



Número: **0034943-45.2014.4.01.3700**

Classe: **APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA**

Órgão julgador colegiado: **5ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 13 - DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE**

Última distribuição : **18/01/2022**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Processo referência: **0034943-45.2014.4.01.3700**

Assuntos: **Demarcação, Patrimônio Cultural**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (APELANTE)	
DEFENSORIA PUBLICA FEDERAL (APELANTE)	
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (APELANTE)	
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (APELADO)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (APELADO)	
DEFENSORIA PUBLICA FEDERAL (APELADO)	
ASSOCIACAO REMANESCENTE DE QUILOMBO LAGO DO COCO DO POVOADO LAGO DO COCO (APELADO)	JOSE VIEIRA GOMES FILHO (ADVOGADO)
FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES (ASSISTENTE)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
19740 6551	17/03/2022 18:28	Acórdão	Acórdão



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 0034943-45.2014.4.01.3700 PROCESSO REFERÊNCIA: 0034943-45.2014.4.01.3700
CLASSE: APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728)
POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) e outros
POLO PASSIVO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA e outros
REPRESENTANTE(S) POLO PASSIVO: JOSE VIEIRA GOMES FILHO - MA17858-A
RELATOR(A): ANTONIO DE SOUZA PRUDENTE

APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) 0034943-45.2014.4.01.3700 Processo

de origem: 0034943-45.2014.4.01.3700 RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL

SOUZA PRUDENTE APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

(PROCURADORIA), DEFENSORIA PÚBLICA FEDERAL, INSTITUTO NACIONAL DE

COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA APELADO: INSTITUTO NACIONAL DE

COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

(PROCURADORIA), DEFENSORIA PÚBLICA FEDERAL, ASSOCIAÇÃO

REMANESCENTE DE QUILOMBO LAGO DO COCO DO POVOADO LAGO DO

COCO Advogado do(a) APELADO: JOSE VIEIRA GOMES FILHO - MA17858-

A RELATÓRIO **EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE**

(RELATOR): Cuida-se de remessa necessária e de apelações interpostas contra sentença proferida pelo Juízo da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Maranhão, nos autos da ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em desfavor do INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, em que se busca a concessão de provimento judicial, no sentido de que seja a autarquia promovida instada a concluir o procedimento de regularização fundiária da Comunidade Quilombola Lago do Côco, nos Municípios de Arari e Matões do Norte/MA. A controvérsia instaurada nestes autos restou resumida pelo juízo *a quo*, com estas letras: "Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada entre partes MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (autor) e INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (réu) qualificadas (fl. 03), que objetiva o reconhecimento de responsabilidade civil - de natureza ambiental - que decorre da falta (responsabilidade civil por omissão) de conclusão do processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de remanescente de quilombo denominada Lago do Coco, nos Municípios de Arari e Matões do Norte, neste estado; a ação foi ajuizada inicialmente perante o Juízo Federal 6ª Vara desta Seção Judiciária e, posteriormente, encaminhada a esta 8ª Vara, especializada em matéria Ambiental e Agrária (fl. 572). Em síntese, alega que há injustificada demora na conclusão do processo administrativo relativo ao reconhecimento da titularidade das terras tradicionalmente ocupadas por aquela comunidade quilombola. Sustenta que essa omissão tem contribuído decisivamente para a geração de sérios conflitos na localidade. *Pretende a condenação do réu em obrigação de fazer consistente em: a) elaboração e conclusão do RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação*



referente à comunidade quilombola;b) conclusão do Processo Administrativo n. 54230.012664/2010-17, inclusive com adoção de procedimentos necessários e eficazes para proceder à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrução, titulação, registro e, se necessário, desapropriação, do território ocupado pela comunidade remanescente de quilombo, conhecida como Lago do Coco.Inicial instruída com documentos (fls. 14/500).Resposta (contestação) apresentada com alegação de questão processual (ausência de interesse de agir); no mérito, pede a improcedência do pedido ao argumento da violação ao princípio da separação de poderes, da reserva do possível e da inexistência de prazo legal para conclusão de processos administrativos dessa natureza (fls. 506/512).No curso desta ação civil pública foram ainda praticados os seguintes atos processuais:a) prestação de informações pelo réu (INCRA) sobre a previsão de elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID referente à comunidade quilombola denominada Lago do Coco (fls. 514/519);b) apresentação de manifestação (réplica) sobre a resposta oferecida (fls. 521/525);c) juntada de documentos pelo autor (MPF), relativos à existência de conflitos fundiários na localidade (fls. 533/553, 555/571, 576/594, 605/630, 681/701, 718/744 e 750/763);d) admissão da FCP - Fundação Cultural Palmares na relação processual, na condição de amicus curiae (fl. 504);e) juntada de manifestação e documentos pelo autor (MPF) sobre a omissão do réu (INCRA) em elaborar o RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (fls. 634/637);f) juntada de documento pelo réu (INCRA), consistente na Nota Técnica 26/2016/DPA/FCP, referente ao levantamento in loco da efetiva existência de conflitos fundiários na localidade (fls. 639/644);g) juntada de manifestação do autor (MPF) sobre os documentos mencionados no item f (fl. 707);h) admissão da Associação Quilombola Lago do Coco e da DPU - Defensoria Pública da União na relação processual, na condição de assistentes litisconsorciais do autor (fl. 711).” Após regular instrução do feito, o juízo monocrático julgou parcialmente procedente o pedido inicial, em 30/09/2019, “para RECONHECER a responsabilidade por omissão do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e FIXAR o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão do RTID - Relatório Técnico de Identificação e Demarcação relativo à comunidade remanescente de quilombo de Lago do Coco, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (Lei 7.347/85, art. 13), devida desde o dia em que configurado o descumprimento e exigível depois do trânsito em julgado desta sentença (CPC, art. 487, I).” Declarou, ainda, extinto o processo, “sem apreciação de mérito, relativamente à pretensão de delimitação, demarcação, desintrução, titulação e registro da terra, se necessário, com o ajuizamento de desapropriação (CPC, art. 485, VI).”Em suas razões recursais, sustenta o MPF, em resumo, que há interesse processual em relação aos pedidos de delimitação, demarcação, desintrução, titulação e registro da terra quilombola Lago do Côco, o que estaria incluso no requerimento referente à conclusão do aludido Relatório, sendo este o sentido do art. 68 do ADCT e do Decreto nº. 4.887/2003.O INCRA, por sua vez, em suas razões recursais, alega “não houve qualquer pretensão resistida por parte do INCRA quanto ao pleito em referência, já que a Autarquia em nenhum momento se opôs a dar andamento aos trabalhos com vistas a concluir pela titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos Lago do Coco, nos Municípios de Arari e



Matões do Norte”, tendo tomado providências com vistas à conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Demarcação. Afirma que tem encontrado dificuldades, como a falta de profissionais da área antropológica, a insuficiência de recursos, entre outros. Alega, ainda, que a mora administrativa se justifica pela “natural demora” no processo demarcatório, que é indevida a intromissão do Poder Judiciário no respectivo procedimento, sendo impossível a judicialização da matéria e necessária a observância da cláusula da reserva do possível. Aduz ausência de dotação orçamentária para atender ao comando sentencial, assim como incapacidade operacional. Por fim, pretende a exclusão da multa imposta ou a redução do valor. Pugna, pois, pelo provimento do recurso com a improcedência total do pedido. Por fim, a Defensoria Pública da União também defende a caracterização de interesse processual, na espécie, no que tange aos requerimentos de delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro da terra quilombola Lago do Coco. Com as contrarrazões, subiram os autos a este egrégio Tribunal, manifestando-se a douta Procuradoria Regional da República pelo provimento dos recursos do MPF e da Defensoria Pública da União e pelo desprovimento do recurso do INCRA e da remessa necessária. Este é o relatório.

VOTO - VENCEDOR

APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) 0034943-45.2014.4.01.3700 Processo de origem: **0034943-45.2014.4.01.3700** RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA), DEFENSORIA PUBLICA FEDERAL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA APELADO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA), DEFENSORIA PUBLICA FEDERAL, ASSOCIACAO REMANESCENTE DE QUILOMBO LAGO DO COCO DO POVOADO LAGO DO COCO Advogado do(a) APELADO: JOSE VIEIRA GOMES FILHO - MA17858-A VOTO EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE (RELATOR): Não obstante os fundamentos deduzidos pelo INCRA, não vejo presentes, na espécie, elementos suficientes a emprestar êxito à sua pretensão recursal, na medida em que não conseguem infirmar as razões em que se amparou o juízo monocrático, para julgar parcialmente procedente o pedido deduzido nestes autos. Com efeito, acerca das comunidades de remanescentes de quilombos, dispõem o art. 216, e respectivos incisos e §§ 1º e 5º, da Constituição Federal, ***in verbis***: Art. 216. **Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (...) § 5º - Ficam**



tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” – grifei. Por sua vez, estabelece o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que, “*aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*”. Na esteira dessa garantia fundamental, editou-se o Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003, disciplinando o procedimento e estabelecendo os critérios para a sua efetivação, conferindo competência ao “*Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*” (art. 3º). A aventada inconstitucionalidade do ato normativo em referência restou afastada pelo colendo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº 3239/DF, **in verbis**: 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. 1. Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade. 2. Inocorrente a invocada ausência de cotejo analítico na petição inicial entre o ato normativo atacado e os preceitos da Constituição tidos como malferidos, uma vez expressamente indicados e esgrimidas as razões da insurgência. 3. Não obsta a cognição da ação direta a falta de impugnação de ato jurídico revogado pela norma tida como inconstitucional, supostamente padecente do mesmo vício, que se teria por ripristinada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito ripristinatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional. 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. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República. 6.



O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras.⁷ Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal.⁸ Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo "quilombo" realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003.⁹ 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.¹⁰ O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003.¹¹ Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º – a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3239, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019) Vê-se, assim, que a pretensão deduzida nestes autos visa emprestar efetividade às normas constitucionais e normativas acima elencadas, como garantia fundamental assegurada às comunidades remanescentes de quilombos, amparando-se o aludido pleito no argumento de suposta omissão do Poder Público na sua efetiva implementação, cristalizada na paralisação dos procedimentos administrativos



instaurados para essa finalidade. Assim posta a questão, eventual omissão do Poder Público na implementação de políticas voltadas para a eficácia plena dessa garantia fundamental assegurada, autoriza, em princípio, a atuação do Poder Judiciário, para suprir essa omissão, **sem que isso represente qualquer violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de ingerência da atividade jurisdicional sobre as atribuições da Administração Pública**, mas sim, de atuação firme do Poder Judiciário, no sentido de que o Poder Público cumpra com o seu dever, previsto em nossa Carta Magna. Sobre o tema, trago à colação a prestimosa lição de Odete Medauar, *in verbis*: “O controle jurisdicional não incide sobre um programa governamental num setor determinado, nem sobre diretrizes gerais em certa matéria. A manifestação judicial se realiza, de regra, sobre atuações ou omissões específicas, pontuais. Assim, por exemplo, faltaria competência ao Judiciário para apreciar a diretriz política de prever, na peça orçamentária, mais recursos para obras públicas do que para o atendimento hospitalar da população carente; ou a diretriz de prever mais recursos para um avião presidencial do que para o fornecimento de remédios contra a Aids; ou a diretriz de reduzir impostos em determinado setor produtivo, para fomentá-lo, e aumentar em outros setores. No caso de percentuais de alocação de recursos, previstos na Constituição ou demais normas, cabe sim ao Poder Judiciário apreciar seu cumprimento, inclusive no tocante à inclusão, nestes percentuais, de itens impróprios. **Mesmo neste último caso, não se trataria exatamente de uma política pública, mas de cumprimento de uma regra impositiva de previsão e alocação de recursos em certa matéria** (educação, saúde etc.) **ou da interpretação de itens que comporiam recursos para a educação, por exemplo**” – sem grifos no original. (Políticas Públicas Ambientais – Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 222-223) Acerca do alcance do controle jurisdicional das políticas públicas, assevera a insigne mestre: “No direito pátrio, vigente a Constituição de 1946, Seabra Fagundes, Victor Nunes Leal e Caio Tácito assinalaram um passo importante na ampliação do controle jurisdicional além do aspecto da competência e da forma do ato administrativo, para adentrar nos motivos e no fim, como integrantes da legalidade, e não da discricionariedade ou mérito. Araújo Cintra, na obra Motivo e motivação do ato administrativo (1978), referindo-se ao que denomina autorrestrrição judicial em confronto com o princípio da inafastabilidade do controle judiciário, tece as seguintes considerações: “se essa autorrestrrição não viola a letra do preceito constitucional, distancia-se, pelo menos, do seu espírito, que requer a apreciação judiciária de qualquer (alegada) lesão de direito” (p. 58, nota 38). Pondera ainda: “o significado mais relevante da teoria dos motivos é o de fazer recuar os lindes da área reservada à discricionariedade administrativa pela autorrestrrição judicial”. Se antes da Constituição de 1988 notava-se clara linha, na doutrina e na jurisprudência, no sentido da ampliação do controle jurisdicional dos atos e medidas da Administração Pública, esta tendência só se acentuou ao longo da sua aplicação. E não poderia deixar de acontecer, pois a Constituição de 1988 está impregnada de um espírito geral de priorização de direitos e garantias ante o Poder Público. Uma das conseqüências desta diretriz constitucional encontra-se na fixação de mais parâmetros para a atuação administrativa, mesmo discricionária, tais como o princípio da moralidade, o princípio da impessoalidade, as garantias do contraditório e ampla defesa. O princípio da publicidade, de seu lado, impõe transparência na atividade administrativa, permitindo maior controle. Já observávamos em 1993, no livro Controle da administração pública, São Paulo: Ed. RT, p.



175: “Hoje, sem dúvida, no ordenamento brasileiro, a legalidade administrativa assenta em bases mais amplas e, por conseguinte, há respaldo constitucional para um controle jurisdicional também mais amplo sobre atos e omissões da Administração, como um coroamento na evolução que se iniciara antes de outubro de 1988. Significativo, nesta linha, se revela o seguinte trecho do voto do Min. Celso de Mello no MS 20.999, julgado pelo STF em 21.03.1990: ‘É preciso evoluir cada vez mais no sentido da completa justiciabilidade da atividade estatal e fortalecer o postulado da inafastabilidade de toda e qualquer fiscalização judicial. A progressiva redução e eliminação dos círculos de imunidade do poder há de gerar, como expressivo efeito consequencial, a interdição de seu exercício abusivo’ (RDA 179-180/117, jan.-jun. 1990)”. Por conseguinte, nos primórdios da década de 90 do século XX já se podia aventar uma “completa justiciabilidade da atividade estatal”, na lúcida afirmação supra do Min. Celso de Mello, como reflexo da Constituição recém-promulgada. O trecho do voto acima diz respeito à ideia de “completa justiciabilidade” referida à interdição de uso abusivo do poder. Sem dúvida ocorreu um passo marcante quanto ao alcance do controle jurisdicional da Administração, focalizado de modo imediato no exercício do poder. Felizmente vieram outros momentos desta evolução, dirigindo-se o foco também à efetividade dos direitos assegurados pela Constituição e aos deveres do Poder Público nela indicados, com o que despontou, em anos recentes, a terminologia “controle das políticas públicas”. O Prof. Fábio Konder Comparato foi um dos primeiros juristas a tratar da matéria, em especial no artigo Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas, RT 737/20. Em estudo recente sobre o tema, Urbano Ruiz, desembargador do TJSP, assim se expressa: “Se modernamente o Estado deve ser encarado como um implementador de políticas públicas, de modo a construir uma sociedade mais justa, igual e solidária, que tenha por meta a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3.º da CF), é possível exigir judicialmente que os administradores públicos implementem medidas ou políticas que permitam vida mais digna e justa a cada brasileiro” (A utilização do Judiciário para questionar e obrigar a Administração a desenvolver políticas públicas, Revista da Escola Paulista da Magistratura, ano 6, n. 1, p. 15, jul.-dez. 2005). De seu lado, o juiz de direito de Santa Catarina, Lédio Rosa de Andrade, no artigo Políticas públicas e Judiciário, no Boletim Juizes para a Democracia, p. 7, dez. 2005/fev. 2006, teceu as observações seguintes: “Sem pretender usurpar as funções legislativa e executiva, incumbe ao Judiciário julgar, na sua extensão de poder, com base nas normas constitucionais e visando ao bem-estar coletivo, e isto terá reflexo, obrigatoriamente, nas políticas públicas”. Recentes decisões do STF bem traduzem o presente alcance do controle jurisdicional. A seguir transcrições de parte de três acórdãos:— ADPF 45 MC/DF — rel. Min. Celso de Mello – j. 29.04.2004: “Essa eminente atribuição conferida ao STF põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, rel. Min. Celso de Mello). –, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional: ‘Desrespeito à Constituição – Modalidades de comportamentos inconstitucionais do Poder Público. O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham



consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental' (RTJ 185/794-796, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno)". – RE 436.996 – rel. Min. Celso de Mello – j.26.10.2005: "Ementa: Criança de até seis anos de idade. Atendimento em creche e em pré-escola.. Educação infantil. Direito assegurado pelo próprio Texto Constitucional (CF, art. 208, IV). Compreensão global do direito constitucional à educação. Dever jurídico cuja execução se impõe ao Poder Público, notadamente ao Município (CF, art. 211, § 2.º). Recurso extraordinário conhecido e provido.(...) Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração.(...) Cabe referir, ainda, neste ponto, ante a extrema pertinência de suas observações, a advertência de Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, ilustre Procuradora Regional da República (Políticas públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público, São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 59, 95 e 97), cujo magistério, a propósito da limitada discricionariedade governamental em tema de concretização das políticas públicas constitucionais, assinala: 'Nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer. Como demonstrado no item anterior, o administrador público está vinculado à Constituição e às normas infra-constitucionais para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, ou seja, própria à finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social.(...) Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração.(...) As dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade do ato administrativo (omissivo ou comissivo), verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso a concretização da ordem social constitucional.'" (op.cit.



p. 224-229) Nessa linha de entendimento, o colendo Supremo Tribunal Federal, em reiteradas ocasiões, chancelou a atuação do Poder Judiciário, como forma de suprir a omissão da Administração Pública, conforme se vê, dentre outros, dos seguintes julgados: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO.- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).- Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.- Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina.

(RE 410715 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/11/2005, DJ 03-02-2006). PACIENTES COM ESQUIZOFRENIA PARANÓIDE E DOENÇA MANÍACO-DEPRESSIVA CRÔNICA, COM EPISÓDIOS DE TENTATIVA DE SUICÍDIO - PESSOAS DESTITUÍDAS DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - NECESSIDADE IMPERIOSA DE SE PRESERVAR, POR RAZÕES DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO, A INTEGRIDADE DESSE DIREITO ESSENCIAL - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS INDISPENSÁVEIS EM FAVOR DE PESSOAS CARENTES - DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO (CF, ARTS. 5º, "CAPUT", E 196) - PRECEDENTES (STF) - ABUSO DO DIREITO DE RECORRER - IMPOSIÇÃO DE MULTA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE



REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar.- O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa conseqüência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional.

A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE.- O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA, A PESSOAS CARENTES, DE MEDICAMENTOS ESSENCIAIS À PRESERVAÇÃO DE SUA VIDA E/OU DE SUA SAÚDE: UM DEVER CONSTITUCIONAL QUE O ESTADO NÃO PODE DEIXAR DE CUMPRIR.- O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, "caput", e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF.(...)(RE 393175 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 12/12/2006, DJ 02-02-2007) SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. Fornecimento de medicamento. Concessão a pacientes usuários do SUS, residentes nos municípios da seção judiciária, mediante prescrição expedida por médico vinculado ao Sistema. Tutela antecipada para esse fim. Impugnação sob alegação de decisão genérica. Improcedência. Especificações suficientes. Não ocorrência de lesão à saúde, nem à economia públicas. Suspensão indeferida. Agravo improvido. Para efeito de suspensão de antecipação de tutela, não constitui decisão genérica a que determina fornecimento de medicamentos a pacientes usuários do SUS, residentes nos municípios da comarca ou da seção judiciária, mediante prescrição expedida por médico vinculado ao Sistema único de Saúde - SUS.(STA 328 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2010, DJe-149 DIVULG 12-08-2010 PUBLIC 13-08-2010 EMENT VOL-02410-01 PP-00001) Confirmam-se, ainda, as lúcidas lições expostas pelo Ministro Celso de Melo, por ocasião do julgamento do RE nº. 241630/RS, abordando a questão relativa ao fornecimento de medicamentos para os pacientes portadores do vírus HIV, em decisão monocrática, lavrada nestes termos:**EMENTA: AIDS/HIV. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS EM FAVOR DE PESSOAS CARENTES. LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM A TUTELA CONSTITUCIONAL DA SAÚDE (CF, ART. 196). PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**- A legislação que **assegura**, às pessoas carentes e



portadoras do vírus HIV, a **distribuição gratuita** de medicamentos destinados ao tratamento da AIDS **qualifica-se** como **ato concretizador** do dever constitucional que **impõe** ao Poder Público a **obrigação** de garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. **Precedentes (STF).**- O direito à saúde - **além** de qualificar-se como direito fundamental que assiste a **todas** as pessoas - **representa** consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, **qualquer** que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, **não pode** mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, **sob pena** de incidir, **ainda que por omissão**, em **censurável** comportamento inconstitucional. O **direito público subjetivo à saúde** traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, **de maneira responsável**, o Poder Público (federal, estadual ou municipal), a quem incumbe formular - e **implementar** - políticas sociais e econômicas que visem a garantir a **plena** consecução dos objetivos proclamados no **art. 196** da Constituição da República. **DECISÃO:** Trata-se de **recurso extraordinário**, que, interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul, busca **reformular** decisão proferida pelo Tribunal de Justiça local (**fls. 171/179**), consubstanciada em acórdão que **reconheceu** incumbir, a essa unidade federada, com fundamento no **art. 196** da Constituição da República, a **obrigação** de fornecer, gratuitamente, medicamentos **necessários** ao tratamento da AIDS, nos casos que envolverem pacientes **destituídos** de recursos financeiros e que sejam **portadores** do vírus HIV. **Cumprido destacar**, desde logo, a incidência, na presente causa, como **obstáculo insuperável** ao conhecimento do recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul, do **enunciado** inscrito na Súmula 283/STF, cujo teor revela ser **inadmissível** o apelo extremo, quando a decisão recorrida - **como no caso** - assentar-se **em mais de um** fundamento suficiente, **apto**, por si só, a conferir, a tal ato decisório, existência autônoma. Com efeito, o acórdão emanado do Tribunal local, como assinalado, **também** possui fundamento **de caráter infraconstitucional** (fls. 176), pois o julgamento nele consubstanciado **encontra** suporte em legislação ordinária editada pela União Federal (Lei nº 9.313/96) e pelo Estado do Rio Grande do Sul (Lei nº 9.908/93): "(...) segundo centenas de decisões das Câmaras integrantes do egrégio Primeiro Grupo Cível, às quais está afeta a matéria pertinente à saúde pública, este é um direito do cidadão e um dever do Estado (CF, arts. 6º e 196; CE, art. 241), que tem, inclusive, legislação específica - Leis-RS nºs 9.828, de 5.2.1993, e 9.908, de 16.6.1993, e o Decreto-RS nº 35.056, de 7.1.1994 - para atendimento dos doentes sem condições de prover seu tratamento e em caso de emergência ou excepcional..... (...) a Lei nº 9.313, de 13.11.1996, da União, não dispensa os Estados e os Municípios de fornecerem os medicamentos necessários ao tratamento das vítimas de AIDS, pois, com a União, tornaram-se e continuam, através desse diploma legal, executores responsáveis pelo Sistema Único de Saúde - SUS -, o órgão público encarregado de distribuir gratuitamente os medicamentos (arts. 1º e 2º) - os Estados, o Distrito Federal e os Municípios." **Ressalte-se**, por necessário, que o Estado do Rio Grande do Sul, embora **podendo** questionar, em sede de recurso especial, esse fundamento de índole meramente ordinária, **deixou** de fazê-lo, **viabilizando**, desse modo, em função da própria ausência de impugnação recursal específica, a **subsistência autônoma** do acórdão emanado do Tribunal local. **Impende acentuar**, ainda, que a **alegação** de desrespeito ao art. 167, I e VI, da Constituição Federal, **não basta**, só por si, para legitimar o acesso à via recursal extraordinária, pois, **acaso** configurada a **suposta** transgressão, esta importaria, **quando muito**, em situação caracterizadora de **conflito indireto** com o texto da Carta Política, **insuficiente** para justificar a utilização do apelo extremo (**RTJ 105/704 - RTJ 127/758 - RTJ 132/455**). Com



efeito, **basta** examinar-se o acórdão ora recorrido, para **confirmar-se** tal asserção (**fls. 177/178**): “A Lei nº 8.666, de 21.6.1993, alterada pela Lei nº 8.883, de 8.6.1994, ambas da União, além de aquela permitir a dispensa de licitação para a aquisição de medicamentos para situações emergenciais e de urgência (art. 24, inc. IV), e o art. 37 (princípio da legalidade) da Carta da República não estabelecem que o Administrador seja imprevidente ou que só venha a atender os cidadãos depois dos fatos consumados e de gerada a conseqüente necessidade. Ao contrário, a ausência de previsão é evidência de que aos homens públicos falta capacidade de administrar a coisa pública e prover o bem comum. A ausência de previsão orçamentária não deve preocupar ao juiz que lhe incumbe a administração da justiça, mas, apenas ao administrador que deve atender equilibradamente as necessidades dos súditos, principalmente os mais necessitados e os doentes.” **De qualquer maneira**, no entanto, **mesmo** que tais aspectos formais pudessem ser afastados, **ainda assim** revelar-se-ia **inacolhível** a postulação recursal deduzida pelo Estado do Rio Grande do Sul, **especialmente** em face do mandamento constitucional inscrito no **art. 196** da Constituição da República, que assim dispõe: “**Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido** mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos **e ao acesso universal e igualitário** às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” (**grifei**) Na realidade, o **cumprimento** do dever político-constitucional consagrado no art. 196 da Lei Fundamental do Estado, consistente na obrigação de assegurar, **a todos**, a proteção à saúde, **representa** fator, que, associado a um imperativo de solidariedade social, **impõe-se** ao Poder Público, **qualquer** que seja a dimensão institucional em que este atue no plano de nossa organização federativa. A **impostergabilidade** da efetivação desse dever constitucional **desautoriza** o acolhimento dos pleitos recursais ora deduzidos na presente causa. **Tal como pude enfatizar**, em decisão por mim proferida no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal, em contexto assemelhado ao da presente causa (**Pet 1.246-SC**), entre proteger a **inviolabilidade** do direito à vida e à saúde, que se qualifica como direito subjetivo **inalienável** assegurado a todos pela própria Constituição da República (art. 5º, **caput** e art. 196), **ou** fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, **entendo** - uma vez configurado esse dilema - que razões de ordem ético-jurídica **impõem** ao julgador **uma só** e possível opção: aquela que **privilegia** o respeito indeclinável à vida e à saúde humana, **notadamente** daqueles **que têm acesso**, por força de legislação local, ao programa de distribuição **gratuita** de medicamentos, instituído em favor **de pessoas carentes**. A legislação gaúcha - consubstanciada nas Leis nºs 9.908/93, 9.828/93 e 10.529/95 -, ao instituir esse programa de caráter marcadamente social, **dá efetividade** a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, **caput**, e 196) e **representa**, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de **apreço à vida e à saúde** das pessoas, **especialmente** daquelas que **nada têm e nada possuem**, a não ser a **consciência** de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Cumpre **não perder** de perspectiva que o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à **generalidade** das pessoas pela própria Constituição da República. Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade **deve velar**, **de maneira responsável**, o Poder Público, a quem incumbe formular - **e implementar** - políticas sociais e econômicas que visem a **garantir**, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência médico-hospitalar. O **caráter programático** da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários **todos** os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro (JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “**Comentários à Constituição de 1988**”, vol. VIII/4332-4334, item n.



181, 1993, Forense Universitária) - **não pode converter-se** em promessa constitucional inconseqüente, **sob pena** de o Poder Público, **fraudando** justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, **de maneira ilegítima**, o cumprimento de **seu** impostergável dever, por um gesto **irresponsável** de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. Nesse contexto, **incide**, sobre o Poder Público, a **gravíssima** obrigação de tornar efetivas as **prestações de saúde**, incumbindo-lhe promover, **em favor** das pessoas e das comunidades, **medidas** - preventivas e de recuperação -, que, fundadas em políticas públicas **idôneas**, tenham por finalidade **viabilizar e dar concreção** ao que prescreve, **em seu art. 196**, a Constituição da República. O **sentido** de fundamentalidade do **direito à saúde** - que **representa**, no contexto da evolução histórica dos direitos básicos da pessoa humana, uma das expressões mais relevantes das liberdades reais ou concretas - **impõe** ao Poder Público um **dever de prestação positiva** que **somente** se terá por cumprido, **pelas instâncias governamentais**, quando estas adotarem providências destinadas a promover, em plenitude, a **satisfação efetiva** da determinação **ordenada** pelo texto constitucional. **Vê-se**, desse modo, que, **mais do que** a simples **positivação** dos direitos sociais - que traduz **estágio necessário** ao processo de sua afirmação constitucional e que atua como **pressuposto indispensável** à sua eficácia jurídica (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “**Poder Constituinte e Poder Popular**”, p. 199, itens ns. 20/21, 2000, Malheiros) -, **recai**, sobre o Estado, **inafastável** vínculo institucional consistente em conferir **real efetividade** a tais prerrogativas básicas, **em ordem** a permitir, **às pessoas**, nos casos de injustificável **inadimplemento** da obrigação estatal, que **tenham** elas **acesso** a um sistema organizado de garantias instrumentalmente vinculado à **realização**, por parte das entidades governamentais, da **tarefa** que lhes impôs a **própria** Constituição. **Não basta**, portanto, que o Estado **meramente** proclame o reconhecimento formal de um direito. **Torna-se essencial** que, **para além** da simples declaração constitucional desse direito, seja ele **integralmente** respeitado e **plenamente** garantido, especialmente naqueles casos em que o direito - **como o direito à saúde** - se qualifica como prerrogativa jurídica de que decorre o **poder** do cidadão de exigir, do Estado, a **implementação** de prestações positivas **impostas** pelo próprio ordenamento constitucional. **Cumpre** assinalar, finalmente, que a **essencialidade** do direito à saúde fez com que o legislador constituinte qualificasse, **como prestações de relevância pública**, as ações e serviços de saúde (CF, art. 197), em ordem a **legitimar** a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário naquelas hipóteses em que os órgãos estatais, anomalmente, **deixassem** de respeitar o mandamento constitucional, **frustrando-lhe**, arbitrariamente, a eficácia jurídico-social, seja por **intolerável** omissão, seja por qualquer outra **inaceitável** modalidade de comportamento governamental **desviante**. **Todas** essas considerações - que **ressaltam** o caráter **incensurável** da decisão emanada do Tribunal local - levam-me a **repelir**, por inacolhível, a pretensão recursal deduzida pelo Estado do Rio Grande do Sul, **especialmente** se se considerar a **relevantíssima** circunstância de que o acórdão ora questionado **ajusta-se** à orientação jurisprudencial firmada no âmbito do Supremo Tribunal Federal no exame da matéria (RE 236.200-RS, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - RE 247.900-RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - RE 264.269-RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RE 267.612-RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.): “**ADMINISTRATIVO. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DOENTE PORTADORA DO VÍRUS HIV, CARENTE DE RECURSOS INDISPENSÁVEIS À AQUISIÇÃO DOS MEDICAMENTOS DE QUE NECESSITA PARA SEU TRATAMENTO. OBRIGAÇÃO IMPOSTA PELO ACÓRDÃO AO ESTADO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 5º, I, E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** Decisão que teve por fundamento central dispositivo de lei (art. 1º da Lei 9.908/93) por meio da qual o próprio Estado do Rio Grande do Sul,



regulamentando a norma do art. 196 da Constituição Federal, vinculou-se a um programa de **distribuição de medicamentos** a pessoas **carentes**, não havendo, por isso, que se falar em ofensa aos dispositivos constitucionais apontados. Recurso **não conhecido**.”(RE 242.859-RS, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - grifei) **“PACIENTE COM HIV/AIDS. PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS. DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196). PRECEDENTES (STF).- O direito público subjetivo à saúde** representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à **generalidade** das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). **Traduz** bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade **deve** velar, **de maneira responsável**, o Poder Público, a quem incumbe formular - **e implementar** - políticas sociais e econômicas que visem a **garantir**, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência médico-hospitalar.- **O caráter programático** da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários **todos** os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - **não pode converter-se** em promessa constitucional inconstitucional, **sob pena** de o Poder Público, **fraudando** justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, **de maneira ilegítima**, o cumprimento de **seu** impostergável dever, por um gesto **irresponsável** de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.- A legislação editada pelo Estado do Rio Grande do Sul (consubstanciada nas Leis nºs 9.908/93, 9.828/93 e 10.529/95), ao instituir programa de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, **dá efetividade** a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, **caput**, e 196) **e representa**, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, **especialmente** daquelas que **nada têm e nada possuem**, a não ser a **consciência** de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. **Precedentes** do STF.”(RE 232.335-RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO - grifei) **“PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA.- O direito público subjetivo à saúde** representa prerrogativa jurídica **indisponível** assegurada à **generalidade** das pessoas pela **própria** Constituição da República (art. 196). **Traduz** bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade **deve** velar, **de maneira responsável**, o Poder Público, **a quem incumbe** formular - **e implementar** - políticas sociais e econômicas **idôneas** que visem a **garantir**, aos cidadãos, **inclusive àqueles portadores do vírus HIV**, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica **e** médico-hospitalar.- O direito à saúde - **além** de qualificar-se como direito fundamental que assiste a **todas** as pessoas - **representa** conseqüência constitucional **indissociável** do direito à vida. O Poder Público, **qualquer** que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, **não pode mostrar-se indiferente** ao problema da saúde da população, **sob pena** de incidir, ainda que por **censurável** omissão, em **grave** comportamento inconstitucional. **A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE.- O caráter programático** da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários **todos** os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - **não pode converter-se** em promessa constitucional inconstitucional, **sob pena** de o Poder



Público, **fraudando** justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, **de maneira ilegítima**, o cumprimento de **seu** impostergável dever, por um gesto **irresponsável** de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES.**- O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de **distribuição gratuita** de medicamentos a pessoas carentes, **inclusive** àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, **dá efetividade** a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, **caput**, e 196) e **representa**, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, **especialmente** daquelas que **nada têm e nada possuem**, a não ser a **consciência** de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. **Precedentes** do STF.”(RE 271.286-RS (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO - grifei) **Sendo assim**, pelas razões expostas, e considerando, **ainda**, os **precedentes** mencionados, **não** conheço do presente recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 13 de fevereiro de 2001. (a)Ministro CELSO DE MELLO – Relator” Na hipótese em exame, afigura-se flagrante a omissão da autarquia promovida no tocante à prática dos atos administrativos necessários à conclusão do procedimento administrativo para fins de certificação das terras ocupadas pela Comunidade Quilombola Lago Coco, localizada nos Municípios de Ariri e Matões do Norte/MA, tendo em vista que, a despeito da instauração perante o INCRA do procedimento administrativo nº 54230.012664/2010-17, junto àquela entidade, em 21/12/2010, com Certidão de Auto-Reconhecimento, atestada pela Fundação Cultural Palmares, em 13/06/2013, até o momento não há nos autos sequer o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), bem como não foi concluída e fase de identificação e delimitação do território reivindicado, a caracterizar o descaso no cumprimento de suas funções institucionais, não se podendo admitir que dificuldades de ordem operacional possam servir de óbice ao exercício pleno do direito assegurado às referidas comunidades em nossa Carta Magna, desde o ano de 1988, portanto, há mais de três décadas, sem que se conclua a sua regularização fundiária, em nosso País, em manifesta afronta à garantia fundamental da razoável duração do processo, no âmbito judicial e administrativo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (CF, art. 5º, inciso LXXVIII).É bem verdade que procedimentos administrativos dessa natureza, em que questões outras que transbordam os limites de atuação da autarquia responsável pela sua realização (como, por exemplo, a pandemia de COVID-19), a comprometer a sua conclusão em tempo razoável, podem surgir durante a instrução procedimental. Tais entraves, entretanto, **se e quando existentes**, deverão ser oportunamente submetidos, motivadamente, à apreciação do juiz da execução, que deliberará acerca das situações concretas eventualmente ocorridas, observando-se os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O que não se pode admitir, contudo, é que meras expectativas quanto à ocorrência de possíveis óbices sirvam de motivação para a inércia administrativa noticiada nestes autos, perpetuando, sabe-se lá até quando, a sua omissão, no particular. Não se pode olvidar que, desde a promulgação da nossa Carta Magna, ocorrida em 05 de outubro de 1988, já se passaram 30 anos, sendo que, somente transcorridos 7 (sete) anos desde a edição do Decreto nº. 4.887/2003, é que a autarquia recorrida



procedeu à instauração do procedimento administrativo descrito nos autos, mas ainda não concluído, a demonstrar que, a persistir a forma de atuação do INCRA, em casos que tais, muito tempo ainda será gasto até a conclusão da regularização fundiária em referência, se um dia vir a ser concluída, o que não se admite, na espécie, eis que não pode o administrado aguardar indefinidamente, e sem expectativa de prazo razoável, por um provimento da Administração Pública, na linha, inclusive, da orientação jurisprudencial do colendo Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria, conforme se vê, dentre outros, dos seguintes julgados: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE.(...)3. A demarcação de terras indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. O procedimento de demarcação de terras indígenas é constituído de diversas fases, definidas, atualmente, no art. 2º do Decreto 1.775/96.4. Trata-se de procedimento de alta complexidade, que demanda considerável quantidade de tempo e recursos diversos para atingir os seus objetivos. Entretanto, as autoridades envolvidas no processo de demarcação, conquanto não estejam estritamente vinculadas aos prazos definidos na referida norma, não podem permitir que o excesso de tempo para o seu desfecho acabe por restringir o direito que se busca assegurar.5. Ademais, o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela EC 45/2004, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.6. Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação da Terra Indígena Guarani está bem evidenciada, tendo em vista que já se passaram mais de dez anos do início do processo de demarcação, não havendo, no entanto, segundo a documentação existente nos autos, nenhuma perspectiva para o seu encerramento.7. Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas.8. "A discricionariedade administrativa é um dever posto ao administrador para que, na multiplicidade das situações fáticas, seja encontrada, dentre as diversas soluções possíveis, a que melhor atenda à finalidade legal. O grau de liberdade inicialmente conferido em abstrato pela norma pode afunilar-se diante do caso concreto, ou até mesmo desaparecer, de modo que o ato administrativo, que inicialmente demandaria um juízo discricionário, pode se reverter em ato cuja atuação do administrador esteja vinculada. Neste caso, a interferência do Poder Judiciário não resultará em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas restauração da ordem jurídica." (REsp 879.188/RS, 2ª Turma, Rel.Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009) 9. Registra-se, ainda, que é por demais razoável o prazo concedido pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição para o cumprimento da obrigação de fazer — consistente em identificar e demarcar todas as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Joinville/SC, nos termos do Decreto 1.775/96, ou, na eventualidade de se concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelas comunidades de índios Guarani na referida região, em criar reservas indígenas, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei 6.001/73 —, sobretudo se se considerar que tal prazo (vinte e quatro meses) somente começará a ser contado a partir do trânsito em



julgado da sentença proferida no presente feito.10. A questão envolvendo eventual violação de preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi examinada pela Corte de origem, carecendo a matéria, portanto, do indispensável prequestionamento.11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, desprovidos.(REsp 1114012/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 01/12/2009). MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. DEMORA NA RESPOSTA. PRAZO RAZOÁVEL PARA APRECIÇÃO.INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E DA GARANTIA À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. OMISSÃO CONFIGURADA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 49 DA LEI N. 9.784/99. 1. Concedida a anistia política, encontra-se pendente de solução, por mais de quatro anos, recurso administrativo que busca a indenização com proventos de Capitão-de-mar-e Guerra. 2. Em que pesem o grande número de pedidos feitos ao Ministro da Justiça e o fato dos membros da Comissão de Anistia, seu órgão de assessoramento, atuarem pro bono, aqueles que se consideram atingidos no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, não podem ficar aguardando, indefinidamente, a apreciação do seu pedido, sem expectativa de solução em prazo razoável. 3. Não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a duração de seus processos, pois é direito do administrado ter seus requerimentos apreciados em tempo razoável, ex vi dos arts. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e 2º da Lei n. 9.784/99. 4. O prazo a ser fixado para o julgamento do pedido de anistia pela autoridade coatora, na linha da orientação firmada por esta Terceira Seção, deve ser de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período, desde que expressamente motivado, conforme estabelecido no art. 49 da Lei 9.784/99, dispositivo aqui aplicado de forma subsidiária. 5. Segurança concedida.(MS 13584/DF, Rel. Ministro JORGE MUSSI, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2009, DJe 26/06/2009). MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE ANISTIA INDEFERIDO. RECURSO. PRAZO RAZOÁVEL PARA APRECIÇÃO.PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.1. A dilação probatória é estranha ao âmbito de cabimento do mandado de segurança.2. A todos é assegurada a razoável duração do processo, segundo o princípio da eficiência, agora erigido ao status de garantia constitucional, não se podendo permitir que a Administração Pública postergue, indefinidamente, a conclusão de procedimento administrativo.3. A despeito do grande número de pedidos feitos ao Ministro da Justiça e dos membros da Comissão de Anistia, seu órgão de assessoramento, serem pro bono, aqueles que se consideram atingidos no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, não podem ficar aguardando, indefinidamente, a apreciação do seu pedido, sem expectativa de solução num prazo razoável.4. Ordem parcialmente concedida.(MS 12847/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 28/03/2008, DJe 05/08/2008). Sobre o tema, confira-se, ainda, dentre outros, o seguinte julgado:CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE.I - A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário, visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas públicas, mormente em se tratando do exercício



de garantia constitucional, como no caso, em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupados por comunidades de quilombolas. II - As comunidades de remanescentes de quilombos, por força do Texto Constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo-lhes assegurada, ainda, a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional. III - Na hipótese dos autos, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA quanto à prática dos atos administrativos necessários à efetiva conclusão do procedimento administrativo instaurado com a finalidade de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de quilombolas descrita nos autos, afronta o exercício pleno desse direito, bem assim, a garantia fundamental da razoável duração do processo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, no âmbito judicial e administrativo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII), a autorizar a estipulação de prazo razoável para a conclusão do aludido procedimento. IV - Apelação e remessa oficial desprovida. Sentença confirmada. (Ap 00040126420114013700, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1

DATA:23/05/2017). ***Por fim, merece acolhida a pretensão recursal do promovente e da Defensoria Pública da União, uma vez que não há que se falar em falta de interesse processual quanto aos pedidos de delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro da terra quilombola em referência, na medida em que tais procedimentos tanto pressupõem a conclusão da fase de Relatório Técnico de Identificação e Demarcação – RTID, como dele decorrem logicamente, sendo que o requerimento no sentido de compelir o INCRA a concluir a referida etapa inclui, em caso de reconhecimento da ancestralidade da ocupação das terras, as providências subsequentes mencionadas. Em sendo assim, trata-se de eventuais e prováveis consequências jurídicas da conclusão dos trabalhos do citado Relatório Técnico, devendo ser impostas ao promovido, no âmbito da mesma relação processual, em caso de resultado favorável à comunidade quilombola, sob pena de violação do princípio da economia processual. ***Com essas considerações, **nego provimento** à remessa oficial e à apelação do INCRA e **dou provimento** às apelações do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União, para reformar parcialmente a sentença recorrida e determinar ao promovido proceder, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a entrega do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, a delimitação, a demarcação, a desintração, a titulação e ao registro da terra quilombola Lago Coco, em caso de conclusão do referido Relatório Técnico favorável à respectiva comunidade quilombola. Este é meu voto.

DEMAIS VOTOS

APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) 0034943-45.2014.4.01.3700 Processo de



origem: 0034943-45.2014.4.01.3700RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA), DEFENSORIA PÚBLICA FEDERAL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA APELADO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA), DEFENSORIA PÚBLICA FEDERAL, ASSOCIAÇÃO REMANESCENTE DE QUILOMBO LAGO DO COCO DO POVOADO LAGO DO COCO Advogado do(a) APELADO: JOSE VIEIRA GOMES FILHO - MA17858-

A **EMENTA** PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADE DE REMANESCENTES DE QUILOMBOS

(COMUNIDADE LAGO COCO, MUNICÍPIOS DE ARARI E MATÕES DO NORTE/MA).

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO.

OCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. PRECEDENTE DO STF. DECLARAÇÃO

DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO DECRETO Nº. 4.887/2003. PEDIDOS DE

DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO, DESINTRUSÃO, TITULAÇÃO E REGISTRO DA TERRA

QUILOMBOLA EM REFERÊNCIA. ECONOMIA PROCESSUAL. INTERESSE

PROCESSUAL CONFIGURADO. I – A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito

de nossos tribunais é no sentido de que se afigura legítima a atuação do Poder Judiciário,

visando suprir eventual omissão do Poder Público, na implementação de políticas

públicas, mormente em se tratando do exercício de garantia constitucional, como no caso,

em que se busca dar eficácia ao direito de propriedade das terras ocupadas por

comunidades de quilombolas. Precedente do STF. II – As comunidades de remanescentes

de quilombos, por força do Texto Constitucional, constituem patrimônio cultural brasileiro

(CF, art. 216, incisos I, II, e respectivos parágrafos 1º e 5º), sendo-lhes assegurada, ainda,

a propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 68 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias, impondo-se ao Poder Público a adoção das

medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional. III” (STF, ADI 3239,

Relator: Min. CEZAR PELUSO, Relatora p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal

Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019

PUBLIC 01-02-2019). *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. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-

somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do

comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se

identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados

da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de

inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República.

6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e

solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no



tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras. 7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo "quilombo" realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. 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. 10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003. 11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º – a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. 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 – Na inteligência jurisprudencial do egrégio Supremo Tribunal Federal, “IV – Na hipótese dos autos, a omissão do Poder Público, cristalizada pela inércia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA quanto à prática dos atos administrativos necessários à efetiva conclusão do procedimento administrativo instaurado com a finalidade de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de quilombolas descrita nos autos, afronta o exercício pleno desse direito, bem assim, a garantia fundamental da razoável duração do processo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, no âmbito judicial e administrativo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII), a autorizar a estipulação de prazo razoável para a conclusão do aludido procedimento.V - Por fim, não há que se falar em falta de interesse processual quanto aos pedidos de delimitação, demarcação, desintração, titulação e registro da terra quilombola em referência, na medida em que tais procedimentos tanto pressupõem a conclusão da fase de Relatório Técnico de Identificação e Demarcação – RTID, como dele decorrem logicamente, sendo que o requerimento no sentido de compelir o INCRA a concluir a referida etapa inclui, em caso de reconhecimento da ancestralidade da ocupação das terras, as providências subsequentes mencionadas. Em sendo assim, trata-se de eventuais e prováveis consequências jurídicas da conclusão dos trabalhos do citado Relatório Técnico, devendo ser impostas ao promovido, no âmbito da mesma relação processual, em caso de resultado favorável à comunidade quilombola, sob pena de violação do princípio da economia processual.VI – Remessa oficial e Apelação do INCRA desprovidas. Apelações do MPF e da DPU providas para reformar parcialmente a sentença recorrida e determinar ao promovido proceder, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a entrega do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, a delimitação, a demarcação, a desintração, a titulação e ao registro da terra quilombola Lago Coco, em caso de conclusão do referido Relatório Técnico favorável à respectiva comunidade quilombola, sob pena de multa diária pelo descumprimento de tais obrigações, fixada no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).**ACÓRDÃO** Decide a Turma, por unanimidade, negar provimento à remessa oficial e à apelação do INCRA e dar provimento à apelação do MPF e da DPU, nos termos do voto do Relator.Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Em 16/03/2022. **Desembargador Federal SOUZA PRUDENTE**Relator

