



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2153688 - SE (2024/0234022-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMUNIDADE QUILOMBOLA CATUABO. DEMORA INJUSTIFICADA E PROLONGADA NA TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO. ART. 68 DO ADCT. DECRETO 4.887/2003. OMISSÃO ESTATAL CARACTERIZADA. DANO MORAL COLETIVO. AFERIÇÃO *IN RE IPSA*. SÚMULA 7/STJ. SUPERAÇÃO. NOVA VALORAÇÃO JURÍDICA DE FATOS INCONTROVERSOS. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CONFIGURAÇÃO. AGRAVO INTERNO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

1. Agravo interno interposto pelo Ministério Público Federal contra decisão monocrática que, com fundamento na Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), não conheceu do recurso especial em que se postulava a condenação da União e do INCRA ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em razão da omissão estatal caracterizada pela demora de mais de quinze anos para a titulação das terras em favor da Comunidade Quilombola Catuabo.

2. Embora a decisão agravada tenha aplicado o óbice da Súmula 7/STJ por compreender que a alteração do entendimento da Corte de origem demandaria o reexame de matéria fático-probatória, verifica-se, em melhor análise, que os fatos relevantes encontram-se incontroversos e expressamente reconhecidos pelo acórdão recorrido – notadamente: (i) o autorreconhecimento da Comunidade Quilombola Catuabo, formalizado pela Portaria FCP 11/2006; (ii) a conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID e a delimitação do território de 886,7775 hectares pela Portaria INCRA 467/2017; e (iii) a paralisação do procedimento, há mais de quinze anos, à espera da edição do decreto de desapropriação por interesse social. A controvérsia, portanto, é estritamente jurídica, consistente em definir se tais fatos, objetivamente considerados, autorizam o reconhecimento do dano moral coletivo.

3. A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, capitaneada pela Corte Especial (EREsp 1.342.846/RS), firmou o entendimento de que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos ou de aspectos de ordem subjetiva, configurando-se sempre que houver grave ofensa a valores fundamentais da coletividade, percebida em apreciação predominantemente objetiva. Exigir do Ministério Público Federal prova de "vergonha" ou "abalo excepcional" suportado pela comunidade – como fez o Tribunal de origem – equivale a

impor requisito incompatível com a natureza transindividual do dano moral coletivo, configurando *error in iudicando* passível de reforma na via especial.

4. O direito ao território é direito fundamental dos povos e das comunidades tradicionais. Quanto às comunidades quilombolas, decorre diretamente do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, segundo o Supremo Tribunal Federal (ADI 3.239/DF), consagra direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotado de eficácia plena e aplicação imediata. A Convenção 169 da OIT, internalizada pelo Decreto 5.051/2004, e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos impõem ao Estado o dever positivo de delimitar, demarcar e titular esses territórios em prazo razoável.

5. O acórdão recorrido reconheceu expressamente o descaso do INCRA no cumprimento de suas funções institucionais e a omissão da União quanto à publicação do decreto expropriatório, perpetuando situação de inércia administrativa por mais de quinze anos. Tal omissão prolongada, injustificada e lesiva, configura, em si mesma, grave ofensa a valor fundamental da comunidade quilombola, atingindo simultaneamente o direito de propriedade coletiva, a identidade étnico-cultural, a reprodução física e social do grupo e a garantia da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal).

6. Agravo interno provido. Recurso especial conhecido e provido para reconhecer o dano moral coletivo e determinar o retorno dos autos à origem para fixação do *quantum* indenizatório.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prossequindo o julgamento, por unanimidade, dar provimento ao agravo interno para reformar a decisão monocrática agravada e, afastando a incidência da Súmula 7/STJ, conhecer do recurso especial do Ministério Público Federal e a ele dar provimento, a fim de condenar a União e o INCRA, solidariamente, ao pagamento de indenização por danos morais coletivos pela demora injustificada na demarcação e na titulação das terras da Comunidade Quilombola Catuabo, devendo o quantum indenizatório ser fixado em liquidação de sentença, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de junho de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2153688 - SE (2024/0234022-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMUNIDADE QUILOMBOLA CATUABO. DEMORA INJUSTIFICADA E PROLONGADA NA TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO. ART. 68 DO ADCT. DECRETO 4.887/2003. OMISSÃO ESTATAL CARACTERIZADA. DANO MORAL COLETIVO. AFERIÇÃO *IN RE IPSA*. SÚMULA 7/STJ. SUPERAÇÃO. NOVA VALORAÇÃO JURÍDICA DE FATOS INCONTROVERSOS. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CONFIGURAÇÃO. AGRAVO INTERNO PROVIDO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

1. Agravo interno interposto pelo Ministério Público Federal contra decisão monocrática que, com fundamento na Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), não conheceu do recurso especial em que se postulava a condenação da União e do INCRA ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em razão da omissão estatal caracterizada pela demora de mais de quinze anos para a titulação das terras em favor da Comunidade Quilombola Catuabo.

2. Embora a decisão agravada tenha aplicado o óbice da Súmula 7/STJ por compreender que a alteração do entendimento da Corte de origem demandaria o reexame de matéria fático-probatória, verifica-se, em melhor análise, que os fatos relevantes encontram-se incontroversos e expressamente reconhecidos pelo acórdão recorrido – notadamente: (i) o autorreconhecimento da Comunidade Quilombola Catuabo, formalizado pela Portaria FCP 11/2006; (ii) a conclusão do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID e a delimitação do território de 886,7775 hectares pela Portaria INCRA 467/2017; e (iii) a paralisação do procedimento, há mais de quinze anos, à espera da edição do decreto de desapropriação por interesse social. A controvérsia, portanto, é estritamente jurídica, consistente em definir se tais fatos, objetivamente considerados, autorizam o reconhecimento do dano moral coletivo.

3. A jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, capitaneada pela Corte Especial (EREsp 1.342.846/RS), firmou o entendimento de que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos ou de aspectos de ordem subjetiva, configurando-se sempre que houver grave ofensa a valores fundamentais da coletividade, percebida em apreciação predominantemente objetiva. Exigir do Ministério Público Federal prova de "vergonha" ou "abalo excepcional" suportado pela comunidade – como fez o Tribunal de origem – equivale a impor requisito incompatível com a natureza transindividual do dano moral coletivo, configurando *error in judicando* passível de reforma na via especial.

4. O direito ao território é direito fundamental dos povos e das comunidades tradicionais. Quanto às comunidades quilombolas, decorre diretamente do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, segundo o Supremo Tribunal Federal (ADI 3.239/DF), consagra direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotado de eficácia plena e aplicação imediata. A Convenção 169 da OIT, internalizada pelo Decreto 5.051/2004, e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos impõem ao Estado o dever positivo de delimitar, demarcar e titular esses territórios em prazo razoável.

5. O acórdão recorrido reconheceu expressamente o descaso do INCRA no cumprimento de suas funções institucionais e a omissão da União quanto à publicação do decreto expropriatório, perpetuando situação de inércia administrativa por mais de quinze anos. Tal omissão prolongada, injustificada e lesiva, configura, em si mesma, grave ofensa a valor fundamental da comunidade quilombola, atingindo simultaneamente o direito de propriedade coletiva, a identidade étnico-cultural, a reprodução física e social do grupo e a garantia da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal).

6. Agravo interno provido. Recurso especial conhecido e provido para reconhecer o dano moral coletivo e determinar o retorno dos autos à origem para fixação do *quantum* indenizatório.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo Ministério Público Federal (MPF) da decisão em que não conheci do seu recurso especial em razão da incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (fls. 2.834/2.845).

A parte agravante defende a existência de dano moral coletivo indenizável, em favor da Comunidade Quilombola Catuabo, diante da omissão estatal caracterizada pela demora de mais de 15 anos na titulação de suas terras, pois o acórdão recorrido reconheceu fatos incontroversos – como o reconhecimento formal da comunidade e a paralisação do processo administrativo –, de modo que a discussão é jurídica, e não probatória. Sustenta violação ao art. 1º, incisos IV, VII e VIII, da Lei 7.347/1985, defendendo que o dano moral coletivo se configura *in re ipsa*, prescindindo da comprovação de prejuízo concreto, bastando a violação grave a valores fundamentais da coletividade (fls. 2.851/2.860).

Requer a reconsideração da decisão agravada ou o julgamento deste recurso pelo órgão colegiado competente.

A parte adversa não apresentou impugnação (fls. 2.876/2.877).

É o relatório.

VOTO

Na origem, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação civil pública contra a UNIÃO e o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA

AGRÁRIA – INCRA, postulando, em síntese: (i) a condenação dos réus em obrigações de fazer relacionadas à efetiva conclusão do procedimento administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território da Comunidade Quilombola Catuabo, situada no Estado de Sergipe; e (ii) a condenação dos réus ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), em favor da comunidade quilombola, diante da omissão estatal prolongada e injustificada.

O Juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido, determinando, em suma: (a) que a União providencie, no prazo de 90 (noventa) dias, a publicação do decreto de interesse social para desapropriação dos imóveis particulares incidentes sobre o território quilombola; (b) que a União promova o provisionamento das verbas orçamentárias necessárias à finalização do procedimento, abstendo-se de reduzi-las ou contingenciá-las; e (c) que o INCRA, após o cumprimento das providências pela União, dê seguimento ao processo administrativo de titulação no prazo de dois anos. Rejeitou, contudo, o pedido de condenação por danos morais coletivos.

Interpostos recursos de apelação pelo MPF, pela União e pelo INCRA, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por sua 1ª Turma, negou provimento aos apelos do MPF e da União e deu parcial provimento ao apelo do INCRA, em julgado assim ementado (fls. 2.386/2.402):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO PARA CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO DE RECONHECIMENTO. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO. POSSIBILIDADE. DANOS MORAIS COLETIVOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO. RECURSOS DE APELAÇÃO DO MPF E DA UNIÃO IMPROVIDOS. APELO DO INCRA PROVIDO PARCIALMENTE.

1. Recursos de apelação interpostos em face de sentença que, em Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF em desfavor da UNIÃO e do INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, julgou parcialmente procedente o pedido, para determinar: a) que a UNIÃO providencie a publicação do decreto de interesse social para desapropriação dos imóveis particulares do território quilombola da comunidade Catuabo no prazo razoável de 90 (noventa) dias, de forma a concretizar a próxima etapa desse processo de titulação; b) que a UNIÃO promova o provisionamento das verbas orçamentárias necessárias para a realização, por seus órgãos e autarquias, em especial o INCRA, dos atos materiais necessários à finalização do procedimento, mediante a inserção de previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo ainda se abster - dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos direitos étnico-territoriais da comunidade quilombola Catuabo - de reduzir tais verbas ou contingenciá-las; c) ao INCRA que, após o cumprimento do item “a”, pela UNIÃO, dê seguimento ao processo administrativo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território quilombola da comunidade Catuabo, no prazo de dois anos, fixando-se prazos no início de cada nova fase a ser superada, levando-

se em conta o complexo de atos administrativos que deverão ser praticados no âmbito de cada uma delas.

2. A UNIÃO é parte legítima para figurar no polo passivo em causas em que se discute a posse e a demarcação de terras quilombolas. A teor do que prevê o art. 4º, do Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

3. Eventual omissão do Poder Público na implementação de políticas destinadas à eficácia plena da garantia fundamental de reconhecer a propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas, autoriza a atuação do Poder Judiciário, para suprir essa omissão – inclusive com a possibilidade de determinação de prazo razoável para a conclusão do procedimento administrativo –, 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, mas sim, de atuação do Poder Judiciário, no sentido de que o Poder Público cumpra com o seu dever, previsto em nossa Carta Magna.

4. Caso em que se afigura evidente a omissão no tocante à prática dos atos administrativos necessários à conclusão do procedimento administrativo para fins de certificação das terras ocupadas pela Comunidade Quilombola Catuabo, não se podendo acolher o argumento de que dificuldades de ordem operacional possam servir de óbice ao exercício pleno de direito assegurado na Carta Magna. No entanto, o INCRA somente poderá dar seguimento a referido procedimento após o cumprimento pela União das providências de publicação do decreto de interesse social para desapropriação dos imóveis particulares do território quilombola da comunidade Catuabo bem como de provisionamento das verbas orçamentárias necessárias para a realização dos atos materiais necessários à finalização desse procedimento.

5. A teoria do dano moral coletivo se baseia na existência de direitos fundados em valores transindividuais que, quando violados, atingem a um número indeterminado de pessoas pertencentes a uma dada comunidade. A reparação desse dano está condicionada à ocorrência de três elementos, que de resto são exigíveis no plano geral da responsabilidade civil, quais sejam: a) a conduta (ação ou omissão antijurídica); b) o próprio resultado lesivo (dano); e, c) o nexo de causalidade ou etiológico, que liga a conduta ao resultado.

6. O retardamento na conclusão do processo de delimitação e demarcação da área tratada no feito gera frustração e aborrecimento para a comunidade envolvida, porém não resta demonstrado o dano propriamente dito, de modo a ter-se por caracterizado abalo moral indenizável. O atraso no atendimento de demandas que envolvem direitos fundamentais certamente acarreta desconforto para as partes envolvidas. Contudo, não se pode conjecturar que tal situação, por si só, caracterize dano moral, o qual pressupõe uma situação excepcional.

7. Recursos de apelação do MPF e da União improvidos. Apelação do INCRA parcialmente provida.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 2.516/2.530).

Sobreveio a interposição de três recursos especiais: pelo MPF, pela União e pelo INCRA. Em decisão monocrática (fls. 2.834/2.845), neguei provimento aos recursos da União e do INCRA, por verificar que o entendimento da Corte regional se ajusta à jurisprudência dominante deste Tribunal Superior e do Supremo Tribunal Federal acerca

da possibilidade de intervenção judicial nos procedimentos demarcatórios de terras tradicionais diante de mora administrativa irrazoável. Quanto ao recurso especial do MPF, dele não conheci, com fundamento no óbice da Súmula 7/STJ, por entender que a revisão do entendimento sobre a inexistência de dano moral coletivo demandaria, naquela perspectiva, o reexame do contexto fático-probatório.

Em suas razões de agravo interno, sustenta o Ministério Público Federal a inaplicabilidade do óbice da Súmula 7/STJ ao caso concreto, argumentando que: (i) os fatos relevantes para a configuração do dano moral coletivo são incontroversos, tendo sido expressamente reconhecidos pelo próprio acórdão recorrido, em especial o autorreconhecimento da comunidade, a conclusão do RTID, a delimitação do território e a paralisação do processo administrativo há mais de quinze anos; (ii) a controvérsia é estritamente jurídica, consistente em definir se a omissão estatal prolongada e injustificada, somada à violação grave de direitos fundamentais, configura, por si só, dano moral coletivo aferível *in re ipsa*; e (iii) houve violação ao art. 1º, incisos IV, VII e VIII, da Lei 7.347/1985, na medida em que o dano moral coletivo prescinde de prova de prejuízos concretos, bastando a violação grave a valores fundamentais da coletividade (fls. 2.851/2.860).

Do histórico do caso e da delimitação da controvérsia:

A controvérsia submetida ao crivo desta Primeira Turma diz respeito à possibilidade de condenação da União e do INCRA ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em favor da Comunidade Quilombola Catuabo, em razão da omissão estatal prolongada – mais de quinze anos – na conclusão do procedimento de titulação de suas terras.

Antes de adentrar no exame propriamente jurídico da questão, convém recompor, com a devida sistematização, o quadro fático delineado nas instâncias ordinárias, cujos contornos se mostram, no essencial, incontroversos.

A Comunidade Quilombola Catuabo, situada no Estado de Sergipe e composta por 142 famílias, foi formalmente reconhecida como remanescente de comunidade dos quilombos por meio da Portaria 11/2006 da Fundação Cultural Palmares, publicada no Diário Oficial da União em 7 de junho de 2006. A partir de tal reconhecimento, instaurou-se o processo administrativo 54370.000784/2006-91, sob a condução do INCRA, com o objetivo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação do território tradicionalmente ocupado pela comunidade, nos termos do art. 68 do ADCT e do Decreto 4.887/2003 (fls. 2.389/2.390).

Após mais de uma década de tramitação, foi elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID do território, no qual foi delimitada a área de 886,7775 hectares como pertencente à comunidade, conforme formalizado pela

Portaria INCRA 467/2017, publicada em 10 de agosto de 2017. Concluída essa fase, o procedimento, contudo, estagnou. Passou-se a aguardar, por prazo indefinido e sem qualquer previsão concreta de cumprimento, a edição do decreto presidencial de desapropriação por interesse social dos imóveis particulares incidentes sobre o território, sem o qual o INCRA está impedido de prosseguir com as etapas subsequentes de desintrusão, demarcação física e titulação coletiva.

Diante de tal quadro, o Ministério Público Federal ajuizou a presente ação civil pública, em 2022, postulando: (i) a condenação dos réus em obrigações de fazer voltadas a dar seguimento ao procedimento de titulação das terras; e (ii) a condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00, valor reputado razoável e proporcional pelo *Parquet* em razão das consequências danosas suportadas pela comunidade (fls. 1/32).

O Juízo de primeiro grau acolheu integralmente os pedidos de obrigação de fazer, mas rejeitou o pleito indenizatório (fls. 2.152/2.158). A sentença foi confirmada, no essencial, pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com pequena adequação relativa ao termo inicial do prazo imposto ao INCRA, condicionado ao cumprimento prévio das providências a cargo da União (fls. 2.386/2.402).

É fundamental destacar – e este é o ponto nodal para a apreciação do presente agravo interno – que o próprio acórdão recorrido reconheceu, em linguagem expressa, a existência de descaso institucional do INCRA e a omissão da União quanto à publicação do decreto expropriatório. Nas precisas palavras do voto condutor, *"a situação debatida, por certo, caracteriza descaso do INCRA no cumprimento de suas funções institucionais"*, não sendo possível *"acolher o argumento de que dificuldades de ordem operacional possam servir de óbice ao exercício pleno de direito assegurado em nossa Carta Magna"* (fl. 2.390).

A Corte regional registrou, ainda, com inteira clareza, que *"as provas dos autos evidenciem a demora na conclusão do processo de delimitação e demarcação da área em questão"* (fl. 2.391), reconhecendo expressamente, portanto, o estado de inércia administrativa prolongada e injustificada.

A despeito desse reconhecimento, o Tribunal de origem afastou a configuração do dano moral coletivo, ao fundamento de que o MPF *"não apresentou qualquer elemento que demonstrasse que os envolvidos na questão estivessem suportando danos de natureza excepcional, decorrente exclusivamente do atraso na conclusão do processo administrativo"*, entendendo que a caracterização do dano moral pressuporia *"uma situação excepcional, que seria a de estar a comunidade quilombola suportando vergonha ante a conduta omissiva dos entes públicos apelantes, o que não restou cabalmente comprovado"* (fl. 2.391).

Apreciando monocraticamente o recurso especial do Ministério Público Federal, dele não conheci, aplicando o óbice da Súmula 7/STJ por entender, naquela perspectiva, que a alteração do entendimento da Corte de origem demandaria o reexame do conjunto fático-probatório.

É precisamente essa última deliberação que o presente agravo interno coloca em questão.

Em melhor exame da matéria – exame ao qual procedo, agora, no contexto da revisão colegiada própria do recurso interno –, convenço-me de que a aplicação da Súmula 7/STJ, na espécie, não se sustenta. Passo a expor, com a sistematização que a relevância do tema exige, as razões dessa convicção.

Do exame de admissibilidade do recurso especial do Ministério Público

Federal:

Conforme antes consignado, a solução que dei monocraticamente ao recurso especial do MPF partiu da compreensão de que o Tribunal de origem, ao concluir pela ausência de *"elementos que demonstrassem que os envolvidos na questão estivessem suportando danos de natureza excepcional"* (fl. 2.391), teria firmado juízo lastreado em valoração probatória, cuja revisão escaparia aos limites cognitivos da via especial.

Isso porque, em diversos casos análogos, esta Corte Superior se pronunciou em sentido semelhante, vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDÍGENAS. DIREITO À SAÚDE. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE INDÍGENA. ASTREINTES. REDUÇÃO. PRETENSÃO DE REEXAME DOS FATOS E PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a União, objetivando que a ré seja compelida a iniciar imediatamente as obras de construção de duas Unidades Básicas de Saúde nas aldeias Três Soitas e Km 10, ambas localizadas na Terra Indígena Guarita, Município de Tenente Portela/RS, além da condenação da ré ao pagamento de dano moral coletivo.

II - Na sentença, julgaram-se parcialmente procedentes os pedidos, condenando a União a pagar o valor de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), a título de astreintes. No Tribunal a quo, a sentença foi reformada para reduzir a multa cominatória. Esta Corte negou provimento ao recurso especial.

III - O Tribunal de origem manifestou-se nos termos seguintes, no que interessa à espécie: "(...) Com efeito, não obstante as provas dos autos evidenciem a demora na conclusão dos processos administrativos de construção das Unidades Básicas de Saúde na Comunidade Indígena, não se pode afirmar que os prejuízos sofridos coletivamente sejam extraordinários ou que a situação tenha atingido intensamente a moral da coletividade específica, ou, ainda, lesão considerável e grave à dignidade daquele grupo de pessoas. Ademais, verifica-se dos documentos que instruíram os autos, que a comunidade indígena não ficou sem assistência médica, pois além das unidades básicas de saúde que haviam dentro das aldeias, tanto no Km 10, quanto em Três Soitas - que que posteriormente

seriam substituídas - as planilhas anexadas indicam que foram realizados diversos atendimentos aos pacientes indígenas dessas regiões, através de equipe multidisciplinar" (evento 8, INF2, fls. 3-39).

IV - No caso, não se olvida que "a Constituição Federal reconhece a peculiar vulnerabilidade dos índios e das populações indígenas, motivo pelo qual o art. 37, II, da Lei Complementar 75/93 confere legitimidade ao Ministério Público Federal "para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas", o que se mostra consentâneo com o art. 129, V e IX, da CF/88, que outorga legitimidade ao Ministério Público não só para "defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas", como também para "exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade". Trata-se, no caso, de atuação do Ministério Público Federal para a defesa de direitos e interesses de relevância social, vale dizer, o direito à saúde e à boa prestação de serviços de saúde aos índios e à comunidade indígena" (AgInt no AREsp n. 1.688.809/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 26/4/2021, DJe de 28/4/2021).

V - De igual modo, "É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável. O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo" (EResp 1.342.846/RS, relator Ministro Raul Araújo, Corte Especial, DJe de 3/8/2021.)

VI - No caso, há particularidades, como bem asseverado pelas instâncias ordinárias, a afastar a condenação em danos morais coletivos: "Com efeito, não obstante as provas dos autos evidenciem a demora na conclusão dos processos administrativos de construção das Unidades Básicas de Saúde na Comunidade Indígena (...) verifica-se dos documentos que instruíram os autos, que a comunidade indígena não ficou sem assistência médica, pois além das unidades básicas de saúde que haviam dentro das aldeias, tanto no Km 10, quanto em Três Soitas - que posteriormente seriam substituídas - as planilhas anexadas indicam que foram realizados diversos atendimentos aos pacientes indígenas dessas regiões, através de equipe multidisciplinar" (fls. 690-691).

VII - A revisão do acórdão recorrido, nos termos em que proposta nas razões do apelo nobre, é pretensão inviável na seara recursal eleita, ante o óbice da Súmula n. 7 do STJ. A propósito: (AgInt no AREsp n. 1.945.090/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 10/10/2022, DJe de 10/11/2022, AgInt no REsp n. 1.618.787/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 29/6/2020, DJe de 1/7/2020 e REsp n. 1.760.097/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/9/2018, DJe de 17/12/2018.)

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.176.452/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 14/5/2025, DJEN de 19/5/2025, sem destaque no original.)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMISSÃO NA POSSE. ÁREA QUILOMBOLA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NA VIA DO APELO NOBRE. PRETENSÃO CONTRARIADA AO ART. 14 DA CONVENÇÃO N. 169 DA

OIT. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. PLEITO PELA DETERMINAÇÃO DE ATOS E FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. ACÓRDÃO RECORRIDO COM FUNDAMENTO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. PEDIDO RELATIVO AO RECONHECIMENTO DA DEMORA NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COMO ESTEIO À FIXAÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO. INVERSÃO DO JULGADO. SÚMULA N. 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República.

2. O Tribunal a quo não apreciou a tese de afronta ao art. 14 da Convenção n. 169 da OIT e a tese não foi suscitada nos embargos de declaração opostos na origem. Ausência de prequestionamento. Incidência das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF.

3. O acórdão recorrido está lastreado em fundamento exclusivamente constitucional, qual seja, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República. Nesse contexto, a sua revisão é inviável em recurso especial, que se destina a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional.

4. O Tribunal a quo concluiu que, na espécie, dadas as vicissitudes e complexidades do procedimento para a demarcação de áreas quilombolas, não está caracterizada omissão da Administração Pública apta a gerar direito à indenização por danos morais coletivos. A inversão do julgado encontra óbice na Súmula n. 7/STJ.

5. Agravo interno desprovido.

(AglInt no REsp n. 2.039.892/MS, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 18/12/2024, DJEN de 23/12/2024, sem destaque no original.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. FORNECIMENTO DE SANEAMENTO BÁSICO. TERRA INDÍGENA. MANUTENÇÃO DE SAÚDE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. DANO MORAL COLETIVO. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não deve ser conhecido o agravo que não ataque especificamente todos os fundamentos da decisão agravada, como no caso, em relação aos recursos da Companhia de Saneamento.

2. Quanto à alegada ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, não se vislumbra nenhum equívoco ou deficiência na fundamentação contida no acórdão recorrido, sendo possível observar que o Tribunal de origem apreciou integralmente a controvérsia (a respeito da necessidade de reunião processual e quanto à legitimidade passiva do Estado do Paraná), apontando as razões de seu convencimento, não se podendo confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

3. No mérito propriamente dito, a discussão é se o Estado é parte legítima para figurar no polo passivo de ação que busca garantir o fornecimento regular de água potável e saneamento básico à terra indígena.

4. A Lei n. 8080/1990, ao dispor sobre a atenção à saúde indígena, prevê que "os Estados, Municípios, outras instituições governamentais e não governamentais poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações" (art. 19-E).

5. Hipótese em que, conforme se extrai do acórdão recorrido, não se está em discussão o simples fornecimento de saneamento básico, mas da prestação desse serviço (de saneamento) como meio indispensável à manutenção das condições da saúde indígena, a justificar a manutenção do Estado do Paraná no polo passivo da lide.

6. Ainda que sob a perspectiva da Lei n. 11.445/2007, não haveria exclusão da responsabilidade do Estado do Paraná, pois, ao contrário do que faz crer a parte recorrente, o caso em exame não se discute a competência

para fixar Plano Nacional de Saneamento Básico (art. 52, I, da lei), esta sim de responsabilidade da União, debatendo-se, na realidade, a obrigação de atendimento local/regional de saneamento, cuja execução é operada em articulação com os Estados (art. 52, II, da lei), o que também fundamenta a pertinência subjetiva passiva do ente estatal.

7. Esbarra no óbice da Súmula 7 do STJ a pretensão de rever a (in)existência de dano moral coletivo, pois, quanto ao tema, a Corte Regional se amparou diretamente no contexto fático-probatório dos autos.

8. Agravos da Companhia de Saneamento não conhecido. Agravo do Estado do Paraná conhecido para negar provimento ao apelo especial.

Agravo do MPF conhecido para não conhecer do apelo especial.

(AREsp n. 2.381.292/PR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 10/12/2024, DJEN de 4/2/2025, sem destaque no original.)

No entanto, reapreciando a matéria à luz das ponderações trazidas no agravo interno, convenço-me de que a aplicação daquele óbice, neste caso, não traduz solução tecnicamente adequada. Explico.

O verbete sumular 7 desta Corte Superior tem por escopo preservar a função constitucional do Superior Tribunal de Justiça, prevista no art. 105, inciso III, da Constituição Federal, consistente em uniformizar a interpretação da legislação federal, sem se imiscuir em juízos primários sobre o quadro fático-probatório, atribuição própria das instâncias ordinárias. Trata-se, portanto, de instrumento de delimitação funcional, e não de barreira indiscriminada a impedir o conhecimento de recursos que veiculem questões genuinamente jurídicas, ainda quando essas questões pressuponham determinada base fática.

A doutrina e a jurisprudência desta Corte vêm, há muito, distinguindo, com nitidez, duas situações que reclamam tratamento diverso: de um lado, o reexame de provas, prática vedada na instância especial, consistente em rever a valoração feita pelo julgador ordinário sobre os elementos de convicção dos autos, formando novo juízo sobre o que efetivamente ocorreu; de outro, nova valoração jurídica de fatos incontroversos, atividade plenamente compatível com a competência do STJ, consistente em qualificar juridicamente, sob o prisma da legislação federal aplicável, fatos cuja existência não é objeto de dissenso entre as partes nem foi colocada em dúvida pelo Tribunal de origem.

É precisamente essa segunda hipótese que se apresenta nos presentes autos. A releitura cuidadosa do acórdão recorrido revela que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, longe de afastar a configuração do dano moral coletivo a partir de um exame circunstanciado das peculiaridades fáticas do caso, partiu de premissa jurídica equivocada – a de que a responsabilização por dano moral coletivo exigiria a comprovação de "vergonha", "situação excepcional" da comunidade afetada (fl. 2.391). Tal premissa, como adiante se demonstrará, contraria frontalmente a jurisprudência consolidada desta Corte sobre a natureza e os requisitos do dano moral coletivo.

Em outras palavras: a Corte de origem não disse que os fatos do caso não autorizam a responsabilização; disse, antes, que a responsabilização por dano moral coletivo, em tese, exige requisitos que, em verdade, dela não se exigem. Estamos, pois, diante de típica questão de qualificação jurídica, e não de revisão probatória.

Os fatos que servem de substrato para a análise da configuração do dano moral coletivo encontram-se expressamente reconhecidos no acórdão recorrido, sem qualquer controvérsia entre as partes, pois o Tribunal de origem assentou, com todas as letras: (i) que a Comunidade Quilombola Catuabo foi reconhecida desde 2006, mediante portaria da Fundação Cultural Palmares; (ii) que o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID foi concluído, com a delimitação de área de 886,7775 hectares para 142 famílias; (iii) que o procedimento administrativo encontra-se paralisado há mais de quinze anos, à espera de providências dos entes públicos; (iv) que tal omissão configura "descaso" do INCRA no cumprimento de suas funções institucionais; (v) a existência de omissão da União; e (vi) que dificuldades operacionais não podem ser invocadas para justificar a violação de direito assegurado pela Constituição.

Sobre esse quadro factual incontroverso, a única indagação que remanesce é estritamente jurídica: tais fatos, objetivamente considerados, autorizam ou não o reconhecimento do dano moral coletivo? A resposta a essa pergunta não exige nenhum reexame de provas; exige, sim, a correta aplicação das normas federais que disciplinam a responsabilidade civil por danos transindividuais – em especial o art. 1º, IV, VII e VIII, da Lei 7.347/1985 e o art. 6º, VI e VII, da Lei 8.078/1990, à luz da matriz constitucional dos arts. 5º, V e X, e 216, § 5º, da Constituição Federal, bem como do art. 68 do ADCT.

Reforça essa conclusão a observação de que o dano moral coletivo em situações como a presente, segundo orientação consolidada da Corte Especial deste Tribunal Superior, é aferível *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos ou de aspectos de ordem subjetiva. Nesse sentido:

CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE JOGO DE BINGO. VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE MORAL DOS CONSUMIDORES. DANOS MORAIS COLETIVOS. CARACTERIZAÇÃO IN RE IPSA. SÚMULA 168/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS.

1. É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável.

2. O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando

lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo.

3. A tese jurídica, trazida no acórdão ora embargado, de que o dano moral coletivo se configura in re ipsa, está em conformidade com a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, o que leva à incidência da Súmula 168/STJ.

4. Os arestos cotejados, analisando hipóteses fáticas distintas, adotaram o mesmo raciocínio jurídico, ora reconhecendo, ora afastando o dano moral coletivo, entendendo ser este aferível in re ipsa, e independer de prova do efetivo prejuízo concreto ou abalo moral. O paradigma adota a mesma inteligência do aresto ora hostilizado, exigindo uma violação qualificada ao ordenamento jurídico, de maneira que o evento danoso deve ser reprovável, intolerável e extravasar os limites do individualismo, atingindo valores coletivos e difusos primordiais. Assim, não há dissenso pretoriano entre ambos os arestos.

5. Embargos de divergência não conhecidos.

(EResp n. 1.342.846/RS, relator Ministro Raul Araújo, Corte Especial, julgado em 16/6/2021, DJe de 3/8/2021, sem destaque no original.)

Se assim é, a verificação da ocorrência do dano não depende de prova sobre estado psíquico, sentimentos de vergonha ou sofrimento experimentados pelos membros da comunidade. Depende, antes, da análise objetiva da conduta antijurídica e de sua aptidão para violar valores fundamentais da coletividade. Essa análise nesse caso concreto é, por excelência, jurídica.

Acresça-se que, ao exigir a comprovação de "vergonha" suportada pela comunidade quilombola, o Tribunal de origem incorreu em afronta direta à orientação há tempos firmada por esta Corte, segundo a qual *"o dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos"* (REsp n. 1.057.274/RS, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 1º/12/2009, DJe de 26/2/2010).

Nessa mesma direção permanece a atual jurisprudência desta Corte Superior, vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RADIODIFUSÃO. VIOLAÇÃO AO LIMITE LEGAL DE 25% DE PUBLICIDADE COMERCIAL NA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA. CONDENAÇÃO EM DANOS MORAIS COLETIVOS. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO INTOLERÁVEL A VALOR FUNDAMENTAL DA COLETIVIDADE. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. Cuida-se de recurso contra decisão monocrática que restabeleceu condenação das emissoras de televisão ao pagamento de indenização por danos morais coletivos pelo descumprimento do art. 124 da Lei nº 4.117/1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), que preceitua: "O tempo destinado na programação das estações de radiodifusão, à publicidade comercial, não poderá exceder de 25% (vinte e cinco por cento) do total".

2. O dano moral coletivo é categoria autônoma de dano extrapatrimonial, a qual não representa a soma dos danos morais

individuais e não exige comprovação do dano à coletividade, por ser presumido. Nessa toada, o dano moral coletivo não depende de prova da dor, do sofrimento ou do abalo psicológico dos indivíduos que compõem a comunidade.

3. Ainda que se reconheça que "o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despidianda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral" (REsp n. 1.517.973/PE, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 16/11/2017, DJe de 1/2/2018), ele se restringe às hipóteses em que configurada grave ofensa aos valores e direitos essenciais da sociedade, sob pena de sua banalização e desvirtuamento.

4. Segundo a jurisprudência do STJ, configura-se dano moral coletivo, dentre outras, nas seguintes hipóteses: ofensa à dignidade de crianças e adolescentes por quadro de programa televisivo (REsp n. 1.517.973/PE, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 16/11/2017, DJe de 1/2/2018); exibição de filmes não recomendados para menores de 18 anos em horário diverso da classificação indicativa (REsp n. 1.840.463/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 19/11/2019, DJe de 3/12/2019); atendimento bancário inadequado a pessoas com dificuldade de locomoção (idosos, pessoas com deficiência física e gestantes), obrigadas a subir lances de escadas em agência bancária (REsp n. 1.221.756/RJ, relator Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma, julgado em 2/2/2012, DJe de 10/2/2012); lesão ao meio ambiente por supressão de vegetação nativa, isto é, desmatamento (REsp n. 2.200.069/MT, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/5/2025, DJEN de 21/5/2025; REsp n. 1.989.778/MT, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 19/9/2023, DJe de 22/9/2023); alienação de terrenos em loteamento irregular, com a veiculação de publicidade enganosa a consumidores de baixa renda (REsp n. 1.539.056/MG, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 18/5/2021); dano moral coletivo no processo penal, por prática de ato ilícito com grave ofensa à moralidade pública ou com desrespeito aos princípios de observância obrigatória no âmbito da Administração Pública, com a intenção de satisfazer interesses pessoais (REsp n. 2.018.442/RJ, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 12/12/2023, DJe de 19/12/2023); exploração comercial de "jogo de azar", qual seja, bingo (REsp n. 1.567.123/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/6/2016, DJe de 28/8/2020); vício de quantidade e de informação na venda de sardinha enlatada em conserva (REsp n. 1.586.515/RS, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 22/5/2018, DJe de 29/5/2018); revendedor de combustível automotivo que pratica a conduta denominada "infidelidade de bandeira", ou seja, o ato de ostentar marca comercial de uma distribuidora e, não obstante, adquirir e revender produtos de outras (REsp n. 1.487.046/MT, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 28/3/2017, DJe de 16/5/2017); venda de combustível adulterado (AgRg no REsp n. 1.529.892/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 27/9/2016, DJe de 13/10/2016); veiculação de propaganda de cigarro na televisão (REsp n. 1.101.949/DF, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 10/5/2016, DJe de 30/5/2016); comercialização de leite com vício de qualidade (AgRg no REsp n. 1.283.434/GO, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 7/4/2016, DJe de 15/4/2016; AgInt no AREsp n. 1.343.283/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 17/2/2020, DJe de 19/2/2020); prestação deficiente de serviço de telefonia (AgRg no REsp n. 1.485.610/PA, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18/2/2016, DJe de 29/2/2016; EDcl no AgRg no REsp n. 1.526.946/RN, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 5/11/2015, DJe de 13/11/2015; REsp n. 1.291.213/SC,

relator Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, julgado em 30/8/2012, DJe de 25/9/2012); prestação inadequada de serviço de iluminação pública (AgRg no REsp n. 1.541.563/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 8/9/2015, DJe de 16/9/2015); descumprimento de dever legal por instituição financeira obrigada a adotar o método braille nos contratos bancários de adesão celebrados com pessoa portadora de deficiência visual (REsp n. 1.315.822/RJ, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 24/3/2015, DJe de 16/4/2015); irregularidade no fornecimento de água potável encanada (REsp n. 1.820.000/SE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/9/2019, DJe de 11/10/2019).

5. Vê-se que é reiterado o entendimento de que o dano moral coletivo ficará caracterizado se ocorrer lesão a valores fundamentais da sociedade e se essa vulneração for injusta e intolerável, para que o instituto não seja tratado de forma trivial, notadamente em decorrência de sua repercussão social. Como ponto de convergência entre os arestos lembrados, tem-se, na maioria das condenações, cumulativamente, a presença da vulnerabilidade do público lesado: crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, gestantes, consumidores com hipossuficiência técnica (informacional) e econômica. Porém, no caso em tela, não há elementos que indiquem a vulnerabilidade dos telespectadores que demandaria mais proteção pela suscetibilidade à influência do caráter persuasivo da propaganda comercial.

6. Nessa linha de intelecção, a conduta das emissoras de televisão, que descumpriram o tempo máximo destinado à publicidade comercial na programação, apesar de ser ilegal, não foi capaz de abalar, de forma intolerável, interesse fundamental dos telespectadores.

7. Por mais relevantes que sejam certos direitos transindividuais, a reparação por lesão extrapatrimonial só deve ocorrer quando eles forem consideravelmente violados. A esse respeito, nota-se que as instâncias inferiores, soberanas no exame da matéria fático-probatória, não identificaram qualquer especificidade no caso concreto que pudesse ser tida como caracterizadora da maior gravidade da conduta das emissoras televisivas recorrentes.

8. Pelo descumprimento da legislação do setor de telecomunicações (Lei nº 4.117/62), as emissoras televisivas continuam obrigadas à readequação de sua grade de programação, reduzindo-se o tempo de publicidade comercial até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total, sob pena de aplicação gradativa das sanções previstas na referida Lei, de acordo com os decretos judiciais das instâncias inferiores.

9. É imperioso o provimento do presente agravo interno, somente para se afastar a condenação das emissoras televisivas ao pagamento de indenização por danos morais coletivos.

10. Agravo interno provido.

(AglInt no REsp n. 1.848.926/SP, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 17/12/2025, DJEN de 22/12/2025, sem destaque no original.)

Dessa forma, a transposição para o campo dos direitos transindividuais de requisitos e categorias forjadas para o dano moral individual constitui erro de qualificação jurídica que, por sua natureza, encontra na via especial seu remédio próprio para viabilizar a análise da pretensão.

Cumprе destacar, ainda, que a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça vem afastando, em hipóteses análogas, a incidência da Súmula 7 sempre que a controvérsia se restringe à nova valoração jurídica de fatos incontroversos. Em precedentes recentes, como o REsp 2.037.278/MS e o REsp 1.950.608/SP, de minha

relatoria, esta Turma reconheceu a configuração do dano moral coletivo *in re ipsa* em situações nas quais o Tribunal de origem havia afastado a indenização sob fundamento equivalente ao adotado no presente caso, qual seja, a ausência de prova de abalo subjetivo. Transcrevo as ementas:

ADMINISTRATIVO E CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OFERTA IRREGULAR DE CURSO SUPERIOR. AUSÊNCIA DE CREDENCIAMENTO JUNTO AO MEC. PUBLICIDADE ENGANOSA. DANO MORAL COLETIVO. CONFIGURAÇÃO IN RE IPSA. COMPROMETIMENTO DA CREDIBILIDADE DO SISTEMA EDUCACIONAL. FUNÇÃO PREVENTIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. O dano moral coletivo configura-se *in re ipsa*, bastando a prática da conduta ilícita para a sua caracterização, sem necessidade de demonstração de prejuízos concretos ou efetivo abalo moral, sempre que houver violação injusta e intolerável a direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade.

2. A oferta irregular de ensino superior, sem credenciamento e autorização do Ministério da Educação, compromete não apenas os consumidores diretamente lesados, mas também a confiança social na credibilidade do sistema educacional e na eficácia da regulação estatal, suscitando dúvidas sobre a ética de outras instituições de ensino e a segurança jurídica do setor.

3. O reconhecimento do dano moral coletivo, além de sua função reparatória, possui relevante caráter preventivo, desestimulando condutas ilícitas que violem a confiança e a boa-fé nas relações de consumo, especialmente em serviços de impacto social como a educação superior.

4. Recurso especial provido para reconhecer o dano moral coletivo e determinar o retorno dos autos à origem para a fixação do quantum indenizatório.

(REsp n. 2.037.278/MS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2025, DJEN de 10/4/2025.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA. POSSIBILIDADE. DANO MORAL COLETIVO AFERÍVEL IN RE IPSA. PRÁTICA ABUSIVA E VIOLADORA DA DIGNIDADE HUMANA RECONHECIDA. CONFIGURAÇÃO. PROVIMENTO NEGADO.

1. Nos termos do art. 259, § 6º, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, "[o] agravo interno será submetido ao prolator da decisão, que poderá reconsiderá-la ou submeter o agravo ao julgamento da Corte Especial, da Seção ou da Turma, conforme o caso, computando-se também o seu voto".

2. O dano moral coletivo é espécie autônoma de dano que está associado ao sentimento de integridade física e moral da coletividade. Esse tipo de dano possui natureza intrinsecamente transindividual, relacionando-se com os valores fundamentais de determinada comunidade. Sua constatação decorre do reconhecimento de que ocorreu prática abusiva violadora da dignidade humana, não sendo exigida demonstração de profundo abalo psíquico ou moral como requisito de sua configuração. Portanto, é possível sua aferição *in re ipsa*.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AgInt no REsp n. 1.950.608/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9/3/2026, DJEN de 13/3/2026.)

Tal como afirmei no introito desse capítulo, é certo que esta Corte Superior, em algumas hipóteses, tem aplicado a Súmula 7 ao reexame de pretensões indenizatórias por danos morais coletivos. Tais precedentes, contudo, dizem respeito a casos em que o Tribunal de origem efetivamente sopesou as circunstâncias específicas

do caso, considerando elementos concretos aptos a mitigar a atuação ou a omissão estatal. Não é esse o cenário dos presentes autos, em que o acórdão recorrido reconheceu a omissão e o descaso estatal, limitando-se a afastar o dano moral coletivo por suposta ausência de "*situação excepcional*", requisito que, no contexto dos direitos transindividuais, não encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal Superior.

Convém, ademais, lembrar que a função uniformizadora deste Tribunal não se limita a reformar acórdãos que destoem da jurisprudência sedimentada; abrange, igualmente, o dever de assegurar que premissas jurídicas equivocadas, ainda que travestidas de juízo probatório, não se perpetuem nas instâncias ordinárias, especialmente quando em jogo direitos fundamentais de comunidades historicamente vulnerabilizadas.

Por todas essas razões, e em revisão da compreensão por mim originariamente adotada, entendo que o caso comporta superação do óbice da Súmula 7/STJ. A controvérsia, no que tange ao recurso especial do Ministério Público Federal, é jurídica e, como tal, reclama o pronunciamento de mérito desta Corte.

Diante de tais considerações, dou provimento ao agravo interno do Ministério Público Federal para reformar a decisão monocrática agravada e, afastando a incidência da Súmula 7/STJ, conhecer do recurso especial.

Se esse for o entendimento deste Colegiado, passo, na sequência, ao exame meritório.

Do recurso especial do Ministério Público Federal:

Do direito fundamental dos povos e das comunidades tradicionais ao território:

Para a adequada compreensão da controvérsia, é indispensável situar o direito ao território, no caso das comunidades quilombolas, no quadro maior dos direitos fundamentais reconhecidos pela ordem constitucional brasileira e pelos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos aos quais o Brasil aderiu.

A Constituição da República de 1988 representou inflexão paradigmática na trajetória institucional brasileira no que tange aos povos originários e às comunidades tradicionais. No tocante aos povos indígenas, o art. 231 reconheceu "*os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam*", expressão técnica que traduz, no plano jurídico, a precedência histórica da ocupação indígena em relação à própria formação do Estado brasileiro. Quanto às comunidades remanescentes de quilombos, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prescreveu, em linguagem categórica, 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".

A leitura conjugada desses dispositivos, em diálogo com o art. 216, *caput* e § 5º, da Constituição Federal – que tomba os "*documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos*" como patrimônio cultural brasileiro –, revela que a Carta de 1988 não criou direitos novos, mas reconheceu situações jurídicas preexistentes, vinculando o Estado ao dever de protegê-las.

Isso porque o direito à terra dos remanescentes de quilombo é um direito fundamental constitucionalmente assegurado, voltado tanto para os integrantes dessas comunidades como também para toda a sociedade, uma vez que integra o patrimônio cultural do país. Vejamos as preleções da doutrina especializada no tema (sem destaque no original):

Neste quadro, é possível reconhecer os vários objetivos de máxima relevância que o artigo 68 do ADCT visa a promover. Por outro lado, trata-se de norma que se liga à promoção da igualdade substantiva e da justiça social, na medida em que confere direitos territoriais aos integrantes de um grupo desfavorecido, composto quase exclusivamente por pessoas muito pobres e que são ainda hoje vítimas de estigma e discriminação. Por outro, cuida-se também de uma medida reparatória que visa resgatar uma dívida histórica da nação com comunidades compostas predominantemente por descendentes de escravos, que ainda padecem os efeitos perversos de muitos séculos de dominação e de violações de direitos.

Mas o principal objetivo do artigo 68 do ADCT é assegurar a possibilidade de sobrevivência e florescimento das comunidades quilombolas, as quais, privadas do território em que estão assentadas, tenderiam a desaparecer, absorvidas pela sociedade envolvente. Isso porque, para os quilombolas, a terra habitada, muito mais do que um bem patrimonial, constitui elemento integrante da sua própria identidade coletiva, pois ela é vital para manter os membros do grupo unidos, vivendo de acordo com seus costumes e tradições. Daí por que o direito à terra dos remanescentes de quilombo é também um direito fundamental cultural (art. 215 da CF).

A premissa antropológica subjacente à Constituição de 1988 não visualiza o ser humano como um ente abstrato e desenraizado, mas como pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados. E, nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior homogeneidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre seus membros, estes aspectos comunitários da identidade pessoal tendem a assumir uma importância ainda maior. Por isso, a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação, atentando gravemente contra a sua dignidade.

Por tudo isso, pode-se afirmar que o art. 68 do ADCT encerra um verdadeiro direito fundamental. Com efeito, sabe-se que o catálogo dos direitos fundamentais encartado no Título II do texto constitucional brasileiro é aberto, conforme se depreende do disposto no art. 5º, § 2º, da Carta, o que viabiliza o reconhecimento da fundamentalidade de outros direitos presentes dentro ou fora do texto constitucional. O principal critério para o reconhecimento dos direitos fundamentais não inseridos no catálogo é a sua ligação ao princípio da dignidade da pessoa humana, da qual aqueles direitos são irradiações. E o vínculo entre a dignidade da pessoa humana e o direito à identidade que o art. 68 do ADCT visa salvaguardar é claro e inequívoco.

Não bastasse, não é apenas o direito dos membros das comunidades de remanescentes de quilombo que é violado quando não se protege o respectivo território. Perdem também todos os brasileiros das presentes e futuras gerações que, pelo risco de desaparecimento da comunidade, podem ser privados do acesso a um modo de criar, fazer e viver que compõe o patrimônio cultural do país (art. 215, caput e inciso II, da Constituição Federal). Daí por que o art. 68 do ADCT, além de proteger direitos fundamentais dos remanescentes de quilombo, também se volta à tutela do direito difuso de todo o povo brasileiro.

(CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina. 2013. Págs. 2.243/2.244).

A consequência dessa premissa é decisiva: a inércia administrativa não retarda a constituição de um direito futuro; retarda, sim, o reconhecimento formal e a proteção eficaz de situação jurídica já assegurada pela Constituição. O tempo do Estado, nessas hipóteses, opera contra a Constituição.

Essa compreensão alcançou consagração definitiva no julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 3.239/DF, de relatoria da Ministra Rosa Weber, oportunidade em que se declarou a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003 (regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos) e, mais que isso, afirmou-se que o art. 68 do ADCT veicula "*direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata*".

Naquela decisão paradigmática, o Pretório Excelso reconheceu que o dispositivo constitucional define, com a densidade necessária, todos os elementos do direito subjetivo: 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).

Vale transcrever, pela precisão e atualidade, trecho do voto condutor proferido na ADI 3.239:

O direito fundamental insculpido no art. 68 do ADCT em absoluto demanda do Estado delimitação legislativa, e sim organização de estrutura administrativa apta a viabilizar a sua fruição. A dimensão objetiva do direito fundamental que o preceito enuncia, ênfase, impõe ao Estado o dever de tutela – observância e proteção –, e não o dever de conformação.

Nessa linha, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias elenca de modo completo e abrangente os elementos delineadores do direito que consagra, ainda que sem esmiuçar os detalhes procedimentais ligados ao respectivo exercício. Nele definidos, como destaca a melhor doutrina, o titular (os remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (as terras por eles ocupadas), o conteúdo (o direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (o Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos).

Não há espaço, repito, para a conformação do direito em si – hipótese em que se poderia cogitar da necessidade de integração da norma pela via legislativa –, expressado que foi em sua plenitude.

O Supremo Tribunal Federal acentuou, ainda, a íntima relação entre o direito ao território e a preservação da identidade coletiva, da cultura e da própria existência das comunidades quilombolas, ressaltando que *"a injustiça que o art. 68 do ADCT visa a coibir não se restringe à terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir"*.

No plano internacional, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, incorporada originariamente ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 5.051/2004, revogado e atualizado pelo Decreto 10.088/2019, impõe ao Estado o dever de adotar medidas especiais para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, o trabalho, a cultura e o meio ambiente dos povos protegidos, conferindo densidade normativa internacional ao dever de atuação positiva (art. 4º).

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), na mesma linha, vem desenvolvendo robusta construção interpretativa do art. 21 do Pacto de San José da Costa Rica, que tutela o direito de propriedade, no sentido de abarcar a propriedade coletiva dos povos indígenas e tribais sobre seus territórios tradicionais.

No *leading case* da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua, julgado em 2001, a CIDH assentou que o Estado tem o dever positivo de delimitar, demarcar e titular as terras das comunidades indígenas e tribais, não bastando o reconhecimento abstrato do direito. Vejamos:

138. A Corte considera que é necessário fazer efetivos os direitos reconhecidos na Constituição Política e na legislação nicaraguense, conforme a Convenção Americana. Em consequência, **o Estado deve adotar em seu direito interno, conforme o artigo 2 da Convenção Americana, as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outro caráter que sejam necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação da propriedade dos membros da Comunidade Mayagna Awas Tingni, conforme o direito consuetudinário, valores, usos e costumes desta.**

151. O direito consuetudinário dos povos indígenas deve ser levado especialmente em consideração, para os efeitos de que se trata. Como produto do costume, a posse da terra deveria bastar para que as comunidades indígenas que careçam de um título real sobre a propriedade da terra obtenham o reconhecimento oficial desta propriedade e o consequente registro.

(Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos No. 11: povos indígenas e tribais / Corte Interamericana de Direitos Humanos. -- San José, C.R. : Corte IDH, 2022. Pág. 8. Disponível em: https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2022_port.pdf sem destaque no original).

No caso da Comunidade Moiwana vs. Suriname (2005), tal compreensão foi estendida às comunidades formadas por descendentes de Maroons – escravos fugitivos que constituíram grupos autônomos, em situação análoga à dos quilombolas brasileiros. No caso Saramaka vs. Suriname (2007), o tribunal interamericano explicitou que o art. 21 da Convenção Americana impõe ao Estado uma obrigação positiva, consistente em adotar medidas especiais que garantam aos membros do povo Saramaka o pleno e igualitário exercício do seu direito aos territórios que tradicionalmente têm utilizado e ocupado. Cito:

85. Esta Corte afirmou anteriormente, com base no artigo 1.1 da Convenção, que os membros dos povos indígenas e tribais necessitam de certas medidas especiais para garantir o exercício pleno de seus direitos, em especial o gozo de seus direitos de propriedade, a fim de garantir sua sobrevivência física e cultural. Outras fontes do Direito Internacional declararam, no mesmo sentido, que estas medidas são necessárias. Em particular, no caso Moiwana, a Corte determinou que outra comunidade maroon que vive no Suriname tampouco é indígena da região, mas **sim constitui uma comunidade tribal que se assentou no Suriname nos séculos XVII e XVIII, e que esta comunidade tribal tinha “uma relação profunda e inclusiva a respeito de suas terras ancestrais” que não se centrava “no indivíduo, mas na comunidade em seu conjunto”.** Esta relação especial com a terra, assim como seu conceito comunal de propriedade, levou a Corte a aplicar à comunidade Moiwana sua jurisprudência em relação às comunidades indígenas e seus direitos à propriedade comunal, de acordo com o artigo 21 da Convenção.

86. A Corte não encontra uma razão para se afastar desta jurisprudência no presente caso. Por isso, este Tribunal declara que os **membros do povo Saramaka devem ser considerados como uma comunidade tribal e que a jurisprudência da Corte a respeito do direito de propriedade dos povos indígenas também é aplicável aos povos tribais em virtude de que compartilham características sociais, culturais e econômicas distintivas, incluindo a relação especial com seus territórios ancestrais, o que requer medidas especiais** conforme o Direito Internacional dos Direitos Humanos a fim de garantir a sobrevivência física e cultural deste povo.

(Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos No. 11: povos indígenas e tribais / Corte Interamericana de Direitos Humanos. -- San José, C.R. : Corte IDH, 2022. Pág. 4. Disponível em: https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2022_port.pdf sem destaque no original).

Mais recente e diretamente pertinente ao caso brasileiro é a sentença proferida pela Corte Interamericana, em 21 de novembro de 2024, no Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Naquela decisão, o tribunal internacional reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro pela violação do direito à propriedade coletiva e à autodeterminação das comunidades quilombolas, em razão precisamente da ausência de delimitação, demarcação e titulação de seus territórios, com afetação à preservação cultural e à integridade psíquica e moral dos membros das comunidades. Registro:

314. Este Tribunal recorda que o Estado reconheceu sua responsabilidade pela falta de demarcação e titulação do território das 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara, bem como pela falta de um

processo adequado, efetivo e expedito para esse fim. Da mesma forma, à luz do Acordo assinado pelas partes e da prova constante dos autos, a Corte esclareceu o conteúdo e o alcance da violação do direito à propriedade coletiva das referidas comunidades (par. 166 supra). Levando isso em consideração, o Estado deve proporcionar às vítimas a titulação coletiva, com as características indicadas a seguir (par. 317 infra). A Corte reitera que a obrigação do Estado de garantir a titulação do território indígena persiste além dos interesses, posições ou intenções conflitantes que possam existir dentro de uma comunidade em relação ao uso da propriedade.

315. Nesse sentido, o Tribunal nota que na área onde se localizam as sete agrovilas, alguns membros das Comunidades Quilombolas possuem títulos de propriedade individuais (par. 106 supra), enquanto outros esperam recebê-los. Embora a titulação por meio de títulos individuais tenha contado com o consentimento de parte das 31 Comunidades Quilombolas reassentadas nas agrovilas (par. 106 supra), deve-se observar que, levando em conta as normas estabelecidas na presente Sentença (pars. 140 a 149 supra), a Corte somente pode ordenar ao Estado que delimite, titule e demarque coletivamente o Território Quilombola de Alcântara. As controvérsias que possam surgir nas comunidades no momento da execução de tais medidas e as possíveis sobreposições entre os títulos individuais e o título coletivo deverão ser resolvidas pelas próprias comunidades, no exercício de seus direitos de livre determinação e autonomia.

316. Ora, ficou demonstrado que há pelo menos duas ações visando à titulação, demarcação e delimitação das terras Quilombolas de Alcântara. Em primeiro lugar, em 27 de setembro de 2003, no âmbito do processo administrativo no processo nº 0008273- 53.2003.4.01.3700, a Quinta Vara Federal determinou que o INCRA, no prazo de 180 dias, promovesse o andamento e a conclusão do processo administrativo de titulação definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos identificados no laudo antropológico⁴⁰⁸, nos termos do Decreto nº 4.887/2003 (par. 112 supra). A Corte adverte que, conforme o Acordo assinado pelas partes, a área de 78.105 hectares reconhecida no RTID, que exclui a área de 9.256 hectares destinada ao CLA, será delimitada e titulada em favor das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

317. Levando em consideração o exposto, e tendo em vista as violações reconhecidas pelo Brasil e as determinadas pela Corte na presente Sentença, **o Tribunal ordena ao Estado que, em um prazo de três anos, adote ou conclua as ações pertinentes para garantir o direito de propriedade a todas as Comunidades Quilombolas de Alcântara, vítimas no presente caso. Para tanto, o Estado deve oferecer às comunidades um título coletivo que reconheça os 78.105 hectares de seu território (pars. 150-160 e 166 supra) e adotar as medidas necessárias para delimitar, demarcar e promover a desintrusão adequada do território. [...].**

(Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_548_por.pdf. Acesso em 22/05/2026, sem destaque no original).

Convém recordar, ainda, a condenação imposta ao Estado brasileiro no Caso Povo Indígena Xucuru vs. Brasil (2018), no qual a Corte Interamericana reconheceu a violação dos direitos à propriedade coletiva, à integridade pessoal e ao prazo razoável, em razão da demora na titulação dos territórios ancestrais. Trago à colação:

115. A Corte recorda que o artigo 21 da Convenção Americana protege o estreito vínculo que os povos indígenas mantêm com suas terras bem como com seus recursos naturais e com os elementos incorporais que neles se originam. **Entre os povos indígenas e tribais existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que a posse desta não se centra em um indivíduo, mas no**

grupo e sua comunidade. Essas noções do domínio e da posse sobre as terras não necessariamente correspondem à concepção clássica de propriedade, mas a Corte estabeleceu que merecem igual proteção do artigo 21 da Convenção Americana. Desconhecer as versões específicas do direito ao uso e gozo dos bens, dadas pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo, equivaleria a afirmar que só existe uma forma de usar os bens, e deles dispor, o que, por sua vez, significaria tornar ilusória a proteção desses coletivos por meio dessa disposição. Ao se desconhecer o direito ancestral dos membros das comunidades indígenas sobre seus territórios, se poderia afetar outros direitos básicos, como o direito à identidade cultural e à própria sobrevivência das comunidades indígenas e seus membros. (Em sentido similar, ver, entre outros: Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001, par. 149; Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de outubro de 2015, par. 100; Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015, par. 129.)

(Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos No. 11: povos indígenas e tribais / Corte Interamericana de Direitos Humanos. -- San José, C.R. : Corte IDH, 2022. Pág. 57. Disponível em: https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2022_port.pdf- sem destaque no original).

O panorama jurisprudencial interamericano demonstra, sem margem para dúvida, que a omissão estatal prolongada em matéria de titulação territorial de povos tradicionais não é juridicamente neutra, pois configura, antes, violação autônoma e gravíssima de direitos humanos.

No plano interno, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.031 da repercussão geral (RE 1.017.365), reafirmou a proteção constitucional dos direitos territoriais indígenas em chave incompatível com leituras restritivas que pretendessem subordinar tais direitos a marcos temporais arbitrários. A orientação fortalece a compreensão de que o tempo administrativo não pode operar como instrumento de esvaziamento de direitos territoriais constitucionalmente assegurados.

Na mesma direção, o Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado a legitimidade da União para figurar no polo passivo das ações relativas à titulação de terras de comunidades tradicionais, bem como a possibilidade de intervenção judicial diante de demora irrazoável na conclusão de processos demarcatórios, ainda que se trate de ato administrativo discricionário.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO ASSENTADO EM FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. DURAÇÃO TRÂMITE. CIRCUNSTÂNCIAS INTERVENÇÃO JUDICIAL. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 07/STJ. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A

DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - A jurisprudência desta Corte considera que quando a arguição de ofensa ao dispositivo de lei federal é genérica, sem demonstração efetiva da contrariedade, aplica-se, por analogia, o entendimento da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal.

II - O recurso especial possui fundamentação vinculada, não se constituindo em instrumento processual destinado a revisar acórdão com base em fundamentos eminentemente constitucionais, tendo em vista a necessidade de interpretação de matéria de competência exclusiva da Suprema Corte.

III - O Supremo Tribunal Federal firmou a compreensão segundo a qual o lapso quinquenal para a demarcação de terras indígenas estabelecido pelo legislador constituinte é programático. Nada obstante, **a Corte Constitucional admite que, excepcionalmente, diante de injustificada omissão estatal e à luz da garantia da razoável duração do processo, o Poder Judiciário adote medidas para garantir a conclusão de procedimento demarcatório pelo Poder Executivo em prazo adequado.**

IV - Rever o entendimento do tribunal de origem, que reconheceu a irrazoável e injustificada mora na conclusão do processo de demarcação da terra indígena ocupada pela comunidade Tapuya-Tapará, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

V - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VI - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII - Agravo Interno improvido.

(AglInt no REsp n. 2.165.311/RN, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 24/3/2025, DJEN de 28/3/2025, sem destaque no original.)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES. POSSIBILIDADE. TESE JURÍDICA NÃO SUBMETIDA À ANÁLISE DO TRIBUNAL A QUO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF.

1. **Nos termos da jurisprudência firmada no âmbito desta Corte de Justiça, "é cabível a intervenção do Poder Judiciário na circunstância de excessiva demora na execução dos trabalhos voltados à demarcação de terra indígena"** (AglInt no REsp n. 1.922.532/PA, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 14/9/2021, DJe de 16/9/2021).

2. A tese relativa à ausência de mora atribuível à União não foi apreciada pela instância judicante de origem, tampouco foram opostos embargos declaratórios para suprir eventual omissão quanto ao tema, atraindo a incidência da Súmula 282/STF. Isso porque prevalece no STJ o entendimento de que o prequestionamento da matéria pressupõe o efetivo debate pelo Tribunal a quo sobre a questão suscitada nas razões do apelo nobre.

3. Agravo interno não provido.

(AglInt no REsp n. 1.829.492/PE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 22/4/2024, DJe de 25/4/2024, sem destaque no original.)

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 n. 1.114.012/SC, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 10/11/2009, DJe de 1º/12/2009, sem destaque no original.)

Do entrecruzamento dessas fontes – Constituição, Convenção 169 da OIT, jurisprudência interamericana, jurisprudência do STF e do STJ – emerge inafastável a conclusão de que as comunidades quilombolas são titulares de um direito fundamental ao território, dotado de eficácia plena, oponível ao Estado, e cuja efetivação reclama atuação administrativa positiva, tempestiva e diligente.

As comunidades quilombolas, ademais, constituem grupo vulnerabilizado, historicamente submetido a processos de exclusão e negação de direitos, cuja proteção jurídica reclama, do operador do direito, sensibilidade redobrada para a dimensão substantiva da norma constitucional. O território, nesse contexto, não é mero ativo patrimonial; é suporte de existência coletiva, espaço de reprodução cultural, espiritual e econômica do grupo, condição de sua continuidade histórica.

Da demora excessiva na demarcação de terras quilombolas e a responsabilidade do Estado:

A questão da responsabilidade estatal pela demora na titulação de terras quilombolas não pode ser tratada como mera questão de deficiência burocrática desprovida de densidade jurídica. Quando o poder público posterga, por período irrazoável, a adoção das providências necessárias ao reconhecimento formal e à proteção efetiva desses territórios, o que se verifica não é simples lentidão procedimental, mas comprometimento material de direitos fundamentais ligados à existência coletiva, à continuidade histórica, à integridade cultural e à segurança das comunidades atingidas.

Como assentado no tópico precedente, o direito ao território, para as comunidades quilombolas, possui natureza fundamental, sendo diretamente e imediatamente aplicável a partir do art. 68 do ADCT. A titulação não é providência de oportunidade política, mas dever jurídico imposto ao Estado pela própria Constituição. Daí decorre, com inteira coerência, a impossibilidade de se admitir que a inércia administrativa, ainda que prolongada por décadas, opere como mecanismo legítimo de neutralização prática da proteção constitucional.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos é particularmente esclarecedora nesse ponto. Em sua decisão sobre os povos indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano vs. Panamá (2014), o tribunal interamericano declarou a responsabilidade internacional do Estado por não ter

adotado, durante largo período, as providências necessárias à delimitação, à demarcação e à titulação das terras das comunidades. A orientação revela que a mora administrativa, quando persistente e lesiva, deixa de ser simples atraso procedimental e passa a configurar violação autônoma de direitos humanos. Transcrevo:

113. Nesse sentido, a Corte interpretou o artigo 21 da Convenção em conjunto com outros direitos reconhecidos pelo Estado, em suas leis internas ou em outras normas internacionais relevantes, à luz do artigo 29.b da mesma Convenção. Portanto, ao analisar o conteúdo e alcance do artigo 21 da Convenção no presente caso, a Corte levará em conta, à luz dessas regras gerais de interpretação estabelecidas no artigo 29 do mesmo instrumento, e como o fez anteriormente, o referido significado especial da propriedade comunal das terras para os povos indígenas, bem como as gestões realizadas pelo Estado para tornar plenamente efetivo esse direito.

118. Além disso, **cumpra salientar que diversos Estados membros da Organização dos Estados Americanos que reconheceram a competência contenciosa da Corte - por exemplo, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, Paraguai, Peru e Venezuela -, mediante sua legislação interna, incorporaram, de alguma forma, as obrigações de delimitar, demarcar e titular as terras indígenas em seu âmbito normativo interno, pelo menos desde os anos 1970, 1980, 1990 e 2000. Está claramente reconhecida hoje, portanto, a obrigação dos Estados de delimitar, demarcar e titular as terras dos povos indígenas.** No mesmo sentido, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, a qual foi aprovada pelo Panamá, estabelece que os Estados assegurarão o reconhecimento e a proteção jurídica das terras, territórios e recursos dos povos indígenas.

119. Com relação ao exposto, a Corte interpretou o artigo 21 da Convenção estabelecendo que o dever dos Estados de adotar medidas para assegurar aos povos indígenas o direito à propriedade implica necessariamente, em atenção ao princípio de segurança jurídica, que o Estado deve demarcar, delimitar e titular os territórios das comunidades indígenas e tribais. Portanto, o descumprimento dessas obrigações constitui uma violação do uso e gozo dos bens dos membros dessas comunidades.

[...]

146. Por esse motivo, este Tribunal declara que o Estado violou o artigo 21 da Convenção, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, por a) não haver delimitado nem titulado os territórios do povo indígena Kuna de Madungandí por um período de seis anos aproximadamente (de 1990 a 1996); b) não haver demarcado os territórios do povo indígena Kuna de Madungandí por um período de 10 anos aproximadamente (de 1990 a 2000); c) não haver delimitado os territórios das comunidades Emberá de Ipetí e Piriati por um período de 23 anos aproximadamente (de 1990 a 2013); d) não haver titulado os territórios da comunidade Piriati Emberá por um período de 24 anos aproximadamente (de 1990 a 2014); e) não haver demarcado os territórios da comunidade Piriati Emberá por um período de aproximadamente 24 anos (de 1990 até a data desta Sentença); f) não haver demarcado nem titulado os territórios da comunidade Ipetí Emberá por um período de aproximadamente 24 anos (de 1990 até a data desta Sentença); e g) por não haver garantido o gozo efetivo do título de propriedade coletiva da comunidade Piriati Emberá, posto que até a data desta Sentença o título de propriedade privada conferido ao senhor C.C.M. ainda não foi revogado; todo o exposto em prejuízo do povo indígena Kuna de Madungandí e das comunidades Emberá de Bayano de Piriati e Ipetí, e seus respectivos membros. Com respeito às comunidades Emberá de Maje Cordillera e Unión, não consta da prova que teriam sido delimitadas, demarcadas e tituladas. Unicamente se infere dessa prova que, pelo menos no ano 2012, o processo de titulação “se enc[ontrava] em revisão para a continuação do devido trâmite referente à adjudicação coletiva” [...], razão pela qual Corte não dispõe dos

elementos para analisar uma alegada violação do direito à propriedade a esse respeito, e sobre ela se pronunciar.

(Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos No. 11: povos indígenas e tribais / Corte Interamericana de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : Corte IDH, 2022. Pág. 53/55. Disponível em: https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2022_port.pdf- sem destaque no original).

Ao mesmo tempo, importa registrar que a responsabilidade estatal não decorre automaticamente de qualquer lapso temporal. A própria Corte Interamericana, em sua jurisprudência relativa às comunidades garífunas de Honduras (Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de outubro de 2015), distinguiu hipóteses em que o lapso temporal se mostrava irrazoável e lesivo daquelas em que o prazo transcorrido, por si só, não autorizava a imputação automática de responsabilidade. A configuração da responsabilidade exige, portanto, a conjugação entre o dever de agir, a persistência da omissão, a insuficiência dos mecanismos internos de superação dos obstáculos e a produção concreta de insegurança territorial e vulneração de direitos. Destaco:

122. Por outro lado, a obrigação interna de titular os territórios reclamados pelas comunidades indígenas surge a partir do ano de 1992, com a aprovação da Lei para a Modernização e o Desenvolvimento do Setor Agrícola. Quanto à obrigação internacional de titular, demarcar e delimitar, surgiu a partir da entrada em vigor, em 28 de março de 1996, da Convenção 169 da OIT, que havia sido ratificada por Honduras no ano de 1995.

[...]

129. **A Corte constata que o tempo transcorrido desde a solicitação de domínio pleno em 1997 e a efetiva titulação por parte do Estado, em 2001, não é irrazoável, motivo por que considera que o Estado não é responsável pela violação de sua obrigação de titular e delimitar o Lote de terra A2 [...], e não pode se pronunciar sobre a suposta falta de demarcação, por não dispor dos elementos de informação suficientes.**

(Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos No. 11: povos indígenas e tribais / Corte Interamericana de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : Corte IDH, 2022. Pág. 61. Disponível em: https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11_2022_port.pdf- sem destaque no original).

No direito interno brasileiro, esse diálogo entre Constituição e jurisprudência internacional permite construir um referencial consistente para o tema. A autoaplicabilidade da proteção territorial quilombola, a centralidade do território para a continuidade física e cultural das comunidades e a exigência interamericana de medidas materiais de delimitação, demarcação, titulação e proteção conduzem à compreensão de que o Estado não pode tratar tais procedimentos como agenda administrativa meramente discricionária. Quando a demora injustificada e irrazoável impede o exercício efetivo do direito territorial, prolonga riscos e mantém comunidades sob quadro contínuo de insegurança, forma-se base jurídica plausível para reconhecer a incidência de responsabilidade estatal.

Adentrando o caso concreto, o quadro fático delineado pelo acórdão recorrido evidencia, com inequívoca clareza, hipótese típica de omissão estatal prolongada, injustificada e juridicamente qualificada. Repassem-se os marcos cronológicos: a Comunidade Quilombola Catuabo foi formalmente reconhecida em 2006; o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação foi concluído, e a área de 886,7775 hectares formalmente delimitada por Portaria do INCRA em 2017; e, desde então – vale dizer, há quase uma década apenas considerando essa última fase, e há quase duas décadas considerando o início do procedimento –, o processo permanece paralisado, à espera da edição do decreto presidencial de desapropriação por interesse social, sem qualquer previsão concreta de formalização.

O próprio Tribunal de origem qualificou tal estado de coisas, em linguagem categórica, como "*descaso do INCRA no cumprimento de suas funções institucionais*", rechaçando o argumento – defendido pelos entes públicos – de que "*dificuldades de ordem operacional possam servir de óbice ao exercício pleno de direito assegurado em nossa Carta Magna*" (fl. 2.390). Em outra passagem, a Corte regional consignou, com expressa referência ao art. 68 do ADCT e ao princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), que "*restam violados diversos preceitos constitucionais*" pela conduta omissiva dos réus (fl. 2.390).

Não se está, portanto, diante de mero atraso burocrático justificável pelas vicissitudes operacionais inerentes à administração pública. Está-se diante de inércia administrativa qualificada, expressamente reconhecida pelo Tribunal de origem como descaso institucional, que perpetua por mais de quinze anos a denegação de um direito fundamental constitucionalmente assegurado à comunidade historicamente vulnerabilizada.

Não se trata, pois, de mera "frustração" ou mero "aborrecimento", como fundamentou o acórdão recorrido. Trata-se de violação grave, prolongada e concreta de direitos fundamentais coletivos, perfeitamente subsumível à categoria do dano moral coletivo. A configuração da responsabilidade civil do Estado, na espécie aferível *in re ipsa*, comporta todos os elementos clássicos: (i) a conduta omissiva antijurídica, consistente na inércia prolongada em adotar as providências legalmente impostas; (ii) o resultado lesivo, traduzido na frustração do direito fundamental ao território e na perpetuação da situação de vulnerabilidade da comunidade; e (iii) o nexo de causalidade, evidente e direto, entre a omissão e o dano.

Importa frisar que, em casos como o presente, em que a omissão se prolonga por décadas e atinge comunidades historicamente vulnerabilizadas, a tolerância judicial à conduta omissiva equivale, na prática, a cancelar a perpetuação de uma situação de desproteção constitucional. A responsabilização do Estado, ao contrário, cumpre dupla função: compensatória, no sentido de reparar, ainda que

parcialmente, o dano coletivo sofrido; e pedagógica, no sentido de desestimular a perpetuação da inércia administrativa em matéria de direitos fundamentais.

Como já assinalado por esta Primeira Turma, "*o reconhecimento do dano moral coletivo, além de sua função reparatória, possui relevante caráter preventivo, desestimulando condutas ilícitas que violem a confiança e a boa-fé*" (REsp 2.037.278/MS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues).

A conclusão, portanto, é a de que a demora excessiva, injustificada e qualificada como "descaso" pelo Tribunal de origem na conclusão do processo de titulação do território da Comunidade Quilombola Catuabo configura, em si mesma, hipótese de responsabilidade estatal, suscetível de gerar o dever de indenizar danos morais coletivos.

Ainda, vale destacar que a medida e a extensão da omissão estatal, ou seja, se ultrapassou muito ou pouco os critérios de razoabilidade e proporcionalidade e o impacto dessa conclusão para se chegar ao *quantum* indenizatório, são matérias que devem ser aferidas pelo juízo da liquidação de sentença diante das peculiaridades do caso concreto.

Da possibilidade de condenação do Estado em danos morais coletivos in re ipsa pela grave violação de direitos fundamentais:

Superadas as etapas anteriores do raciocínio – afirmação do direito fundamental ao território e caracterização da omissão estatal prolongada como conduta antijurídica capaz de gerar responsabilidade –, cumpre, neste momento, finalizar a fundamentação com o ponto nodal da controvérsia recursal: a possibilidade de aferição do dano moral coletivo *in re ipsa* na hipótese dos autos.

A categoria do dano moral coletivo encontra hoje assento normativo expresso no art. 1º, IV, VII e VIII, da Lei 7.347/1985, e no art. 6º, VI e VII, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), todos lidos, no presente caso, à luz da matriz constitucional dos arts. 5º, V e X, e 216 da Constituição Federal. Tais dispositivos, em conjunto, conferem amparo normativo à reparabilidade extrapatrimonial de ilícitos que atingem um conjunto de vítimas, determinadas ou determináveis, lesando valores transindividuais da coletividade.

A jurisprudência desta Corte, há muito, vem desenvolvendo a teoria do dano moral coletivo como espécie autônoma de dano, distinta – em natureza, requisitos e função – do dano moral individual. O marco fundamental dessa construção são os EREsp 1.342.846/RS, julgados pela Corte Especial em 16/6/2021, sob a relatoria do Ministro Raul Araújo. Trago para recordação a ementa desse julgado:

CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE JOGO DE BINGO. VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE MORAL DOS CONSUMIDORES. DANOS MORAIS COLETIVOS. CARACTERIZAÇÃO *IN RE IPSA*. SÚMULA 168/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS.

1. É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindivíduo.

2. O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo.

3. A tese jurídica, trazida no acórdão ora embargado, de que o dano moral coletivo se configura *in re ipsa*, está em conformidade com a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, o que leva à incidência da Súmula 168/STJ.

4. Os arestos cotejados, analisando hipóteses fáticas distintas, adotaram o mesmo raciocínio jurídico, ora reconhecendo, ora afastando o dano moral coletivo, entendendo ser este aferível *in re ipsa*, e independer de prova do efetivo prejuízo concreto ou abalo moral. O paradigma adota a mesma inteligência do aresto ora hostilizado, exigindo uma violação qualificada ao ordenamento jurídico, de maneira que o evento danoso deve ser reprovável, intolerável e extravasar os limites do individualismo, atingindo valores coletivos e difusos primordiais. Assim, não há dissenso pretoriano entre ambos os arestos.

5. Embargos de divergência não conhecidos.

(REsp n. 1.342.846/RS, relator Ministro Raul Araújo, Corte Especial, julgado em 16/6/2021, DJe de 3/8/2021.)

Dessa orientação cardinal extraem-se três premissas centrais que regem a matéria. Primeira: o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, decorre do próprio fato violador dos direitos transindividuais, dispensando-se a demonstração de prejuízos concretos ou de aspectos de ordem subjetiva, tais como dor, sofrimento ou abalo psicológico – categorias que, próprias do dano moral individual, são impróprias para a aferição de danos a interesses difusos e coletivos. Segunda: o que se exige é a configuração de grave ofensa a valores fundamentais da coletividade, percebida em apreciação predominantemente objetiva. Terceira: a aferição objetiva da gravidade do fato cumpre a função de filtro contra a trivialização ou banalização da categoria, restringindo sua incidência às hipóteses em que a violação efetivamente transborda da tolerabilidade.

Essa compreensão tem sido reiterada e desenvolvida em paradigmas recentes desta Primeira Turma, em diversos contextos materiais. No julgamento do REsp 2.037.278/MS, esta Turma reconheceu o dano moral coletivo *in re ipsa* em

hipótese de oferta irregular de curso superior, assentando que tal espécie de dano "*configura-se in re ipsa, bastando a prática da conduta ilícita para a sua caracterização, sem necessidade de demonstração de prejuízos concretos ou efetivo abalo moral, sempre que houver violação injusta e intolerável a direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade*" (REsp 2.037.278/MS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2025, DJEN de 10/4/2025).

A Segunda Turma, por sua vez, em precedente da relatoria do Ministro Herman Benjamin (REsp 1.402.475/SE), admitiu a configuração do dano moral coletivo até mesmo em razão da intranquilidade social decorrente da demora excessiva no atendimento ao consumidor de serviços bancários, considerada "*evidente, relevante e intolerável*", em razão da recalcitrância da instituição financeira em alterar a situação. O precedente é particularmente significativo por evidenciar que a categoria do dano moral coletivo se aplica às situações de mora qualificada na prestação de serviços essenciais, ainda quando o sujeito passivo seja agente privado, pois "*a intranquilidade social decorrente da excessiva demora no atendimento ao consumidor dos serviços bancários é evidente, relevante e intolerável no Município afetado. Conquanto incontroversa a insatisfação da população local, a parte recorrida permaneceu - e quiçá ainda permanece - recalcitrante. Reverbera, por conseguinte, a violação ao art. 6º, VI, da Lei Consumerista, devendo a parte recorrida ser condenada por dano moral coletivo*" (REsp 1.402.475/SE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/5/2017, DJe de 28/6/2017).

Aplicando essas balizas ao caso concreto, a conclusão que se impõe é a de que a hipótese dos autos configura a responsabilidade estatal pela ocorrência de dano moral coletivo aferível *in re ipsa*. Vejamos.

Em primeiro lugar, há violação grave a valor fundamental da coletividade. O direito ao território, conforme exaustivamente demonstrado, é direito fundamental das comunidades quilombolas, constitucionalmente reconhecido (art. 68 do ADCT), tutelado como patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 5º, da CF) e protegido por instrumentos internacionais de direitos humanos (Convenção 169 da OIT; Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 21). A omissão prolongada do Estado em titular o território da Comunidade Catuabo, perpetuada por mais de quinze anos, atinge frontalmente esse direito fundamental, em sua dimensão objetiva – como valor fundamental da ordem constitucional – e em sua dimensão subjetiva – como direito subjetivo da coletividade quilombola titular.

Em segundo lugar, a ofensa transborda manifestamente da tolerabilidade. Não se trata, repita-se, de mera demora administrativa decorrente da complexidade procedimental. Essa complexidade, registre-se, é inerente a todo procedimento demarcatório, mas não autoriza uma inércia indefinida, injustificada e irrazoável. Trata-

se, ao contrário, de descaso institucional expressamente reconhecido pelo Tribunal de origem, prolongado por mais de uma década e meia, sem qualquer perspectiva concreta de superação. Tal estado de coisas extrapola, com larga folga, qualquer parâmetro razoável de tolerância e configura, em si mesmo, lesão objetivamente intolerável aos direitos coletivos protegidos.

Em terceiro lugar, a aferição da lesão é objetiva, dispensando qualquer indagação sobre estados psíquicos ou sentimentos individuais. A pergunta jurídica relevante não é se os membros da Comunidade Catuabo experimentaram "vergonha" ou "sofrimento excepcional" – categorias próprias do dano moral individual, expressamente afastadas pela jurisprudência desta Corte no campo dos danos transindividuais. A pergunta relevante é se a conduta omissiva, considerada em si mesma, possui aptidão objetiva para violar valores fundamentais da coletividade em caráter intolerável. E a resposta a essa pergunta, no caso concreto, a meu ver, é inequivocamente afirmativa: a omissão estatal de mais de quinze anos em titular território quilombola, qualificada pelo próprio Tribunal de origem como "descaso institucional", possui, à evidência, aptidão para violar gravemente o direito fundamental ao território, à identidade cultural, à autonomia coletiva e à razoável duração do processo administrativo.

Sob esse prisma, fica patente que o acórdão recorrido, ao exigir do Ministério Público Federal a comprovação dos requisitos típicos da responsabilidade civil individual, incorreu em dois equívocos jurídicos sucessivos. Primeiro: confundiu as categorias do dano moral individual e do dano moral coletivo, transpondo, para este, requisitos próprios daquele. Segundo: ignorou a orientação consolidada pela Corte Especial deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo, em casos deste jaez, é aferível *in re ipsa*, prescindindo da demonstração de prejuízos concretos ou de aspectos de ordem subjetiva.

Cumprе destacar, por fim, que o reconhecimento do dano moral coletivo, na espécie, cumpre simultaneamente três funções essenciais que justificam a procedência do pleito indenizatório:

- (i) Função compensatória, pois a indenização opera como reparação, ainda que parcial e simbólica, do dano coletivo experimentado pela comunidade, viabilizando ações restaurativas de natureza coletiva;
- (ii) Função preventiva, uma vez que a condenação desestimula a perpetuação, por parte do Estado, de condutas omissivas em matéria de direitos fundamentais de comunidades tradicionais, sinalizando, com nitidez, que a inércia administrativa não constitui caminho juridicamente seguro; e
- (iii) Função pedagógica, tendo em vista que a decisão judicial reafirma, em chave performativa, o compromisso da ordem constitucional no viés da proteção substantiva – e não meramente formal – dos direitos territoriais quilombolas.

A omissão da União e do INCRA, no presente caso, é objetivamente intolerável, juridicamente qualificada e socialmente significativa. É devida a condenação dos entes públicos ao pagamento da indenização correspondente aos danos morais coletivos, cujo *quantum* deverá ser apurado em liquidação, observando-se os critérios de razoabilidade, proporcionalidade e adequação às funções compensatórias, preventivas e pedagógicas da responsabilização.

Portanto, o recurso especial do Ministério Público Federal merece provimento.

Dispositivo:

Ante o exposto, dou provimento ao agravo interno para reformar a decisão monocrática agravada e, afastando a incidência da Súmula 7/STJ, conhecer do recurso especial do Ministério Público Federal e a ele dar provimento, a fim de condenar a União e o INCRA, solidariamente, ao pagamento de indenização por danos morais coletivos pela demora injustificada na demarcação e na titulação das terras da Comunidade Quilombola Catuabo, devendo o *quantum* indenizatório ser fixado em liquidação de sentença.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0234022-7 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no REsp 2.153.688 / SE

Números Origem: 08000029420224058501 8000029420224058501

PAUTA: 16/12/2025

JULGADO: 16/12/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Domínio Público - Terras Indígenas - Demarcação

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. JOÃO MARCELO TORRES CHINELATO, pela parte AGRAVADA: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo interno, pediu vista antecipada a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguardam os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente) e Gurgel de Faria.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2153688 - SE (2024/0234022-7)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

VOTO-VISTA

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA:

Trata-se de Agravo Interno interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF** contra decisão proferida pelo Sr. Relator, Ministro Paulo Sérgio Domingues, mediante a qual Sua Excelência não conheceu do Recurso Especial diante da incidência da Súmula n. 7/STJ.

Nas razões de seu Agravo Interno (fls. 2.851/2.860e), aponta o Agravante, em síntese, ser prescindível reexame fático-probatório para avaliar a existência de dano moral coletivo, porquanto, a seu ver, resta incontroverso que o processo demarcatório da área pertencente à Comunidade Quilombola de Catuabo permanece paralisado há mais de 15 (quinze) anos sem a edição do decreto de desapropriação e sem a titulação definitiva, tratando-se, portanto, de hipótese de dano *in re ipsa* à vista da omissão estatal prolongada e injustificada.

Sem contrarrazões (fls. 2.876/2.877e), na sessão de julgamento realizada em 16.12.2025, o Sr. Relator apresentou voto no sentido de negar provimento ao Agravo Interno, mantendo o não conhecimento do Recurso Especial.

Na mesma oportunidade, solicitei vista antecipada dos autos, a fim de analisá-los com maior detenção.

Feito breve relato, passo ao exame do recurso.

I. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Inicialmente, anoto que o *Parquet* federal, ora Agravante, ajuizou Ação Civil Pública postulando a condenação do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA** e da **UNIÃO** às obrigações de fazer quanto ao reconhecimento do território quilombola, bem como “[...] ao pagamento de indenização a título de danos morais coletivos” (fl. 30e).

O tribunal de origem, a despeito de expressamente reconhecer a demora na conclusão do processo de delimitação e demarcação da área em questão, que envolve

direitos fundamentais de comunidades remanescentes de quilombolas, rechaçou a pretensão indenizatória, sob o fundamento de que “[...] no caso concreto, o **MPF** não apresentou qualquer elemento que demonstrasse que os envolvidos na questão estivessem suportando danos de natureza excepcional, decorrente exclusivamente do atraso na conclusão do processo administrativo” (fl. 2.391e).

Conquanto a divergência ora inaugurada cinja-se à cognoscibilidade do recurso, notadamente acerca do afastamento do óbice da Súmula n. 7 desta Corte, faz-se necessária breve incursão na moldura normativa e no ambiente jurisprudencial para tal exame.

II. Disciplina normativa

II.1 Dano moral coletivo e proteção dos bens culturais brasileiros

Inicialmente, no que diz com o reconhecimento dos bens culturais brasileiros, a Constituição da República contempla a proteção específica de suas diversas formas de manifestação, conferindo especial importância à tutela das reminiscências históricas dos antigos quilombos:

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 (destaques meus).

Nessa linha, a proteção constitucional conferida às populações quilombolas exsurge como corolário da tutela do patrimônio cultural da coletividade, cuja violação pode implicar no dever de reparação de danos morais coletivos – cujo esteio normativo encontra-se no art. 5º, V e X, da Constituição da República, além da previsão expressa no art. 6º, VI e VII, da Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) –, os quais denotam a reparabilidade extrapatrimonial de ilícitos que atingem um conjunto de vítimas, determinadas ou determináveis.

Tal compreensão é reforçada, em âmbito infraconstitucional, na Lei da Ação Civil Pública, especificamente no inciso VII do art. 1º, incluído pela Lei n. 12.966/2014, com a previsão da proteção *à honra e à dignidade de grupo raciais*, étnicos e religiosos.

Desse modo, não obstante a reparabilidade dos danos imateriais não decorra do mero descumprimento da legislação de regência, a existência de violação indenizável ao patrimônio moral da coletividade ocorrerá sempre que evidenciada

a intolerabilidade da lesão ao patrimônio cultural brasileiro, cuja aferição deve ser objetivamente empreendida, presumindo-se o vilipêndio ao direito transindividual independentemente de análises subjetivas de dor, sofrimento ou angústia.

II.2 Procedimento de titulação das terras quilombolas, em tempo razoável, enquanto responsabilidade do Estado na tutela de direito fundamental

Na esteira da proteção constitucional das reminiscências históricas dos quilombos, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), reconhece o direito fundamental das respectivas comunidades à propriedade definitiva das terras ocupadas, impondo ao Estado o dever de emitir, em seu favor, os títulos correspondentes:

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

Registre-se, ademais, que o procedimento para a titulação de tais áreas deve observar o comando do art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República, segundo o qual constitui garantia de todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Por sua vez, ao regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, por meio do Decreto n.

4.887/2003, restou evidente a relevância das terras para tais comunidades como garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como o dever de atuação do Estado para a sua efetivação, nos seguintes termos:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

Art. 3º Compete 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 (destaques meus).

Dessa moldura normativa deflui a compreensão de que cabe ao Estado assegurar, *pela via de procedimento administrativo sob tramitação por tempo razoável*, aos remanescentes das comunidades dos quilombos, o direito fundamental às terras por eles ocupadas, envolvendo a obrigação específica do Poder Público na emissão de seus respectivos títulos, *para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural*.

III. Lineamentos doutrinários

Em análise ao procedimento de titulação de terras previsto no art. 68 do ADCT, José Afonso da Silva assevera que “[...] por meio dessa disposição a Constituição consolida, em definitivo, a propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem qualquer outra formalidade senão a simples constatação da ocupação – pressuposto que dá direito aos beneficiados de obter os títulos de propriedade respectivos” (*Comentário Contextual à Constituição*. – São Paulo: JusPodivm, 10.ed., ver., atual. e ampl., 2024, p. 893).

Outrossim, André de Carvalho Ramos salienta a *importância da efetivação da propriedade definitiva* das terras ocupadas pelos remanescentes dos quilombos, não apenas para as comunidades dos descendentes de escravos – no que diz com a manutenção da sua própria e distintiva identidade coletiva –, *mas para toda a sociedade brasileira, em preservação da diversidade cultural*, nos seguintes termos:

Trata-se do reconhecimento, pelo poder constituinte originário, da necessidade de assegurar a preservação cultural daquelas comunidades compostas – em geral – por descendentes de escravos. A preservação do território dessas comunidades permite que os seus habitantes (quilombolas) possam manter a cultura e identidade étnica próprias, forjadas pela resistência à escravidão. Sem tais terras, tais comunidades tradicionais seriam inevitavelmente integradas à sociedade envolvente, gerando a perda da diversidade cultural para a sociedade brasileira. Por isso, o constituinte originário previu o reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas, mantendo-se a própria e distintiva identidade coletiva, com seus costumes e tradições.

[...]

A titulação das terras dos quilombolas, além de ser indispensável para a (i) promoção do direito cultural no Brasil, também serve para a (ii) proteção da igualdade material, em face da situação de pobreza e discriminação dessas comunidades, que sofrem os efeitos deletérios da escravidão ocorrida no passado. Ainda se assegura, por consequência, o (iii) direito à moradia e, com isso, a própria união da comunidade e de seus valores próprios.

(*Curso de Direitos Humanos*, São Paulo: SaraivaJur, 10 ed., 2023, p. 1190).

Nessa linha, o Sr. Subprocurador-Geral da República Aurélio Virgílio Veiga Rios, em sede doutrinária, conclui estar-se diante do direito à *sua própria cultura e à efetivação participação em sociedade pluralista*, o que enseja a relevante obrigação do Estado, após a Constituição de 1988, em promover o procedimento para identificação, delimitação e regularização fundiária, e emissão de títulos coletivos em favor das comunidades remanescentes de quilombos (*In: Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Coordenado por Flávia Piovesan e Douglas de Souza. – Brasília: SEPPIR, 2006, pp. 190-203).

Fixadas tais premissas normativas e doutrinárias, avanço para a análise do panorama jurisprudencial.

IV. Panorama jurisprudencial

IV.1 Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a configuração do dano moral coletivo

Com efeito, a Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça estabeleceu que o dano moral coletivo resta configurado quando há *grave ofensa ao direito tutelado, aferível in re ipsa, à vista da constatação de lesão intolerável e injusta a valores fundamentais da sociedade, dispensando-se a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral*, consoante acórdão assim ementado:

CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE JOGO DE BINGO. VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE MORAL DOS CONSUMIDORES. DANOS MORAIS COLETIVOS. CARACTERIZAÇÃO IN RE IPSA. SÚMULA 168/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS.

1. É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável.

2. O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo.

3. A tese jurídica, trazida no acórdão ora embargado, de que o dano moral coletivo se configura in re ipsa, está em conformidade com a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, o que leva à incidência da Súmula 168/STJ.

4. Os arestos cotejados, analisando hipóteses fáticas distintas, adotaram o mesmo raciocínio jurídico, ora reconhecendo, ora afastando o dano moral coletivo, entendendo ser este aferível in re ipsa, e independender de prova do efetivo prejuízo concreto ou abalo moral. O paradigma adota a mesma inteligência do aresto ora hostilizado, exigindo uma violação qualificada ao ordenamento jurídico, de maneira que o evento danoso deve ser reprovável, intolerável e extravasar os limites do individualismo, atingindo valores coletivos e difusos primordiais. Assim, não há dissenso pretoriano entre ambos os arestos.

5. Embargos de divergência não conhecidos.

(EResp n. 1.342.846/RS, Relator Ministro RAUL ARAÚJO, CORTE ESPECIAL, j. 16.6.2021, DJe 3.8.2021 – destaques meus).

Avançando nesse alinhamento intelectual, em paradigmas recentes, esta Primeira Turma vem reconhecendo – mediante a reavaliação do quadro fático delineado pelo tribunal de origem – a configuração do dano moral coletivo *in re ipsa*, bastando a prática da conduta ilícita para a sua caracterização, sem necessidade de demonstração de prejuízos concretos ou efetivo abalo moral, sempre que

houver violação injusta e intolerável a direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade:

ADMINISTRATIVO E CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OFERTA IRREGULAR DE CURSO SUPERIOR. AUSÊNCIA DE CREDENCIAMENTO JUNTO AO MEC. PUBLICIDADE ENGANOSA. DANO MORAL COLETIVO. CONFIGURAÇÃO IN RE IPSA. COMPROMETIMENTO DA CREDIBILIDADE DO SISTEMA EDUCACIONAL. FUNÇÃO PREVENTIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. O dano moral coletivo configura-se in re ipsa, bastando a prática da conduta ilícita para a sua caracterização, sem necessidade de demonstração de prejuízos concretos ou efetivo abalo moral, sempre que houver violação injusta e intolerável a direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade.

2. A oferta irregular de ensino superior, sem credenciamento e autorização do Ministério da Educação, compromete não apenas os consumidores diretamente lesados, mas também a confiança social na credibilidade do sistema educacional e na eficácia da regulação estatal, suscitando dúvidas sobre a ética de outras instituições de ensino e a segurança jurídica do setor.

3. O reconhecimento do dano moral coletivo, além de sua função reparatória, possui relevante caráter preventivo, desestimulando condutas ilícitas que violem a confiança e a boa-fé nas relações de consumo, especialmente em serviços de impacto social como a educação superior.

4. Recurso especial provido para reconhecer o dano moral coletivo e determinar o retorno dos autos à origem para a fixação do quantum indenizatório.

(REsp n. 2.037.278/MS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 8/4/2025, DJEN de 10/4/2025).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA. POSSIBILIDADE. DANO MORAL COLETIVO AFERÍVEL IN RE IPSA. PRÁTICA ABUSIVA E VIOLADORA DA DIGNIDADE HUMANA RECONHECIDA. CONFIGURAÇÃO. PROVIMENTO NEGADO.

1. [...]

2. O dano moral coletivo é espécie autônoma de dano que está associado ao sentimento de integridade física e moral da coletividade. Esse tipo de dano possui natureza intrinsecamente transindividual, relacionando-se com os valores fundamentais de determinada comunidade. Sua constatação decorre do reconhecimento de que ocorreu prática abusiva violadora da dignidade humana, não sendo exigida demonstração de profundo abalo psíquico ou moral como requisito de sua configuração. Portanto, é possível sua aferição in re ipsa.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AgInt no REsp n. 1.950.608/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9/3/2026, DJEN de 13/3/2026 – destaques meus).

Convém assinalar as conclusões exaradas pelo Sr. Ministro Og Fernandes no voto condutor do REsp n. 1.940.030/SP, apreciado pela Segunda Turma, no sentido de que “[...] a ocorrência do dano moral coletivo dispensa a prova concreta e específica, por ser presumido. Mas sua configuração não dispensa que o bem da vida violado seja significativo para a coletividade. Essa apreciação *depende da análise objetiva dos elementos da causa, mas não da presença de provas concretas dos*

prejuízos ou abalos à coletividade. As questões não se confundem e são bem distintas” (j. em 16.08.2022 – destaque meu).

Aliás, tal turma julgadora admitiu a configuração do dano moral coletivo em razão da intranquilidade social decorrente da *demora excessiva* no atendimento do consumidor de serviços bancários, à vista da recalcitrância da instituição financeira em alterar a situação, *enquanto relevante e intolerável*:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. SERVIÇO BANCÁRIO. TEMPO DE ESPERA EM FILA SUPERIOR A 15 OU 30 MINUTOS. DESRESPEITO A DECRETO MUNICIPAL RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INTRANQUILIDADE SOCIAL E FALTA DE RAZOABILIDADE EVIDENCIADAS. DANO MORAL COLETIVO CONFIGURADO. VIOLAÇÃO AO ART. 6º, VI, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

1. [...]

2. O STJ já estabeleceu as premissas para o reconhecimento do dano moral coletivo, não havendo que indagar - para a apreciação desse dano - sobre a capacidade, ou não, de o fato gerar dor ou atingir a dignidade da pessoa humana.

3. "O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas é inaplicável aos interesses difusos e coletivos".

(REsp 1.057.274/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 26.2.2010)

4. "O dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa."(REsp 1.397.870/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.12.2014).

5. Se, diante do caso concreto, for possível identificar situação que importe lesão à esfera moral de uma comunidade - isto é, violação de direito transindividual de ordem coletiva, de valores de uma sociedade atingidos sob o ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade - exsurge o dano moral coletivo. Precedentes: EDcl no AgRg no AgRg no REsp 1.440.847/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 7.10.2014, DJe 15.10.2014; REsp 1.269.494/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 24.9.2013, DJe 1º.10.2013; REsp 1.367.923/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 27.8.2013, DJe 6.9.2013; REsp 1.197.654/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 1º.3.2011, DJe 8.3.2012.

6. Na hipótese dos autos, a intranquilidade social decorrente da excessiva demora no atendimento ao consumidor dos serviços bancários é evidente, relevante e intolerável no Município afetado. Conquanto incontroversa a insatisfação da população local, a parte recorrida permaneceu - e quiçá ainda permanece - recalcitrante. Reverbera, por conseguinte, a violação ao art. 6º, VI, da Lei Consumerista, devendo a parte recorrida ser condenada por dano moral coletivo.

[...]

8. Recurso Especial provido, determinando-se a devolução dos autos à Corte de origem para arbitramento do valor dos danos morais coletivos.

(REsp n. 1.402.475/SE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/5/2017, DJe de 28/6/2017).

IV.2 Orientação do Supremo Tribunal Federal sobre o alcance do art. 68 do ADCT

No julgamento da ADI n. 3.239/DF, na qual se travou discussão sobre a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, que regulamenta a demarcação de territórios quilombolas, a Sra. Ministra Relatora Rosa Weber teceu importantes considerações quanto: (i) à importância das terras para as comunidades quilombolas na garantia de sua sobrevivência e, ainda, para assegurar a reprodução de seu modo de vida específico, e (ii) à necessidade de o Estado atuar, positivamente, na efetiva proteção dos seus direitos de propriedade e de posse, *de modo convergente como as dimensões da luta pelo reconhecimento de tal direito percebidas na determinação da identidade de grupo, bem como da demanda por justiça socioeconômica, in verbis:*

O objeto do art. 68 do ADCT é o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a sua propriedade sobre as terras por eles histórica e tradicionalmente ocupadas. Tenho por inequívoco tratar-se de norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada, portanto, de eficácia plena e aplicação imediata, e assim exercitável, o direito subjetivo nela assegurado, independentemente de integração legislativa.

[...]

Decomposto analiticamente o texto, extraio duas categorias de enunciados constitucionais:

(i) uma disposição substancial assentando um direito fundamental – um direito de propriedade qualificado (“aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva”);

(ii) uma ordem ao Estado para que pratique determinado ato necessário ao direito fundamental assentado – a expedição dos títulos respectivos (“devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”).

Quanto ao primeiro enunciado - “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva” -, a norma não prevê direito potencialmente exercível em momento futuro incerto, dependente de lei. O direito fundamental subjetivo está consagrado no próprio preceito constitucional transitório.

[...]

O direito fundamental insculpido no art. 68 do ADCT em absoluto demanda do Estado delimitação legislativa, e sim organização de estrutura administrativa apta a viabilizar a sua fruição. A dimensão objetiva do direito fundamental que o preceito enuncia, ênfatiso, impõe ao Estado o dever de tutela – observância e proteção –, e não o dever de conformação.

[...]

De outra parte, como o segundo enunciado contido no art. 68 do ADCT impõe ao Estado o dever de emitir os títulos correspondentes ao direito real nele reconhecido, torna-se imperativo à Administração normatizar a sua própria atuação para atender o imperativo constitucional. A atuação positiva do Estado decorre do direito, a ele oponível, titularizado pelos destinatários da norma constitucional transitória que o consagra.

[...]

Em qualquer hipótese, é obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, ora por medidas legislativas, ora por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados. [...]

[...]

Na questão do reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, convergem as dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade de grupo – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras. (destaques meus).

Ainda no julgamento de tal ação direta, especificamente quanto ao *procedimento de titulação*, consignou-se que este decorre da simples constatação da ocupação pelas comunidades de remanescentes de quilombolas, quando observadas as condições constantes do art. 68 do ADCT:

4.5.1. Na hipótese do art. 68 do ADCT, os atos administrativos que, envolvendo a identificação, o reconhecimento, a delimitação e a demarcação, resultam na titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos formalizam o direito de propriedade constituído pela norma constitucional. A ocupação – posse – conduz à propriedade, desde que observadas as demais condições constantes do preceito. Reconhece-se o fato da ocupação tradicional, com as relações territoriais específicas que lhes são inerentes, como constitutivo da propriedade e do domínio e, em vista disso, se procede a titulação, formalizando a situação fundiária. O art. 68 do ADCT, leciona José Afonso da Silva, não exige outra formalidade “senão a simples constatação da ocupação – pressuposto que dá direito aos beneficiados de obter os títulos de propriedade respectivos.” “É a própria Constituição, portanto, o nascedouro do título, ao outorgar, aos remanescentes de quilombos, a propriedade das terras por eles ocupadas. Constatada a situação de fato – ocupação tradicional das terras por remanescentes dos quilombos –, a Lei Maior do país confere lhes o título de propriedade. E o faz não só em proteção ao direito fundamental à moradia, mas à própria dignidade humana, em face da íntima relação entre a identidade coletiva das populações tradicionais e o território por elas ocupado. A injustiça que o art. 68 do ADCT visa a coibir não se restringe à “terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir” (destaque meu).

Na ocasião, foi igualmente destacada a obrigação positiva estatal de adotar medidas para implementação do direito aos territórios tradicionalmente ocupados, de modo a garantir aos seus membros o pleno e igualitário exercício de seus direitos, inclusive, à sua sobrevivência:

Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, [...].

Em convergência com esse entendimento a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do paradigmático caso Mayagna (Sumo) Awas Tingni, em 2001, ao declarar violados os artigos 21 (direito de propriedade) e 25 (direito a proteção judicial eficaz) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) pelo Estado da Nicarágua porque, não obstante reconhecida, na Constituição daquele país, a propriedade comunal dos povos indígenas sobre as terras por eles ocupadas, jamais havia sido regulado procedimento específico para permitir o exercício desse direito. Sentenciou a Corte Interamericana que o Estado demandado – a Nicarágua – equipasse o seu direito interno com mecanismos para efetivar a delimitação e a titulação da propriedade dos povos tradicionais, em conformidade com seus costumes, fosse por medidas legislativas, fosse por medidas administrativas ou de qualquer outro caráter – justamente por se tratar de direito fundamental.

[...]

A temática mereceu debate no âmbito do sistema regional interamericano de proteção internacional dos direitos humanos. No caso da comunidade Moiwana v. Suriname (2005), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidade descendente dos maroons – designação dada em diversos países das Américas aos escravos fugitivos que formaram grupos independentes, que guardam evidentes similaridades com os quilombolas brasileiros – sobre as terras tradicionais com as quais mantidas relações territoriais específicas.

Já no caso da comunidade Saramaka v. Suriname (2007), também descendente de maroons, a Corte Interamericana ressaltou que o Estado demandado estava sujeito, forte no art. 21 do Pacto de San José da Costa Rica, a uma obrigação positiva “consistente em adotar medidas especiais que garantam aos membros do povo Saramaka o pleno e igualitário exercício do seu direito aos territórios que tradicionalmente tem utilizado e ocupado,” aí incluídos os recursos naturais imprescindíveis à sua sobrevivência neles contidos (destaques meus).

À vista disso, conclui-se que a tutela estatal do direito à titulação das terras de remanescentes de quilombolas *envolve, de modo evidente, valores fundamentais da sociedade.*

IV.3 Condenações do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Nessa linha, cumpre trazer à baila o panorama jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o qual denota que a demora na demarcação ou titulação de terras (de indígenas e de quilombolas) *em tempo próprio*, ou a sua falta, vem implicando na condenação do Brasil em âmbito internacional.

No Caso *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*, apreciado em 21.11.2024, foi constatada a violação do direito à propriedade coletiva e à livre determinação das comunidades, diante *da falta de delimitação, demarcação e titulação do seu território*, com a reconhecida afetação à preservação cultural, à integridade psíquica e moral de seus membros, não tendo o Estado demonstrado que adotou medidas suficientes para reverter a situação de *perpetuação da discriminação* estrutural.

Na ocasião, tendo em conta a extrapolação de prazo razoável para a titulação das terras, a par de outras determinações, a República Federativa do Brasil foi condenada ao pagamento de indenização no importe de US\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de dólares americanos) a título de danos materiais e imateriais suportados pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara, montante a ser revertido às respectivas associações representantes, a fim de que a reparação seja utilizada para financiar projetos específicos na região (cf. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2024.* Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_548_esp.pdf. Acesso em: 3.3.2026).

Por sua vez, no caso *Povo Indígena Xucuru vs. Brasil*, restou reconhecida a ofensa aos direitos de propriedade coletiva, de preservação da integridade pessoal e de prazo razoável, com a condenação, dentre outras medidas, à reparação por danos imateriais no patamar de US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares americanos), tendo em conta a demora na titulação dos territórios ancestrais em favor das comunidades (*Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil.* Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 3.3.2026).

Visto o panorama jurisprudencial, passo ao exame do caso concreto.

V. Exame do caso concreto

No caso, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL- MPF**, ora Recorrente, ajuizou Ação Civil Pública em face do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA** e da **UNIÃO** objetivando, entre outros pontos, a condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em razão do ato omissivo do Estado, por mais de 15 (quinze) anos, que culminou em impedir a comunidade quilombola do exercício pleno dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam (fls. 1/32e).

Na esteira do consignado no acórdão recorrido, restou evidente a omissão do **INCRA** no tocante à prática dos atos administrativos necessários para a conclusão do procedimento administrativo com fins de certificação das terras ocupadas pela Comunidade Quilombola Catuabo (fl. 2.389e), em violação de preceitos constitucionais, “[...], seja por desatender ao [...] art. 68 do ADCT, seja por não cumprir o princípio da razoável duração do processo” (fl. 2.390e).

Importa destacar que – apesar de já terem ocorrido (i) o autorreconhecimento da comunidade como quilombola mediante a publicação da Portaria da Fundação Cultural Palmares n. 11/2006, bem como (ii) a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID do território envolvido, *com toda a sua delimitação na Portaria n. 467/2017*, publicada em 10.08.2017 – o *procedimento de demarcação e titulação do território*, conforme consignado na decisão recorrida, *não avançou*, aguardando a edição do decreto expropriatório, *sem qualquer previsão concreta e efetiva de ser formalizado pela União* (fls. 2.389/2.390e).

Além da dita omissão estatal, o tribunal de origem caracteriza tal conduta como *descaso do INCRA* no cumprimento de suas funções institucionais, afastando o argumento de que dificuldades de ordem operacional possam servir de obstáculo ao exercício pleno de direito constitucionalmente assegurado (fl. 2.390e), ainda que tenha reconhecido que o seguimento do processo administrativo também depende da prática de atos pela **UNIÃO**, no sentido de publicar o decreto de desapropriação por interesse social e de provisionar as verbas orçamentárias necessárias (fl. 2.390e).

Apesar disso, foi afastado pelo tribunal de origem o reconhecimento do dano moral coletivo indenizável, sob o fundamento de que a sua caracterização “[...] pressupõe uma situação excepcional, que seria a de estar a comunidade quilombola suportando vergonha ante a conduta omissiva dos entes públicos apelantes, o que não restou cabalmente comprovado” (fl. 2.391e), sendo que “[...] o MPF não apresentou qualquer elemento que demonstrasse que os envolvidos na questão estivessem suportando danos de natureza excepcional, decorrente exclusivamente do atraso na conclusão do processo administrativo”, concluindo que “[...] a mera expectativa pela conclusão do processo administrativo, embora indesejável, não pode ensejar a caracterização do dano moral coletivo” (fl. 2.391e).

Nesse contexto, rogando vênias ao Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues, *penso ser inaplicável o óbice constante da Súmula n. 7/STJ*, pois o exame da sobredita questão pela Corte *a qua* não partiu de circunstâncias fáticas ou das peculiaridades do caso concreto, mas, em verdade, tem esteio na equivocada

compreensão de que caberia afastar a responsabilização pelo dano moral coletivo tendo em vista a ausência de provas de danos de natureza excepcional, como a exposição da comunidade à situação vexatória.

Não se trata, em meu sentir, de analisar se ocorreu a demora injustificada do Estado, ou, até mesmo, o descaso quanto ao processo demarcatório que envolve o direito subjetivo, fundado diretamente na Constituição da República, das comunidades quilombolas ao reconhecimento de suas terras, *em tempo razoável* – matéria fática impassível de revisão por esta Corte e tomada por questão incontroversa nas instâncias ordinárias.

Em verdade, o debate jurídico subjacente à pretensão recursal gira em torno da viabilidade de, *à vista do incontroverso descaso prolongado e injustificado da UNIÃO e do INCRA*, exonerá-los do dever de reparar os danos morais coletivos, sob o fundamento de *serem necessários elementos probatórios* de ordem subjetiva quanto à excepcionalidade da questão.

Desse modo, tal conclusão, repise-se, *destoa da jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça no sentido de os danos morais coletivos restarem configurados* diante de grave ofensa a valores fundamentais da sociedade de forma injusta e intolerável, sendo aferíveis *in re ipsa*, dispensando-se a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral.

Em resumo, *a perquirição de danos morais coletivos demanda tão somente, a reavaliação de tal quadro fático estampado pelo acórdão recorrido, porquanto sua averiguação advém de condutas objetivas atentatórias ao direito fundamental à titulação de terras dos remanescentes de quilombolas por meio de procedimento administrativo, em prazo razoável.*

Dessarte, compreendo não incidir, no caso, o óbice da Súmula n. 7/STJ, uma vez que a revisão do entendimento constante do acórdão recorrido não reclama o revolvimento de matéria fática, autorizando, assim, o conhecimento do Recurso Especial.

Posto isso, pedindo licença ao Sr. Relator, **DOU PROVIMENTO** ao Agravo Interno para **CONHECER** do Recurso Especial, nos termos expostos.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0234022-7 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no REsp 2.153.688 / SE

Números Origem: 08000029420224058501 8000029420224058501

PAUTA: 07/04/2026

JULGADO: 07/04/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Domínio Público - Terras Indígenas - Demarcação

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa dando provimento ao agravo interno para conhecer do recurso especial, pediu vista regimental o Sr. Ministro Relator.

Aguardam os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente) e Gurgel de Faria.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0234022-7 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no REsp 2.153.688 / SE

Números Origem: 08000029420224058501 8000029420224058501

PAUTA: 16/06/2026

JULGADO: 16/06/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Domínio Público - Terras Indígenas - Demarcação

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, a PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao agravo interno para reformar a decisão monocrática agravada e, afastando a incidência da Súmula 7/STJ, conhecer do recurso especial do Ministério Público Federal e a ele dar provimento, a fim de condenar a União e o INCRA, solidariamente, ao pagamento de indenização por danos morais coletivos pela demora injustificada na demarcação e na titulação das terras da Comunidade Quilombola Catuabo, devendo o quantum indenizatório ser fixado em liquidação de sentença, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.