



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.239 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CEZAR PELUSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL**
ADV.(A/S) : **FLÁVIO COURI**
REQDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):

1. O Partido da Frente Liberal – PFL, atualmente denominado Partido Democrata – DEM, propõe ação direta de inconstitucionalidade contra o Decreto nº. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que *“regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”*

Sustenta o autor, em síntese, que o decreto impugnado:

1.1. invade esfera reservada à lei: *‘ao dispensar a mediação de instrumento legislativo e dispor ex novo, o ato normativo editado pelo Presidente da República invade esfera reservada à lei, incorrendo em manifesta inconstitucionalidade; (...) a autonomia do Decreto nº. 4.887/2003 é, assim, indevida, pois não se enquadra no apertado perfil do art. 84, VI, da Constituição, sendo sua validade dependente do legítimo diploma legislativo; (...) o ato*

Janey



ADI 3.239 / DF

normativo refoge – e muito – à matéria de que trata o mencionado dispositivo, pois disciplina direitos e deveres entre particulares e administração pública, define os titulares da propriedade das terras onde se localizavam os quilombos, disciplina procedimentos de desapropriação e, conseqüentemente, importa aumento de despesa”;

1.2. cria nova modalidade de desapropriação *“que não se enquadra em nenhuma das modalidades a que se refere o art. 5º, XXIV, do texto constitucional, bem como não se enquadra em nenhuma das leis que as regem; (...) nos termos da dicção constitucional é reconhecida a propriedade definitiva, ou seja, não há que se falar em propriedade alheia a ser desapropriada para ser transferida aos remanescentes de quilombos, muito menos em promover despesas públicas para fazer frente a futuras indenizações”;*

1.3 resume a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombolas ao critério de auto-atribuição, *“a partir de mera declaração do próprio interessado”, em absoluto descompasso com o texto constitucional que elegeu, de forma expressa, o critério de comprovação da remanescência, e não, da descendência; (...) somente tem direito ao reconhecimento – critério que não encontra respaldo no Decreto – o remanescente que tinha e demonstrava, à época da promulgação do texto constitucional, real intenção de dono; (...) o critério da auto-atribuição pode levar ao reconhecimento do direito a mais pessoas do que aquelas efetivamente beneficiadas pelo artigo 68 do ADCT e realizar, por vias oblíquas, uma reforma agrária sui generis, e*



ADI 3.239 / DF

1.4 sujeita a delimitação das terras a serem tituladas aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados, o que *“importa radical subversão da lógica constitucional; (...) parece evidente que as áreas a que se refere a Constituição são aquelas nas quais, conforme estudos histórico-antropológicos, constatou-se a localização efetiva de um quilombo; (...) descabe qualificar as terras a serem titularizadas pelo Poder Público como aquelas em que os remanescentes tiveram sua reprodução física, social, econômica e cultural, conforme indicação da própria comunidade ; (...) sujeitar a demarcação aos indicativos dos interessados não constitui procedimento idôneo, moral e legítimo de definição.”*

Determinei a aplicação do procedimento previsto pelo artigo 12 da Lei nº. 9.868/99.

2. Nas informações, o Exmo. Sr. Presidente da República, representado pelo Advogado-Geral da União, suscita preliminar de não conhecimento da ação, sob o argumento de que o Decreto nº. 4.887/2003 não é autônomo, *“pois retira seu fundamento de validade diretamente das normas do art. 14, IV, “c”, da Lei nº. 9.649/1998, e do art. 2º, III e § único, da Lei nº. 7.668/1998, e não diretamente da Constituição; (...) logo, não se afigura possível, na presente hipótese, submeter o referido decreto ao juízo abstrato de constitucionalidade, uma vez que não restou devidamente caracterizado o conflito de constitucionalidade, mas sim um suposto conflito de legalidade”*.

No mérito, alega: 



ADI 3.239 / DF

2.1. a necessidade de *“algumas aproximações de natureza antropológica para o entendimento o mais preciso possível do art. 68 do ADCT, que se refere aos remanescentes das comunidades dos quilombos, em razão da transdisciplinariedade do conhecimento no presente caso”;*

2.2. a impropriedade do Decreto nº. 3.912, de 10 de setembro de 2001, revogado pelo Decreto impugnado, uma vez que o primeiro *“partiu de conceito colonial e imperial de quilombos, há muito abandonado pelos antropólogos (...) e adotou dois critérios cumulativos para a titulação das terras: (1) as terras fossem ocupadas por quilombos em 1888; além disso, (2) as terras estivessem sendo, efetivamente, ocupadas na data de promulgação da constituição de 1988”;*

2.3. o acerto do critério de identificação por auto-atribuição, já que este é *“contrabalanceado pelas competências do INCRA (art. 3º), da Fundação Palmares (arts. 3º e 4º), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República e Ministério do Desenvolvimento Agrário”, além de ter recepcionado “o critério da consciência, como critério fundamental para determinação da identidade indígena e tribal, do Decreto nº. 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulgou a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais;*

2.4. o atendimento ao desiderato normativo da instituição da propriedade coletiva aos remanescentes das comunidades quilombolas, já que o art. 68 do ADCT cria *“novo instituto jurídico (a propriedade especial quilombola),*



ADI 3.239 / DF

que deve ser compreendido com as devidas distinções dos topois orientadores da propriedade individual, (...) pois pretende a preservação da comunidade, em todos os seus aspectos; (...) a título de exemplo, basta volver os olhos para o instituto da usucapião coletiva, estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001); (...) por isso, desde 1995, o INCRA, pela Portaria nº. 307/1995, reconheceu que os interessados-beneficiários, nos termos do art. 68 do ADCT, deveriam ser titulados proprietários não como particulares, mas em nome coletivo, formando um regime de condomínio pro - indiviso;

2.5. *a pouca importância da distinção entre remanescentes e descendentes, uma vez que se revela “plenamente desconforme com as atuais concepções de antropologia”;*

2.6. *a constitucionalidade da desapropriação prevista no art. 13 do Decreto nº. 4.887/2003, quando for verificado que sobre territórios dos remanescentes incidem títulos de domínio particular, não invalidados por nulidade, prescrição ou comisso, nem tornados ineficazes, pois tal desapropriação “corresponde a um resgate da expropriação sofrida pelos quilombos”; (...) é plenamente possível que se reconheçam terras de propriedade dos quilombolas, em conformidade com o Decreto nº. 4.887/2003, sem que, contudo, essas terras estejam sendo efetivamente por eles ocupadas; é plausível que sobre elas incidam títulos legítimos de propriedade particular, sendo viável a desapropriação dessas terras em benefício das comunidades quilombolas; o conceito de quilombo é, por natureza, dialético; de nada adianta reconhecer títulos de propriedade de terras para essas comunidades, se dentro da*



ADI 3.239 / DF

circunscrição espacial esses mesmos grupos étnicos não tiverem condições de se desenvolver, preservando sua identidade; então, não obstante não haverem ocupado em nenhum momento determinado território, mostrando-se esse lugar fundamental à preservação dos quilombos, justifica-se, também, por tal motivo, a desapropriação prevista no art. 13 do Decreto nº. 4.887/2003, em favor deles.”

3. A Procuradoria-Geral da República acompanha a manifestação da Advocacia-Geral da União, como se depreende da ementa do parecer:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do Decreto nº. 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT.

Decreto que regulamenta o art.14, IV, “c”, da Lei nº. 9.649/98 e o art. 2º, III e § único da Lei nº. 7.668/88. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Necessidade de realização de desapropriação. Critério da auto-atribuição para identificação das comunidades quilombolas e das terras a eles pertencentes. Estudos antropológicos atestam a adequação desse critério.

Parecer pela improcedência da ação.”

4. Manifestaram-se, ainda **(a)** Instituto Pro Bono; Conectas Direitos Humanos e Sociedade Brasileira de Direito Público (Petição nº. 102249/04); **(b)** Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos - Cohre; Centro de Justiça Global; Instituto Socioambiental - Isa; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Polis e Terra de Direitos (Petição nº. 103698/04); **(c)** Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará - Fetagri-Pará (Petição nº. 134292/04); **(d)** Procuradoria-Geral do Estado do Pará (Petição nº.



ADI 3.239 / DF

29519/05); **(e)** Estado de Santa Catarina (Petição nº. 24180/07); **(f)** Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (Petição nº. 99619/07); **(g)** Confederação Nacional da Indústria – CNI (Petição nº. 126181/07); **(h)** Associação Brasileira de Celulose e Papel – BRACELPA (Petição nº. 146409/2007), e **(i)** Sociedade Rural Brasileira (Petição nº. 191817/2007), todos requerendo admissão no feito na condição de *amici curiae*.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping strokes.