



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Av. Brasil, nº. 1877, bairro Funcionários, CEP 30.140-002 – Belo Horizonte – MG

Tel: (31) 2123-9038 – e-mail: prmg-oficio18@mpf.mp.br

Juízo de origem: 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Belo Horizonte/MG

Processo n.º 1022556-25.2021.4.01.3800

Apelante: Ministério Público Federal

Apelados: União Federal e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

RAZÕES DE APELAÇÃO

EGRÉGIO TRIBUNAL FEDERAL DA 6.ª REGIÃO,

COLEND A TURMA,

EMINENTES JULGADORES:

1. Relatório

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face da **União** e do **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA** –, na qual postula, em sede de tutela provisória de urgência, seja determinado aos réus:

- a) que iniciem as atividades de regularização do território quilombola da **Comunidade de Morro de Santo Antônio**, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias;
- b) deem andamento, em tempo razoável às seguintes fases do processo de n.º **54170.004336/2011-80** visando à identificação, reconhecimento,

delimitação, demarcação e titulação do território reivindicado pela **Comunidade Quilombola do Morro de Santo Antônio**, inclusive apresentando a esse Juízo calendário razoável para a conclusão de todas as fases subsequentes do processo, que não poderão ultrapassar o prazo global de 12 (doze) meses para que haja a efetiva titulação em benefício da comunidade em questão;

c) para garantir a efetividade da ordem, também em sede de tutela antecipatória, seja fixada **multa diária** a ser imposta ao INCRA por eventual descumprimento da decisão, a ser revertida em favor da **Comunidade Quilombola do Morro de Santo Antônio**.

No mérito, requereu sejam julgados procedentes os pedidos com:

i) a condenação da União e o do INCRA a realizarem todas as etapas tendentes a concluir o processo administrativo n.º **54170.004336/2011-80** com os consequentes reconhecimento, demarcação e titulação da área ocupada pela **Comunidade Quilombola Morro de Santo Antônio**, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses;

ii) a condenação da União na obrigação de prover as verbas orçamentárias necessárias para a realização, por seus órgãos e autarquias, em especial o INCRA, dos atos materiais necessários à consecução dos objetivos apontados no item anterior, mediante a inserção de previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo, ainda, abster-se, dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos direitos étnicoterritoriais da comunidade quilombola de **Morro de Santo Antônio**, de reduzir tais verbas ou contingenciá-las;

iii) a condenação da União e do INCRA na obrigação solidária de pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em montante não inferior a **R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**, devendo o valor apurado ser aplicado em ações ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo Morro de Santo Antônio, conforme projetos a serem propostos pela comunidade;

Por meio do despacho registrado aos 13/05/2021 (evento 7), esse MM. Juízo determinou a intimação dos réus para se manifestarem, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, sobre o pedido liminar (art. 2º da Lei nº 8.437/92), bem como citação para apresentação de defesa.

O INCRA apresentou defesa prévia, por meio da petição registrada aos 20/05/2021 (evento 11), postulando o indeferimento da liminar.

Citados, a União e o INCRA apresentaram suas contestações nos termos das petições constantes dos eventos 12 e 13, respectivamente.

A União (evento 12) alegou, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva *ad*

causam. No mérito, aduziu a impossibilidade jurídica do pedido por violação ao princípio da separação dos poderes e da reserva do possível. Postulou o indeferimento da tutela de urgência requerida e que, na hipótese de processamento do feito em face da União, sejam os pedidos julgados improcedentes.

O INCRA manifestou-se (evento 13) pela impossibilidade de cumprimento das medidas postuladas, ao argumento da insuficiência de recursos humanos, limitações orçamentárias e operacionais. Sustentou também a impossibilidade de judicialização de políticas públicas, sob pena de configurar ingerência indevida do Poder Judiciário em atribuições do Executivo e a violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva do possível. Destacou a impossibilidade de fixação de prazos ou de elaboração de cronograma para titulação, bem como ser descabida a fixação de danos morais coletivos e multa diária.

Ao final, requereu a improcedência de todos os pedidos constantes da inicial, inclusive os pedidos de condenação em multa diária e em danos morais coletivos, indeferindo-se a tutela de urgência por ausência de verossimilhança da alegação e de perigo de dano irreparável, reconhecendo-se a reserva do possível como limite fático à pretensão autoral.

Por meio da decisão registrada aos 21/07/2021 (evento 15), esse MM. Juízo, após reputar ausentes seus pressupostos autorizadores, indeferiu o pedido de tutela de urgência. Determinou a intimação do MPF para ciência da decisão, bem como para informar os dados da Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais (N'GOLO) e da Associação de Moradores do Morro de Santo Antônio, nos termos do art. 319, II, do CPC.

Cumprida a determinação, determinou fossem intimados a Defensoria Pública da União, a Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais (N'GOLO), a Associação de Moradores do Quilombo do Morro de Santo Antônio, o Estado de Minas Gerais e o Município de Itabira para que informassem se possuem interesse em integrar a lide e, em caso positivo, em qual qualidade, conforme requerido pela MPF na inicial.

Aos 31/07/2021, o Ministério Público Federal comunicou nos autos (evento 20) a interposição de recurso de agravo de instrumento em face da decisão constante do evento 15.

A Defensoria Pública da União, aos 24/11/2021 (evento 36), requereu seu ingresso no feito na condição de litisconsorte.

O Estado de Minas Gerais, por meio da petição registrada aos 31/12/2021 (evento 45), informou que não possui interesse na presente demanda.

No despacho registrado aos 25/01/2022 (evento 46), esse MM. Juízo Federal determinou a retificação do termo de autuação, incluindo a Defensoria Pública da União no polo ativo da ação, conforme requerido.

Diante da manifestação do Estado de Minas Gerais e do decurso do prazo *in*

albis para manifestação da Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais (N'GOLO), determinou fosse retificada a autuação.

Por meio do despacho registrado aos 04/08/2023 (evento 69), considerando a manifestação do município de Itabira, na qual informa que não tem interesse em participar da lide, bem como o decurso do prazo *in albis* para manifestação da Associação de Moradores do Quilombo do Morro de Santo Antônio, esse MM. Juízo determinou fosse novamente retificada a autuação.

Na oportunidade, determinou fosse dada ciência às partes, pelo prazo de 30 dias, para impugnação das contestações.

O Ministério Público Federal impugnou as contestações apresentadas pela União e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária por meio da manifestação registrada aos 02/10/2023 (evento 74).

Por meio do despacho registrado aos 08/12/2023 (evento 80), esse MM. Juízo determinou a intimação das partes para informarem se têm provas a produzir, especificando sua finalidade e delimitando seu objeto.

União (evento 83), Ministério Público Federal (evento 84) e Defensoria Pública da União (evento 85) informaram não ter outras provas a produzir, por ser a questão de mérito unicamente de Direito, tendo o MPF e a DPU postulado o julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

Já por meio do despacho registrado aos 08/04/2024 (evento 88), esse MM. Juízo facultou às partes a apresentação de memoriais, no prazo de 15 (quinze) dias e, após, determinou sejam os autos conclusos para sentença.

O INCRA apresentou memoriais por meio da petição constante do evento 93, tendo requerido a improcedência dos pedidos do MPF.

Já a Defensoria Pública da União apresentou alegações finais por meio da manifestação constante do evento 94, tendo postulado o acolhimento integral dos pedidos formulados na inicial.

O Ministério Público Federal, por sua vez, apresentou alegações finais por meio da petição constante do evento 97, tendo requerido sejam refutadas as preliminares arguidas, prosseguindo-se no julgamento do mérito para:

- a) condenar-se a União e o INCRA a realizarem todas as etapas tendentes à conclusão do processo administrativo n.º 54170.004336/2011-80, com os consequentes reconhecimento, demarcação e titulação da área ocupada pela Comunidade Quilombola Morro de Santo Antônio, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses;
- b) condenar-se a União na obrigação de prover as verbas orçamentárias necessárias para a realização, por seus órgãos e autarquias, especialmente o INCRA, dos atos materiais necessários à consecução dos objetivos

apontados no item anterior, mediante a inserção de previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo, ainda, abster-se, dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos direitos étnicoterritoriais da comunidade quilombola de Morro de Santo Antônio, de reduzir tais verbas ou contingenciá-las;

c) condenar-se a União e o INCRA na obrigação solidária de pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em montante não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), devendo o valor apurado ser aplicado em ações ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo Morro de Santo Antônio, conforme projetos a serem propostos pela própria comunidade.

Por fim, foi proferida sentença de parcial procedência dos pedidos ministeriais (evento 103), cujo dispositivo segue transcrito:

Ante os motivos expostos e, pelo que mais dos autos constam, **julgo parcialmente procedente o pedido formulado na petição inicial** para condenar a União e o INCRA a realizar todas as etapas tendentes a concluir o Processo Administrativo n.º 54170.004336/2011-80 com o consequente reconhecimento, demarcação e titulação da área ocupada pela Comunidade Quilombola Morro de Santo Antônio, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses; bem assim condenar a União na obrigação de prover as verbas orçamentárias necessárias para a realização, por seus órgãos e autarquias, em especial o INCRA, dos atos materiais necessários à consecução do objetivo previsto no art. 3º, do Decreto 4887, de 20/11/2003, mediante a inserção de previsões específicas nas leis orçamentárias, devendo, ainda, abster-se, dadas as finalidades das normas constitucionais e convencionais garantidoras dos direitos étnico-territoriais da comunidade quilombola de Morro de Santo Antônio, de reduzir tais verbas ou contingenciá-las; **deferindo parcialmente o pedido da antecipação da tutela pretendido na petição inicial**, e, ainda, para condenar a União e o INCRA à obrigação solidária de pagamento de indenização a título de danos morais coletivos que arbitro, atento aos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser revertido para o Fundo dos Direitos Difusos, conforme previsto na **Lei nº 7.347/1985 e no Decreto nº 1.306/1994**. O valor em questão deve ser atualizado monetariamente a partir da data do arbitramento e com juros de mora a partir do evento danoso, nos termos da Súmula 362 e da Súmula 54, ambas do C. Superior Tribunal de Justiça. Quanto aos consectários legais, deve ser observado o decidido pelo E. STF no Recurso Especial nº 870.947/SE (Tema nº 810) e pelo C. STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.492.221/PR (Tema nº 905), especificamente o disposto no item 3.1, até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 113/2021, a partir de quando deverá ser aplicada a Taxa Selic, nos termos do art. 3º da referida emenda. Incabíveis, na espécie, honorários de advogado e custas processuais (art. 18, da Lei 7347, de 1985). Decorrido o prazo para recurso voluntário, com ou sem ele, subam os autos à superior instância para reexame necessário. Transitada em julgado a sentença, oportunamente, arquivem-se os autos dando-se baixa na distribuição.

Com relação ao indeferimento dos demais pedidos, a r. sentença consignou o seguinte:

De outra parte, no que concerne a pretensão de arbitramento das astreintes, sobre o tema da medida coercitiva, recorde-se que a imposição de sanção pecuniária como forma de coerção ao cumprimento de obrigação de fazer é questão consagrada, desde há muito, na legislação e jurisprudência.

No entanto, a sua incidência não pode dar-se automaticamente, uma vez que depende de juízo ético de valoração dos motivos determinantes a ocasionar eventuais descumprimentos.

A jurisprudência caminha no mesmo sentido. De acordo com a tese firmada pelo col. Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.333.988/SP sob a técnica dos casos seriais Tema nº 706 a decisão que comina astreintes não preclui, fazendo tampouco coisa julgada.

Nessa diretriz, a questão relativa ao valor das astreintes em caso de não cumprimento de determinação judicial é questão tormentosa e objeto de intensos debates na doutrina e na jurisprudência.

Com relação aos parâmetros para fixação do valor das astreintes, além da observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como da vedação do enriquecimento sem causa, o col. Superior Tribunal de Justiça estabeleceu algumas diretrizes norteadoras do instituto, como (i) valor da obrigação e importância do bem jurídico tutelado; (ii) tempo para cumprimento (prazo razoável e periodicidade); (iii) capacidade econômica e capacidade de resistência do devedor; (iv) possibilidade de adoção de outros meios coercitivos pelo magistrado e (v) dever das partes de mitigar o próprio prejuízo (duty to mitigate the loss) (AgInt no AREsp 1.657.149/SP, Quarta Turma, Rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, j. 22/06/2020)

Não se delinea, nesse quadro, pelo menos, por ora, que a União e o INCRA irão descumprir a decisão judicial que tem por objetivo compeli-los a realizar todas as etapas tendentes a concluir o Processo Administrativo n.º 54170.004336/2011-80 com o consequente reconhecimento, demarcação e titulação da área ocupada pela Comunidade Quilombola Morro de Santo Antônio, em prazo razoável, não superior a 12 (doze) meses.

No caso em tela, decerto tanto o INCRA quanto a União não se furtarão de observar o comando da presente decisão judicial de forma eficaz e sem resistência, de sorte que não justifica que sejam arbitrados, desde logo, valores a título de multa cominatória, dado que o objetivo da multa é exatamente coagir ao cumprimento do julgado, razão pela qual indefiro a pretensão de imposição de sanção pecuniária.

Por fim, a parte autora pretende a condenação da União e o INCRA na obrigação solidária de pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em montante não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), devendo o valor apurado ser aplicado em ações ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo Morro de Santo Antônio, conforme projetos a serem propostos pela própria comunidade.

Efetivamente, a fim de densificar a proteção constitucional estabelecida pelo art. 216, § 5º, da Constituição Federal, a Lei da Ação Civil Pública assegura a reparação por danos extrapatrimoniais causados em prejuízo à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos (art. 1º, VII, da Lei nº 7.347/1985).

Precisamente quanto ao dano moral coletivo, o STJ entende:

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).

Considera-se que o dano moral coletivo se dá *in re ipsa*, desde que a conduta questionada afete valores e interesses coletivos fundamentais, conforme de fato ocorre. A propósito:

"O dano moral coletivo se dá in re ipsa, contudo, sua configuração somente ocorrerá quando a conduta antijurídica afetar, intoleravelmente, os valores e interesses coletivos fundamentais, mediante conduta maculada de grave lesão, para que o instituto não seja tratado de forma trivial, notadamente em decorrência da sua repercussão social (REsp 1840463/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 19/11/2019, DJe 03/12/2019).

No presente caso, restou cabalmente provado o dano à comunidade quilombola, com o desproporcional decurso de mais de 14 anos sem que a União e o INCRA finalizem o processo de demarcação, impedindo o acesso a programas governamentais e ao direito fundamental de moradia, o que reduz o exercício da cidadania dos membros da comunidade quilombola: são vítimas claras do descaso estatal, que indubitavelmente vêm sofrendo coletivamente, inclusive diante da já mencionada turbacão possessória contra a qual não dispõem, bem por isso, de meios efetivos de defesa territorial.

Portanto, é caso realmente de condenar por danos morais coletivos; entretanto, o valor indicado na petição inicial é demasiadamente excessivo, não se desejando a ruína dos demandados, mas seu ajustamento, de tal sorte que o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) se mostra adequado, observando a razoabilidade e a proporcionalidade, a ser revertido para o Fundo dos Direitos Difusos, conforme previsto na Lei nº 7.347/1985 e no Decreto nº 1.306/1994.

Nessa diretriz, aliás, sinaliza trecho da ementa do seguinte julgado:

O dano extrapatrimonial deve ser quantificado de acordo com os critérios de proporcionalidade, moderação e razoabilidade, cabendo ao prudente arbítrio judicial essa definição. A quantificação deve, ainda, levar em consideração as particularidades dos fatos e as circunstâncias do caso concreto, além de estar alinhada à função sancionatória e pedagógica da reparação. (AgInt no AREsp n. 2.406.061/MT, relator Ministro Marco

Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 26/2/2025, DJEN de 6/3/2025.)

O valor em questão deve ser atualizado monetariamente a partir da data do arbitramento e com juros de mora a partir do evento danoso, nos termos da Súmula 362 e da Súmula 54, ambas do C. Superior Tribunal de Justiça. Quanto aos consectários legais, deve ser observado o decidido pelo E. STF no Recurso Especial nº 870.947/SE (Tema nº 810) e pelo C. STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.492.221/PR (Tema nº 905), especificamente o disposto no item 3.1, até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 113/2021, a partir de quando deverá ser aplicada a Taxa Selic, nos termos do art. 3º da referida emenda.

A r. sentença objeto de apelação traz importantes fundamentos ao reconhecimento de direitos de natureza fundiária da Comunidade Quilombola de Morro de Santo Antônio, e reflete o elevado senso de Justiça do douto Magistrado que a proferiu. Todavia, no que se refere à indenização por danos morais coletivos, entende o Ministério Público Federal deva ser reformado o duto *decisum*, seja porque o montante de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), *data venia*, não se mostra razoável nem proporcional diante dos fatos que ensejaram a condenação, seja porque o mais adequado, para atender-se ao efeito compensatório da reparação, é a destinação da indenização em ações ambientais e sociais no território a ser reconhecido em favor da comunidade de remanescentes do quilombo Morro de Santo Antônio, conforme projetos a serem propostos pela comunidade.

2. Tempestividade e cabimento do recurso

Além de presentes os demais requisitos e pressupostos recursais – a presente apelação é o recurso cabível e adequado, conforme disposto no artigo 1.009 do CPC, interposto contra decisão recorrível, por parte legítima e sucumbente –, verifica-se que o recurso é tempestivo.

O artigo 1.009 do Código de Processo Civil prevê o prazo de 15 (quinze) dias úteis para sua interposição e, sendo aplicável ao apelante o disposto no artigo 180 do mesmo diploma legal, que lhe assegura prazo em dobro para recorrer, perfaz-se, no caso, o prazo total de 30 (trinta) dias úteis.

Verifica-se que o Ministério Público Federal foi intimado da sentença no dia 03/04/2025 (evento 112), de modo que o prazo de 30 (trinta) dias para interposição de apelação iniciou-se em 04/04/2024, considerando o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 5º da Lei nº 11.419/061.

Portanto, é tempestivo o recurso, sendo o termo final para interposição 30/05/2025 (evento 107), tendo em vista a suspensão de prazo constante do evento 113 e do evento 114.

3. Razões de reforma da sentença

A omissão injustificada ou desproporcional na efetivação de direitos fundamentais é suficiente para a intervenção do Poder Judiciário em temas da esfera de competência da Administração Pública.

No caso, a omissão da Administração Pública se caracterizou por atos administrativos que sofreram reiterados atrasos e por providências nunca concluídas, situação que, embora reconhecida na r. sentença, não recebeu, com a devida vênia, os consectários desdobramentos, **especificamente no que tange ao valor fixado para pagamento de indenização a título de danos morais coletivos.**

Nesse ponto, transcreve-se o teor da sentença recorrida:

Por fim, a parte autora pretende a condenação da União e o INCRA na obrigação solidária de pagamento de indenização a título de danos morais coletivos, em montante não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), devendo o valor apurado ser aplicado em ações ambientais e sociais na área a ser reconhecida em favor da comunidade de remanescentes do quilombo Morro de Santo Antônio, conforme projetos a serem propostos pela própria comunidade.

Efetivamente, a fim de densificar a proteção constitucional estabelecida pelo art. 216, § 5º, da Constituição Federal, a Lei da Ação Civil Pública assegura a reparação por danos extrapatrimoniais causados em prejuízo à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos (art. 1º, VII, da Lei nº 7.347/1985).

Precisamente quanto ao dano moral coletivo, o STJ entende:

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).

Considera-se que o dano moral coletivo se dá *in re ipsa*, desde que a conduta questionada afete valores e interesses coletivos fundamentais, conforme de fato ocorre. A propósito:

"O dano moral coletivo se dá *in re ipsa*, contudo, sua configuração somente ocorrerá quando a conduta antijurídica afetar, intoleravelmente, os valores e interesses coletivos fundamentais, mediante conduta maculada de grave lesão, para que o instituto não seja tratado de forma trivial, notadamente em decorrência da sua repercussão social (REsp 1840463/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 19/11/2019, DJe 03/12/2019).

No presente caso, restou cabalmente provado o dano à comunidade

quilombola, com o desproporcional decurso de mais de 14 anos sem que a União e o INCRA finalizem o processo de demarcação, impedindo o acesso a programas governamentais e ao direito fundamental de moradia, o que reduz o exercício da cidadania dos membros da comunidade quilombola: são vítimas claras do descaso estatal, que indubitavelmente vêm sofrendo coletivamente, inclusive diante da já mencionada turbação possessória contra a qual não dispõem, bem por isso, de meios efetivos de defesa territorial.

Portanto, é caso realmente de condenar por danos morais coletivos; entretanto, o valor indicado na petição inicial é demasiadamente excessivo, não se desejando a ruína dos demandados, mas seu ajustamento, de tal sorte que o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) se mostra adequado, observando a razoabilidade e a proporcionalidade, a ser revertido para o Fundo dos Direitos Difusos, conforme previsto na Lei nº 7.347/1985 e no Decreto nº 1.306/1994.

Nessa diretriz, aliás, sinaliza trecho da ementa do seguinte julgado:

O dano extrapatrimonial deve ser quantificado de acordo com os critérios de proporcionalidade, moderação e razoabilidade, cabendo ao prudente arbítrio judicial essa definição. A quantificação deve, ainda, levar em consideração as particularidades dos fatos e as circunstâncias do caso concreto, além de estar alinhada à função sancionatória e pedagógica da reparação. (AgInt no AREsp n. 2.406.061/MT, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 26/2/2025, DJEN de 6/3/2025.)

O valor em questão deve ser atualizado monetariamente a partir da data do arbitramento e com juros de mora a partir do evento danoso, nos termos da Súmula 362 e da Súmula 54, ambas do C. Superior Tribunal de Justiça. Quanto aos consectários legais, deve ser observado o decidido pelo E. STF no Recurso Especial nº 870.947/SE (Tema nº 810) e pelo C. STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.492.221/PR (Tema nº 905), especificamente o disposto no item 3.1, até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 113/2021, a partir de quando deverá ser aplicada a Taxa Selic, nos termos do art. 3º da referida emenda." (Destacamos)

A r. sentença merece reforma no que se refere ao valor arbitrado a título de indenização por danos morais coletivos (R\$ 50.000,00), considerado aquém do devido, pois não é suficiente para compensar os prejuízos causados à comunidade quilombola Morro de Santo Antônio pelo renitente e pernicioso desamparo estatal.

Ainda que o MM. Juízo *a quo* tenha acolhido, em parte, o pleito ministerial de condenação por danos morais coletivos, arbitrou o valor da indenização em apenas R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), ao argumento de que "o valor indicado na petição inicial é demasiadamente excessivo, não se desejando a ruína dos demandados, mas seu ajustamento, de tal sorte que o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) se mostra adequado, observando a razoabilidade e a proporcionalidade".

Em se tratando de violação de interesses coletivos, a condenação por dano

moral se justifica tão somente pela sua violação, ou seja, decorre da própria situação de fato criada pela conduta do agente – danos *in re ipsa* –, o que torna desnecessária a prova do efetivo prejuízo, na medida em que se presume em face da própria lesão aos direitos extrapatrimoniais da coletividade.

Assim expõe André de Carvalho Ramos:

O ponto-chave para a aceitação do chamado dano moral coletivo está na ampliação de seu conceito, deixando de ser o dano moral um equivalente da dor psíquica, que seria exclusividade de pessoas físicas. (...) Devemos ainda considerar que o tratamento transindividual aos chamados interesses difusos e coletivos origina-se justamente da importância desses interesses e da necessidade de uma efetiva tutela jurídica. Ora, tal importância somente reforça a necessidade de aceitação do dano moral coletivo, **já que a dor psíquica que alicerçou a teoria do dano moral individual acaba cedendo lugar, no caso do dano moral coletivo, a um sentimento de despreço e de perda dos valores essenciais que afetam negativamente toda uma coletividade.** (Grifos destacados) (Ação Civil Pública e o dano moral coletivo. Revista de Direito do Consumidor n. 25, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan-mar, 1998, p. 82).

Nessa esteira, aliás, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a possibilidade de fixação de indenização por dano moral coletivo, o qual deve ser aferido *in re ipsa*, como se observa:

ADMINISTRATIVO - TRANSPORTE - PASSE LIVRE - IDOSOS - DANO MORAL COLETIVO - DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO - APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL - CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO - ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE - ART. 39, § 1º DO ESTATUTO DO IDOSO - LEI 10741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO. 1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base. 2. 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 1057274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 26/02/2010.

É de se ver, contudo, que o valor fixado se mostra muito aquém do devido, apesar da sentença recorrida ter reconhecido, inclusive, que a inércia da administração pública impediu "o acesso a programas governamentais e ao direito fundamental de moradia, o que reduz o exercício da cidadania dos membros da comunidade quilombola: são vítimas

claras do descaso estatal, que indubitavelmente vêm sofrendo coletivamente, inclusive diante da já mencionada turbacão possessória contra a qual não dispõem, bem por isso, de meios efetivos de defesa territorial."

Verifica-se que o douto Juízo sentenciante deixou de considerar o caráter sancionatório, que tem por efeito a inibição na reincidência do comportamento causador dos danos. Note-se ter sido satisfatoriamente comprovado nos autos uma excessiva e injustificada omissão por parte do INCRA e da União em concluir, em prazo razoável, o procedimento de regularização fundiária do território da Comunidade Quilombola Morro de Santo Antônio, violando o princípio constitucional da razoável duração do processo.

Nesse sentido, é notório que as circunstâncias narradas nos autos causaram à comunidade mais do que meros aborrecimentos ou desconfortos, pois o ato transgressor foi de razoável significância e transbordou os limites da tolerabilidade; grave o suficiente para produzir verdadeiro sofrimento e intranquilidade à comunidade, o que lhe acarretou, decerto, insegurança e angústia. Como bem ressaltado pelo MM. Juízo prolator da sentença recorrida, tal situação impediu o acesso a programas governamentais e ao direito fundamental de moradia, o que reduziu o exercício da cidadania dos membros da comunidade quilombola.

Note-se que restou plenamente comprovada nos autos a excessiva e injustificada omissão por parte do INCRA e da União em concluir, em prazo razoável, o procedimento de regularização fundiária do território da Comunidade Quilombola de Morro de Santo Antônio.

A demora na condução dos procedimentos dessa natureza é ofensiva aos princípios da Administração Pública, mormente os da eficiência e da legalidade, com grave comprometimento do direito fundamental à duração razoável do processo administrativo, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Logo, a eternização de qualquer processo de regularização fundiária ou similar dá-se à margem da Constituição da República. Mas não só. Essa situação de alongada mora administrativa também viola a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece o seguinte:

Logo, a eternização de qualquer processo de regularização fundiária ou similar dá-se à margem da Constituição da República. Essa situação de alongada mora administrativa também viola a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece o seguinte:

PARTE II – TERRA

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.
2. A utilização do termo "terras" nos artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de território, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 14

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

É notório que processos dessa natureza se desenvolvem mediante a prática de atos complexos, que demandam custos e mão de obra especializada. Não podem, contudo, esses elementos procedimentais que norteiam o procedimento ser utilizados como obstáculos intransponíveis, a justificar a ineficiência - ou mesmo ausência - da atuação do Poder Público na garantia de direitos fundamentais.

Nesse ponto, merece destaque recente decisão proferida pela **Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região** que, por unanimidade, no dia 5 de agosto de 2024, deu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público Federal, que requerera indenização por danos morais coletivos pela inércia da administração federal em promover a demarcação das terras quilombolas da comunidade Alto Jequitibá, localizada no município de Vargem da Lapa/MG. A decisão também determinou que as instituições responsáveis apresentem um cronograma e plano de ação para a efetivação da demarcação.

O eminente relator do recurso do MPF, esclareceu em seu voto que o pagamento de danos morais coletivos se justifica “[...] diante de flagrante violação dos direitos dos quilombolas em terem a titulação da terra, com excessiva demora administrativa [...]”.

A decisão **condenou o INCRA e a União ao pagamento de R\$ 500.000,00**

(quinhentos mil reais) a título de danos morais coletivos, conforme ementa abaixo:

APELAÇÕES. DEMARCAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS. MORA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE DA UNIÃO COMO PARTE REQUERIDA. APLICABILIDADE DO DECRETO Nº 4.887/2003. TUTELA DE DIREITO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL. INÉRCIA ADMINISTRATIVA INJUSTIFICADA. NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. APLICAÇÃO DO TEMA 698 DO STF. DETERMINAÇÃO DE CUMPRIMENTO DAS NORMAS VIGENTES EM RESPEITO À DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE CRONOGRAMA E MULTA PELO DESCUMPRIMENTO. DANOS MORAIS COLETIVOS CABÍVEIS DIANTE DA LONGA DEMORA ADMINISTRATIVA.

1. A União é parte legítima para figurar no polo passivo de ação que visa reconhecer a mora administrativa do procedimento de demarcação e titulação do território tradicionalmente ocupado por comunidades quilombolas. As questões relativas a estas matérias envolvem a atuação conjunta de órgãos da Administração Direta e órgãos da Administração Indireta, nos termos do Decreto n. 4.887/2003, assim, obrigações decorrentes da condenação afetarão diretamente o Ente Federado, além de demandar planejamento financeiro e orçamentário que somente o Poder Executivo teria poder de efetivar. Precedentes: AG 1013750-52.2021.4.01.0000, JUIZ FEDERAL BRUNO CÉSAR BANDEIRA APOLINÁRIO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 13/04/2023 e AG - Agravo de Instrumento - 0802645-95.2014.4.05.0000, Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, TRF5 - Segunda Turma.

2. Não há o que se questionar sobre aplicabilidade do Decreto nº4.887/2003, especialmente porque sua legitimidade decorre diretamente do art. 68 do ADCT e, ademais, teve sua constitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3239.

3. A demarcação de terras quilombolas é direito constitucionalmente tutelado, que possibilita a autonomia de seus componentes, com a efetividade do território, bem jurídico de suma importância para a cultura de seus componentes. Inclusive, o título coletivo demonstra a particularidade da manifestação da existência daqueles que expressam um modo de vida dessas minorias.

4. A simples alegação do INCRA de ausência de recursos financeiros e de servidores para a conclusão dos procedimentos de demarcação de terras no estado não podem servir como justificativa para eximi-lo de suas obrigações legais. O cenário é preocupante, com a inefetividade do referido direito das comunidades quilombolas desde o advento da Constituição Federal, de tal forma que é urgente a alteração dos estados das coisas pela União e a autarquia.

5. Em virtude da desarrazoada mora administrativa, é necessária a declaração da violação normativa e a resposta adequada do Poder Judiciário diante da legitimidade provocação por meio da Ação Civil Pública. Precedentes neste sentido STJ - AgInt no REsp: 1844124 RS 2019/0313115-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES,

Data de Julgamento: 03/05/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/05/2021; TRF1 AG 1036780-19.2021.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 20/09/2022; TRF-4 - AC: 50036773920174047103, Relator: ROGERIO FAVRETO, Data de Julgamento: 08/03/2022, TERCEIRA TURMA.

6. Aplicável o TEMA 698 do STF para a solução de demandas nas quais o Poder Judiciário identifica a ausência de efetivação de direito, todavia, com a possibilidade discricionária de escolha do administrador pública do como fazer. Nos termos do decidido no Recurso Extraordinário nº 684.612 (STF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Redator, Min. Roberto Barroso, julgamento de 23 a 30 de junho de 2023), “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).”

7. Assim, com fulcro no Tema 698, não cabe ao Judiciário dizer que o INCRA deve contratar ou fazer o concurso público para alcançar a totalidade das demarcações, ou, ainda, impor de antemão um prazo para o cumprimento do procedimento administrativo. Por outro lado, deve-se evidenciar e constatar a flagrante insuficiência da concretização de direitos fundamentais e exigir medidas efetivas para que as falhas sejam sanadas.

8. Neste contexto, e diante do caso concreto, deve ser determinado um prazo para que o INCRA e a União apresentem cronograma, justificado, com prazos e ações coerentes para o cumprimento do processo de demarcação e titulação das terras. Ressalta-se, ainda, a possibilidade de imposição de multa pelo descumprimento das obrigações.

9. Em relação a hipótese de danos morais, diante de flagrante violação dos direitos dos quilombolas em terem a titulação da terra, com excessiva mora administrativa, o dano extrapatrimonial da coletividade fica evidente. Nos termos dos precedentes, é cabível a condenação quando a conduta ilegal é intolerável e acarreta danos a um determinado grupo de pessoas de forma transindividual. (STJ. REsp 1221756. RELATOR Ministro MASSAMI UYEDA. T3 - TERCEIRA TURMA. 02/02/2012; REsp 1269494/MG. RELATORA Ministra ELIANA CALMON. T2 - SEGUNDA TURMA. DATA DO JULGAMENTO 24/09/2013; TRF-4 - APL: 50008952220184047104, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 16/08/2022, TERCEIRA TURMA; TRF-1 - AC: 0000024-50.2015.4.01.3100, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 28/02/2018, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 12/03/2018 PAG e-DJF1 12/03/2018 PAG).

10. No caso concreto, condeno o INCRA e a União ao pagamento de R\$

500.000,00 (quinhentos mil reais) a título de danos morais coletivos, bem como na imposição de obrigação de fazer referente a apresentação de um cronograma e um plano de ação, que envolva de forma sistêmica o presente caso. O cronograma deverá ser apresentado no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sob pena de multa diária. Ainda, a União deverá demonstrar a perspectiva de planejamento orçamentário e comprovar as medidas que forem tomadas para retirar o estado de descumprimento do procedimento de demarcação, delimitação e titulação das terras.

11. Apelação do Ministério Público Federal a que se dá provimento. Apelações do INCRA e da União improvidas. (Tribunal Regional Federal da 6ª Região. Terceira Turma. Relator: Desembargador Federal Álvaro Ricardo de Souza Cruz. Julgamento em 05/08/2024. Processo 1000289-79.2019.4.01.3816.

Não obstante a desnecessidade de demonstração do prejuízo, no presente caso, restou cabalmente provado o dano à comunidade quilombola, com o desarrazoado transcurso de mais de 14 anos, sem que a União e o INCRA concluíssem o processo de demarcação, impedindo o acesso a programas governamentais e ao direito fundamental de moradia, reduzindo o exercício da cidadania dos membros da comunidade quilombola, que nada podem fazer a não ser contar com uma eficiente atuação do Estado na busca da concretude de seus direitos, mas, no caso em tela, se depararam com a situação de completo abandono estatal, que ao fim de tantos anos não se dignou nem mesmo a finalizar o processo de demarcação de suas terras.

Os quilombolas foram, assim, vítimas claras do descaso estatal, que indubitavelmente vem agredindo o patrimônio moral coletivo da comunidade de remanescentes do Quilombo Morro de Santo Antônio.

Assim, havendo dano, não há dúvida sobre a possibilidade de fixação de indenização no caso dos autos, sem esquecer que a reparação pelos prejuízos à comunidade quilombola do Morro de Santo Antônio somente será integral se observada, também, a função inibitória – *punitive or exemplary damages* –, das sanções, mediante a fixação de indenização exemplar pelos danos causados (Nesse sentido: STF, AI 455846/RJ, Ministro Relator CELSO DE MELLO, j. 11/10/2004, Informativo 364).

Trata-se, de fato, do caráter punitivo-preventivo que informa a responsabilização pelo dano moral coletivo, já que sua previsão não apenas busca compensar a coletividade, revertendo o valor pecuniário em favor de finalidade que a todos aproveita, como tem por fim punir aquele que, de forma ilícita, violou interesse metaindividual.

Portanto, ao se ponderar acerca do *quantum* da verba indenizatória por dano moral de caráter coletivo, não se pode olvidar da natureza do interesse que o instituto visa a proteger, bem como a função que exerce no sistema afeto à tutela coletiva.

Daí que, não obstante o elevado senso de justiça do Magistrado sentenciante,

tem-se que a **fixação dos danos morais coletivos, na importância de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), não se mostra proporcional diante do contexto de histórica omissão estatal, de modo que o valor arbitrado revela-se aquém do valor necessário à reparação do dano e à inibição de atos ilícitos tais e, portanto, não atende ao princípio da razoabilidade.**

Além disso, a sentença prevê que o valor seja revertido para o o Fundo dos Direitos Difusos, conforme previsto na Lei nº 7.347/1985 e no Decreto nº 1.306/1994.

No que se refere à destinação do valor para o o Fundo dos Direitos Difusos (FDD), sabe-se que, na prática, nada representará, concretamente, para a comunidade quilombola Morro de Santo Antônio, que teve seus direitos violados em função da alargadíssima mora na regularização de seu território. De fato, o valor a ser revertido ao FDD será, quando muito, aplicado em outras políticas públicas, ou, mais provavelmente, será contingenciado juntamente com os usuais contingenciamentos dos recursos que guarnecem esse fundo, cujas finalidades, como se sabe, infelizmente não têm sido nem de longe alcançadas.

Daí haver-se postulado, na petição inicial, a **destinação da indenização em ações ambientais e sociais a serem realizadas no território quilombola da comunidade de Morro de Santo Antônio, conforme projetos a serem propostos pela própria comunidade, de maneira consentânea com a principiologia adotada na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho.** É o que, com o devido respeito, se requer no presente recurso.

4. Pedidos

Em vista do exposto, o **Ministério Público Federal** requer o conhecimento e o provimento da presente apelação, para que a r. sentença (evento 103) seja parcialmente reformada, nos pontos acima indicados, de modo a que a UNIÃO e o INCRA sejam condenados na obrigação solidária de indenização dos danos morais coletivos, no montante de **R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**, devendo este valor ser **aplicado em ações ambientais e sociais no território quilombola da comunidade de Morro de Santo Antônio, conforme projetos a serem propostos pela própria comunidade.**

Belo Horizonte, data da assinatura digital.

EDMUNDO ANTONIO DIAS NETTO JUNIOR

Procurador da República