



Número: **0034070-56.2016.4.01.3900**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJPA**

Última distribuição : **30/11/2016**

Valor da causa: **R\$ 50.000,00**

Processo referência: **0034070-56.2016.4.01.3900**

Assuntos: **Locação / Permissão / Concessão / Autorização / Cessão de Uso**

Objeto do processo: **123000002819201546**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
UNIÃO FEDERAL (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12221 18272	19/07/2022 13:35	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal Cível da SJPA

PROCESSO 0034070-56.2016.4.01.3900

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

REU: UNIÃO FEDERAL

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MPF contra a União em busca da seguinte finalidade: "C) a concessão de tutela de urgência, para que a União realize, através da Secretaria do Patrimônio da União, em 180 (cento e oitenta) dias, a regularização fundiária da área utilizada pela comunidade tradicional localizada na ilha Joroca, rio Pará, município de Muaná/PA, inclusive com reconhecimento da dominialidade da União sobre a área, discriminação, incorporação, arrecadação, matrícula (em nome da União) e desconstituição de títulos e registros de imóveis privados que considere inválidos, a demarcação em polígono fechado (art. 8, II, primeira figura, da Portaria n 89/2010, SPU), a expedição de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), a lavratura de auto de demarcação com a descrição do imóvel para abertura de matrícula no Cartório de Registro de Imóvel competente em nome da União, averbado o uso em favor dos beneficiários dos TAUS (art. 10 da Portaria SPU n 89/2010, SPU) instale cercas e afínque picos demarcatórios (estes para áreas sujeitas a alagação) e avivente estes limites na periodicidade de 5 anos, (art. 1.297 do Código Civil), realizando todas as medidas administrativas para tanto, inclusive a instituição de Cessão de Direito Real de Uso (CDRU), se cumpridos seus requisitos (lei n. 11.952/2009), sob pena de multa diária em valor a ser sopesado pelo Juízo; d) ao final, a confirmação da tutela de urgência, em julgamento do processo com resolução do mérito, pela procedência integral dos pedidos, acima transcritos." [sic]

A causa de pedir gira em torno da ausência de regularização fundiária da área utilizada pela comunidade tradicional na ilha Joroca, rio Pará, município de Muaná/PA, e da falta de demarcação em polígono fechado, o que ocasiona vulnerabilidade física, territorial e cultural aos ribeirinhos residentes na área.

Segundo a inicial, "a comunidade tradicional ribeirinha em análise mora com antiguidade no local, utiliza os recursos naturais de modo sustentável, e possui conhecimentos tradicionais. Sofre com invasões, de pessoas que desconsideram os TAUS, inclusive porque os documentos emitidos não possuem demarcação em polígono fechado. Há extração ilegal de açaí e palmito sem anuência dos ribeirinhos, o que os prejudica em sua sobrevivência. Há constantes ameaças.". [sic]

No dia 10/04/2017, o MPF e a União peticionaram conjuntamente para requererem a suspensão do feito pelo prazo de 02 anos, com a definição de trabalhos de regularização



fundiária a serem realizados pela SPU, de modo a viabilizar a solução extrajudicial da causa.

O juízo proferiu sentença de extinção sem resolução do mérito com base no art. 485, VI, do CPC (doc. 278500425, p. 28/29). Embargos de declaração do MPF foram rejeitados (doc. 278500425, p. 56/59). Apelação interposta pelo MPF (doc. 278500425, p. 62 e ss). Contrarrazões da União apresentadas (doc. 278500425, p. 80 e ss). O TRF-1 deu provimento à apelação para anular a sentença e determinou o acolhimento do pedido de suspensão processual pelo prazo de 06 meses (doc. 278500425, p. 102/104).

Após retornarem os autos a este juízo, foi proferida decisão (doc. 278668859), no dia 22/07/2020, para suspender o feito pelo prazo de 06 meses, conforme determinado pelo TRF-1.

Na petição doc. 295589846, o MPF requereu o não acolhimento do pedido de suspensão processual, a produção de prova pericial e a oitiva de testemunhas e juntada de documentos.

O pleito liminar foi indeferido (doc. 460234382). O MPF apresentou petição (doc. 466654365) com a relação das ações distribuídas nesta Vara Federal semelhantes a esta demanda e declarou não ser desfavorável à realização de audiência de conciliação, embora infrutíferas as conciliações anteriores por descumprimento da parte ré.

A União apresentou contestação (doc. 521038381) na qual alegou:

a) ilegitimidade passiva da União, porque "não admite que a área objeto de litígio seja de domínio público federal, assim como não reconhece, nesta oportunidade, a tradicionalidade do conjunto de pessoas que ocupam a comunidade tradicional localizada no Rio médio Atua, Igarapé Tauá, município de Muaná/PA." [sic];

b) ausência de interesse processual, por ser possível efetivar a providência buscada pela ação administrativa regular;

c) impossibilidade do pedido, porque "para a aplicabilidade desse instrumento de regularização (CDRU), já não há mais que se falar em área de várzea, pois as mesmas são insuscetíveis de registro em cartório por se tratarem de áreas de domínio público. [...], na verdade a CDRU não pode ser expedida em área de várzea, ficando somente o TAUS.";

d) desnecessidade da intervenção do Judiciário, pois as partes alcançaram a solução do caso mediante tratativas extrajudiciais;

e) impossibilidade de determinação de aplicação de TAUS individualizado pela SPU e de registro cartorial;

f) no mérito, requereu a improcedência do pedido em razão da cláusula de reserva do possível e da não ingerência do Poder Judiciário quanto ao uso dos recursos e da ausência de dotação orçamentária suficiente;

g) requereu ainda a continuidade da transação, com nova suspensão processual, enquanto chegam informações da SPU e "[o] não prosseguimento do feito sem que haja a participação de uma associação, ao menos, com uma listagem e abrangência representativa que



possa ser considerada suficiente por este MM Juízo, vez que não há como identificar a quem será outorgado o TAUS". [sic]

O MPF apresentou réplica (doc. 722605988) e "[n]a oportunidade, requer a produção de prova pericial antropológica para comprovação da tradicionalidade da coletividade em questão, bem como a realização de plotagem da área por ela ocupada, necessária para comprovação de que a área em questão é federal e de dominialidade da União, oitiva de testemunhas e juntada de documentos, inclusive mapas que melhor demonstrem o alegado na inicial."

É o relatório. **DECIDO.**

1. O pedido de oitiva de testemunhas e de juntada de documentos foi apresentado de forma abstrata e genérica em desacordo com os arts. 434 e 435 do CPC, razão pela qual indefiro.

2. A SPU declarou que "[a] área em questão, em princípio é de propriedade da União tendo em vista se encontrar no Arquipélago do Marajó, que por força do art. 20, incisos IV e VII da CF, a relaciona como bem da União, salvo a existência de títulos legítimos emitidos sobre a área. Ressalta-se que as áreas trabalhadas por esta SPU-PA, em princípio, possuem características de áreas de várzeas em rios que sofrem influências de marés, bem como terrenos presumidos de marinha e/ou acrescidos de marinha. Independentemente do fato acima esclarecido, observa-se que sem processo discriminatório (inexistente no Arquipélago do Marajó), não é possível afirmar de forma definitiva que títulos conferidos a particulares, seriam (ou não) legítimos." (doc. 521038385, p. 02).

Nos termos do art. 20, IV e VII, da CF, caracterizada a área como várzea, com influência da maré, pela SPU, ela é bem da União. Além disso, a União firmou acordo com o MPF para buscar uma solução extrajudicial na área objeto da lide. De mais a mais, a delimitação da área para outorga de TAUS e CDRU deve respeitar a dominialidade da União e os limites da ocupação da comunidade tradicional, razão pela qual rejeito a preliminar.

3. Embora as partes tenham firmado negócio jurídico processual (doc. 278500425, p. 25), a União não apresentou nenhum documento que comprovasse o início de procedimento administrativo de regularização. Assim, passados 05 anos do acordo, rejeito a preliminar de ausência de interesse processual, afastando a alegação de desnecessidade de intervenção do Judiciário e dou prosseguimento ao feito.

4. A impossibilidade jurídica do pedido enseja a improcedência do pedido e, por isso, será analisada no mérito.

5. O processo traz um problema estrutural a ser resolvido pelo Poder Judiciário.

O problema estrutural reflete um estado de desconformidade estruturada, isto é, uma situação de (a) ilicitude contínua e permanente ou (b) desconformidade com o estado de coisas considerado ideal, ainda que não propriamente ilícita^[1].

A solução do problema estrutural passa por uma reorganização (ou reestruturação) administrativa, motivo pelo qual um único ato, como uma decisão que certifica um direito e impõe uma obrigação, é insuficiente. A reorganização ou uma reestruturação da situação necessita, por



consequente, de uma espécie de intervenção duradoura e fiscalização contínua[2].

Na seara judicial, essa intervenção se dá por meio de uma decisão estrutural, fruto de um procedimento bifásico: (i) a primeira dimensão da decisão (o fim) constata a existência do problema estrutural e fixa o estado de ideal de coisas (a meta a ser atingida), razão pela qual ela é mais genérica, abrangente e quase "principlológica", no sentido de que, em muitos casos, terá como principal função estabelecer a "primeira impressão" sobre as necessidades da tutela jurisdicional; (ii) a segunda dimensão (os meios) já pode ser dada na fase de conhecimento ou apenas no curso do cumprimento da sentença, e tem a missão de estabelecer os meios para a estruturação almejada, de sorte que é possível haver uma cadeia de decisões, por causa de avanços e retrocessos na situação fática ou jurídica[3]:

Nesses termos, a decisão de um litígio estrutural nunca é algo acabado, mas um constante refazer.

[...]

Desse modo, no contexto de uma ação em que o juiz atua para estabelecer regras de comportamento futuro dos envolvidos, a própria legislação reconhece a possibilidade de afastamento da coisa julgada, diante de relevantes modificações fáticas e jurídicas, supervenientes.

[...]

A impossibilidade de resolução total do litígio, pela via da coisa julgada, também faz com que seja inviável imaginar rígidas diferenças entre a fase de conhecimento e a fase de execução. Exigir que um litígio seja integralmente julgado, para depois ser implementado, significa exigir que a decisão seja aplicada em um mundo que não mais existe. Por essa razão, ela se tornará injusta ou, no mínimo, ineficaz[4].

Portanto, o foco do processo estrutural não é a decisão de mérito; é sua implementação concreta, até porque a questão pode ser clara do ponto de vista jurídico e fático e de difícil implementação por envolver uma mudança cultural. Diante disso, muitos defendem acertadamente um maior envolvimento do juiz na reestruturação administrativa, de forma que ele passe a ser o gestor da estruturação, uma espécie de parceiro do governo e parte integrante do sistema político[5]:

Agir como administrador ou como legislador não é algo que seja rotineiramente visto como atraente pelos julgadores. [...] Tal como qualquer corpo de juizes, o norte-americano valoriza sua ideologia de passividade e não comprometimento político, em nome dos ideais de separação dos poderes. Entretanto, à medida que os processos de reforma estrutural avançam, percebeu-se que a emissão de ordens ao administrador, estabelecendo objetivos genéricos, não era suficiente para alcançar os resultados desejados. Ou o juiz se envolvia no cotidiano da instituição, cuidando de minúcias de seu funcionamento, ou teria que se conformar com a ineficácia de sua decisão[6].

Estabelecida a natureza estrutural desse processo, passo ao julgamento do caso



concreto.

A regularização fundiária é instrumento de política pública a fim de assegurar os direitos sociais à moradia e ao trabalho. A Convenção 169 da OIT reconhece o direito de propriedade e de posse sobre as terras que os povos tradicionalmente ocupam:

Artigo 14 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

São objetivos específicos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais instituídos pelo Decreto 6.040/2007:

I-garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

VI-reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos;

XIV-assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;

XV-reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;

Portanto, não há espaço para discricionariedade administrativa (oportunidade e conveniência) na implementação de políticas públicas descritas na ordem social constitucional, tendo em vista o administrador ser vinculado à Constituição, fruto da deliberação do Poder Constituinte que lhe é superior. Assim, a discricionariedade administrativa sustentada pela União se limita ao prazo e à administração dos recursos humanos e orçamentários para realizar o procedimento de regularização fundiária, não decidir se vai realizar ou não a regularização fundiária.



Nesse sentido, no Resp 1114012, o STJ reconheceu o dever da União em concluir o procedimento de demarcação de terras indígenas:

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. 1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adotou, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia. 2. O aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que é possível a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para que o Poder Executivo proceda à demarcação de todas as terras indígenas dos índios Guarani. 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, DJe 01/12/2009)

No caso concreto, a União trouxe apenas alegações genéricas e desacompanhadas de prova sobre limitações operacionais, estruturais e orçamentárias da SPU, o que não gera o direito a não realizar a regularização fundiária.

Por essas razões, a União encontra-se em injustificável inércia -- na verdade, é até ilegítima, já que se comprometeu extrajudicialmente com o MPF iniciar os trabalhos e nada fez -- e é necessária tutela jurisdicional no sentido de conferir obrigatoriedade a iniciar e **concluir** o processo de regularização fundiária, que já deveria ter sido feito.

Sobre o TAUS, a Portaria 89/2010, da SPU, o instituiu nos seguintes termos:

Art. 4º O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS das áreas definidas no artigo 2º serão outorgados exclusivamente a grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que utilizam áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa utilizando



conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

§1º É vedada a outorga da Autorização de Uso para atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União, não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de organização familiar ou comunitária para fins de subsistência e geração de renda.

§2º Para a obtenção da autorização de uso, individual ou coletiva, o interessado ou sua entidade representativa deverá comprovar a posse tradicional da área da União e a utilização sustentável dos recursos naturais, por qualquer meio de prova admitida em direito.

Art. 8º O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS poderá ser outorgado nas seguintes modalidades:

I - Coletiva, em nome de uma coletividade de famílias ou de sua entidade comunitária representativa: por poligonal fechada com coordenadas de pontos geodésicos da área utilizada para fins de moradia; por poligonal fechada com coordenadas de pontos geodésicos da área de uso tradicional coletivo dos recursos naturais.

II - Individual, de área circunscrita, conforme o caso: a uma área definida em poligonal fechada por pontos georreferenciados, respeitados os limites de tradição das posses existentes no local; a um raio de até 500m, a partir de um ponto geodésico georreferenciado estabelecido no local de moradia do requerente, respeitados os limites de tradição das posses existentes no local.

Art. 10 - A Superintendência do Patrimônio da União lavrará o auto de demarcação com a descrição do imóvel para abertura de matrícula no Cartório de Registro de Imóvel competente em nome da União, devendo ser averbado o uso em favor do(s) beneficiário(s) após a outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS.

Art. 11 - O Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS inicia o processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso-CDRU.

Destarte, o art. 8º, II, da Portaria 89/2010 reconhece a possibilidade de TAUS individual. Sendo assim, não há necessidade de intervenção de associação nos autos como requer a parte ré, razão pela qual indefiro o pedido.

Ademais, a expedição de CDRU, apenas para os casos em que preenchidos os



requisitos da Lei 11.952/2009, é necessária por se tratar de título mais estável, de modo a garantir maior segurança jurídica aos ribeirinhos e, assim, reduzir os conflitos existentes na área. Inclusive, a conversão de TAUS em CDRU foi prevista no art. 11 da Portaria 89/2010, portanto, rejeito o argumento de impossibilidade jurídica do pedido.

Outrossim, caracterizado bem da União, deve ser reconhecida a nulidade de títulos privados emitidos em território federal, tendo em vista que são inoponíveis em face da União (súmula 496 do STJ).

O art. 1.297 do Código Civil revela um direito e não um dever, razão pela qual rejeito a pretensão de instalação de “cercas e afínque picos demarcatórios (estes para áreas sujeitas a alagação) e avivente estes limites na periodicidade de 5 anos”.

6. Advirto (CPC, art. 6º) que esta sentença tem efeitos imediatos.

As normas sobre os efeitos desta sentença estão na Lei 7.347/1985 (norma especial) e não no CPC (norma geral). Assim, a regra é que a sentença seja dotada de efeitos jurídicos. Apenas em caso de dano irreparável, é que o juiz conferirá efeito suspensivo ao recurso (art. 14 da Lei 7.347/1985). Neste sentido:

As normas processuais que regulam a ação civil pública estão na Lei n. 7.347/85, aplicando-se o CPC, tão-somente, de forma subsidiária. Daí porque se dizer que a regra do recebimento da apelação contra sentença proferida em seu âmbito é apenas no efeito devolutivo; podendo ou não o juiz conferir o efeito suspensivo diante do caso concreto, como especifica o art. 14 da referida Lei. (trecho da ementa do AgRg no REsp 436.647/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 26/08/2008)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EFEITO DA APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 14 DA LEI Nº 7.347/85. SUSPENSIVIDADE. EXCEPCIONALIDADE. 1. A apelação interposta contra sentença proferida em sede de ação civil pública é recebida, em regra, no efeito devolutivo. Entretanto pode o magistrado atribuir efeito suspensivo a fim de evitar dano irreparável à parte interessada. É o que dispõe o art. 14 da Lei nº 7.347/85: "O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte". 2. Na hipótese, manifesta a excepcionalidade necessária à atribuição do efeito suspensivo à apelação, na medida em que o cumprimento imediato da sentença ocasionará dano irreparável, uma vez que eventual exoneração de servidores temporários, decretada na sentença, implicaria na imediata suspensão de serviços que exigem do agente nível de conhecimento e aptidão técnica necessários para atender concretamente às especificidades do Programa Interlegis, 3. Agravo de Instrumento provido. (AG 0008815-98.2012.4.01.0000, Desembargador Federal João Luiz de



Sousa, Segunda Turma, e-DJF1 22/05/2018)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECEBIMENTO DE APELAÇÃO. EFEITO SUSPENSIVO. EXCEPCIONALIDADE. DESCABIMENTO. I - Em se tratando de sentença proferida no bojo de ação civil pública, em que se impõem à promovida obrigações de fazer e de não fazer, como no caso, o recurso de apelação é recebido, em regra, somente no seu efeito devolutivo, podendo, excepcionalmente, ser-lhe conferido efeito suspensivo, nos termos do art. 14 da Lei nº. 7.347/85, nos casos em que restarem comprovados o perigo de dano irreparável e a plausibilidade de o recurso ser provido, não se aplicando, em casos que tais, as regras gerais previstas do art. 520 do CPC, por dispor de regramento legal específico. [...] (AG 0069282-09.2013.4.01.0000, Desembargador Federal Souza Prudente, Quinta Turma, e-DJF1 25/05/2015)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELAÇÃO RECEBIDA NO EFEITO APENAS DEVOLUTIVO. ART. 14 DA LEI 7.347/85. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE RISCO DE DANO IRREPARÁVEL. HIPÓTESE QUE NÃO SE ATRIBUI EFEITO SUSPENSIVO. 1. Trata-se de agravo de instrumento interposto em face da decisão proferida pelo MM. Juiz Federal da 4ª Vara da Seção Judiciária de Goiás, que recebeu apenas no efeito devolutivo recurso de apelação interposto nos autos da ação civil pública. 2. Dispõe o art. 14 da Lei nº 7.347/85, "o juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte". 3. A Lei nº 7.347/85 contém regramento próprio que afasta a aplicação do art. 520 do CPC, em razão do qual a apelação, como regra geral, é recebida no duplo efeito - devolutivo e suspensivo. 4. O agravante não foi capaz de demonstrar que a exigência de cumprimento imediato da sentença poderia resultar em lesão de grave ou de difícil reparação e, muito menos, desequilíbrio econômico-financeiro, o que não se pode deduzir baseado apenas nas alegações apresentadas. 5. A decisão judicial, relativamente à discriminação detalhada das chamadas locais, encontra consonância com a Lei de Defesa do Consumidor e a Lei nº 9.472/97, no inc. IV, do art. 3º. 6. Agravo de instrumento a que se nega provimento. (AG 0027613-83.2007.4.01.0000, Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes, filho (conv.), Quinta Turma, e-DJF1 28/05/2014)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELAÇÃO. EFEITO DEVOLUTIVO. EXCEPCIONALIDADE DO EFEITO SUSPENSIVO. 1. Nos termos do art. 14 da Lei 7.347/1985, fica



a cargo do juiz a excepcional atribuição de efeito suspensivo ao recurso interposto contra sentença proferida na ação civil pública. 2. O presente caso não se reveste da excepcionalidade necessária à atribuição do efeito suspensivo à apelação interposta, em face da ausência do periculum in mora e do fumus boni juris. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AGA 0015095- 27.2008.4.01.0000, Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 21/11/2008)

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI Nº 7.347/85. APELAÇÃO RECEBIDA NO EFEITO SÓ DEVOLUTIVO. 1. A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, é lei de caráter especial e, ao prescrever no art. 14, que "o juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos para evitar dano irreparável à parte", abrange todos os recursos, inclusive as apelações que, no Código de Processo Civil, deveriam ser recebidas obrigatoriamente no efeito suspensivo. 2. Não demonstrada a possibilidade de dano irreparável, mantém-se a decisão que recebeu a aplicação apenas no efeito devolutivo. (AG 0019016-43.1998.4.01.0000, Desembargador Federal Aloisio Palmeira Lima, Primeira Turma, DJ 10/02/2003)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EFEITO DEVOLUTIVO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO. AGRAVO DE INSTRUMENTO NÃO PROVIDO. 1. O Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública visando à nulidade de ato da administração - empresa pública - tendente à contratação de pessoal sem prévio concurso público. 2. O recurso de apelação interposto de sentença proferida em ação civil pública é recebido, em regra, no efeito devolutivo. O juiz poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso, apenas, para evitar dano irreparável à parte (Precedentes deste Tribunal e do STJ). 3. Na espécie não há possibilidade de dano irreparável à agravante, razão pela qual merece ser prestigiada a decisão que recebeu apenas no efeito devolutivo, apelação interposta de sentença proferida em ação civil pública. 4. Agravo de instrumento não provido. (AG 0113640-16.2000.4.01.0000, Desembargador Federal Antônio Savio de Oliveira Chaves, Primeira Turma, DJ 25/11/2002)

PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SENTENÇA PARCIALMENTE PROCEDENTE - APELAÇÃO RECEBIDA TÃO-SÓ NO EFEITO DEVOLUTIVO - ART. 14 DA LEI 7.347/85 (LACP) - POSSIBILIDADE DE DANO IRREPARÁVEL À PARTE - CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO - AGRAVO



PROVIDO. 1. Segundo prescreve o art. 14 da Lei nº 7.347/85 (LACP), "O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte". Logo, não obstante a lei especial tenha adotado o sistema recursal do CPC (art. 19), dele afastou-se no tocante à suspensividade do recurso de apelação, por determinação expressa. Assim, conquanto o efeito suspensivo seja a regra no Código, na LACP é a exceção. 2. No julgamento do agravo, cabe ao Relator aquilatar tão-somente a ocorrência ou não do risco de "dano irreparável à parte", sem adentrar no exame de mérito, que se dará no âmbito da apelação eventualmente interposta. 3. Dado que o cumprimento imediato da sentença poderá causar tumulto administrativo e queda na qualidade dos serviços públicos, a par de reduzir a remuneração dos servidores, que tem a natureza de verba alimentar, recomendável a manutenção da situação fática - que perdura há quase dez anos - até a decisão judicial definitiva. 4. Agravo provido para imprimir efeito suspensivo ao recurso. (AG 0018091-42.2001.4.01.0000, Juiz Luiz Gonzaga Barbosa Moreira, Primeira Turma, DJ 09/01/2002).

PROCESSUAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO DE APELAÇÃO. RECEBIMENTO. EFEITOS. LEI 7.347/85. 1. O recurso de apelação interposto de sentença proferida em ação civil pública tem, em regra, efeito devolutivo. 2. Atribuir efeito suspensivo a tal recurso é faculdade do juiz, ante à possibilidade de dano irreparável à parte. 3. Agravo improvido. (AG 0027857-90.1999.4.01.0000, Juiz Amilcar Machado, Primeira Turma, DJ 08/05/2000)

Não há dano irreparável, porque a União prometeu em 2017 que iniciaria os trabalhos. Logo, esta sentença não inova, apenas força a União cumprir o que prometeu.

7. Não há necessidade, por ora, de produção de prova pericial e a realização de plotagem da área.

A União está obrigada a concluir o procedimento de regularização fundiária e analisar se estão previstos os requisitos para emissão do TAUS e da CDRU. O MPF acompanhará o curso desse procedimento por meio, por exemplo, do cumprimento de sentença. Se a União atender totalmente a pretensão do MPF, não haverá controvérsia a ser dirimida por prova pericial e a realização de plotagem da área.

Mas, se a União firmar entendimento contrário ao do MPF, a controvérsia instaurar-se-á, e poderão ser produzidas provas no curso do cumprimento de sentença e tomadas quaisquer diligências que forem necessárias.

Em suma, essa sentença tem a missão de tirar a União da inércia, já que ela não tem a liberdade de escolher não regularizar áreas ocupadas por comunidades tradicionais. As particularidades fáticas serão mais bem examinadas quando do cumprimento da sentença.



O direito não deve ser interpretado tampouco aplicado de costas para a realidade. No presente caso, a União prometeu regularizar a área em 2017, mas até hoje nada fez. Então, cautelarmente, a União está obrigada a, nos dias 19/01/2023, 19/07/2023, 19/01/2024 e 19/07/2024, trazer aos autos o cronograma e a evolução dos seus trabalhos. O descumprimento gerará uma multa no valor de R\$ 50.000,00 (por cada omissão), a ser direcionada em favor da comunidade tradicional localizada na ilha Joroca.

POR TODAS ESSAS RAZÕES:

(i) julgo procedentes os pedidos deduzidos na inicial para condenar a União a concluir até 19/07/2024 todo o procedimento de regularização fundiária da área utilizada pela comunidade tradicional localizada na ilha Joroca, rio Pará, município de Muaná/PA, com eventual (a) reconhecimento da dominialidade, discriminação, incorporação, arrecadação, demarcação, abertura/alteração de matrícula, desconstituição de títulos e registros de imóveis privados incompatíveis, etc., e (b) expedição de termos de autorização de uso sustentável (TAUS) e instituição de cessão de direito real de uso (CDRU) em favor dos integrantes comunidade tradicional localizada na ilha Joroca;

(ii) obrigo a União a, nos dias 19/01/2023, 19/07/2023, 19/01/2024 e 19/07/2024, trazer aos autos o cronograma e a evolução dos seus trabalhos, sob pena de multa no valor de R\$ 50.000,00 por cada omissão.

Esta sentença tem efeitos imediatos.

Sem custas nem honorários.

Oportunamente, arquivem-se.

I.

Belém, *data de validação do sistema*.

**Henrique Jorge Dantas da Cruz
Juiz Federal Substituto**

[1] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR. Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 303, p. 45 - 81, mai. 2020.

[2] GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 705.

[3] ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 225, p. 389 - 410, nov. 2013.

[4] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Editora JusPodivm,



2020, p. 320 - 321.

[5] FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). **Teoria do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 764.

[6] VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 533 (Coleção o novo processo civil – coordenadores Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero).

