



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

**SENTENÇA TIPO A/2018**  
**PROCESSO Nº 32726-45.2013.4.01.3900**  
**CLASSE: 7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RÉ: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA**  
**AGRÁRIA – INCRA E UNIÃO FEDERAL**

**SENTENÇA**

Trata-se de Ação Civil Pública com pedido liminar ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em desfavor do INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA e da UNIÃO FEDERAL, objetivando a concessão de medida liminar para que os réus procedam ao início/conclusão dos processos de regularização das terras quilombolas da Ilha do Marajó, bem como a condenação destas ao pagamento de indenização a título de danos morais coletivos.

Narrou o MPF que na região do arquipélago do Marajó há um grave problema fundiário, e que os processos de regularização fundiária estão parados há um período superior a 10 anos. Aduziu também que, nos últimos 25 anos, somente teriam sido expedidos 139 títulos para regularização quilombola, sendo que apenas 31 foram expedidos pelo requerido, havendo um saldo de 1.286 processos em trâmite na autarquia.

Afirmou que estariam em aberto, no INCRA, 15 processos administrativos de reconhecimento e titulação de áreas de comunidades quilombolas na região do Marajó, sendo necessária a medida de regularização dessas comunidades para que se possibilite o crescimento ordenado da região e a redução dos conflitos fundiários.

Aduziu que a regularização fundiária consiste na desintrusão de ocupantes não quilombolas da área mediante desapropriação e/ou indenização e demarcação do território, com a efetiva concessão do título de propriedade à comunidade. No entanto,



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

informou que os processos administrativos não atendem ao princípio constitucional da razoável duração do processo, pois estes ficam paralisados ou com tramitação atrasada por um longo período.

Dessa forma, requer, liminarmente, que seja determinada o início e/ou conclusão dos processos de regularização das terras quilombolas na região do Marajó no prazo máximo de 24 meses. E, no mérito, a procedência do pedido liminar com a condenação da autarquia-ré a título de danos morais coletivos.

Instruiu a inicial com documentos de fls. 19/162.

Em despacho de fl. 164 foi determinada a intimação da União e do INCRA para manifestarem-se, no prazo de 72 (setenta e duas) horas sobre o pedido liminar.

Às fls. 170/171 a União (AGU) pleiteou a prorrogação do prazo para apresentar manifestação. E, às fls. 173/193, manifestou-se aduzindo a proibição de tutela satisfativa em face da Fazenda Pública; a ilegitimidade passiva; a impossibilidade jurídico-cronológica da pretensão no prazo proposto pelo autor; e a cláusula da reserva do possível.

Às fls. 195/199-v, o INCRA, através da Procuradoria Federal, suscitou a inexistência de pressupostos para o deferimento da medida liminar; a não caracterização de mora em face da complexidade dos procedimentos; e, a ausência de *periculum in mora*.

Em decisão de fls. 214/224 foi deferida, em parte, a medida liminar, a fim de determinar ao INCRA que desse andamento nos processos elencados na inicial, priorizando os que estivessem em fase avançada, para que fossem concluídos em 24 meses; e, priorizar os processos atrasados, para que fossem concluídos em 48 meses. Bem como para determinar à União o acompanhamento dos processos administrativos.

O INCRA informa a interposição de agravo de instrumento às fls. 232/244 e pugna pela reconsideração da decisão. No mesmo sentido, a União o faz às fls. 247/272.

Contestações apresentadas pela União às fls. 275/297, em que reitera os termos da manifestação anterior (fls. 173/193); e pelo INCRA às fls. 299/312.



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

Em despacho de fl. 314 foi mantida a decisão agravada.  
Réplica do MPF às fls. 326/330-v.

Oportunizada a fase de especificação de provas, o MPF requereu (fl. 338) a intimação do INCRA a fim de que este apresentasse planilha de identificação dos procedimentos de titulação das comunidades quilombolas. O INCRA postula pela ulterior juntada de documentos, em virtude da greve de seus servidores, cf. fl. 343. A União não apresentou manifestação, cf. fl. 347.

Em manifestação de fl. 345 o MPF pugna pelo julgamento antecipado da lide.

Às fls. 349/350 decisão em que foram deferidas as provas requeridas pelo MPF e pelo INCRA.

O INCRA, às fls. 357/361, apresenta as provas requeridas pelo MPF, quais sejam, as tabelas cronológicas dos procedimentos de titulação das comunidades quilombolas.

Instado a se manifestar, o autor reiterou o pedido de julgamento antecipado da lide (fls. 364/368).

É o que comporta relatar. **Sentencio.**

### FUNDAMENTAÇÃO

As preliminares suscitadas pelos réus já foram objeto de análise do juízo na decisão de fls. 214/224.

Ausentes novas arguições, passo à análise do mérito da questão, nos termos do art. 355, I do CPC/2015.

Assim restou consignado na decisão (fls. 224/224) que deferiu, parcialmente, a liminar pleiteada:

Início pela apreciação das preliminares suscitadas pela UNIÃO, em sua manifestação de fls. 173/193.

A impossibilidade jurídica do pedido deve ser rejeitada, primeiro porque o pedido é possível juridicamente, já que não proibido expressamente em nenhuma norma. Segundo, o acolhimento do prazo requerido demanda juízo de valor pelo destinatário imediato – o magistrado – que ponderando os fundamentos alinhavados e a manifestação dos réus, pode não acolher integralmente o pedido, fixando prazo razoável e



0 0 3 2 7 2 6 4 5 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

compatível com a complexidade do caso, não sendo isso, em nenhum momento, causa de nulidade ou julgamento *ultra petita*.

Sobre a ilegitimidade passiva da União, apesar do brilhantismo da defesa exercida pelo Advogado da União, tenho que não lhe assiste razão. Com efeito, como bem tratou a defesa do INCRA, há fases procedimentais do processo de regularização fundiária que envolve órgãos da Ré, qual seja, a Presidência da República, o que afasta a argumentação da ilegitimidade passiva.

De fato, a pertinência subjetiva da União se assenta exatamente naquelas fases em que sua participação é inevitável, seja no momento da análise da conveniência e oportunidade para a expedição do decreto desapropriatório, seja também no momento de definição dos estudos relativos ao seu patrimônio, como se extraída do cronograma do procedimento para a regularização das terras dos remanescentes de quilombos, em que se deve ouvir a sua Secretaria do Patrimônio da União.

Rejeito, portanto, a preliminar e mantenho a União no processo.

Sobre o pedido liminar, em sede de ação civil pública poderá ser concedida medida liminar, com ou sem justificativa prévia, em decisão sujeita a agravo (art. 12 da Lei nº 7.347/85), tornando-se necessária a presença de dois requisitos, a saber: a plausibilidade do direito invocado, consubstanciado na relevância dos fundamentos da demanda (*fumus boni iuris*), e o perigo, atual e efetivo, de dano irreparável ou de difícil reparação pela espera natural do provimento final (*periculum in mora*).

Passo a verificá-los.

Inicialmente, afasto a alegação de proibição de provimento antecipatório, disposto na Lei nº 8.437/92, vez que não presente as hipóteses de vedação de provimento liminar, quais seja, "*compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza*" (at. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016/2009).

Ademais, a alegada exigência de reexame necessário é imperativa para o caso de sentença de mérito, não para os provimentos de urgência. Além do que, não se aplica o



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

argumento da vedação de pagamento senão por precatório, neste momento, porquanto o provimento requestado é de obrigação de fazer, não de pagar, que será apreciado apenas em sentença.

Demais disso, das legislações citadas, percebe-se que elas estão direcionadas essencialmente às demandas *condenatórias* a uma prestação de pagar quantia certa (tendo como única exceção a que trata da liberação bens, mercadorias e coisas de procedência estrangeira, prevista na Lei 2.770/56). As demais demandas propostas em desfavor da Fazenda Pública (fazer, não-fazer e entregar coisa) não sofrem qualquer tipo de limitação.

É o que se extrai do seguinte julgado do STF:

*AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADC 4/DF, REL. MIN. SYDNEY SANCHES. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL. AGRAVO DESPROVIDO. I - Cinco são as hipóteses para o indeferimento da antecipação de tutela no caso em comento: (a) reclassificação ou equiparação de servidores públicos; (b) concessão de aumento ou extensão de vantagens pecuniárias; (c) outorga ou acréscimo de vencimentos; (d) pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias a servidor público ou (e) esgotamento, total ou parcial, do objeto da ação, desde que refira-se, exclusivamente, a qualquer das matérias acima referidas II - O caso concreto não guarda pertinência com qualquer das hipóteses aventadas, razão pela qual nego provimento ao agravo regimental. III - Agravo desprovido" (Rcl 6093 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/06/2008, DJe-152 DIVULG 14-08-2008.*

Assim, passo ao objeto de cognição da medida liminar requerida.

A questão jurídica posta no processo cinge-se à duração razoável dos processos que tramitam perante o primeiro Réu sobre o legítimo e constitucional direito que os remanescentes de quilombolas têm aos títulos das propriedades das terras que estejam ocupando.

O problema de acesso à propriedade da terra pelos remanescentes de quilombolas revela-se envolto em outros problemas de ordem social e política, como a questão sobre o desenvolvimento e distribuição das riquezas nacionais (que aqui encontra empeco pelo deslocamento de rizicultores para



0 0 3 2 7 2 6 4 5 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

a região), ao acesso amplo às terras, à correção de uma longa e grave injustiça social com os negros, escravos, descendente de escravos, remanescentes de quilombos, minorias étnicas (minorias estas que muitas vezes são maioria em números de habitantes), pescadores descendentes de negros, indígenas ou de ocupantes já há mais tempo, tudo isso em razão de políticas públicas implementadas pelos diversos governos da República, desde a primeira República, desaguando, atualmente, com a normatização político-ideológico-jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil.

*In casu*, pela narração dos fatos descritos na exordial, o Ministério Público Federal, em sua função primordial de defesa da sociedade, não somente do Estado Democrático de Direito, traz uma situação relevante para a comunidade local, devendo ser apreciada, *initio litis*, pelo Poder Judiciário, o qual não se desincumbe de sua função constitucional se não analisar o pedido relativo a lesão ou ameaça de lesão a direito.

Nesse trilhar, não há guarida ao argumento da violação da harmonia dos poderes da República, no que tange à atuação do Poder Judiciário em razão de ação ou omissão na atuação dos demais poderes em políticas públicas, sob pena de se malferir a Constituição da República, em não se prestar a jurisdição quando demandado por qualquer legitimado. Ainda que esse argumento seja deduzido em mérito do pedido, já repilo sua dedução indireta em relação à admissibilidade da ação, vez que é instrumento idôneo para aferir se há ou não lesão a direito.

Sobre o direito à propriedade da terra pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, a Constituição da República contemplou adequadamente o tema, no art. 68 do ADCT, que trata:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Trata-se de norma de conteúdo programático, a qual, conforme a doutrina mais atualizada, deve sofrer a atuação, embora discricionária, pelo Poder Público, uma vez que tem a



0 0 3 2 7 2 6 4 5 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo N° 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
N° de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

mesma força das demais normas constitucionais (eficácia plena e contida).

Salienta Gilmar Mendes e Paulo Branco<sup>[3]</sup>:

**O caráter programático de uma norma constitucional não significa que o preceito esteja destituído de força jurídica.** As normas programáticas, como informa Canotilho, não são “simples programas, exortações morais, programas futuros, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. **Às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição**”<sup>10</sup>. **As normas programáticas impõem um dever político ao órgão com competência para satisfazer o seu comando, condicionam a atividade discricionária dos aplicadores do direito, servindo de norte teleológico para a atividade de interpretação e aplicação do direito. Impedem comportamentos contrários às normas, podendo gerar pretensões a abstenção.** Revogam normas anteriores incompatíveis com o programa que promovem e, se atritam com normas infraconstitucionais posteriores, levam à caracterização de inconstitucionalidade. O dever de agir decorrente dessas normas marca-se, caracteristicamente, pela margem de discricionariedade dilatada, reconhecida aos poderes públicos para satisfazê-las em concreto, estando a sua eficácia dependente não apenas de fatores jurídicos mas também de fatores econômicos e sociais<sup>11</sup>. (Números sobrescritos no original e grifos nossos).

Ademais, trata-se o presente caso de dever de atuação<sup>[4]</sup>, do qual se permite concluir que o Estado brasileiro não pode se manter “deitado em berço esplêndido”, deixando de atuar quando a nossa própria carta política determinou a sua atuação.

Entrementes, decorridos mais de 25 (vinte e cinco) anos da promulgação da atual Constituição da República, o que se percebe é uma tentativa em vão dos representantes da República em não cumprir muitos dos mandamentos constitucionais, preferindo a revogação ou alteração da Constituição, através de incontáveis emendas, a ter que regulamentar, executar ou implantar as políticas favoráveis ao povo brasileiro.

*In casu*, não obstante a alegada violação da reserva do possível, em caso de determinação pelo Poder Judiciário de atuação nos processos administrativos objetos desta

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JORGE FERRAZ DE OLIVEIRA JUNIOR em 16/04/2018, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 14008373900297.



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

demanda, essa alegação mostra-se incompatível com a própria afirmação da INCRA, que diz não haver atrasos ou omissões por parte da autarquia. Ora, se não há atraso, segundo o Réu, não há porque alegar que não há recurso para cumprir sua função.

De fato, a determinação para atuação nos casos aqui propostos – regularização das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos – encontra regulamentação em norma interna do próprio Réu, que trata na Instrução Normativa nº 57/2009 do processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, com obediência ao Decreto nº 4.887/2003.

Na verdade, para além da discussão da reserva do possível, o que se tem é um atraso injustificável, porquanto dos 14 (quatorze) processos listados pelo autor, vê-se que 1 (um) foi autuado em 2004, 5 (cinco) autuados em 2005, 1 (um) em 2006 e 7 (sete) no ano 2007, demonstrando que o caminhar desses processos é nitidamente muito vagaroso, o que demonstra violação ao princípio da duração razoável do processo[3], garantia constitucional de aplicação a todos os ramos dos Poderes da República, não se desincumbido o Réu de demonstrar que o atraso não decorre de suas precárias estruturas de trabalho, o que também não seria justificativa, vez que, com a presença da União no polo ativo, também há responsabilidade por esse atraso, se se admitisse que é por falta de recursos público ou ausência de força de trabalho, que não é o caso.

No caso vertente, pela leitura das respostas e pela documentação apresentada, constato o flagrante atraso na delimitação das propriedades dos remanescentes das comunidades de quilombos, o que além de demonstrar descaso das autoridades envolvidas, também denota violação dos direitos humanos dessas populações, que são remanescentes de sistema de direito que permitia a escravidão e, atualmente, são excluídos sistematicamente de acesso aos bens mais primários, inclusive o acesso à terra, merecendo a atuação pronta e rápida dos poderes públicos.

Assim, reconheço a mora dos Réus, seja do INCRA na condução dos 14 (quatorze) processos administrativos listados pelo Autor, que remontam aos anos de 2004 a 2007, seja da União em não acompanhar a tramitação desses

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JORGE FERRAZ DE OLIVEIRA JUNIOR em 16/04/2018, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 14008373900297.





0 0 3 2 7 2 6 4 5 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

processos, já que também interessada no seu desfecho, por imposição constitucional, bem com também participe do processo de regularização dessas terras, vez que deve atuar na fase administrativa de reconhecimento das terras, como públicas ou particulares, ou também na desapropriação, com a edição de decretos desapropriatórios e garantindo recursos públicos para a resolução desses problemas fundiários.

Presente, portanto, a relevância da fundamentação.

Quanto ao *periculum in mora*, vejo igualmente presente. De fato, a longa tramitação dos processos para a regularização das propriedades dos remanescentes das comunidades de quilombos na Ilha do Marajó remonta ao ano de 2004, quando se instaurou o primeiro processo administrativo, sendo que, apesar do esforço do primeiro Réu, as fases desses processos não passam de um quarto do total descrito do procedimento previsto na Instrução Normativa nº 57/2009.

Destarte, o tempo desde a instalação do primeiro processo em 2004 (processo nº 54100.000321/2004-47), mostra-se excessivo para a tramitação de processo administrativo e uma eternidade aos detentores do direito a verem reconhecida ou não a propriedade de suas terras.

Depois, tem-se presente a instalação de diversas empresas do agronegócio destinado ao cultivo de arroz, que somente vem a potencializar o conflito pela terra, tão presente nessa parte do território, especialmente porque envolve minorias (não em números, no mais das vezes), que foram alijadas de seus bens, de seus direitos, ante a ausência do Estado brasileiro, que tem se omitido na resolução dos problemas coletivos e sociais.

Sobre o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, requerido na inicial, deve-se ponderar sobre o estágio em que se encontram os processos administrativos, de modo que aqueles 2 (dois) processos que se encontram com o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação devem caminhar nesse prazo, ficando os demais com a fixação de prazo mais largo, o qual pode ser de não menos que 48 (quarenta e oito) meses, prazo que reputo suficiente para a tramitação das demais fases dos processos administrativos.

Quanto à aplicação da multa diária, não se afigura necessária, nem há justificativa para tanto, primeiro porque a mora já existente não descumpriu nenhuma decisão judicial, embora seja violada de outros comandos jurídicos.

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JORGE FERRAZ DE OLIVEIRA JUNIOR em 16/04/2018, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 14008373900297.



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

Com efeito, o E. TRF 1ª Região, ressalta sua reiterada jurisprudência, a qual "é contrária à aplicação de multa diária contra a Fazenda Pública, a não ser que comprovada a recalcitrância do ente público no cumprimento de decisão judicial. Hipótese não configurada nos autos. Precedentes: (AC 2007.01.99.058677-4/MT, Rel. Desembargador Federal Francisco de Assis Betti, Segunda Turma, e-DJF1 p.486 de 12/05/2009); (AG 2008.01.00.003971-9/BA, Rel. Desembargador Federal Carlos Moreira Alves, Segunda Turma, e-DJF1 p.90 de 02/02/2009) e (AC 2001.34.00.022735-5/DF, Rel. Desembargadora Federal Neuza Maria Alves Da Silva, Segunda Turma, DJ p.18 de 17/03/2005). 2. Agravo a que se dá provimento para excluir a incidência de multa diária imposta à agravante, ressalvada comprovada recalcitrância da entidade em descumprir a determinação judicial. (AG, TRF1 - SEGUNDA TURMA, e-DJF1 DATA:01/07/2011 PAGINA:49.)

Isso não impede o MPF fiscalizar o cumprimento da liminar, alegando, com base em fatos provados por documentos, que os Réus não cumprem o prazo fixado, requerendo, assim, a cominação de multa.

Ante o exposto, rejeitos as preliminares levantadas pela UNIÃO e **DEFIRO em parte a liminar**, para determinar ao **INCRA**, que dê andamento aos processos relacionados às fls. 4v. da petição inicial, dando-se prioridade aos que já se encontram em fase avançadas – com RTID já publicados –, de modo que suas conclusões sejam realizadas no prazo de 24 (vinte e quatro) meses; bem como priorize os processos cujas fases estejam mais atrasadas – com fases anteriores à publicação do RTID –, para que no prazo de 48 (quarenta e oito) meses sejam concluídos, todos no âmbito de suas atribuições, não computados os prazos destinados aos outros órgãos participantes do processo. Determino à **UNIÃO** que realize o acompanhamento dos processos administrativos no âmbito do INCRA, bem como se desincumba das etapas que lhe são próprias, em prazo razoável, que fixo no máximo 12 (doze) meses da conclusão pelo INCRA aos seus órgãos responsáveis pelo encaminhamento requerido pelas normas administrativas de regência do referido processo administrativo.



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

Em juízo de cognição exauriente, tenho como concretos e irreformáveis os fundamentos adotados no ato jurisdicional supra, e os utilizo como baliza para decidir o mérito do litígio, acrescentando o que se segue.

A decisão determinou que o INCRA desse o devido andamento aos processos relacionados na inicial, priorizando os que estivessem em fases mais avançadas e atrasadas, fixando os prazos de 24 meses e 48 horas para a conclusão destes, respectivamente. Determinou-se também que a União realizasse o acompanhamento dos processos no âmbito da autarquia e se desincumbisse das etapas de sua responsabilidade, em um prazo máximo de 12 meses.

Apesar de devidamente intimadas do teor da decisão (fl. 228-v e 229-v), verifico que as requeridas não cumpriram a decisão. Com efeito, conforme se extrai de análise da prova documental apresentada pelo INCRA (fls. 357/361), todos os processos de regularização fundiária quilombola narrados na peça inicial iniciaram-se há um período superior a 9 (nove) anos da data das informações (setembro/2016), havendo número significativo de processos que, naquela data (setembro de 2016), já perfaziam mais de 10 (dez) anos, sem conclusão administrativa.

Nesse sentido, confira-se (cf. fl. 364):

| <b>COMUNIDADE QUILOMBOLA</b> | <b>PROCEDIMENTO</b>  | <b>INÍCIO</b> | <b>DURAÇÃO</b> |
|------------------------------|----------------------|---------------|----------------|
| CAMPINA                      | 54100.000321/2004-47 | 05/03/04      | + 12 ANOS      |
| SANTA LUZIA                  | 54100.002289/2005-15 | 20/12/05      | + 11 ANOS      |
| CALDEIRÃO                    | 54100.000290/2007-77 | 27/02/07      | + 09 ANOS      |
| DEUS AJUDE                   | 54100.000114/2005-73 | 16/02/05      | + 11 ANOS      |
| PAU FURADO                   | 54100.000458/2007-44 | 27/03/07      | + 09 ANOS      |
| SÃO BENEDITO                 | 54100.000069/2007-19 | 30/01/07      | + 09 ANOS      |
| PAIXÃO                       | 54100.000075/2007-76 | 30/01/07      | + 09 ANOS      |
| SALVÁ                        | 54100.001686/2005-70 | 19/09/03      | + 13 ANOS      |
| SÃO JOÃO                     | 54100.000459/2007-99 | 27/03/07      | + 09 ANOS      |

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL JORGE FERRAZ DE OLIVEIRA JUNIOR em 16/04/2018, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 14008373900297.



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

|                        |                       |          |           |
|------------------------|-----------------------|----------|-----------|
| BACABAL                | 54100.000115/2005-18  | 16/02/05 | + 11 ANOS |
| ROSÁRIO                | 54100.000076/2007-11  | 30/01/07 | + 09 ANOS |
| BOA VISTA              | 54100.000426/2007-49  | 20/03/07 | + 09 ANOS |
| GURUPÁ                 | 54100.0002233/2005-61 | 09/12/05 | + 10 ANOS |
| SÃO JOSÉ DO<br>MUTUACÁ | 54100.000038/2007-68  | 16/01/07 | + 09 ANOS |

Após o deferimento da liminar, alguns processos avançaram, como é o caso daquele concernente à comunidade de Santa Luzia, em que concluído o RTID (cf. fl. 358v). Nada obstante, na maioria dos processos (nove) sequer foi iniciada a fase de elaboração de RTID (Relatório Técnico de Identificação e Delimitação), apesar do significativo lapso temporal desde a autuação do pedido de identificação e entre o deferimento do pedido liminar e a prestação de informações. A incumbência de elaboração do RTID, como sabido, pertence ao INCRA, nos termos do artigo 3º do Decreto nº 4.887/2003.

Quanto a alegação de que a demora decorreria da omissão da Fundação Cultural Palmares em adotar as providências que seriam de sua alçada (cf. fl. 303v), esta não merece prosperar. Não bastasse a incumbência de elaboração do RTID ser de responsabilidade do INCRA (conforme supramencionado), a suposta inércia da Fundação Cultural Palmares estaria a prejudicar o andamento de processos de apenas 3 (três) comunidades (cf. fl. 209).

A omissão do réu configura clara afronta aos princípios constitucionais da razoável duração do processo e da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que as comunidades não obtiveram resposta alguma do Poder Público, perdurando e agravando, assim, os diversos conflitos fundiários na região.

Quanto à responsabilidade da União, não bastasse o referido ente participar de certas fases do procedimento administrativo de reconhecimento de terras (cf. artigo 8º e 10 do Decreto 4.887/2003), é de se notar que o ente público não vem destinando recursos em quantidade suficiente para a implementação da referida pública.



0 0 3 2 7 2 6 4 5 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

Ainda que o INCRA não tenha devidamente comprovado a alegação de que a quantidade de antropólogos é diminuta em face das necessidades do instituto (cf. alegação de fls. 303/304), conforme noticiado pelo MPF, a União, no ano de 2013, realizou significativo contingenciamento dos recursos destinados ao reconhecimento de terras dos quilombolas (mais de 45,26% de variação entre 2012 e 2013, cf. fls. 13v).

Sobre o dano moral coletivo, é de se salientar que a Constituição Federal adota o princípio da reparação integral do dano causado (art. 5º, V e X) e dá ênfase à tutela de interesses transindividuais, mediante o manejo de ações e instrumentos próprios à proteção dos referidos interesses (art. 5º, LXX, LXXIII; e art. 129, III).

Além disso, de acordo com o Superior Tribunal de Justiça, é cabível a indenização por dano moral coletivo quando o ato ilícito ultrapassa os limites do tolerável e, assim, atinge efetivamente valores coletivos (cf. REsp 1681245/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2017, DJe 12/09/2017), como ocorre no caso presente, conforme supra demonstrado.

Concernentemente ao *quantum debeatur*, destacam-se alguns aspectos que devem ser considerados para a correta e adequada fixação, quais sejam: a natureza e gravidade do dano; a situação econômica do agente causador da lesão e o eventual proveito por ele obtido; repercussão e grau de reprovabilidade perante a sociedade.

Quanto à **reprovabilidade social**, observo que os valores coletivos atingidos são de significativa importância para a sociedade fraternal brasileira, que, para a compensação de danos históricos a remanescentes de comunidades quilombolas e proteção dos referidos grupos sociais, erigiu o comando contido artigo 68 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) da Constituição Republicana, o qual não vem sendo devidamente implementado por inércia dos réus.

Quanto à **extensão do dano e sua natureza**, observo que, apesar de o dano decorrente da omissão não ser quantificável monetariamente, é de se destacar seu significativo valor imaterial, visto que, em face da inércia dos réus, perduram e agravam-se os conflitos



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

fundiários na região, colocando em perigo direto e iminente a vida e a integridade física dos membros que fazem parte das coletividades quilombolas.

Quanto à análise da **situação econômica** do agente causador do dano, as requeridas são entes da Administração Pública Direta (União) e Indireta (INCRA) dotados de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira; portanto, incontestemente a sua capacidade financeira de arcar com o pagamento dos valores a serem aqui fixados.

No ponto, vale a pena salientar que, em 2012, a União investiu pouco mais de 105,5 milhões de reais para a implementação da referida política pública e, em 2013, pouco mais de 57,7 milhões de reais, conforme dados informados pelo MPF, quando do ajuizamento da ação (cf. fl. 13v).

Se, por um lado, os referidos valores vêm se mostrando insuficientes para a adequada implementação da política pública em questão, tais cifras servem para demonstrar que os valores a serem fixados na presente sentença, a título de indenização por danos morais coletivos, são razoáveis e dentro da capacidade econômica dos réus.

Por outro lado, diferentemente do particular, em relação ao qual à condenação por dano moral coletivo deve possuir caráter eminentemente inibitório – e, assim, deve visar, sempre que possível, afastar eventual lucro auferido em decorrência da inobservância das normas de regência –, em relação aos entes públicos a condenação por dano moral coletivo possui caráter eminentemente punitivo ou simbólico.

Isso porque os entes públicos, ao deixar de implementar determinada política pública a que estão obrigados, não visam exatamente o lucro, mas sim optam pela realização de outras políticas, sem conferir, todavia, um mínimo de concretude à política pública deixada em segundo plano, a qual, aqui, é objeto de tutela judicial.

Assim, dada as circunstâncias do caso concreto, reputo como razoável o valor da indenização a título de danos morais coletivos



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

em R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a serem pagos mediante rateio pelas requeridas.

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **julgo PROCEDENTES os pedidos iniciais**, a fim de:

a) **confirmando a decisão liminar** (fls. 214/224), determinar ao INCRA que dê andamento aos processos elencados na inicial (fl. 4), priorizando os com RTID publicados, de modo que sejam concluídos no prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e priorize os processos com fases mais atrasadas, anteriores à publicação do RTID, para que sejam concluídos no prazo de 48 (quarenta e oito) meses;

b) **confirmando a decisão liminar** (fls. 214/224), determinar à União que acompanhe os processos administrativos do INCRA e se desincumba das etapas de sua responsabilidade, em um prazo máximo de 12 (doze) meses da conclusão aos seus órgãos;

c) condenar a União a adotar as medidas necessárias com vistas a verificar se os valores que devem ser repassados ao INCRA destinados à efetivação da referida política pública são suficientes para a quantidade de pedidos de identificação, limitação e regularização de comunidades quilombolas, parados há mais de 5 (cinco) anos no referido órgão;

d) condenar cada um dos réus a pagar indenização por danos morais coletivos no montante de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais).

Sob o montante fixado no item "d" incidirão juros a partir da citação e correção monetária a partir da prolação da presente sentença, nos índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal. Tais valores deverão ser revertidos ao fundo a que se refere o artigo 18 da Lei nº 7.347/1985.

Sem despesas processuais e honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei 7.347/85, ante a ausência de comprovada má-fé.



00327264520134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0032726-45.2013.4.01.3900 - 5ª VARA - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00160.2018.00053900.1.00543/00128

1. Intimem-se, o MPF, a União (AGU) e o INCRA, por remessa.
2. Em caso de apresentação de recurso, intime-se a parte recorrida para apresentar contrarrazões no prazo legal.
3. Processo sujeito a remessa oficial (artigo 496 do CPC). Com ou sem recurso, remetam-se os autos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Belém-PA, 16 de abril de 2018.

**JORGE FERRAZ DE OLIVEIRA JUNIOR**  
Juiz Federal da 5ª Vara/SJPA