



AGRAVO DE INSTRUMENTO: PROC. Nº. 0003189-63.2016.814.0000  
1º TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
AGRAVANTE: INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DO PARÁ - ITERPA  
PROCURADOR: TIAGO DE LIMA FERREIRA  
AGRAVADO: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ  
DEFENSORA PÚBLICA: ANDREIA MACEDO BARRETO  
RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DE TERRA OCUPADA POR REMANESCENTE DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. CONCLUSÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO. DIREITO À DURAÇÃO RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO. FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA NA PESSOA DO AGENTE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

I-Consta das razões deduzidas na peça recursal, que a liminar concedida na Comarca de Altamira para que fosse determinada a conclusão do Processo Administrativo nº 2007/303143 de titulação quilombola no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) em face do Presidente (pessoa física) até o limite de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), poderá acarretar ao agravante o periculum in mora inverso, ante a falta de condições orçamentárias para o cumprimento da decisão guerreada, em face da necessidade de realização de estudo acurado a respeito da incidência de colônia com diversos lotes titulados em parte da área objeto da pretensão quilombola.

II- Da leitura das alegações proferidas pela Agravante, verifica-se a flagrante omissão no tocante à prática dos atos necessários à conclusão do procedimento administrativo instaurado, para fins de certificação das terras ocupadas pela comunidade de remanescentes de quilombo descritas nos autos, tendo em vista o mencionado Procedimento Administrativo ter sido instaurado desde o ano de 2007, caracterizando descaso no cumprimento de suas funções institucionais.

III- Não obstante, verifica-se a clara afronta à garantia fundamental da razoável duração do processo, no âmbito judicial e administrativo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, nos termos do artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF.

IV-A multa diária arbitrada contra o agente político deve ser revertida à pessoa jurídica responsável pelo cumprimento do ato.

V-Recurso conhecido e parcialmente provido para excluir a multa diária imposta à pessoa do Presidente do Instituto de Terras do Pará - Iterpa, transferindo-a para a respectiva pessoa jurídica responsável pelo cumprimento de seus atos, mantendo a multa fixada pelo juízo a quo.

Vistos, etc.,



Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em CONHECER E DAR PARCIAL PROVIMENTO ao recurso de AGRAVO DE INSTRUMENTO interposto, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Plenário virtual da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos quatorze dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte.

Julgamento presidido pela Excelentíssima Senhora Desembargadora Ezilda Pastana Mutran.  
Belém, 14 de setembro de 2020.

Desembargadora Rosileide Maria da Costa Cunha  
Relatora

AGRAVO DE INSTRUMENTO: PROC. N°. 0003189-63.2016.814.0000  
1º TURMA DE DIREITO PÚBLICO  
AGRAVANTE: INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DO PARÁ - ITERPA  
PROCURADOR: TIAGO DE LIMA FERREIRA  
AGRAVADO: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ  
DEFENSORA PÚBLICA: ANDREIA MACEDO BARRETO  
RELATORA: DESEMBARGADORA ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA

#### RELATÓRIO

Trata-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO interposto pelo Instituto de Terras do Estado do Pará contra a r. decisão (fls. 30-39) proferida pelo MM. Juízo da Vara Agrária de Altamira que, nos autos da Ação Civil Pública – Processo n.º 0025821-05.2015.814.0005 – interposta pela Defensoria Pública do Estado do Pará em face do agravante.

O juízo a quo decidiu nos seguintes termos:

(...) Cuida-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA, COM EXPRESSO PEDIDO DE LIMNAR, ajuizada pela DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ em desfavor do ITERPA, visando obter deste Juízo pronunciamento que OBRIGUE (OBRIGAÇÃO DE FAZER) a autarquia estadual de terras a concluir o procedimento administrativo/ITERPA n° 2007/303143, com o reconhecimento da propriedade coletiva da terra rural e a



consequente outorga do respectivo Título de Reconhecimento de Domínio em favor da Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos, parte do Maripi, Tauerá, Taperú, Buiuçú e Turú, no Município de Porto de Moz-PA, nos termos do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República de 1988 e artigo 322 da Constituição do Estado do Pará.

Pois bem, uma vez anotada a plena possibilidade de concessão de liminar em sede de ação civil pública, para o deferimento da medida de urgência, mister se faz necessário a coexistência, no caso concreto, de dois requisitos, a saber: o i) periculum in mora ou perigo da demora, caracterizado pelo iminente e efetivo risco de comprometimento do resultado útil e prático do processo caso a tutela de urgência não seja concedida desde o início; ii) o fumus boni iuris ou fumaça do bom direito, representado pela plausibilidade, no caso concreto, do direito invocado.

Com efeito, na hipótese dos autos, após detida e criteriosa análise da documentação acostada, entendo presentes os dois requisitos acima indicados e por isso, o deferimento da liminar pleiteada é medida que se impõe.

(...)

Ora, ultrapassados mais de 08 (oito) anos e 06 (seis) meses desde o requerimento inicial formulado pela Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos, parte do Maripi, Tauerá, Taperú, Buiuçú e Turú, o ITERPA ainda não concluiu o procedimento e, mais especificamente, depois de vencidos mais de 03 (três) anos desde a decisão sobre a condição quilombola das comunidades interessadas, conforme documentos de fls. 1.413/1.414 (VOL. VII), a autarquia de terras do Estado do Pará ainda não finalizou a fase de delimitação e demarcação da terra.

É direito fundamental de todos, a duração razoável do processo, inclusive no âmbito administrativo. Diz o artigo 5º, inciso LXXVIII, da CR/88: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (GRIFEI).

A norma constitucional deve ser garantida e efetivada, não podendo a administração pública dela fazer letra morta, sob pena de se comprometer a dignidade humana, bem como o princípio da máxima efetividade da Constituição.

Nesse sentido, tendo em conta as peculiaridades e características do caso concreto e até aqui veiculadas nos autos, num juízo de probabilidade, em sede de cognição sumária, própria à espécie, entendo ser completamente DESARRAZOADO e INJUSTIFICÁVEL a demora em que o Estado do Pará, por meio do ITERPA, vem incorrendo na finalização do procedimento administrativo/ITERPA nº 2007/303143.

Eventuais problemas enfrentados pelo ITERPA são insuficientes para justificar tamanha demora. Não se pode dizer que 3 anos não seja tempo mais do que necessário para a adoção de medidas e soluções para os problemas que se apresentarem, os quais não podem servir de desculpas/escusas para abrigar inércia da administração pública. Até agora, face a paralisia do ITERPA, não se providenciou a delimitação, levantamento cartorial e demarcação da terra ocupada pela(s) comunidade(s) quilombola, cuja condição, volto a afirmar, já fora reconhecida pela autarquia, documento de fl. 1.409. De se dizer que não está havendo interferência do judiciário no assunto de legitimação de terras quilombolas. A independência do executivo está preservada. A decisão não é sobre o mérito da condição quilombola dos pretendentes e muito menos sobre a delimitação e demarcação da área, mas sim sobre a duração (demora) do procedimento administrativo. O ITERPA está inteiramente livre para decidir num sentido ou noutro, seja deferindo o pedido, seja indeferindo-o. O que não se pode admitir é que o encerramento do processo se prolongue por tempo indefinido e desarrazoado.



Portanto, com esses fundamentos entendo preenchido o requisito do fumus boni iuris. Passo ao próximo.

Em relação ao outro requisito, isto é, o periculum in mora, tenho que a demora e a inércia do ITERPA na continuação das outras fases do procedimento administrativo e sua consequente finalização é fator que contribui sobremodo para o fomento, entre os grupos interessados, de intrigas e discórdias, o que, por certo, dá ensejo, inclusive, a possibilidade concreta/real de prática de violência entre os atores envolvidos.

O Estado, por meio de suas instituições constituídas tem o poder-dever de atuar na busca pela preservação da paz no campo e uma das formas de atuação é por meio das respostas em tempo adequado e razoável às pretensões que eventualmente lhes são levadas. A NÃO RESPOSTA gera insatisfações, dúvidas e incertezas, o que justamente está acontecendo na hipótese dos autos e acaso essa NÃO RESPOSTA se prolongue ainda mais certamente as insatisfações, dúvidas e incertezas serão potencializadas.

Com efeito, entendo que o prazo de 120 (cento e vinte) dias é, dentro de um critério de razoabilidade e proporcionalidade, suficiente para que o ITERPA conclua, a partir da fase que hoje se encontra, o procedimento administrativo nº 2007/303143.

Isso posto, com fundamento nos argumentos acima indicados, DEFIRO PARCIALMENTE a liminar pleiteada e, em consequência, DETERMINO que o INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DO PARÁ – ITERPA - conclua, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, o procedimento administrativo nº 2007/303143, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais), a incidir sobre o seu presidente (pessoa física), nos termos do artigo 14, parágrafo único, do CPC, até o limite de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

Intime-se a autora para que, querendo e dentro do prazo legal, se manifeste sobre a contestação do requerido.

Em suas razões, o agravante alegou que o objetivo do presente agravo é revogar a liminar concedida na Comarca de Altamira, que deferiu parcialmente a pretensão da agravada de determinar a conclusão do processo administrativo de titulação quilombola em 120 (cento e vinte) dias, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) em face do presidente do Iterpa no limite de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

Argui que o levantamento realizado pelo Iterpa respeitou o procedimento da IN 02/99, que trata de titulação quilombola, observando as incidências e autores legais, os quais, por razão de conveniência e oportunidade não foram finalizadas, por existirem pedidos diversos na Autarquia tramitando sobre a área, assim como a incidência de uma colônia com diversos lotes titulados perto da área objeto da pretensão quilombola.

Aduz que o edital nº 2009/359151, publicado em 11 de novembro de 2009, abriu prazo para que terceiros se manifestassem sobre a titulação quilombola, nos autos do processo administrativo, e que o Município de Porto de Moz, através de sua Procuradoria, contestou a condição de quilombola, e desta forma, requereu estudo antropológico conclusivo, para que houvesse o escorreito andamento do processo, entretanto não recolheu as custas nos moldes do artigo 4º, II, da IN nº 02/99, o que prejudica o argumento da Defensoria Pública de que caberia à agravante tal ônus.

Alega que através do Ofício 0303/2015 GP, manifestou sobre a necessidade de consulta ao conjunto da comunidade local, para que o ato de titulação seja no melhor interesse quilombola e demais atores locais que possuem



títulos na mesma área.

Logo, afirma que o processo ainda não foi finalizado posto que a área não se encontra livre para titulação, necessitando de maiores estudos sobre a localização da colônia estadual incidente em parte da área de pretensão. E que, a morosidade se dá por impedimentos legais à titulação até que sejam dirimidas tais incidências e não por mera desídia do Poder Público Estadual de conveniência e oportunidade da administração, não por aspectos de legalidade. Aduz que, vencido o prazo do ente municipal para a realização da diligência, o processo não ficou paralisado, seguindo seu curso regular com o agendamento de reunião entre os atores locais, para que seja definido sem conflitos a área a ser demarcada.

Ressalta que o Estado, enquanto não cumprir as etapas necessárias ao procedimento da Instrução Normativa Quilombola fica prejudicado em sua ação, pois está afeto ao Princípio da estrita legalidade dos atos administrativos.

Alega que o conjunto fático dos autos comprova que não há inércia do agravante, visto que o conflito anterior a autuação do Iterpa, instalado pelos atores legais, obsta a titulação a priori. E que, a demora na titulação quilombola passa ao largo de ser desídia ou inércia, mas razões de conveniência e oportunidade, a qual não finalizou o procedimento com base na própria IN 02/99, fato que cauciona a necessidade de revogação da liminar, como resguardar o interesse público e a correta regularização fundiária de todos os atores locais.

No que tange a fixação de multa diária arbitrada pelo juízo a quo, aduz que a multa não pode recair sobre o patrimônio pessoal do gestor, e para que o Presidente pudesse ter seu patrimônio atingindo por eventual multa decorrente da decisão, o gestor deveria ser citado para participar pessoal e ativamente do processo, o que não ocorreu no presente caso.

Requeru o conhecimento e provimento do presente agravo, para que seja reformada a decisão agravada.

Juntou documentos (fls. 25/1.273).

Às fls. (1.276/1.279) o eminente Des. José Roberto Pinheiro Maia deferiu parcialmente o efeito suspensivo requerido no presente recurso, somente para afastar a multa imposta à pessoa física do gestor do agravante, devendo o pagamento ser suportado pela Fazenda Pública Estadual.

Às fls.1.289/1.298, o agravado apresentou contrarrazões, pugnando, em síntese, pelo improvimento do recurso.

De acordo com fls. 1.300/1.302, o Ministério Público emitiu parecer, manifestando-se pelo conhecimento e parcial provimento do presente recurso.

É o relatório.

**VOTO**

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheço do presente agravo de instrumento e passo a proferir o voto.

Ab nitio, esclareço que o presente recurso será analisado sob a ótica do antigo CPC/73, uma vez que interposto o recurso sob a vigência da antiga lei processual.

Ressalto que o conhecimento do agravo deve ficar restrito ao acerto ou não da decisão atacada, não sendo viável a discussão aprofundada de temas



relativos ao mérito da causa, sob pena do indevido adiantamento da tutela jurisdicional pleiteada, e por consequência em supressão de instância.

Por outro lado, para o deferimento da tutela antecipada ou recursal devem estar presentes os requisitos autorizadores para a sua concessão, quais sejam: fundamento relevante/existência de plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) e a possibilidade de lesão grave ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

Sem que ocorram esses dois requisitos, que são necessários, essenciais e obrigatoriamente cumulativos, não se admite a concessão da medida liminar.

O termo probabilidade de direito deve ser entendido como como a prova suficiente a convencer o juiz de que as afirmações expostas na petição inicial são passíveis de corresponder à realidade.

O perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, por outro lado exige a configuração de que se não concedida a medida seja impossível o retorno ao status quo e, que mesmo sendo viabilizado o retorno ao status quo, a condição econômica do réu não garanta que isso ocorrerá ou os bens lesados não sejam passíveis de quantificação de maneira a viabilizar a restituição integral dos danos causados, tal como ocorre com as lesões aos direitos da personalidade, v.g, a honra, a integridade moral, o bom nome, entre outros.

Feitas essas considerações, passamos a apreciação das questões postas ao exame desta Turma:

Consta das razões deduzidas na peça recursal, que a liminar concedida na Comarca de Altamira para que fosse determinada a conclusão do Processo Administrativo nº 2007/303143 de titulação quilombola no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) em face do Presidente (pessoa física) até o limite de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), poderá acarretar ao agravante o *periculum in mora* inverso, ante a falta de condições orçamentárias para o cumprimento da decisão guerreada, em face da necessidade de realização de estudo acurado a respeito da incidência de colônia com diversos lotes titulados em parte da área objeto da pretensão quilombola.

Dessa forma, observa-se que o objetivo da Ação Civil Pública (processo nº 0025821-05.2015.814.0005) é dar celeridade ao processo administrativo que trata do reconhecimento e a titulação definitiva das terras ocupadas por Remanescentes das Comunidades Quilombolas, parte do Maripi, Tauará, Taperú, Buiuçú e Turú, no Município de Porto de Moz.

Analisando os autos, observa-se que no ano de 2007, a Associação dos Remanescentes de Quilombolas acima mencionada requereu o reconhecimento da propriedade definitiva de território junto ao ITERPA, que detém o domínio da área total do imóvel ocupado pelas famílias (21.652,7295 hectares), que encontram-se na posse das terras há mais de 80 (oitenta) anos, passadas de gerações, onde desenvolvem atividade de agricultura familiar. Consta ainda, que o mencionado procedimento administrativo/ITERPA nº 2007/303143, destinado à titulação do território ainda não foi concluído, embora passados anos de sua tramitação desde o ano de 2007, visto que embora o Iterpa tenha elaborado memorial descritivo e tenha efetuado o levantamento cartorial e socioeconômico, a demarcação da área encontra-



se pendente de conclusão.

Sobre a pendência da demarcação, a autarquia alega a existência de dificuldades, tais quais: informações divergentes na definição da área, necessidade de realização de trabalhos antropólogos, ausência de recursos financeiros.

Alega que o processo ainda não foi finalizado por questões que impedem sua finalização, posto que a área não se encontra livre para titulação, necessitando de maiores estudos para a localização da colônia estadual incidente em parte da área de pretensão.

Pois bem.

No que diz respeito a 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. Nessa esteira, foi editada Lei Estadual nº 6.165/98, que tratou sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades de Quilombos.

Não obstante, diante da necessidade de regulamentação detalhada para dirimir eventuais controvérsias e de ordem procedimental no processo de legitimação de terras dos remanescentes das comunidades de quilombos, o ITERPA, ora agravante, editou Instrução Normativa nº 02/99, regulamentando, em suma, os prazos fixados para a legitimação de terras, in verbis:

Art. 1º O ITERPA no exercício das atribuições definidas pela Lei n.º 6.165, de 2 de dezembro de 1998, regulamentada pelo Decreto Estadual 3.572, de 22 de julho de 1999, que dispõe sobre a Legitimação de terras dos Remanescentes das comunidades dos Quilombos, é o Órgão responsável pela abertura, processamento e conclusão dos processos administrativos de legitimação de referidas áreas.

(...)

Art. 3º A Instauração do processo de legitimação de terras ocupadas por



comunidades remanescentes dos Quilombos, deverá ser instruída com documento que demonstre a condição de quilombola dos beneficiados. Esta demonstração pode ser feita:

(...)

§ 1º Recebido o requerimento, devidamente instruído, a Presidência do ITERPA o conhecendo, após parecer prévio do Chefe do Departamento Jurídico quanto aos aspectos formais, a ser exarado no prazo máximo de um mês, tornará público o requerimento, mediante publicação no DOE/Pa e um jornal de ampla circulação, e a fixação nas sedes dos municípios, prioritariamente na Prefeitura, Câmara Municipal, Fórum e nos Cartórios de Registros de Imóveis, por duas vezes, fixando prazo de 15 dias de cada publicação para eventuais contestações.

§ 2º As declarações da comunidade e/ou estudo histórico-antropológico da condição de quilombola, ficarão à disposição dos interessados, no gabinete do Diretor do Departamento Jurídico, para conhecimento e contestação pelo prazo definido, através de advogado. Findo o prazo de Contestação, certificado o seu escoamento, a declaração e/ou estudo histórico-antropológico será apensado ao processo de legitimação.

(...)

Art. 4º A contestação deve ser expressa e substantiva sobre a condição quilombola da comunidade, não podendo se dirigir a alegações de domínio ou posse sobre a área a ser legitimada. § 1º Pode o Contestante, mediante requerimento, solicitar prazo para elaboração de estudo histórico-antropológico negativo da condição de quilombola, elaborado por profissional qualificado de instituição pública ou particular reconhecida pelo Ministério de Educação, a ser juntado nos autos, em complemento à sua contestação, a ser apresentado no prazo máximo de 4 meses sem direito à prorrogação.

(...)

Art. 5º Contestada a condição de quilombola o ITERPA reunirá elementos demonstrativos da caracterização da comunidade, com base em bibliografia publicada ou estudo elaborado especialmente para esse fim.

§1º Na reunião dos elementos demonstrativos da condição quilombola da comunidade, o ITERPA poderá estabelecer parcerias com outros órgãos da administração pública municipal, estadual ou federal, com centros de ensino e pesquisa ou com organizações não governamentais.

I – As diligências retro, devem ser realizadas no prazo de máximo de 4 meses.

§ 2º Fica facultada à comunidade interessada apresentar seus próprios estudos para instruir o processo e sustentar a sua condição de quilombola, no prazo de 4 meses.

Art. 6º Concluída a Instrução do Contraditório da condição de quilombola da comunidade, serão os autos conclusos ao Diretor do DJ, para parecer final sobre o processo, ouvido o departamento técnico competente do órgão, a ser submetido à presidência do ITERPA para decidir a aprovação ou não.

§ 1º Da decisão da presidente do ITERPA, cabe recurso para o Secretário Executivo de Justiça de Estado, no prazo de 15 dias, contados da publicação no DOE/Pa.

Como bem mencionado pelo magistrado de piso, a partir dos prazos fixados pela legislação acima mencionada, verifica-se que entre o pedido formulado pelos interessados para a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e a decisão pelo Iterpa, tem-se o prazo estipulado de um ano, três meses e vinte e cinco dias, excluídos desses prazos as etapas relacionadas ao trabalho de campo da delimitação, levantamento cartorial e demarcação da terra ocupada pelas comunidades, bem como a expedição dos respectivos títulos.



In caso, verifica-se que ultrapassados mais de 08 (oito) anos e 06 (seis) meses desde o requerimento formulado pela Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos, parte do Maripi, Tauerá, Buiuçú e Turú, o agravante ainda não concluiu o procedimento relacionado a fase de delimitação e demarcação de terra.

Em seu recurso, alega que o processo ainda não foi concluído por questões que impedem sua finalização, posto que a área não se encontra livre para titulação, necessitando de maiores estudos para a localização de colônia estadual incidente em parte da área de pretensão.

Desse modo, verificada a omissão do Poder Público na implementação de políticas voltadas para a eficácia plena dessa garantia fundamental assegurada, é autoriza a atuação do Poder Judiciário, para suprir essa omissão, sem que isso represente 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 do Poder Judiciário, no sentido de que o Poder Público cumpra com seu dever.

Dessa forma, segundo a autarquia agravante, inexistente qualquer omissão do Poder Público, na medida em que foi instaurado o procedimento administrativo, para fins de regularização da titulação quilombola descrita nos autos, informando as providências já adotadas e apontando os entraves de ordem operacional que estariam inviabilizando a sua conclusão.

Da leitura das alegações proferidas pela Agravante, verifica-se a flagrante omissão no tocante à prática dos atos necessários à conclusão do procedimento administrativo instaurado, para fins de certificação das terras ocupadas pela comunidade de remanescentes de quilombo descritas nos autos, tendo em vista o mencionado Procedimento Administrativo ter sido instaurado desde o ano de 2007, caracterizando descaso no cumprimento de suas funções institucionais.

Não obstante, verifica-se a clara afronta à garantia fundamental da razoável duração do processo, no âmbito judicial e administrativo, com os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, nos termos do artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF.

É certo que procedimentos administrativos dessa natureza, em que questões que ultrapassem os limites de atuação da autarquia responsável pela sua realização, comprometem a sua conclusão em tempo razoável. No entanto, não se pode aceitar que a ocorrência de possíveis óbices sirva de motivação para a inércia administrativa noticiada nestes autos, perpetuando, sabe-se lá até quando, a sua omissão.

Nesse sentido, coleciono entendimento do C. STJ:

**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).

Coleciono, também, entendimento do Tribunal de Justiça do Acre em caso semelhante, in verbis:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. 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. AGRAVO RETIDO. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM PÚBLICA. REJEIÇÃO. (...)



III - 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.

IV - 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.

V - Na hipótese em comento, 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.

VI - Agravo retido não conhecido. Apelação provida. Sentença reformada, para julgar-se procedente o pedido formulado na petição inicial, compelindo-se as promovidas, no raio de suas respectivas competências (Decreto nº. 4.887/2003, arts. 3º, 4º e 5º), a concluírem, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da intimação desta decisão, o procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela comunidade de remanescentes do Quilombo descrita nos autos, sob pena de multa coercitiva, no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais), por dia de atraso no cumprimento do provimento mandamental em tela (CPC, art. 461, § 5º).

(AC 0015800-89.2009.4.01.4300 / TO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.103 de 26/11/2012).

Nesse passo, entendo que a decisão que deferiu parcialmente a pretensão da agravada para determinar a conclusão do processo administrativo de titulação quilombola no prazo de 120 (cento e vinte) dias não merece ser reformada.

Por fim, quanto a multa diária, o agravante pretende a sua exclusão, em razão de ter sido aplicada na pessoa do agente público, ou, caso não seja o entendimento, pugna pela sua redução à valor condizente com a proporcionalidade e razoabilidade.

No caso em tela, o juízo a quo, determinou a aplicação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) até o limite de R\$60.000,00 (sessenta mil reais), a incidir sobre o presidente do Iterpa (pessoa física).

Consoante noção cediça e através da leitura do art. 37 §6º da Constituição Federal, extrai-se que a responsabilidade civil dos gestores da Administração Pública é subsidiária, não existindo no caso concreto qualquer fundamento para responsabilizar pessoa física que não figura como parte na relação processual, destarte, a cominação de multa pessoal ao agente político, configura ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.



Este também é o atual entendimento jurisprudencial pátrio, que vem dispondo que, em se tratando de obrigação de fazer, é permitido ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, a imposição de multa cominatória ao devedor, mesmo contra a Fazenda Pública, entretanto, não é possível a extensão de tal penalidade ao servidor público, em decorrência de sua não participação no processo, sendo certo que entender de forma diversa, estaríamos violando o princípio do contraditório e da ampla defesa, vez que em jogo o patrimônio pessoal de quem não participou do processo.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça e deste Egrégio Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ALEGADA ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 461, § 2º DO CODEX PROCESSUAL. MULTA COMINATÓRIA NA PESSOA DO REPRESENTANTE DA ENTIDADE PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE.

A Procuradoria Geral do Distrito Federal, no rol das competências determinadas na Lei Complementar n.º /2001, está autorizada a promover a defesa dos ocupantes de cargos de Governador e Secretário em processos judiciais decorrentes de atos praticados no exercício da função.

O entendimento deste Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que as pessoas do representante e da entidade pública não se confundem e, portanto, não é possível aplicar multa cominatória a quem não participou efetivamente do processo. Precedentes.

Recurso especial conhecido e provido. REsp 847907/DF – RECURSO ESPECIAL 2006/0109376-7 – MINISTRA LAURIDA VAZ – T5 – QUINTA TURMA – DATA DO JULGAMENTO: 05/05/2011 PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE FAZER. DESCUMPRIMENTO. ASTREINTES. APLICAÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. CABIMENTO. EXTENSÃO DA MULTA DIÁRIA AOS REPRESENTANTES DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Conforme jurisprudência firmada no âmbito desta Corte, a previsão de multa cominatória ao devedor na execução imediata destina-se, de igual modo, à Fazenda Pública. Precedentes.

2. A extensão ao agente político de sanção coercitiva aplicada à Fazenda Pública, ainda que revestida do motivado escopo de dar efetivo cumprimento à ordem mandamental, está despida de juridicidade.

3. As autoridades coatoras que atuaram no mandado de segurança como substitutos processuais não são parte na execução, a qual dirige-se à pessoa jurídica de direito público interno.

4. A norma que prevê a adoção da multa como medida necessária à efetividade do título judicial restringe-se ao réu, como se observa do § 4º do art. 461 do Código Instrumental.

5. Recurso especial provido.

(REsp 747.371/DF, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 06/04/2010, DJe 26/04/2010)

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DO PARÁ. AFASTADA. MÉRITO. DIREITO À SAÚDE. DEVER DO ESTADO E DO MUNICÍPIO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. TRATAMENTO MÉDICO E MEDICAMENTO INDISPENSÁVEL À SAÚDE DO PACIENTE. CONDENAÇÃO EM MULTA PESSOAL EM CASO DE DESCUMPRIMENTO. INCIDÊNCIA SOBRE A FIGURA PESSOAL DO GESTOR AFASTADA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. EM REEXAME NECESSÁRIO, SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. À UNANIMIDADE. 1. Ante o disposto no art. 14, do CPC/2015, tem-se que a norma processual não retroagirá, de maneira que devem ser respeitados os atos processuais e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei revogada. Desse modo, não de ser aplicados os comandos insertos no CPC/1973, vigente por ocasião da publicação e da intimação da decisão apelada. PRELIMINAR 2. Ilegitimidade Passiva do Estado. A saúde é responsabilidade do Estado que, em seu sentido amplo, compreende todos entes federados (União, Estado e Municípios, além do Distrito Federal), não havendo falar em faturamento de atribuições quando se trata da prestação dessa garantia constitucional. MÉRITO 3. O direito à saúde, constitucionalmente assegurado,



revela-se como uma das pilstras sobre a qual se sustenta a Federação, o que levou o legislador constituinte a estabelecer um sistema único e integrado por todos os entes federados, cada um dentro de sua esfera de atribuição, para administrá-lo e executá-lo, seja de forma direta ou por intermédio de terceiros. 4. Impende assinalar a existência de expressa disposição constitucional sobre o dever de participação dos entes federados no financiamento do Sistema Único de Saúde, nos termos do art. 198, parágrafo único. Precedentes do C. STJ e STF. 5. Multa diária em caso de descumprimento. Aplicação tão somente à pessoa jurídica responsável pelo cumprimento da ordem, no caso o Estado do Pará. 6. Apelação conhecida e provida parcialmente. Em reexame necessário, sentença reformada parcialmente. Decisão Unânime. (TJPA, 2017.01669107-24, 174.202, Rel. ROBERTO GONCALVES DE MOURA, Órgão Julgador 1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO, Julgado em 2017-04-03, Publicado em 2017-04-28). (grifos nossos).

Salienta-se ainda que, encontram-se à disposição do juízo outros meios coercitivos para exigir o cumprimento da obrigação imposta, não se justificando a intervenção em patrimônio pessoal de quem não faz parte da lide.

Quanto ao valor da multa diária, o agravante pretende a sua redução, em razão a obediência aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Assim, é cediço o entendimento de que a multa diária é um mecanismo que visa estimular o cumprimento das decisões judiciais, devendo ser arbitrada conforme os princípios suso mencionados.

Portanto, é assente o entendimento de que o magistrado deve guiar-se pela razoabilidade. O valor fixado não pode ser baixo a ponto de desestimular o devedor ao cumprimento da medida, nem tão alto que caracterize o enriquecimento sem causa da parte.

No caso dos autos, entendo pertinente a aplicação da referida astreinte em caso de descumprimento da decisão recorrida, assim como entendo ser razoável o valor arbitrado, até porque só será pago caso o agravante não cumpra a decisão proferida pelo Juízo a quo. Quanto aos demais argumentos, deixo de analisar no presente agravo em razão de não ter sido objeto da decisão guerreada, sob pena de supressão de instância.

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONHEÇO do recurso interposto e dou-lhe PARCIAL PROVIMENTO, apenas para excluir a multa diária imposta à pessoa do Presidente do Instituto de Terras do Pará - Iterpa, transferindo-a para a respectiva pessoa jurídica responsável pelo cumprimento de seus atos, mantendo a multa fixada pelo juízo a quo.

É como voto.

Belém, 14 de setembro de 2020.

ROSILEIDE MARIA DA COSTA CUNHA  
Desembargadora Relatora