça já consolidou o entendimento de que a União possui interesse jurídico direto na regularização fundiária das comunidades quilombolas, justificando sua presença no polo passivo.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

O REsp n.º 1.116.553 (Rel. Min. Massami Uyeda, Terceira Turma, DJe 29/05/2012), citado pelo Ministério Público Federal é claro ao afirmar que "*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*".

O mesmo julgado ressalta que "*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*".

Portanto, a União não pode se eximir de sua responsabilidade, seja pela via da alocação orçamentária, seja pela coordenação e fiscalização das políticas públicas implementadas pelo INCRA.

A efetivação do direito à regularização fundiária quilombola é uma obrigação estatal que recai sobre a União em conjunto com suas autarquias e demais órgãos.

Diante do exposto, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva da União.

II.2. Do Mérito

II.2.1. Da Obrigação de Fazer: Regularização Fundiária do Território Quilombola

O cerne da presente demanda reside na inação estatal em promover a regularização fundiária da Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima, em Ponte Nova/MG, um direito fundamental assegurado pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

Este dispositivo reconhece aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras a propriedade definitiva, a aludida prerrogativa, impondo ao Estado o dever de emitir os títulos respectivos.

Tal preceito constitucional, de natureza autoaplicável, visa a resgatar uma dívida histórica e garantir a reprodução física, social, econômica e cultural dessas comunidades, que constituem parte indissociável do patrimônio cultural brasileiro (art. 215 e 216 da CF).

A Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima obteve sua Certidão de Autorreconhecimento pela Fundação Cultural Palmares em 19/04/2007, enquanto o processo administrativo de regularização fundiária n.º 54170.002473/2008-84 foi instaurado pelo INCRA em maio de 2008.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

Decorridos mais de 16 (dezesseis) anos desde a instauração do processo administrativo, e mais de 17 (dezessete) anos desde a certificação, a situação da comunidade permanece em estágio inicial, sem que a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) tenha sido sequer iniciada.

As informações prestadas pelo próprio INCRA ao longo do inquérito civil e da presente ação são uníssonas em atestar essa prolongada inércia.

Em 23/12/2021, a autarquia comunicou que "ainda não teve possibilidade de adotar os procedimentos necessários para dar prosseguimento ao processo administrativo 54170.002473/2008-84". Ou seja, ainda não foi iniciada a produção das peças técnicas necessárias à composição do respectivo Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)". (evento 1, ANEXOSPET8)

Essa mesma informação foi reiterada em 07/02/2024 (evento 1, ANEXOSPET9) e, mais recentemente, em 26/09/2024 (evento 1, ANEXOSPET10), quando o INCRA afirmou que o processo "*encontra-se em fase inicial. Ainda não foi possível a esta Superintendência Regional adotar os procedimentos necessários para dar início à elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)*".

Essa cronologia fática revela uma flagrante inação estatal, que se prolonga por um período desarrazoado e inaceitável.

A demora de mais de uma década e meia para iniciar a elaboração de um relatório técnico, que é apenas uma das primeiras etapas de um procedimento complexo, configura uma violação direta aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo administrativo, consagrados no art. 37, *caput*, e no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal.

O direito à razoável duração do processo não se restringe ao âmbito judicial, estendendo-se aos processos administrativos, e sua inobservância prolongada equivale à negativa do próprio direito.

A União e o INCRA argumentaram a complexidade do procedimento, a escassez de recursos humanos e orçamentários, e a existência de outras demandas prioritárias.

Embora se reconheça a complexidade inerente à regularização fundiária de territórios quilombolas, que envolve estudos antropológicos, fundiários, cartográficos e ambientais, bem como a necessidade de articulação interinstitucional e, por vezes, desapropriações, tais justificativas não podem servir de escudo para uma omissão tão prolongada.

De igual modo, a "reserva do possível" não pode ser invocada de forma abstrata para eximir o Estado de suas obrigações constitucionais, especialmente quando se trata de direitos fundamentais que compõem o mínimo existencial de uma coletividade.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

Para que a alegação da reserva do possível seja válida, é imprescindível a comprovação concreta e objetiva da impossibilidade fática e orçamentária, o que não restou demonstrado nos autos.

A Informação Técnica n.º 10/2023 – 6ª CCR (evento 1, ANEXOSPET11), produzida pelo próprio Ministério Público Federal, aponta que, mesmo com dotações orçamentárias, nem todo o valor foi empenhado, liquidado e pago, e que a intervenção judicial em 2020 resultou em um aporte significativo de recursos e maior execução.

Isso sugere que a ineficiência não decorre apenas da falta de recursos, mas também da gestão e da priorização.

Neste contexto, as Cortes Superiores, notadamente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, chancelam a intervenção do Poder Judiciário diante da constatação de omissão administrativa que cause lesão a direitos fundamentais, sobretudo de comunidades mais vulneráveis.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n.º 684.612/SC, sob a sistemática da Repercussão Geral (Tema 698), firmou a tese de que "*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*".

Ainda sobre o tema, trago à colação o seguinte excerto, oriundo do Egrégio Tribunal Regional Federal da 6ª Região:

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. 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,



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

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 nº 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 nº 169 da OIT (Decreto nº 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 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).

Assim, a ausência do cumprimento da atribuição em análise confere ao Poder Judiciário a possibilidade de imposição da obrigação de fazer no sentido da determinação da apresentação de um plano de ação para o encerramento do procedimento administrativo de demarcação, sem que tal circunstância configure violação ao princípio da separação dos



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

poderes, vez que não caracterizada qualquer invasão no mérito administrativo da forma de execução, limitando-se ao reconhecimento do dever de agir e planejar, com respeito à autonomia administrativa para a definição dos meios.

A inação por mais de 16 anos é um dado objetivo que justifica a intervenção judicial para garantir a efetividade do direito constitucional.

Como cediço, o poder discricionário atribuído a certos atos administrativos não pode ser confundido com a eventual prerrogativa de não agir diante de um cenário cuja finalidade institucional reste desatendida, pelo que a decisão judicial não está a substituir o administrador, mas a exigir que ele cumpra seu dever constitucional de forma diligente e planejada.

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.

Portanto, a procedência do pedido principal de obrigação de fazer é medida que se impõe, a fim de que a União e o INCRA sejam compelidos a dar o devido andamento ao processo de regularização fundiária, apresentando um plano de ação exequível para a conclusão das etapas remanescentes.

II.2.2. Da Tutela Provisória de Urgência

O Ministério Público Federal requereu a concessão de tutela provisória de urgência para determinar a conclusão da fase de identificação e publicação da portaria de reconhecimento em 120 dias, o andamento das fases subsequentes em um prazo global de 12 meses para a titulação, e a fixação de multa diária.

Este Juízo, na decisão de Evento 14 - DESPADEC, indeferiu o pleito antecipatório.

Em que pese a cognição exauriente ora exercida, mantenho o entendimento de que os requisitos para a concessão da tutela provisória de urgência, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, não se encontram presentes de forma a justificar a imposição de prazos rígidos e exíguos.

Embora a mora administrativa seja inegável e a probabilidade do direito seja robusta, o *periculum in mora* não se manifesta com a urgência e a gravidade que justifiquem a antecipação de todas as etapas do processo de regularização fundiária em interregnos tão curtos.

As informações prestadas pelo INCRA (Eventos 11.1, 11.2 e 11.3) indicam a ausência de registros de conflitos fundiários imediatos ou situações de vulnerabilidade social que demandem uma intervenção judicial prioritária e imediata em relação a outras



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

comunidades que, segundo os critérios da autarquia, enfrentam riscos mais prementes.

A decisão de evento 14, DESPADEC1 já havia ressaltado que a situação da Comunidade Quilombola do Bairro de Fátima não se enquadra nas hipóteses de prioridade estabelecidas pelo INCRA, e não foi demonstrada uma preterição injustificada que exigisse medidas liminares tão drásticas.

Ademais, a imposição de prazos limitados para a conclusão de um procedimento complexo, que envolve diversas etapas técnicas e a articulação com múltiplos órgãos, poderia, de fato, gerar um risco de dano inverso, desorganizando a já limitada capacidade operacional do INCRA e comprometendo a execução de outras políticas públicas, inclusive para comunidades em situações de maior risco.

A jurisprudência do STF (Tema 698) orienta que, em vez de medidas pontuais e prazos rígidos, o Judiciário deve focar na determinação de finalidades e na exigência de planos de ação.

Portanto, embora a inércia administrativa seja censurável e demande uma resposta judicial, a tutela de urgência, nos moldes pleiteados, não se mostra a medida mais adequada neste momento processual, especialmente considerando a complexidade da matéria e a necessidade de um planejamento mais estruturado por parte dos requeridos.

Por fim, destaco a inexistência de risco ao resultado útil do processo o indeferimento do pleito em análise.

II.2.3. Da Aplicação de Multa Diária (Astreintes)

O Ministério Público Federal requereu a fixação de multa diária (astreintes) ao INCRA para o caso de descumprimento da decisão judicial.

Os requeridos, por sua vez, argumentaram contra a aplicação da multa, alegando que ela seria cabível apenas em caso de recalcitrância e não de incapacidade operacional ou orçamentária, e que sua imposição poderia socializar a punição e desviar recursos de outras políticas públicas.

Conquanto a jurisprudência admita a imposição de astreintes contra a Fazenda Pública para assegurar o cumprimento de obrigações de fazer, a sua aplicação deve ser ponderada e analisada a partir de eventual relutância injustificada do devedor.

No presente caso, embora haja uma mora administrativa prolongada, as manifestações do INCRA demonstram uma situação de limitação estrutural, orçamentária e de pessoal, agravada pela multiplicidade de demandas e decisões judiciais que impõem obrigações à autarquia.

Nesse esboço, não se verifica nos autos, uma intenção deliberada de descumprir as determinações legais, mas sim uma dificuldade crônica de gestão e execução diante de um cenário de recursos escassos e demandas crescentes.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

A imposição de multa diária, neste contexto, poderia ter um efeito contraproducente, penalizando indiretamente a coletividade e desviando recursos que poderiam ser empregados na própria regularização fundiária de outras comunidades quilombolas.

A finalidade das astreintes é coercitiva, visando compelir o devedor ao cumprimento da obrigação, no entanto, quando a dificuldade de cumprimento decorre de fatores estruturais e orçamentários que transcendem a mera vontade do administrador, a multa pode se tornar inócua ou até prejudicial.

A solução mais adequada, neste momento, é a determinação de um plano de ação para que os requeridos possam reorganizar suas atividades e recursos de forma a cumprir a obrigação constitucional.

Portanto, considerando a ausência de recalcitrância comprovada e a complexidade do cenário enfrentado pelo INCRA, entendo que a fixação de multa diária não se mostra a medida mais razoável para garantir a efetividade da presente decisão.

II.2.4. Do Dano Moral Coletivo

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).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

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.

III. DISPOSITIVO

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



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

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.

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

Determino a comunicação desta sentença ao Desembargador Federal Relator do Agravo de Instrumento n.º 6004406-79.2025.4.06.0000, interposto pelo Ministério Público Federal.

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição obrigatório (art. 19 da Lei nº 7.347/1985 c/c art. 496, I do CPC).

Havendo interposição de recurso voluntário, abra-se vista à(s) parte(s) adversa(s), pelo prazo de 30 (trinta) dias, para apresentação de contrarrazões.

Apresentadas as contrarrazões ou decorrido o prazo, remetam-se os autos ao TRF da 6ª Região.

Publicação e registro na forma eletrônica.

Intimem-se. Cumpra-se.

Ponte Nova/MG, data e assinatura digitais.

Documento eletrônico assinado por **PATRICIA ALENCAR TEIXEIRA DE CARVALHO, Juíza Federal Substituta**, 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?

6063139-21.2024.4.06.3800

380004439651.V31



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais
Vara Cível e JEF Adjunto de Ponte Nova

acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **380004439651v31** e do código CRC **1c0b93e7**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): PATRICIA ALENCAR TEIXEIRA DE CARVALHO

Data e Hora: 19/01/2026, às 08:30:50

6063139-21.2024.4.06.3800

380004439651.V31