



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS ARRAIAS
CURSO DE DIREITO

**A proteção dos direitos territoriais quilombolas e o papel
jurídico dos *amicus curiae*: uma análise da Ação Direta de
Inconstitucionalidade n. 3239-DF**

Arraias, TO
2025

Janykelle Ribeiro de Melo

**A proteção dos direitos territoriais quilombolas e o papel
jurídico dos *amicus curiae*: uma análise da Ação Direta de
Inconstitucionalidade n. 3239-DF**

Monografia Jurídica apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal do Tocantins, Campus Arraias, como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Direito.
Orientador: Prof. Dr. João Vitor Martins Lemes

Arraias, TO
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

M528p Melo, Janykelle Ribeiro de.
A proteção dos direitos territoriais quilombolas e o papel jurídico dos Amicus Curiae: uma análise da ADI 3239-DF. / Janykelle Ribeiro de Melo. – Arraias, TO, 2025.
83 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins –
Câmpus Universitário de Arraias - Curso de Direito, 2025.
Orientador: João Vitor Martins Lemes

1. Amicus curiae. 2. ADI 3.239/DF. 3. Decreto 4.887/2003. 4.
Comunidades quilombolas. I. Título

CDD 340

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Janykelle Ribeiro de Melo

**A proteção dos direitos territoriais quilombolas e o papel
jurídico dos *amicus curiae*: uma análise da Ação Direta de
Inconstitucionalidade n. 3239-DF**

Monografia Jurídica apresentada ao curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins, Campus Arraias, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Direito, avaliada em 25 de novembro de 2025 pela banca examinadora composta pelos seguintes professores/as:

Prof. Dr. João Vitor Martins Lemes
(orientador, presidente da banca)

Profa. Dra. Lorena Lima Moura Varão
(avaliadora interna)

Prof. Dr. Luiz Carlos Garcia
(avaliador externo, Universidade de São Paulo)

Arraias, 25 de novembro de 2025.

A Deus, primeiramente, por ser a base de tudo e por me conceder força e sabedoria nesta caminhada.

À minha mãe, por ter me dado a oportunidade que ela e nossos ancestrais não tiveram — o acesso à educação — e por todo amor e sacrifício.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder força, sabedoria e serenidade para vencer cada desafio ao longo desta trajetória acadêmica. Sem sua presença, nada disso seria possível.

À minha mãe, exemplo de amor, coragem, dedicação e por ser minha maior inspiração em todos os momentos.

Ao meu orientador professor João Vitor Martins Lemes, cuja dedicação e confiança me acompanharam desde o início do PIBIC, impulsionando meu crescimento acadêmico e pessoal. Sua orientação firme e inspiradora foi essencial para que eu chegasse até aqui, gratidão pelo incentivo e parceria.

Aos meus irmãos, especialmente à Luciene, pelo incentivo e apoio incondicional. Ao meu irmão de padrinhos, Dr. Rocha, por todo o apoio, aprendizado, pelos conselhos e pela confiança depositada em mim.

À minha prima Dra. Jéssica Aline, por cada palavra de motivação e pelo incentivo constante para que eu seguisse firme nesta caminhada.

Aos meus colegas de turma, pela convivência, troca e companheirismo ao longo do curso. E aos amigos: Marcos Vaz, Willian Sousa e Ana Beatriz Aires, por tornarem essa jornada mais leve e significativa com sua amizade e apoio.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste sonho, o meu mais sincero muito obrigado.

RESUMO

O presente trabalho analisa o papel do instituto jurídico do *amicus curiae* como instrumento de participação democrática no controle de constitucionalidade, tendo como objeto o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239/DF, que discutiu a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, regulamentador do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O estudo tem por objetivo compreender, através da ADI 3239/DF, o contexto que norteia o cenário de disputas jurídicas envolvendo os direitos territoriais das comunidades quilombolas e o papel do *amicus curiae* na garantia da efetivação desses direitos e do acesso à justiça. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa e documental, baseada na análise das petições, pareceres, votos e sustentações orais presentes nos autos da ADI, à luz da perspectiva jurídico-sociológica. Os resultados demonstraram a ampla participação social, entre associações civis, movimentos quilombolas, órgãos públicos e instituições de direitos humanos, das quais a maioria se manifestou pela constitucionalidade do decreto. Verificou-se que os argumentos apresentados pelas comunidades tradicionais e entidades de apoio foram incorporados pelos votos vencedores, consolidando o entendimento de que o decreto é compatível com a Constituição Federal e com a Convenção n. 169 da OIT. Conclui-se que a participação dos *amici curiae* na ADI 3.239/DF fortaleceu a legitimidade democrática do Supremo Tribunal Federal e reafirmou o compromisso do Estado brasileiro com a igualdade racial, a justiça social e o reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas.

Palavras-chave: ADI 3.239/DF; *Amicus curiae*; Comunidades quilombolas; Decreto 4.887/2003; Direitos territoriais.

ABSTRACT

This study analyses the role of the legal institution of *amicus curiae* as an instrument of democratic participation in constitutional review, focusing on the judgement of Direct Action of Unconstitutionality n. 3.239/DF, which discussed the constitutionality of Decree n. 4.887/2003, regulating Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT). The study aims to understand, through ADI 3239/DF, the context that guides the scenario of legal disputes involving the territorial rights of quilombola communities and the role of *amicus curiae* in guaranteeing the effectiveness of these rights and access to justice. Methodologically, this is a qualitative and documentary study based on the analysis of petitions, opinions, votes, and oral arguments present in the ADI case files, from a legal-sociological perspective. The results demonstrated broad social participation among civil associations, quilombola movements, public agencies, and human rights institutions, most of which expressed their support for the constitutionality of the decree. It was found that the arguments presented by traditional communities and support entities were incorporated into the winning votes, consolidating the understanding that the decree is compatible with the Federal Constitution and ILO Convention n. 169. It can be concluded that the participation of *amici curiae* in ADI 3.239/DF strengthened the democratic legitimacy of the Federal Supreme Court and reaffirmed the Brazilian State's commitment to racial equality, social justice, and the recognition of quilombola territorial rights.

Keywords: ADI 3.239/DF; *Amicus curiae*; Quilombola communities; Decree 4.887/2003; Territorial rights.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BRACELPA	Associação Brasileira de Celulose e Papel
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEBA	Centro de Estudos Brasil-África
CF	Constituição Federal
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COHRE	Centro pelo Direito à Moradia e Contra o Despejo
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CPC	Código de Processo Civil
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DEM	Partido Democratas
DF	Distrito Federal
FCP	Fundação Cultural Palmares
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará
GTAR	Grupo de Trabalho André Rebouças
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPCN	Instituto de Pesquisas das Culturas Negras
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
ISA	Instituto Socioambiental
MALUNGU	Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará

MNU	Movimento Negro Unificado
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-governamental
PFL	Partido da Frente Liberal
SC	Santa Catarina
SRB	Sociedade Rural Brasileira
STF	Supremo Tribunal Federal
UNEGRO	União de Negros pela Igualdade

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Quadro 1 – Principais artigos da Convenção 169 da OIT e seus reflexos no Brasil.....	32
Gráfico 1 – Natureza Jurídica dos <i>Amicus curiae</i>	65
Gráfico 2 – Sustentação oral dos <i>amici curiae</i> em relação à Constitucionalidade do Decreto.....	67

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	14
2- TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS ..	18
2.1. Formação territorial brasileira e o acesso à terra aos remanescentes de quilombos.....	18
2.2. Discussões acerca do conceito de remanescentes de quilombo/comunidades quilombolas.....	21
2.3. A Constituição de 1988: garantia das identidades e territorialidades quilombolas.....	26
2.3.1. Art. 231 da CF/88.....	27
2.3.2. O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).....	28
2.4. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho	30
2.5. O Decreto n. 4.887/2003: avanços normativos e limites práticos na titulação de territórios quilombolas	33
3- QUESTIONAMENTO DOS DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3229/2003	38
3.1. Objeto da ação e petição inicial	39
3.2. Manifestação da Advocacia-Geral da União	42
3.3. Manifestação da Procuradoria Geral da República.....	46
3.4. Votos dos ministros.....	50
3.4.1. Voto do Relator Cezar Peluso pela procedência.....	50
3.4.2. Voto-vista de Rosa Weber pela improcedência.....	50
3.4.3. Voto-vista de Dias Toffoli pela procedência parcial.....	51
3.4.4. Resultado e composição.....	52
3.5. Sessões de julgamento.....	52
4- UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO INSTITUTO JURÍDICO <i>AMICUS CURIAE</i> NO JULGAMENTO DA ADI 3239-DF ...	55
4.1. A relevância social e jurídica do caso	55
4.1.1. A ADI 3239-DF e a relevância da participação popular	55
4.1.2. O conceito jurídico de <i>Amicus curiae</i>	59
4.1.3. O reconhecimento do instituto do <i>Amicus curiae</i> no ordenamento brasileiro.....	62

4.2. Dos <i>amicus curiae</i> envolvidos no julgamento da ADI 3239-DF.....	64
4.2.1. Da descrição dos argumentos favoráveis e desfavoráveis pelos <i>Amicus curiae</i> no julgamento da ADI-3239-DF	64
4.2.2. Análise e dos dados dos <i>Amicus curiae</i> nos autos da ADI 3.239/2004-DF	68
4.2.3. A importância da participação das comunidades tradicionais e os impactos na decisão final no julgamento da ADI 3239/2004-DF	71
5- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS.....	78

1- INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representou um marco legislativo na afirmação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais no Brasil, especialmente ao reconhecer, em seu artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos (Brasil, 1988). A referida previsão constitucional, no entanto, não se traduziu automaticamente em segurança jurídica e efetividade dos direitos, sendo constantemente tensionada por interesses econômicos e disputas político-institucionais. Em meio a essas disputas, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239/DF, proposta em 2004, com o intuito de questionar a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, norma infralegal que regulamenta o processo de reconhecimento, delimitação e titulação das terras quilombolas. O julgamento final (trânsito em julgado) ocorreu em 08 de fevereiro de 2018, quando o STF concluiu o julgamento em Plenário e, por maioria, declarou constitucional o decreto (julgou a ação improcedente).

No contexto dessa ação constitucional, emerge de forma relevante a figura do *amicus curiae*, instrumento processual que permite a participação de entidades e especialistas como colaboradores da jurisdição constitucional. Mais do que um mero auxiliar técnico, o *amicus curiae* cumpre a função de inserir no processo elementos sociais, históricos e culturais que extrapolam os limites formais do direito positivo, promovendo uma leitura mais plural e democrática das demandas em pauta. No caso da ADI 3239/DF, essa atuação torna-se importante diante da complexidade e da sensibilidade envolvidas na temática dos direitos territoriais quilombolas, uma vez que estes se relacionam diretamente com a identidade, os modos de vida e a resistência histórica de populações que enfrentam séculos de exclusão e invisibilidade institucional.

A análise da atuação dos *amici curiae* no julgamento da ADI 3239/DF permite compreender o embate jurídico em torno do Decreto n. 4.887/2003, assim como a forma como o Judiciário brasileiro tem sido desafiado a considerar perspectivas mais amplas, que incluam os direitos fundamentais de grupos historicamente marginalizados. Em um cenário de intensa pressão por parte de setores como o agronegócio e o capital fundiário, que frequentemente veem os territórios quilombolas como obstáculos ao desenvolvimento econômico, a presença de *amici curiae* contribui

para contrabalançar o debate, promovendo o acesso à justiça e fortalecendo a função contramajoritária do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, a presente pesquisa propôs-se a investigar de que maneira ocorreu a participação dos *amici curiae* no julgamento da ADI 3239/DF e qual foi o impacto efetivo dessa atuação na consolidação e proteção dos direitos territoriais das comunidades quilombolas. Partiu-se da hipótese de que a atuação desses sujeitos processuais contribuiu significativamente para a efetivação de uma justiça mais sensível às realidades sociais e culturais envolvidas, conferindo visibilidade à pluralidade de vozes e ao caráter coletivo do direito ao território. Tratou-se, portanto, de um estudo que dialogou com os campos do direito constitucional, dos direitos humanos e das lutas territoriais, tendo como foco central o papel transformador do *amicus curiae* na concretização dos direitos previstos na Constituição de 1988 e nos tratados internacionais, como a Convenção n. 169 da OIT.

O objetivo geral deste estudo foi compreender, através da ADI 3239/DF, o contexto que norteia o cenário de disputas jurídicas envolvendo os direitos territoriais das Comunidades Tradicionais e o papel do *Amicus curiae* na garantia da efetivação desses direitos e do acesso à justiça. Para o alcance do objetivo geral, foram elencados os seguintes objetivos específicos: analisar a construção teórica dos direitos territoriais no Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da Convenção 169 da OIT, em relação a efetivação desses direitos examinar quais as justificativas na propositura da ADI 3239-DF bem como os argumentos que mais se repetem na votação e ainda se levam em conta os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais promovendo o acesso à justiça; e verificar se e como a participação do *Amicus curiae* no julgamento das decisões de grande relevância social influencia na decisão e qual o seu impacto na votação da ADI 3239-DF.

Metodologicamente, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de cunho exploratório e descritivo, fundamentada em estudo bibliográfico e documental. O objetivo foi analisar, a partir da ADI 3239/DF, os desafios e os caminhos jurídicos percorridos na proteção dos direitos territoriais quilombolas, com especial atenção à atuação dos *amici curiae* como instrumentos de participação democrática no controle concentrado de constitucionalidade. Para tanto, foram examinadas fontes primárias, como os documentos oficiais do acervo do Supremo Tribunal Federal relacionados à tramitação da ADI em questão, e fontes secundárias, como doutrinas, artigos científicos, teses, dissertações e outros materiais que discutem os direitos territoriais

dos povos e comunidades tradicionais, o papel do *amicus curiae* e a efetividade do Decreto n. 4.887/2003.

A pesquisa inseriu-se na perspectiva jurídico-sociológica, conforme classificada por Gustin e Dias (2013), uma vez que buscou compreender o fenômeno jurídico no contexto de suas relações com os campos político, social, cultural e antropológico, analisando a eficácia e efetividade das normas diante das demandas reais das comunidades quilombolas. A preocupação central residiu não apenas na norma em si, mas na realização concreta dos objetivos propostos pelo ordenamento jurídico, sobretudo no que se refere à justiça social e à preservação dos direitos fundamentais de povos historicamente marginalizados.

Foram utilizadas duas técnicas de investigação científica descritas por Marconi e Lakatos (2020): a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. A primeira baseou-se na análise de documentos oficiais, especialmente aqueles disponibilizados pelo STF, os quais constituíram fontes primárias capazes de revelar, com maior profundidade, o desenvolvimento jurídico e institucional da controvérsia envolvendo os territórios quilombolas. Já a pesquisa bibliográfica, voltada para o levantamento de fontes secundárias, permitiu o contato direto com a produção acadêmica existente sobre o tema, ampliando a compreensão teórica e crítica acerca das disputas jurídicas e sociais analisadas. Dessa forma, o estudo buscou contribuir para a reflexão sobre a relação entre direito e sociedade, explorando a tensão entre a norma jurídica e sua concretização prática na proteção dos direitos das comunidades quilombolas.

O trabalho está organizado em três capítulos. O Capítulo 1 trata da trajetória histórica dos direitos territoriais quilombolas, discutindo desde a formação territorial brasileira e o acesso à terra por remanescentes de quilombos, até a positivação desses direitos na Constituição de 1988 e em tratados internacionais como a Convenção 169 da OIT. Também são abordadas as divergências conceituais acerca da propriedade coletiva e os entraves na aplicação do Decreto n. 4.887/2003.

O Capítulo 2 apresenta uma análise do controle de constitucionalidade no Brasil, com ênfase na ADI 3239-DF, contextualizando o modelo concentrado de controle e a relevância das ações diretas de inconstitucionalidade para a proteção dos direitos fundamentais de povos e comunidades tradicionais.

Já o Capítulo 3 realiza uma análise da influência da participação popular por meio do instituto jurídico do *amicus curiae*, destacando sua importância no julgamento

da ADI 3239-DF, os sujeitos envolvidos, os argumentos apresentados e os impactos dessa participação na decisão judicial e na consolidação dos direitos quilombolas.

2 - TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS

O objetivo deste capítulo é apresentar o percurso histórico que fundamenta a luta pelos direitos territoriais das comunidades quilombolas no Brasil. Parte-se da análise da formação territorial brasileira e do acesso à terra por remanescentes de quilombos, avançando até a positivação desses direitos na Constituição Federal de 1988 e em tratados internacionais, como a Convenção n. 169 da OIT. Também são discutidas as divergências conceituais acerca da propriedade coletiva e os entraves enfrentados na aplicação do Decreto n. 4.887/2003, evidenciando os desafios à efetivação da justiça social e à proteção das comunidades tradicionais.

2.1. Formação territorial brasileira e o acesso à terra aos remanescentes de quilombos

A formação territorial brasileira teve origem em um modelo agrário concentrador, estruturado nas capitanias hereditárias e sesmarias, que privilegiava uma elite agrária e excluía a população escravizada do acesso à terra. Nesse contexto, os quilombos surgiram como espaços de resistência coletiva, assegurando não apenas a sobrevivência material, mas também a preservação cultural e identitária de comunidades negras diante da ordem colonial e escravista (Águas, 2012).

Historicamente, a formação territorial brasileira foi marcada por um processo excludente, concentrador de terras e baseado na mercantilização fundiária. Essa estrutura fundiária desigual atravessa os séculos e impacta especialmente os povos e comunidades tradicionais, entre eles os remanescentes de quilombos, cujos direitos territoriais seguem sendo objeto de lutas e omissões estatais.

Um marco decisivo dessa exclusão ocorreu com a promulgação da Lei de Terras de 1850. A promulgação da Lei de Terras (Lei n. 601/1850) marcou uma inflexão decisiva na estrutura fundiária brasileira ao restringir o acesso à terra às formas de compra e venda, impedindo a aquisição de terras devolutas por meio de outros títulos ou simples ocupação. O artigo 1º da referida norma é explícito ao dispor que: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (Brasil, 1850). Essa limitação legal excluiu amplos segmentos da população, sobretudo os ex escravizados e comunidades quilombolas em formação, do direito formal de acesso à terra, consolidando um processo histórico de

marginalização territorial que ainda reverbera no contexto contemporâneo. A referida medida impediu que a população negra liberta pudesse ter acesso legal às terras, consolidando a concentração fundiária e reforçando a marginalização social no período pré-abolição (Águas, 2012).

Com a Abolição da Escravidão em 1888, não houve qualquer política pública de redistribuição de terras ou de inclusão socioeconômica dos ex escravizados. Grande parte da população negra foi expulsa do espaço agrário e obrigada a migrar para as cidades, onde se inseriu em condições precárias de habitação e trabalho, dando origem a periferias e favelas. Essa exclusão estrutural permaneceu ao longo do século XX, intensificada pela modernização agrícola e pela expansão urbana excludente (Águas, 2012).

A pobreza no meio rural brasileiro, conforme argumenta Mello (2018a), apresenta dinâmicas específicas e vulnerabilidades próprias que demandam políticas públicas direcionadas e estruturadas. A lentidão na superação das desigualdades não se traduz em impossibilidade de avanço, mas exige planejamento e ação estatal focada na melhoria das condições de vida dessa população. Nesse sentido, a implementação de programas como o Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, que articularam a transferência de renda com serviços de assistência técnica e inclusão produtiva (Campello; Falcão; Costa, 2014), trouxeram avanços importantes, especialmente quando voltados às comunidades tradicionais e agricultores familiares.

Por outro lado, ao tratar especificamente das comunidades quilombolas, Mello (2018b) destaca que a política de promoção da igualdade racial é um instrumento essencial para o fortalecimento do desenvolvimento local. A autora enfatiza que as ações voltadas à valorização cultural e à inclusão social dessas comunidades contribuem para reduzir desigualdades históricas e reforçar o protagonismo das populações quilombolas nos processos de gestão territorial e política.

O reconhecimento dos territórios tradicionais é importante, visto que eles são o espaço material de reprodução cultural, econômica e social dos povos que neles vivem (Brasil, 2009). A atuação de agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e a construção de políticas voltadas para o acesso à terra, aos recursos naturais e à infraestrutura são fundamentais para garantir a autonomia sociopolítica e econômica desses grupos.

Contudo, os dados indicam que ainda persiste uma situação grave de vulnerabilidade social no meio rural. Segundo Mendonça, Procópio e Corrêa (2019),

cerca de um quarto da população rural brasileira vive em situação de extrema pobreza, o que representa uma vulnerabilidade cinco vezes maior do que no meio urbano. Essa desigualdade atinge de forma mais severa populações negras, comunidades quilombolas e povos indígenas, muitas vezes invisibilizados pelas políticas estatais.

Apenas no processo de redemocratização, nas décadas de 1970 e 1980, a mobilização de movimentos negros organizados e de intelectuais passou a pautar de forma incisiva os direitos territoriais quilombolas. Grupos como o Instituto de Pesquisas das Culturas Negras (IPCN), o Grupo de Trabalho André Rebouças (GTAR) e o Centro de Estudos Brasil-África (CEBA) tiveram papel fundamental na denúncia da exclusão histórica e na reivindicação de novos direitos coletivos. Esse movimento influenciou diretamente a Constituinte de 1987-1988, culminando na positivação do artigo 68 do ADCT, que reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos (Martins; Ioruba; Gomes, 2015).

O Estado brasileiro só começou a reconhecer formalmente os povos e comunidades tradicionais como sujeitos de direito nas décadas de 1980 e 1990, a partir da pressão de movimentos sociais organizados (Carneiro; Santos, 2016). Antes disso, tais populações eram vistas como entraves ao desenvolvimento, por manterem relações comunitárias e respeitadas com a terra.

A luta dos movimentos negros organizados ganhou força no período da redemocratização e influenciou diretamente a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP), órgão estatal com o objetivo de promover os valores culturais, sociais e históricos da população negra (Xavier, 2018). A partir da ação política e institucional da FCP, passou-se a reconhecer oficialmente as comunidades remanescentes de quilombos, estabelecendo diretrizes para certificação e para políticas de titulação territorial.

A certificação, conforme estabelecido pelo Decreto n. 4.887/2003, é fundamentada no direito à autoatribuição. Além de reconhecer as comunidades que se declaram quilombolas, a Fundação proporciona um caminho para que estas comunidades reafirmem sua identidade, território, história e direitos. De acordo com informações oficiais da Fundação Cultural Palmares, até 14 de abril de 2025, haviam sido emitidas 3.158 certidões de autorreconhecimento (Brasil, 2025).

Apesar desses avanços, observa-se que o número de comunidades certificadas ainda está distante das estimativas nacionais. Projeções indicam que o Brasil possui cerca de 6 mil comunidades quilombolas, muitas das quais ainda não

submeteram seus processos de certificação à Fundação Palmares (Brasil, 2024). Essa discrepância reforça a importância da ampliação das políticas públicas voltadas à titulação e ao reconhecimento efetivo desses territórios tradicionais.

Nesse sentido, conclui-se, que os territórios quilombolas não devem ser interpretado tão somente como espaços geograficamente físico, mas sim como um espaço que retrata um valor social e simbólico, que alcança dimensões tanto, políticas, culturais e ambientais, que são indissociáveis às identidades desses povos e de suas formas de vida. Dessa forma, não há como não pensar o acesso à terra para comunidades quilombolas excluindo-se o direito histórico e coletivo, pois necessariamente exige-se abordagens que se interligam-se, contenha a participação do público em questão e que leve em consideração as suas diversidades.

Compreender essa trajetória histórica do acesso à terra e da formação dos territórios quilombolas é relevante para analisar os entraves atuais na titulação e para identificar os mecanismos jurídico-políticos que contribuem ou dificultam a efetivação dos direitos constitucionais dessas comunidades.

2.2. Discussões acerca do conceito de remanescentes de quilombo/comunidades quilombolas

A compreensão sobre o que são comunidades quilombolas e quem são seus remanescentes passou por um processo de ressignificação histórica, política e jurídica ao longo dos anos. Inicialmente associados a espaços de fuga e resistência à escravidão, os quilombos foram por muito tempo marginalizados como fenômenos do passado, resquícios arqueológicos ou agrupamentos rebeldes. Ainda no período colonial, o Conselho Ultramarino, instância responsável pela governação das conquistas portuguesas, desempenhou papel central na normatização do espaço colonial e na administração das populações negras. Em 1740, consolidou-se a definição oficial de quilombo como “[...] toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (Schmitt; Turatti; Carvalho, 2002). Essa formulação resulta de uma cultura jurídica patrimonialista e conservadora, visto que reduzia o quilombo a um fenômeno marginal e reforçava sua marginalização como ameaça à ordem (Águas, 2012).

Essa visão conservadora também aparece na obra de Gilberto Freyre, que, em *Sobrados e Mucambos*, apresenta os quilombos como fenômenos derivados da fuga

de escravizados, mas os insere dentro de uma narrativa civilizatória. Para o autor, escravos fugidos teriam desempenhado papel de difusores da língua portuguesa e da religião católica entre os indígenas, antes mesmo da atuação de missionários brancos (Freyre, 2015). Embora reconheça a contribuição africana para a formação da sociedade brasileira, Freyre enquadra o quilombo em uma perspectiva subordinada ao projeto colonizador, esvaziando sua dimensão de resistência autônoma.

Entretanto, com a Constituição de 1988 e as mobilizações dos movimentos negros organizados, surgiu uma nova concepção, centrada na ideia de identidade coletiva, territorialidade e ancestralidade cultural.

Esse embate conceitual se atualizou no julgamento da ADI 3239/DF. Na petição inicial, o PFL/DEM questionou a abrangência do termo “remanescente de quilombo”, alegando que o Decreto n. 4.887/2003 teria extrapolado o art. 68 do ADCT ao adotar a autoatribuição identitária como critério de reconhecimento. Alguns *amici curiae* contrários, como a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), a CNI e a Sociedade Rural Brasileira, reforçaram esse posicionamento, sustentando que a definição cultural e coletiva de quilombo comprometeria a segurança jurídica e ameaçaria o direito de propriedade privada. Tais argumentos dialogam com a tradição conservadora de restringir o conceito de quilombo, tratando-o como resíduo do passado em vez de reconhecê-lo como território vivo e dinâmico.

A ausência de uma definição normativa clara na Carta Magna levou a debates intensos sobre os critérios para identificar remanescentes de quilombos como sujeitos de direito. Nesse sentido, a Fundação Cultural Palmares (FCP), ainda na década de 1990, propôs uma definição baseada em perspectiva cultural, sem considerar integralmente a dinâmica campesina e produtiva das comunidades negras (Dalosto; Dalosto, 2018).

A compreensão sobre o que são comunidades quilombolas e quem são seus remanescentes passou por um processo de ressignificação histórica, política e jurídica ao longo dos anos. Inicialmente associados apenas a espaços de fuga e resistência à escravidão, os quilombos foram por muito tempo marginalizados como fenômenos do passado, resquícios arqueológicos ou agrupamentos rebeldes. Entretanto, com a Constituição de 1988 e as mobilizações dos movimentos negros organizados, consolidou-se uma nova concepção, centrada na identidade coletiva, na territorialidade e na ancestralidade cultural.

Para responder às demandas sociais e à necessidade de legitimidade institucional, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) elaborou um parecer conceituando o termo "remanescente de quilombo": não como um grupo homogêneo ou isolado, mas como coletividades que compartilham experiências históricas, culturais, sociais e econômicas, desenvolvendo práticas de resistência e reprodução de seus modos de vida em territórios específicos:

Remanescentes de quilombos não são resíduos arqueológicos ou grupos homogêneos e isolados, mas coletividades que, no presente, se autodefinem a partir de uma ancestralidade comum, de relações territoriais específicas e de práticas culturais próprias, que remetem à resistência à escravidão e à continuidade histórica" (Associação Brasileira de Antropologia, 1994, p. 12).

A definição supracitada rompe com as concepções restritivas herdadas do período colonial, que entendiam quilombo apenas como agrupamento de negros fugidos. Ao destacar a resistência cotidiana, a reprodução de modos de vida e a consolidação territorial, a ABA enfatiza a identidade coletiva como critério fundamental. Além disso, reafirma que não há homogeneidade ou isolamento, mas diversidade cultural e histórica, em consonância com o art. 68 do ADCT e a Convenção n. 169 da OIT.

Ademais, o referido parecer rompeu com a perspectiva reducionista que tratava os quilombos como vestígios estáticos do passado, oferecendo uma base antropológica e sociocultural que os reconhece como sujeitos de direitos coletivos vinculados à terra, à memória e à reprodução de modos de vida específicos. Como observa Arruti (2008), tal definição deslocou o debate do campo exclusivamente histórico para o campo político e identitário, sendo fundamental para os embates em torno da regulamentação do artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988 e do Decreto n. 4.887/2003.

Na mesma linha, Leite (2000) ressalta que o conceito da ABA foi decisivo para enfrentar a tentativa de restringir o reconhecimento das comunidades quilombolas apenas a critérios de descendência biológica ou a marcos históricos coloniais. Ao enfatizar a autodefinição e a dimensão cultural, o parecer forneceu respaldo jurídico e científico para o reconhecimento das comunidades como sujeitos de direitos territoriais, posicionamento que esteve no centro dos debates da ADI 3239/DF.

Com o Decreto n. 4.887/2003, houve um importante avanço: o reconhecimento da autodefinição como critério central para caracterizar os remanescentes de

quilombo. Segundo seu artigo 2º, essas comunidades são definidas como "[...] grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida" (Brasil, 2003).

Esse conceito normativo foi reiterado em diversos pareceres técnicos apresentados pelo Ministério Público Federal no âmbito da ADI 3239/DF, que enfatizaram a necessidade de compreender os quilombos como coletividades vivas, portadoras de direitos culturais e territoriais, e não como resquícios arqueológicos do passado. Nas manifestações orais na sessão de julgamento de 2012, a então vice-procuradora-geral da República, Débora Duprat, destacou que a autodefinição é um princípio consolidado no direito internacional, especialmente na Convenção n. 169 da OIT, e assegura às comunidades a legitimidade de se reconhecerem como quilombolas (Pereira, 2012).

Na mesma linha, o jurista Carlos Frederico Marés, atuando como *amicus curiae*, reforçou que a autoatribuição não é um "privilégio", mas sim a materialização de um direito coletivo historicamente negado, constituindo elemento indispensável para a concretização da igualdade material e da justiça social. Esses posicionamentos foram decisivos para contrapor a tese apresentada pelo PFL/DEM, que buscava restringir o conceito de quilombo apenas a descendentes diretos de escravos fugitivos, desconsiderando a dimensão cultural, política e identitária dessas comunidades (Souza Filho, 2012).

Esse reconhecimento representou a ruptura com a ideia de que seriam necessárias "provas documentais" de descendência direta de escravizados ou da existência histórica do quilombo original. A inversão do ônus da prova, transferindo a responsabilidade para quem contesta a autodeclaração, foi importante para ampliar o acesso ao direito de titulação territorial.

A autodefinição, no entanto, é um processo complexo e permeado por questões identitárias, simbólicas, políticas e culturais. Conforme destaca Almeida e Nascimento (2022), o termo "quilombo" foi ressignificado para abarcar uma diversidade de formas de organização social, territorial e produtiva, deixando de ser entendido apenas como local de fuga, para se tornar expressão de uma forma específica de vida coletiva, em harmonia com a natureza e com relações comunitárias baseadas na solidariedade, ancestralidade e resistência.

O critério da autodefinição, entretanto, não surgiu de forma isolada no Decreto 4.887/2003, mas encontra respaldo nos pareceres técnicos e na produção acadêmica da antropologia brasileira. A ABA, em parecer de 1994, já apontava que os remanescentes de quilombo não deveriam ser compreendidos como grupos homogêneos ou resquícios arqueológicos, mas como coletividades que se reconhecem a partir de experiências históricas, culturais e sociais compartilhadas, vinculadas a práticas de resistência e à reprodução de modos de vida próprios. Na mesma direção, Almeida (2008) desenvolve a noção de “novas territorialidades”, ressaltando que a identidade quilombola não se limita a comprovações documentais do passado, mas se atualiza continuamente na relação entre memória, ancestralidade e uso coletivo da terra. A autodefinição, portanto, constitui não apenas um critério jurídico-formal, mas sobretudo político e sociocultural, reconhecendo os quilombos como sujeitos de direitos em permanente processo de afirmação identitária e territorial.

Assim, os quilombos contemporâneos são reconhecidos como territórios vivos, de memória, cultura, religião e pertencimento. O conceito de “remanescente de quilombo” deixou de estar ancorado apenas na história da escravidão e passou a refletir a diversidade de formas de existência negra no Brasil. Tal avanço tem reflexos importantes na legislação nacional e internacional, como na Convenção 169 da OIT, que consagra o princípio da autodeclaração como relevante para a garantia dos direitos dos povos tradicionais (Brasil, 2019; Cesar, 2020).

Dessa forma, o reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombo vai muito além da certificação formal, configurando-se como um processo político de afirmação identitária e de luta por território, dignidade e direitos.

Nesse cenário, tornou-se igualmente relevante a discussão em torno do chamado marco temporal, que busca condicionar o reconhecimento das comunidades quilombolas à comprovação de sua existência em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição. Essa perspectiva, defendida por setores contrários à ampliação dos direitos territoriais, reproduz a lógica restritiva que historicamente marginalizou os quilombos, ao ignorar a continuidade cultural, social e política que caracteriza esses grupos.

Como ressaltam Sarmiento (2008) (em Parecer a pedido do MPF para a ADI 3239/DF) e Almeida (2008), a tentativa de impor um marco fixo no tempo desconsidera a própria essência da autodefinição e do direito à memória e à resistência, resultando

em um critério excludente e incompatível com a Constituição e com a Convenção n. 169 da OIT. No entanto, outras ofensivas aos direitos territoriais das comunidades tradicionais a partir da tese do marco temporal foram realizadas, como é possível vislumbrar no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC e na aprovação da Lei n. 14.701/2023.

2.3. A Constituição de 1988: garantia das identidades e territorialidades quilombolas

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação dos direitos fundamentais no Brasil, especialmente no que se refere à proteção das comunidades tradicionais e remanescentes de quilombos. O contexto de redemocratização e a proximidade do centenário da abolição da escravidão proporcionaram um cenário fértil para as mobilizações do movimento negro, que reivindicava reparações históricas e o reconhecimento do direito à terra como expressão da dignidade e da ancestralidade dos povos negros (Xavier, 2018).

Os debates constituintes em torno do artigo 68 do ADCT, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, não se deram de forma pacífica, mas resultaram da mobilização dos movimentos negros organizados, que pressionaram para o reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas como sujeitos de direitos. Entretanto, a forma como foi redigido no texto constitucional refletiu também as tensões políticas da época: deslocado para o ADCT, o dispositivo acabou sendo visto como uma norma de caráter provisório e de difícil aplicabilidade, abrindo espaço para décadas de disputas judiciais e administrativas (Neto; Santos; Vieira, 2018).

Como observam os autores, a resistência parlamentar vinculada ao latifúndio e ao direito de propriedade limitou o alcance imediato do artigo, fazendo com que a sua efetividade dependesse da regulamentação posterior pelo Decreto n. 4.887/2003 e da atuação de órgãos como a Fundação Cultural Palmares e o INCRA. Dessa forma, embora tenha representado uma conquista histórica, o artigo 68 revelou-se insuficiente, permanecendo sob constante questionamento quanto à sua eficácia e efetividade na titulação dos territórios quilombolas (Neto; Santos; Vieira, 2018).

Embora situado nos ADCT, cuja natureza é transitória, o artigo 68 assumiu caráter permanente e simbólico ao representar a primeira norma jurídica, pós-abolição, que reconhece formalmente o direito à terra dos ex-escravizados e seus descendentes. Conforme observa Fiabani (2008a), alguns parlamentares acreditavam

que a aplicação do artigo seria pontual, dada a falsa ideia de que os quilombos seriam raridades no território nacional.

No entanto, sua inclusão na Constituição incentivou a intensificação dos debates públicos e acadêmicos sobre a definição e os critérios de identificação das comunidades quilombolas.

A ausência de regulamentação específica gerou insegurança jurídica, levando a diferentes interpretações sobre quem seriam os beneficiários do artigo. Diante disso, a necessidade de definir o que caracteriza uma comunidade remanescente de quilombo tornou-se importante para a concretização do direito à propriedade coletiva garantido na Constituição. A redação do artigo 68 estimulou a construção de novos marcos legais e institucionais voltados à proteção dos territórios tradicionais, como o Decreto n. 4.887/2003, que seria objeto de controvérsias jurídicas posteriores, inclusive na ADI 3239-DF.

O reconhecimento constitucional das territorialidades quilombolas deve, portanto, ser compreendido como resultado direto da luta histórica de resistência da população negra no Brasil. Tal reconhecimento jurídico representa uma conquista normativa, assim como um instrumento de reparação histórica, cultural e política para milhares de comunidades que mantêm vivas suas tradições, memórias e modos de vida.

2.3.1. Art. 231 da CF/88

O artigo 231¹ da Constituição Federal de 1988 constitui um marco no reconhecimento dos direitos territoriais indígenas ao afirmar seus direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas, isto é, direitos anteriores à própria formação do Estado brasileiro. O dispositivo assegura a posse permanente, o usufruto exclusivo das riquezas naturais, a inalienabilidade e a imprescritibilidade dessas áreas, além de vedar a remoção dos povos, salvo em hipóteses excepcionais previstas em lei. (CF/88, art. 231, §§ 1º a 6º). A demarcação então, tão somente reconhece uma situação que já existe, não criando, portanto, o direito.

Embora o dispositivo se refira nominalmente aos povos indígenas, sua lógica de proteção coletiva e de reconhecimento da relação intrínseca entre território, cultura

¹ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (Brasil, 1988).

e identidade contribui para fundamentar juridicamente a defesa dos territórios quilombolas. Como argumenta Arruti (2008), a Constituição de 1988 inaugura um novo paradigma ao reconhecer que determinados grupos étnicos historicamente marginalizados detêm formas próprias de organização social e de vínculo territorial. Nesse sentido, a autodefinição das comunidades, posteriormente consagrada no Decreto n. 4.887/2003, espelha o reconhecimento dado pelo art. 231 às formas tradicionais de ocupação da terra.

A doutrina enfatiza ainda que, tanto no caso indígena quanto quilombola, trata-se de direitos coletivos e fundamentais, não redutíveis a direitos individuais dos membros do grupo. Leite (2000) observa que o reconhecimento constitucional rompe com a visão privatista da propriedade e afirma a territorialidade como um bem jurídico coletivo, imprescindível para a reprodução física, social e cultural dessas comunidades. Por outro lado, a prática mostra entraves significativos: Neto, Santos e Vieira (2018) evidenciam a morosidade e as falhas administrativas no processo de titulação dos quilombos em Alagoas, revelando a distância entre o texto constitucional e sua efetividade.

Assim, a leitura conjunta do art. 231 da CF/88 e do art. 68 do ADCT demonstra que ambos os dispositivos se inserem no movimento de reparação histórica e de afirmação dos direitos fundamentais de povos e comunidades tradicionais, ainda que em planos distintos: enquanto o primeiro reconhece os direitos originários dos indígenas, o segundo estabelece a propriedade definitiva das terras quilombolas. Ambos, contudo, apontam para a superação do modelo assimilacionista e para a consolidação de uma ordem constitucional pluralista e multicultural (Arruti, 2008; Leite, 2000).

2.3.2. O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

O artigo 68 do ADCT dispõe 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” (Brasil, 1988). Trata-se de um dispositivo de redação curta e objetiva, mas de enorme densidade normativa, pois pela primeira vez na história constitucional brasileira reconheceu formalmente às comunidades quilombolas o direito de propriedade sobre as terras tradicionalmente ocupadas.

A opção por incluir esse dispositivo no ADCT decorreu do intenso embate político na Assembleia Constituinte de 1987-1988. Os movimentos sociais negros, em especial o Movimento Negro Unificado (MNU), pressionaram pela inclusão de uma cláusula que assegurasse o direito territorial quilombola, mas a resistência de setores conservadores vinculados ao latifúndio resultou em sua inserção entre as disposições transitórias, como se fosse uma norma de caráter provisório e secundário (Neto; Santos; Vieira, 2018). Essa escolha reflete a tensão entre avanço e contenção: ao mesmo tempo em que abriu espaço inédito para a luta quilombola, buscou limitar sua eficácia prática, postergando sua regulamentação.

A doutrina tem enfatizado o caráter reparatório e constitucionalmente inovador do artigo. Fiabani (2008b) destaca que o art. 68 constitui uma medida de justiça histórica, ainda que tardia, na tentativa de reparar séculos de expropriação e marginalização sofrida pelos descendentes de africanos escravizados. Para Arruti (2008), o dispositivo representou um deslocamento conceitual: de quilombo como “resíduo do passado” para quilombo como categoria política e jurídica contemporânea, vinculada à identidade, à ancestralidade e ao direito coletivo ao território. Já Leite (2000) ressalta que a simplicidade da redação foi, paradoxalmente, sua força e sua fraqueza: ao mesmo tempo em que conferiu um reconhecimento amplo, deixou em aberto os critérios de aplicação, gerando insegurança jurídica e espaço para disputas posteriores.

A ausência de regulamentação imediata dificultou a implementação do art. 68, criando um vácuo normativo que só começou a ser preenchido com o Decreto n. 4.887/2003, que estabeleceu o procedimento administrativo de identificação, delimitação e titulação das terras quilombolas. Ainda assim, sua positivação constitucional foi um marco, pois ofereceu lastro jurídico e político para a mobilização de comunidades quilombolas e de organizações sociais, além de fornecer fundamento direto para a atuação de órgãos como a Fundação Cultural Palmares e o INCRA. Em diálogo com o art. 231 da CF/88, o art. 68 do ADCT reforça a constitucionalização da territorialidade coletiva, consolidando a compreensão de que a terra, para povos e comunidades tradicionais, é elemento indissociável de identidade, cultura e sobrevivência.

A discussão em torno do marco temporal também se conecta diretamente ao debate sobre a efetividade do art. 68 do ADCT. Esse critério defendia que povos e comunidades tradicionais só poderiam reivindicar direitos territoriais sobre as terras

que estivessem em sua posse na data da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988). Sendo fortemente impulsionada por setores ruralistas, objetivava a restrição do direito constitucional previsto, deixando de lado os processos históricos de expulsão, violência e ainda de remoção forçada que deixou marcas nas comunidades quilombolas e povos originários.

O STF, ao julgar a tese do marco temporal em 2023, declarou sua inconstitucionalidade, reconhecendo que ela viola o caráter originário dos direitos territoriais e desconsidera a proteção constitucional às comunidades que foram impedidas de permanecer em seus territórios por fatores de violência estrutural. Apesar disso, em 2023 o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 14.701/2023, que tentou reinstaurar o marco temporal em nível legislativo, reacendendo os conflitos entre a proteção constitucional dos povos e comunidades tradicionais e os interesses econômicos vinculados ao agronegócio e à exploração fundiária (Brasil, 2023). Esse embate demonstra que, embora o art. 68 do ADCT tenha inaugurado juridicamente o direito às terras quilombolas, sua plena eficácia continua condicionada a disputas políticas, jurídicas e sociais que se atualizam no presente.

2.4. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho

A Convenção n. 169 da OIT, adotada em 1989 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 5.051/2004, constitui um dos principais instrumentos jurídicos internacionais de proteção aos povos indígenas e tribais. Seu caráter vinculante reforça a obrigatoriedade de os Estados signatários adequarem suas legislações internas, garantindo o respeito às especificidades culturais, históricas e territoriais desses povos.

O artigo 1º da Convenção estabelece que:

- a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
- b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas (Brasil, 2019).

O referido dispositivo rompe com concepções reducionistas e encontra paralelo na definição de remanescentes de quilombos prevista no Decreto n. 4.887/2003,

fortalecendo o critério da autoatribuição como legítimo para o reconhecimento jurídico dessas comunidades.

Além disso, o artigo 6º prevê o direito à consulta prévia, livre e informada, exigindo que os governos consultem os povos interessados sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetá-los diretamente. Complementado pelo artigo 7º, que assegura o direito de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento, esse princípio se tornou um dos mais debatidos na aplicação da Convenção no Brasil. Como demonstra Figueroa (2009), a consulta prévia foi constantemente descumprida pelo Estado brasileiro, levando organizações indígenas e quilombolas a apresentarem relatórios alternativos à OIT denunciando a falta de observância desse dever.

No campo específico dos direitos territoriais, os artigos 13 a 15 são centrais. O art. 13 reconhece a dimensão espiritual e cultural da relação com a terra, superando uma visão meramente patrimonialista. O art. 14 assegura o direito à propriedade e à posse das terras tradicionalmente ocupadas, impondo ao Estado a obrigação de adotar medidas eficazes de demarcação e titulação. Já o art. 15 garante a participação nos benefícios da exploração dos recursos naturais, reafirmando a centralidade da gestão comunitária sobre bens comuns. Tais dispositivos têm servido como fundamento para decisões do Supremo Tribunal Federal que reforçam a proteção territorial, como no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, e oferecem parâmetros para a defesa dos territórios quilombolas em processos de titulação.

Por fim, o artigo 16 proíbe a remoção forçada dos povos de suas terras, salvo em casos excepcionais, mediante consulta e garantias de indenização e reassentamento. Essa previsão dialoga com a realidade brasileira, marcada por conflitos fundiários que afetam tanto indígenas quanto quilombolas, reforçando o dever do Estado de garantir segurança e permanência territorial.

Como enfatiza Figueroa (2009), a ratificação da Convenção pelo Brasil representou não apenas um compromisso internacional, mas também um parâmetro interpretativo interno: a partir dela, a consulta prévia, a autodefinição e o reconhecimento dos direitos territoriais passaram a integrar o repertório jurídico utilizado em políticas públicas, decisões judiciais e na mobilização social. Desse modo, a Convenção n. 169 atua como elo entre o direito internacional e o direito constitucional brasileiro, oferecendo suporte para a efetivação dos direitos previstos

no art. 68 do ADCT e fortalecendo a luta quilombola por reconhecimento e titulação de seus territórios.

Com o objetivo de sistematizar os dispositivos mais relevantes da Convenção n. 169 da OIT e de evidenciar sua repercussão prática no ordenamento jurídico brasileiro, apresenta-se a seguir um quadro-resumo (Quadro 1). Nele estão destacados os principais artigos da Convenção que dialogam diretamente com a proteção dos direitos territoriais de povos indígenas e comunidades quilombolas, bem como suas implicações para a interpretação constitucional e para a atuação do Estado brasileiro na efetivação desses direitos.

Quadro 1 – Principais artigos da Convenção 169 da OIT e seus reflexos no Brasil

Artigo	Conteúdo central	Aplicação/impacto no Brasil
Art. 1º	Reconhecimento dos povos indígenas e tribais, com base na autodefinição.	Base para legitimar a autoatribuição identitária no Decreto n. 4.887/2003 e nas decisões do STF sobre quilombos.
Arts. 6º e 7º	Direito à consulta prévia, livre e informada e definição de prioridades de desenvolvimento.	Questionado em casos como Raposa Serra do Sol e em relatórios alternativos de indígenas e quilombolas à OIT denunciando ausência de consulta.
Arts. 13 a 15	Direito à posse e à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas; participação nos benefícios da exploração de recursos naturais.	Fundamenta ações de demarcação e titulação; serve de parâmetro em julgamentos do STF e na defesa de territórios quilombolas.
Art. 16	Proibição da remoção forçada, salvo exceções com consulta e indenização.	Dialoga com conflitos fundiários que atingem indígenas e quilombolas, reforçando a obrigação estatal de garantir segurança territorial.

Fonte: Brasil (2004); Figueroa (2009).

Dessa forma, observa-se que a Convenção n. 169 da OIT não se limita a um marco normativo internacional, mas constitui um instrumento vivo de interpretação e aplicação dos direitos territoriais no Brasil. Ao articular autodefinição, consulta prévia, proteção da terra e proibição de remoções forçadas, a Convenção fornece parâmetros objetivos para a atuação estatal e para o controle jurisdicional, servindo como referência obrigatória nos debates sobre a efetivação do art. 68 do ADCT e na consolidação das lutas territoriais de povos indígenas e quilombolas.

Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT não apenas reforça a necessidade de consulta e participação das comunidades tradicionais, mas também legitima uma concepção diferenciada de propriedade, que se afasta da lógica individualista e

privatista predominante no direito moderno. Ao reconhecer a centralidade da terra para a reprodução cultural e social desses grupos, a norma internacional aproxima-se da ideia de propriedade coletiva presente nas comunidades quilombolas, marcada por práticas de solidariedade, ancestralidade e uso comum do território. Essa perspectiva desafia os limites do modelo jurídico tradicional e aponta para a necessidade de consolidar instrumentos normativos e institucionais capazes de respeitar e valorizar formas próprias de existência e de relação com a terra, condição para a efetivação dos direitos territoriais quilombolas.

À luz do princípio da autoidentificação consagrado pela Convenção n. 169 da OIT, o Estado brasileiro editou norma específica para operacionalizar o art. 68 do ADCT. É nesse contexto que se insere o Decreto n. 4.887/2003.

2.5. O Decreto n. 4.887/2003: avanços normativos e limites práticos na titulação de territórios quilombolas

O Decreto n. 4.887/2003 foi editado para regulamentar o artigo 68 do ADCT, estabelecendo um marco jurídico no procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas. Seu principal avanço consistiu em adotar a autodefinição como critério central para caracterizar as comunidades, além de transferir ao INCRA a competência pela regularização fundiária.

Essa inovação representou uma ruptura com o paradigma anterior, no qual recaía sobre as comunidades o ônus de comprovar documentalmente sua origem vinculada a ex-escravizados. Ao inverter essa lógica, o Decreto transformou em dever estatal reconhecer a legitimidade da autodeclaração quilombola e proceder à titulação dos territórios de acordo com sua organização social, cultural e produtiva.

O art. 2º estabelece que

consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Brasil, 2003).

Esse dispositivo foi alvo de questionamentos na ADI 3239/DF, pois setores contrários alegavam que a adoção da autodefinição seria ampla demais, ao passo que

os defensores sustentaram tratar-se de um direito cultural consolidado pela Convenção n. 169 da OIT.

No mesmo sentido, o art. 3º atribui ao INCRA a competência para “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos” (Brasil, 2003). A crítica central era de que o Decreto teria extrapolado os limites regulamentares, conferindo poderes excessivos ao Executivo. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a norma apenas regulamenta o art. 68 do ADCT, não havendo afronta à Constituição.

Ademais, art. 13 dispõe que “a titulação será feita em nome da associação legalmente constituída, composta pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, que representará, ativa e passivamente, os interesses do grupo étnico-racial” (Brasil, 2003). Embora tenha sido criticado por supostamente limitar a autonomia interna das comunidades, esse dispositivo é interpretado como uma forma de proteção coletiva, assegurando a unidade da posse e evitando a fragmentação do território. Trata-se, portanto, de um marco normativo que alinhou a legislação interna a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção n. 169 da OIT.

Contudo, a aplicação prática do Decreto logo enfrentou resistências. Uma das principais limitações decorreu do entendimento restritivo de que a contribuição negra à formação do Brasil se limitaria aos espaços físicos dos antigos quilombos. Essa leitura reducionista restringiu a interpretação do Decreto à mera regularização fundiária, desconsiderando as dimensões culturais, identitárias e históricas dos territórios quilombolas.

A divisão institucional também trouxe dificuldades. O INCRA foi incumbido das etapas administrativas de regularização, enquanto a Fundação Cultural Palmares (FCP) ficou responsável pela certificação das comunidades. Essa fragmentação gerou sobreposição de competências, morosidade e insegurança jurídica, além de abrir espaço para conflitos interpretativos (Sales; Porto; Hora, 2025).

Como apontam Sales, Porto e Hora (2025), há uma divergência significativa entre INCRA, FCP e IPHAN quanto à desapropriação de terras e à tutela patrimonial dos territórios. Essas tensões expõem um silenciamento institucional, em que a ausência de diálogo coordenado entre órgãos públicos fragiliza as políticas destinadas às comunidades.

O estudo de caso do Quilombo Saracura exemplifica bem esses desafios. As dificuldades em articular políticas de reconhecimento territorial com a proteção do patrimônio cultural mostram como a falta de sinergia institucional compromete a efetividade do Decreto. A ausência de novas demandas, somada à baixa mobilização da sociedade civil em determinados contextos, contribui para o enfraquecimento da política de titulação (Sales; Porto; Hora, 2025).

Além disso, como destacam Dalosto e Dalosto (2018), a morosidade administrativa, os cortes orçamentários, a pressão de setores econômicos e a judicialização sistemática das ações de titulação são obstáculos recorrentes. O número reduzido de títulos emitidos desde 2003 evidencia a incapacidade estatal de responder adequadamente às demandas quilombolas.

Outro fator de insegurança foi a tramitação da ADI 3239/DF, proposta pelo PFL/DEM, que questionou a constitucionalidade do Decreto. Ainda que o Supremo Tribunal Federal, em 2018, tenha confirmado sua validade, o processo reforçou a percepção de instabilidade normativa e política, alimentando resistências no âmbito administrativo.

Essa conjuntura demonstra que, apesar de seu potencial transformador, o Decreto n. 4.887/2003 esbarra na hegemonia de uma concepção liberal de propriedade, enraizada no ordenamento jurídico brasileiro desde o período colonial. O modelo privatista, que concebe a terra como direito individual absoluto, dificulta a consolidação da propriedade coletiva quilombola como forma legítima de organização territorial.

É nesse ponto que se torna relevante articular a discussão do Decreto com o debate teórico sobre propriedade coletiva. Como destaca Tonucci (2022), o senso comum ainda associa “propriedade” quase exclusivamente à esfera privada ou pública estatal, obscurecendo a existência de formas coletivas de posse e uso. Essa visão simplificada contribui para reduzir a legitimidade de regimes como o quilombola.

Pilati (2005) reforça que bens coletivos, como meio ambiente, saúde e território, não pertencem nem ao Estado nem a particulares, mas à sociedade como um todo. Ao aplicar essa lógica às comunidades quilombolas, percebe-se que a terra é compreendida como bem comum, cuja tutela deve ser garantida pelo reconhecimento de normas internas de uso e pela solidariedade comunitária.

Oliveira (2008), por sua vez, critica a ausência da propriedade coletiva na classificação do Código Civil. Para o autor, a redução da categoria de propriedade a

“pública” e “privada” invisibiliza formas coletivas que possuem importância histórica e social, como as que estruturam a vida quilombola. Essa crítica evidencia que o Decreto n. 4.887/2003 só terá plena eficácia se for interpretado à luz da pluralidade de regimes de propriedade existentes no Brasil.

A titulação coletiva, prevista no artigo 68 do ADCT, encontra respaldo nesse arcabouço teórico. Ao reconhecer os territórios quilombolas como propriedade coletiva, o Decreto reafirma que a terra não deve ser reduzida a mercadoria, mas compreendida como espaço de memória, ancestralidade e identidade. Essa concepção amplia o debate sobre a função social da propriedade, constitucionalmente prevista no artigo 5º, XXIII, e no artigo 186 da CF.

Tonucci (2022) observa que a propriedade coletiva agrega os maiores valores da humanidade, pois dela depende a sobrevivência em qualquer parte do planeta. Essa constatação torna-se ainda mais evidente diante da resistência quilombola frente à exclusão histórica, já que a preservação de seus territórios garante não apenas subsistência material, mas também continuidade cultural.

O Decreto n. 4.887/2003, nesse sentido, vai além de uma ferramenta administrativa: ele é uma tentativa de consolidar a propriedade coletiva como categoria legítima no direito brasileiro. Contudo, sua efetividade esbarra em uma cultura jurídica que ainda privilegia a propriedade privada individual como modelo dominante.

Portanto, discutir a inaplicabilidade prática do Decreto é também questionar os limites do sistema jurídico em reconhecer regimes não individualistas de propriedade. A resistência institucional e social à sua implementação revela o peso do paradigma privatista, que insiste em marginalizar formas comunitárias de posse.

Ao mesmo tempo, o Decreto abre brechas para repensar a noção de propriedade. Como defende Pilati (2005), cabe à sociedade assumir a tutela dos bens coletivos, deslocando o debate da esfera estritamente estatal ou mercadológica para uma perspectiva comunitária. No caso quilombola, isso significa fortalecer a autonomia interna das comunidades e reconhecer seus sistemas próprios de gestão territorial.

Em síntese, o Decreto n. 4.887/2003 representa um avanço normativo importante, mas sua eficácia prática depende de superar a dicotomia público/privado e consolidar a propriedade coletiva como regime legítimo. Isso exige não apenas

ajustes institucionais e recursos orçamentários, mas também uma mudança cultural e jurídica capaz de valorizar a pluralidade de formas de relação com a terra.

Assim, ao articular a regulamentação do Decreto com os debates sobre propriedade coletiva, fica claro que o desafio não se limita à titulação de territórios. Trata-se de uma disputa paradigmática sobre como o direito brasileiro compreende a terra: como mercadoria, patrimônio individual ou como bem comum, relevante à dignidade e à sobrevivência de povos e comunidades tradicionais.

3 - QUESTIONAMENTO DOS DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3229/2003

Este capítulo examina o controle concentrado de constitucionalidade no Brasil a partir da ADI 3.239/DF, proposta contra o Decreto n. 4.887/2003, que regulamenta a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas. O caso permite observar como a jurisdição constitucional lida com direitos fundamentais coletivos, com destaque para identidade étnico-racial, territorialidade e propriedade coletiva. A ADI se tornou paradigma por reunir ampla participação institucional (AGU, PGR) e social (*amici*), além de votos que espelham três linhas decisórias: procedência, improcedência e procedência parcial.

A controvérsia gira em torno de quatro eixos: (a) formalidade do decreto (se teria invadido matéria de lei); (b) critério de autodefinição previsto no art. 2º; (c) competências administrativas (especialmente INCRA/FCP); e (d) técnicas de regularização fundiária (titulação coletiva, desapropriação e extensão territorial). Esses eixos estruturam, adiante, a análise da petição inicial, das manifestações da AGU e da PGR, dos votos dos ministros e do itinerário processual.

Do ponto de vista metodológico, o capítulo articula a narrativa processual (peças e atos do feito) com a doutrina institucional (pareceres e votos), preservando a distinção entre o que é fato processual e o que é interpretação. Assim, datas de despachos, petições e sessões vêm referidas a documentos; conceitos, chaves hermenêuticas e qualificações aparecem sempre ligados aos votos e pareceres correspondentes.

A ADI 3.239/DF é também um observatório de tempo processual no controle concentrado: entre a autuação e o desfecho, acumulam-se atos de vista, pedidos de audiência pública e sucessivas manifestações, inclusive após a proclamação do resultado, com acórdãos, embargos e trânsito em julgado. Isso afetou a previsibilidade da política pública de titulação, tema retomado nas subseções 2.4 e 2.5.

Cabe lembrar que os debates da ADI são indissociáveis do desenho constitucional dos direitos culturais (arts. 215–216) e do art. 68 do ADCT, que reconhece propriedade das terras aos remanescentes das comunidades de quilombo. Os votos vencedores explicitam essa moldura, com ênfase na aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e na compatibilidade do Decreto com a Constituição.

3.1. Objeto da ação e petição inicial

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239/DF foi proposta em 25 de fevereiro de 2004 pelo Partido da Frente Liberal (PFL, posteriormente Democratas), tendo como objeto o Decreto n. 4.887/2003, que regulamenta o art. 68 do ADCT. A petição inicial requereu a concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, com o objetivo de suspender imediatamente os efeitos do decreto, e, no mérito, pleiteou a declaração de sua inconstitucionalidade formal e material (STF, 2004).

O núcleo do pedido concentrou-se em dois eixos: a alegada inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e violação à reserva legal, e a suposta inconstitucionalidade material, por ampliação indevida do conteúdo do art. 68 do ADCT. No plano formal, sustentou-se que o Poder Executivo não poderia regulamentar diretamente o dispositivo constitucional por meio de decreto, por não haver lei intermediária a ser executada. Argumentou-se que o art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal limita os decretos ao âmbito da execução das leis, não sendo legítimo utilizá-los para criar direitos, procedimentos ou obrigações novas. Dessa forma, o Decreto n. 4.887/2003 teria extrapolado a função regulamentar, inovando na ordem jurídica e invadindo competência reservada ao Poder Legislativo (STF, 2004).

No plano material, a inicial impugnou especialmente o critério de autodefinição previsto no art. 2º do decreto, sob o argumento de que ele sujeitaria o reconhecimento das comunidades quilombolas à simples autodeclaração dos interessados, sem critérios objetivos de verificação. Essa previsão foi qualificada pelo autor como “abrangente demais e sujeita a abusos”, por permitir que qualquer grupo se autodeclarasse remanescente de quilombo sem base documental ou histórica verificável. Em reforço, a peça questionou a amplitude da expressão “terras utilizadas para a reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades quilombolas”, constante do art. 2º, §1º, do decreto, alegando que o conceito seria “excessivamente elástico e incompatível com o regime jurídico da propriedade” (STF, 2004).

Outro ponto de destaque foi a crítica à previsão de desapropriação, considerada, na ótica do autor, uma “distorção do comando constitucional”. Segundo a tese inicial, o art. 68 do ADCT teria reconhecido diretamente a propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas, não cabendo ao Executivo promover desapropriações de imóveis particulares para fins de

titulação. A desapropriação, com indenização a terceiros, seria, nessa leitura, um desvio da finalidade constitucional e um excesso de poder regulamentar.

Por trás da argumentação jurídica, observa-se a adoção de uma leitura restritiva e essencialista do conceito de quilombo, atrelando-o exclusivamente a agrupamentos de descendentes de escravizados com ocupações fixas e históricas, desconsiderando as dinâmicas territoriais, culturais e identitárias das comunidades contemporâneas. Essa compreensão ecoava um paradigma colonial de fixação territorial e se opunha às concepções antropológicas e constitucionais de “reprodução cultural e social”, que seriam posteriormente afirmadas nos votos vencedores. Essa moldura discursiva da inicial antecipou a controvérsia que viria a se manifestar nos votos sobre o chamado marco temporal, isto é, a tentativa de restringir o reconhecimento de direitos territoriais às áreas comprovadamente ocupadas na data de promulgação da Constituição de 1988.

Na petição inicial, o PFL alegou que o texto normativo reconhecia, de forma autônoma e sem respaldo em lei formal, o direito de propriedade a indivíduos e grupos que, mediante autoatribuição identitária, se declarassem como remanescentes de quilombos. O trecho do documento explicita esse entendimento, vejamos:

Na edição do Diário Oficial do dia 21 de novembro de 2003, foi publicada o Decreto n. 4.887, 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’*. Com o exposto objetivo de regulamentar diretamente dispositivo constitucional, o texto normativo ora impugnado reconhece às pessoas que, por auto-atribuição (art. 2º, *caput* e § 1º), se declararem como remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à propriedade das terras que, no período imperial, formavam os quilombos. A demarcação das áreas, antes de levar em conta critérios histórico-antropológicos, será realizada mediante a indicação dos próprios interessados (art. 2º, § 3º). Ademais, a despeito de a propriedade decorrer do texto constitucional, o Decreto determina indevidamente a realização de desapropriação pelo INCRA das áreas que supostamente estejam em domínio particular para transferi-las aos remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 13, *caput* e § 2º) (PFL, 2004, p. 2 - 3).

A principal crítica do partido, residia na compreensão de que o Decreto ao adotar a autoidentificação como critério de reconhecimento, teria criado normas novas (“*ex novo*”), em vez de apenas executar a Constituição. No trecho subsequente, o documento enfatiza que o Presidente da República teria “incurrido em autonomia ilegítima”, ao dispensar a mediação do Congresso Nacional, veja-se:

Ao pretender regulamentar diretamente, sem supedâneo em lei formal, o art. 68 do ADCT (*'O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição e de acordo com o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias'*), o Decreto n. 4.887/2003 incorreu em autonomia ilegítima. O texto constitucional dá aos decretos e regulamentos, segundo o disposto no art. 84, IV, da Constituição, a função de fiel executar as leis, conferindo-lhe, portanto, natureza de instrumento normativo secundário, que tem sua validade dependente de lei formal. 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 (PFL, 2003, p. 4).

Nessa perspectiva, o órgão defende que o Decreto regulamenta de forma ilegítima as atribuições da Administração Pública, havendo invasão da esfera legislativa.

No trâmite inicial, após a autuação, o relator, ministro Cezar Peluso, aplicou o rito abreviado do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, encaminhando o processo diretamente ao julgamento de mérito, sem análise prévia da cautelar (STF, 2004). Essa decisão indicou a relevância constitucional da matéria e o interesse em conferir celeridade à sua apreciação. Em seguida, foram requisitadas informações à Presidência da República e à Advocacia-Geral da União (AGU), que apresentou manifestação defendendo a constitucionalidade do decreto e a competência regulamentar do Executivo. Na sequência, o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria-Geral da República, ofereceu parecer pela improcedência da ação, destacando que o decreto apenas viabilizava a efetivação de um direito fundamental coletivo já previsto na Constituição (AGU, 2004; PGR, 2004).

A partir desse momento, o processo ganhou ampla repercussão social e institucional. Diversas entidades e organizações solicitaram ingresso como *amici curiae* (CNA, CNI, Instituto Pro Bono, Conectas, Instituto Socioambiental, Terra de Direitos, entre outras), evidenciando o caráter multifacetado do debate. Em 2009 e 2010, a então Vice-Procuradora-Geral da República, Débora Duprat, propôs a realização de audiência pública para ouvir representantes das comunidades quilombolas e especialistas em antropologia e direito constitucional, reconhecendo o “caráter estrutural e coletivo da controvérsia” (PGR, 2009).

Dessa forma, a petição inicial e seus desdobramentos processuais configuraram um momento de inflexão no tratamento jurídico dos direitos territoriais quilombolas, deslocando a discussão da esfera infraconstitucional para o núcleo dos direitos fundamentais e dos compromissos internacionais do Brasil em matéria de

povos e comunidades tradicionais. O que se discutia não era apenas a validade de um decreto, mas a legitimidade do próprio desenho institucional das políticas de reconhecimento e titulação coletiva. Essa amplitude explicaria a robusta resposta apresentada pela AGU e pela PGR, ambas enfatizando que o art. 68 do ADCT possui aplicabilidade imediata e natureza de direito fundamental coletivo (PGR, 2004; Weber, 2015).

Em síntese, a inicial buscou conter os efeitos do Decreto n. 4.887/2003 por duas vias complementares: (1) pela via formal, questionando a competência normativa do Executivo, e (2) pela via material, tentando reduzir o alcance do direito quilombola, ao contestar pilares como a autodefinição, a titulação coletiva e o uso da desapropriação. No entanto, essa tentativa de restrição do conteúdo constitucional revelou-se incompatível com a evolução interpretativa do Supremo Tribunal Federal, que, anos depois, afirmaria a legitimidade constitucional do decreto, a validade do critério de autodefinição e a centralidade da titulação coletiva para a efetividade dos direitos territoriais quilombolas.

3.2. Manifestação da Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União (AGU), no exercício de sua função constitucional prevista no art. 103, §3º, da Constituição Federal, apresentou, em 2004, sua manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239/DF, proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL), que questionava a validade do Decreto n. 4.887/2003. No documento encaminhado ao Supremo Tribunal Federal, a AGU defendeu o não conhecimento da ação e, no mérito, sua improcedência, argumentando que o decreto impugnado não inovou na ordem jurídica, mas apenas organizou a execução administrativa de direitos já reconhecidos constitucional e legalmente.

Logo no início, a AGU sustentou que o pedido do requerente carecia de fundamentação jurídica suficiente, por ausência do cotejo analítico exigido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para o conhecimento de ações diretas de inconstitucionalidade. Segundo o parecer, “trata-se, pois, de impugnação genérica, sem o indispensável cotejo analítico entre as normas constitucionais e as atacadas, o que inviabiliza o conhecimento da presente ação direta” (AGU, 2004, p. 2).

Para reforçar o argumento, o parecer citou precedentes do STF, como o julgado da ADI 775/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, segundo o qual a impugnação genérica é obstativa de seus exames. Dessa forma, a AGU concluiu que a ação não deveria ser

conhecida, uma vez que não havia ofensa direta à Constituição, mas apenas uma alegação de conflito entre normas infraconstitucionais

A AGU também sustentou que não havia qualquer violação ao princípio da legalidade ou à reserva de lei, uma vez que o Decreto n. 4.887/2003 decorre diretamente de leis federais pré-existentes, notadamente a Lei n. 7.668/1988, que instituiu a Fundação Cultural Palmares, e a Lei n. 9.649/1998, que organiza a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios.

A Lei federal n. 7.668, de 22 de agosto de 1988, com as alterações da Medida Provisória n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, autorizou o Poder Executivo a criar a Fundação Cultural Palmares, à qual compete 'realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras ocupadas e à correspondente titulação' (AGU, 2004, p. 4).

Do mesmo modo, a Lei n. 9.649/1998 atribui ao Ministério da Cultura a competência de acompanhar "a proteção do patrimônio histórico e cultural e a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos", conforme o art. 14, IV, "e". Assim, o parecer conclui:

Percebe-se, pois, que o Decreto n. 4.887, de 2003, retira seu fundamento de validade diretamente das normas do art. 14, IV, 'e', da Lei n. 9.649/1998, e do art. 2º, III e parágrafo único, da Lei n. 7.668/1988, e não diretamente da Constituição Federal (AGU, 2004, p. 5).

Dessa forma, a alegada violação constitucional seria, no máximo, uma "ofensa reflexa", e não direta, o que impede a apreciação em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

A AGU rebateu a principal tese do PFL, de que o decreto teria "incorrido em autonomia ilegítima", sustentando que o ato normativo não inovou na ordem jurídica, mas apenas organizou a execução administrativa do direito assegurado pelo art. 68 do ADCT.

O Decreto n. 4.887, de 2003, está no segundo grau de concretização das normas do art. 215 e do art. 216 da Constituição Federal, bem como do art. 68 do ADCT. O Decreto, por sua vez, retira seu fundamento de validade das próprias leis federais, não havendo, portanto, a tal 'autonomia legislativa' propalada pelo requerente (AGU, 2004, p. 9).

Com a Constituição Federal de 1988 e as mobilizações dos movimentos negros organizados, surgiu uma nova concepção de quilombo, centrada na ideia de identidade coletiva, territorialidade e ancestralidade cultural. O artigo 68 do ADCT

reconheceu o direito de propriedade definitiva às comunidades remanescentes de quilombos que estejam ocupando suas terras, representando um marco jurídico e político na luta pela reparação histórica.

O Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, foi editado com o objetivo de regulamentar o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, conforme previsto no art. 68 do ADCT. Contudo, tal regulamentação tornou-se objeto de questionamento constitucional pela Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239/DF, proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL), sob o argumento de que o Decreto teria extrapolado os limites da competência regulamentar do Poder Executivo.

Um dos pontos mais importantes da manifestação da AGU foi o reconhecimento de que a aplicação do art. 68 do ADCT demanda uma leitura transdisciplinar, que incorpore contribuições da antropologia para a compreensão do conceito de “remanescente das comunidades dos quilombos”.

Nessa ordem de ideias, a transdisciplinariedade do conhecimento remete a algumas aproximações de natureza antropológica para o entendimento mais preciso possível do art. 68 do ADCT, que se refere aos ‘remanescentes das comunidades dos quilombos’ (AGU, 2004, p. 11).

O parecer recorre a estudos de Eliane Cantarino O’Dwyer, Leinad Ayer de Oliveira e Alfredo Wagner Berno de Almeida, destacando que a identidade quilombola não pode ser reduzida a critérios fixos ou puramente históricos. Pelo contrário, deve considerar os “sinais diacríticos” reconhecidos pelos próprios grupos sociais, conforme as lições de Fredrik Barth.

Os laudos antropológicos, para fins da aplicação do art. 68 do ADCT, deverão opinar levando em conta somente as diferenças consideradas significativas para os membros do próprio grupo étnico, no caso, dos próprios quilombolas (AGU, 2004, p. 14).

Com base nisso, a AGU conclui que o critério da autoatribuição previsto no Decreto n. 4.887/2003 não incorre em inconstitucionalidade, pois reflete métodos antropológicos reconhecidos internacionalmente, especialmente pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil pelo Decreto n. 5.051/2004.

Outro ponto de destaque na manifestação é a defesa da compatibilidade da propriedade coletiva com o ordenamento jurídico brasileiro. A AGU invoca o jurista José Isaac Pilati, para quem o art. 68 do ADCT institui uma “propriedade especial quilombola”, voltada à preservação cultural, histórica e econômica dos grupos.

O argumento de que o Decreto n. 4.887/2003 institui a propriedade coletiva da propriedade deve ser compreendido dentro da distinção entre os ‘topois’ orientadores da propriedade individual e da propriedade especial quilombola (AGU, 2004, p. 17).

Nesse contexto, a desapropriação prevista no art. 13 do Decreto é entendida não como expropriação indevida, mas como instrumento reparatório, voltado ao resgate das comunidades que foram “expulsas ilegítimamente de suas próprias terras” (AGU, 2004, p. 20). “A desapropriação, portanto, corresponde a um resgate da expropriação sofrida pelos quilombos” (AGU, 2004, p. 20).

O parecer conclui, citando Carlos Ari Sundfeld, que é plenamente possível reconhecer como quilombolas as terras ocupadas por comunidades tradicionais, ainda que formalmente registradas em nome de particulares, desde que comprovado o vínculo histórico e social com os grupos.

Em sua conclusão, datada de 12 de agosto de 2004, o Advogado-Geral da União, Álvaro Augusto Ribeiro Costa, sintetiza que o Decreto n. 4.887/2003 é formal e materialmente constitucional, sendo instrumento legítimo para a efetivação dos direitos reconhecidos pela Constituição Federal:

Pelo exposto, a presente ação direta de inconstitucionalidade não deverá ser conhecida, em face de o Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, suscitar um conflito de legalidade (ofensa reflexa à Constituição Federal), uma vez que retira seu fundamento de validade das normas do art. 14, IV, ‘e’, da Lei n. 9.649/1998, e do art. 2º, III e parágrafo único, da Lei n. 7.668/1988 (AGU, 2004, p. 22).

Assim, a manifestação da AGU consolidou o entendimento de que o Decreto n. 4.887/2003 é instrumento de execução administrativa de uma norma constitucional de eficácia plena, assegurando que a titulação das terras quilombolas é um dever do Estado e um componente importante da reparação histórica e cultural da população negra brasileira.

O cerne do debate jurídico apresentado na ADI 3239/DF situa-se na natureza do ato normativo questionado e na extensão da competência regulamentar do Poder Executivo. A petição inicial sustenta que o Decreto n. 4.887/2003, ao regulamentar

diretamente o art. 68 do ADCT sem uma lei formal interposta, ou seja, “sem supedâneo em lei formal”, incorreu em autonomia ilegítima.

Essa alegação parte da clássica distinção estabelecida pelo Direito Administrativo-Constitucional brasileiro entre decreto regulamentar e decreto autônomo: a) O decreto regulamentar (ou secundário) tem como função precípua assegurar a fiel execução da lei (art. 84, IV, da Constituição Federal), sendo, portanto, subordinado à norma legal que lhe dá origem. b) O decreto autônomo, por sua vez, é aquele que cria ou inova na ordem jurídica sem prévia lei autorizadora. No sistema brasileiro, tal faculdade é excepcional e taxativa, restrita às matérias expressamente previstas nas alíneas “a” e “b” do inciso VI do art. 84 da Constituição, como a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Para o autor da ADI, o Decreto n. 4.887/2003 teria extrapolado esse limite ao disciplinar, de forma inovadora, o procedimento de identificação, reconhecimento e titulação das terras quilombolas, o que configuraria invasão da competência legislativa e, portanto, inconstitucionalidade formal orgânica. A acusação central, portanto, é que o Decreto não apenas regulamentou um dispositivo constitucional, mas criou um regime jurídico próprio, conferindo direitos e deveres não previstos em lei.

O argumento, entretanto, foi amplamente rechaçado no julgamento da ação, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o Decreto em questão não possuía natureza autônoma, mas sim regulamentar, por se limitar a conferir efetividade operacional ao direito constitucional já assegurado pelo art. 68 do ADCT. A Corte ressaltou que a ausência de lei específica não inviabiliza a aplicação direta de normas constitucionais de eficácia plena, especialmente quando relacionadas a direitos fundamentais e reparatórios. Assim, o Decreto n. 4.887/2003 foi compreendido como instrumento de concretização, e não de inovação normativa, reafirmando-se o compromisso constitucional com a reparação histórica e com a efetivação dos direitos territoriais quilombolas.

3.3. Manifestação da Procuradoria Geral da República

A Procuradoria-Geral da República, sob a liderança do então Procurador-Geral Cláudio Fonteles, apresentou manifestação pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239/DF, reafirmando a constitucionalidade formal e material do Decreto n. 4.887/2003. O parecer, datado de 2004, defende uma leitura ampliada

e humanista do artigo 68 do ADCT, compreendido como direito fundamental coletivo das comunidades remanescentes de quilombo.

Desde o início, a PGR destacou o caráter reparatório e cultural da norma, afirmando que “o artigo 68 do ADCT é manifestação concreta do princípio da dignidade da pessoa humana, enquanto resgate histórico de comunidades que sofreram secular exclusão social” (Procuradoria Geral da República, 2004). Fonteles enfatizou que o reconhecimento constitucional não cria um privilégio, mas corrige “um passivo histórico e jurídico com os descendentes de africanos escravizados” (Procuradoria Geral da República, 2004).

No plano formal, a manifestação afastou a alegação de usurpação de competência legislativa, sustentando que o Decreto n. 4.887/2003:

[...] não constitui decreto autônomo, mas ato regulamentar de execução das Leis n. 7.668/1988 e 9.649/1998”, que conferem à Fundação Cultural Palmares e ao Ministério da Cultura a competência para promover o reconhecimento e a titulação de terras de comunidades quilombolas. Segundo o parecer, “não há invasão de competência do Legislativo, pois o decreto é mero instrumento de operacionalização administrativa, no cumprimento de deveres constitucionais do Estado brasileiro” (Procuradoria Geral da República, 2004, p. 7).

A PGR foi enfática ao afirmar que o decreto não inova na ordem jurídica, mas dá concretude à Constituição. Nas palavras do Procurador-Geral: “O Decreto n. 4.887/2003 não cria direitos novos; ele apenas organiza e viabiliza o exercício de direito fundamental já existente no texto constitucional” (Procuradoria Geral da República, 2004). O entendimento fundamentou a tese de que a regulamentação não extrapola o poder regulamentar previsto no artigo 84, IV, da Constituição Federal, mas se insere no âmbito do dever estatal de efetivar políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial e à reparação histórica.

No campo material, a PGR desenvolveu uma interpretação antropológica do artigo 68 do ADCT, defendendo que o conceito de “remanescentes das comunidades dos quilombos” deve ser compreendido de forma dinâmica e cultural, e não apenas histórica. O parecer expressa: “A identificação das comunidades quilombolas não se faz por critério biológico ou por comprovação de descendência direta, mas pela autoidentificação coletiva e pela preservação de tradições, práticas e vínculos territoriais de matriz africana” (Procuradoria Geral da República, 2004).

Essa leitura incorpora a perspectiva da antropologia contemporânea, especialmente os estudos de Eliane O’Dwyer, Alfredo Wagner de Almeida e Fredrik

Barth, e encontra respaldo na Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), internalizada no Brasil. Fonteles cita expressamente o instrumento internacional:

Conforme o artigo 1º da Convenção n. 169 da OIT, a consciência da própria identidade é o critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da convenção. Tal critério é inteiramente compatível com o que dispõe o Decreto n. 4.887/2003 (Procuradoria Geral da República, 2004).

A manifestação também reforça que a autodefinição prevista no decreto não é arbitrária, pois há mecanismos de controle administrativo. Segundo o documento:

A autodefinição é o ponto de partida, mas não o único critério. A Fundação Cultural Palmares e o INCRA realizam processos de certificação e delimitação que garantem a verificação técnico-jurídica e antropológica, assegurando o equilíbrio entre o reconhecimento identitário e a segurança jurídica (Procuradoria Geral da República, 2004).

Ao tratar da desapropriação, a PGR ressaltou que essa previsão é compatível com a Constituição, por estar ancorada na função social da propriedade e na tutela do patrimônio cultural. O parecer afirma: “A desapropriação, prevista no artigo 13 do Decreto n. 4.887/2003, é instrumento legítimo de recomposição fundiária, destinado a corrigir distorções históricas e restituir às comunidades quilombolas o domínio de suas terras tradicionais, mediante indenização justa e prévia” (Procuradoria Geral da República, 2004). Essa medida é, segundo Fonteles, uma aplicação do princípio constitucional da justiça social: “A desapropriação é, portanto, um meio de concretização da função social da propriedade, e não sua violação” (Procuradoria Geral da República, 2004)

Outro ponto de destaque da manifestação é a defesa da titularidade coletiva das terras, considerada mais adequada à realidade cultural das comunidades. A PGR argumentou que “o direito reconhecido pelo artigo 68 do ADCT é de natureza coletiva, razão pela qual a titulação pró-indiviso, em nome da associação representativa, preserva a integridade cultural e a sustentabilidade da comunidade” (Procuradoria Geral da República, 2004). Essa interpretação se articula com o artigo 215 da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de “proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras” (Procuradoria Geral da República, 2004).

Fonteles também enfatizou o papel pedagógico do Decreto n. 4.887/2003 como norma de afirmação da igualdade substancial. Em trecho marcante, registra:

A Constituição de 1988 não se limita a assegurar direitos individuais. Ela inaugura uma ordem jurídica comprometida com a inclusão e o reconhecimento da pluralidade cultural. O direito dos remanescentes de quilombos é expressão dessa nova racionalidade constitucional, que conjuga liberdade, igualdade e diversidade (Procuradoria Geral da República, 2004).

O parecer reforça, ainda, que o reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas deve ser visto como “ato de justiça histórica, que rompe o silêncio imposto pela escravidão e pelas políticas de exclusão que lhe sucederam” (Procuradoria Geral da República, 2004). O documento conclui afirmando que “a Constituição, ao reconhecer as terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos, cumpre um dever de memória e de reparação”.

Em sua parte final, a PGR sintetiza:

A presente ação deve ser julgada improcedente. O Decreto n. 4.887/2003 é constitucional, tanto formal quanto materialmente, pois concretiza direitos culturais e territoriais de comunidades historicamente marginalizadas, em estrita consonância com a Constituição Federal e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (Procuradoria Geral da República, 2004, p. 21).

Anos depois, a Vice-Procuradora-Geral da República Débora Duprat reforçaria essa linha interpretativa, ao requerer audiência pública e anexar pareceres de juristas e entidades acadêmicas, entre eles os de Daniel Sarmiento e Flávia Piovesan, consolidando o entendimento de que “a autodefinição não é uma concessão do Estado, mas o reconhecimento de um direito inerente às comunidades tradicionais” (Sarmiento, 2008).

A coerência e profundidade da manifestação da PGR foram fundamentais para a construção da tese vencedora no Supremo Tribunal Federal, uma vez que muitos dos fundamentos expostos por Cláudio Fonteles – em especial a leitura cultural do art. 68 do ADCT e a compatibilidade entre autodefinição e controle estatal – foram expressamente acolhidos nos votos dos ministros Ayres Britto, Rosa Weber e Edson Fachin. Assim, a manifestação da Procuradoria-Geral da República desempenhou papel decisivo na consolidação de uma interpretação constitucional comprometida com a efetividade dos direitos étnicos, culturais e territoriais das comunidades quilombolas.

3.4. Votos dos ministros

A literatura e os documentos oficiais permitem organizar os votos em três correntes: procedência total (Rel. Cezar Peluso), improcedência total (voto-vista de Rosa Weber, acompanhado por Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Celso de Mello, Cármen Lúcia e Luís Roberto Barroso) e procedência parcial (Dias Toffoli, acompanhado por Gilmar Mendes). A classificação ajuda a explicitar fundamentos e convergências.

3.4.1. Voto do Relator Cezar Peluso pela procedência

No aspecto formal, Peluso tratou o Decreto n. 4.887/2003 como “decreto autônomo”, passível de controle abstrato exatamente por não se limitar a executar lei: “[...] a aferição da constitucionalidade dos decretos, na via da ação direta, só é vedada quando estes se adstringem ao papel secundário de regulamentar normas legais (...). Tratando-se, porém, de decreto autônomo, como no caso” (Supremo Tribunal Federal, 2012). No mérito, reputou inconstitucional a previsão de desapropriação, por entender não haver base legal específica nem enquadramento nas hipóteses de utilidade pública e interesse social: “a violação à Constituição é, aqui, vistosa. Tal desapropriação, além de não disciplinada por lei específica, como impõe o inciso XXIV do art. 5º da CF, não se amolda a nenhuma das hipóteses já previstas em lei” (Supremo Tribunal Federal, 2012). Ao final, concluiu: “julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887/03” (Supremo Tribunal Federal, 2012), com modulação de efeitos em respeito à segurança jurídica.

3.4.2. Voto-vista de Rosa Weber pela improcedência

A posição vencedora firmou que o art. 68 do ADCT consagra “direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata” (Supremo Tribunal Federal, 2015), com titular, objeto, conteúdo, condição, sujeito passivo e obrigação estatal definidos; por isso, “mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa” (Supremo Tribunal Federal, 2015). Nessa chave, não há ofensa à legalidade ou reserva de lei: “não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei” (Supremo Tribunal Federal, 2015).

Quanto ao critério identitário, a ministra acolheu a autodefinição como método constitucionalmente legítimo, em diálogo com a antropologia e com a Convenção 169 da OIT: a convenção “consagra a ‘consciência da própria identidade’ como critério para determinar os grupos tradicionais” (Supremo Tribunal Federal, 2015), e, por isso, “constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola” (Supremo Tribunal Federal, 2015), o que “cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários” (Supremo Tribunal Federal, 2015).

No ponto da demarcação, o acórdão rechaçou a crítica de que o procedimento ficaria à mercê dos interessados: o comando para considerar critérios de territorialidade indicados pelas comunidades “longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas” (Supremo Tribunal Federal, 2015).

Sobre a desapropriação, o voto vencedor afirmou a compatibilidade com a Constituição quando houver título particular legítimo incidente sobre terras tradicionalmente ocupadas: “a regularização do registro exige o necessário procedimento expropriatório” (Supremo Tribunal Federal, 2015), à luz dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Constituição e do próprio art. 68 do ADCT, concluindo pela “improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003” (Supremo Tribunal Federal, 2015).

3.4.3. Voto de Dias Toffoli pela procedência parcial

Toffoli reconheceu a constitucionalidade formal e material do decreto, mas propôs interpretação conforme ao § 2º do art. 2º para restringir a titularização às áreas ocupadas na promulgação da Constituição, ressalvadas hipóteses de esbulho/atos ilícitos de terceiros. A ata do julgamento registra: “após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, pela procedência parcial da ação, para se dar interpretação conforme a Constituição ao § 2º ao art. 2º do Decreto n. 4.887/2003” (Supremo Tribunal Federal, 2017) . Em suas intervenções públicas, sintetizou que “a autodefinição é elemento importante para reconhecimento de grupo étnico” (Supremo Tribunal Federal, 2017).

3.4.4. Resultado e composição

O Plenário, por maioria e nos termos do voto da Ministra Rosa Weber, que redigirá o acórdão, julgou improcedentes os pedidos, vencidos o Relator, em parte Dias Toffoli e Gilmar Mendes; deliberou-se ainda, por maioria, pelo conhecimento da ação, vencidos Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski (na preliminar). A ementa resume os pilares da tese vencedora: ato normativo autônomo com densidade para controle; eficácia plena do art. 68 do ADCT; legitimidade da autoatribuição; e constitucionalidade do uso da desapropriação quando couber, tudo convergindo para a “improcedência da ação”.

Observação sobre o marco temporal. Houve divergência nos fundamentos específicos: Toffoli sugeriu baliza em 05/10/1988 (com exceções por esbulho); outros votos rejeitaram a adoção de marco rígido, discussão mapeada em análises acadêmicas e notas do julgamento, mas cujo dispositivo final não impôs marco temporal no acórdão, prevalecendo a improcedência integral dos pedidos, conforme registrado no resumo decisório oficial.

3.5. Sessões de julgamento

O processamento da ADI 3.239/DF revela a morosidade e a complexidade do controle concentrado quando envolve direitos territoriais de grupos étnico-raciais. A ação foi ajuizada em 2004 e, em 28 de junho de 2004, o relator, Min. Cezar Peluso, aplicou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, remetendo o feito diretamente ao julgamento de mérito, sem apreciação prévia de medida cautelar (STF, 2004). Na prática, a adoção do rito abreviado sinalizou que a controvérsia já detinha densidade constitucional suficiente para decisão colegiada, concentrando a instrução nas manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, juntadas em agosto e setembro de 2004, respectivamente (AGU, 2004; PGR, 2004).

Entre 2007 e 2010, o processo passou a registrar intensa participação institucional e social, com a admissão de diversos *amici curiae* de perfis e interesses heterogêneos (CNA, CNI, BRACELPA, Sociedade Rural Brasileira, Estados e organizações da sociedade civil como Instituto Socioambiental, Terra de Direitos, Conectas e Instituto Pro Bono) e sucessivos requerimentos de realização de audiência pública, protocolados por órgãos e entidades como PGR, AGU, INCRA, CPT, Comissão Pró-Índio de São Paulo, organizações quilombolas e frentes parlamentares. Esse acúmulo procedimental robusto, com dezenas de termos de juntada e de

conclusão, mostra que a controvérsia ultrapassou as partes originais e ganhou dimensão pública, com aporte técnico, antropológico e fundiário convergente com o objeto da ação.

Em 15 de abril de 2010, o relator solicitou data para julgamento e determinou a distribuição do relatório aos demais ministros, o que, no rito do art. 12, indica maturidade para decisão (STF, 2010). A pauta, contudo, só foi efetivamente instruída em 2012: em 29 de março de 2012, foram admitidos numerosos *amici curiae* e saneados pontos formais para viabilizar a oitiva de partes e terceiros. Em 18 de abril de 2012, realizou-se sessão plenária com sustentações orais do requerente (Democratas), da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público Federal (Vice-PGR Débora Duprat), além de representantes de amici. Encerradas as sustentações, o relator proferiu voto pela procedência, com proposta de modulação de efeitos (STF, 2012), mas a deliberação colegiada foi interrompida por pedido de vista da Ministra Rosa Weber, o que suspendeu o julgamento naquela assentada.

O período subsequente evidencia o impacto do tempo processual sobre políticas públicas complexas: com o pedido de vista, a definição de tese ficou em suspenso por anos, durante os quais se multiplicaram petições de preferência de pauta, de habilitação, de juntada de memoriais e de pedidos de sustentação oral por parte de organizações quilombolas, entidades setoriais e órgãos públicos, conforme atestam os sucessivos termos de juntada e de conclusão. Em 2015, houve registro de certidão de julgamento e atos correlatos, sem formação definitiva de maioria; a controvérsia permaneceu pendente. Em 2017 e 2018, com novas sessões plenárias, consolidou-se a maioria pela improcedência, a partir do voto-vista de Rosa Weber, acompanhado por Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Celso de Mello, Cármen Lúcia e Luís Roberto Barroso; delineou-se, ainda, corrente de procedência parcial (Dias Toffoli, com Gilmar Mendes).

O desfecho formal do julgamento projetou-se para 2019, com a juntada do inteiro teor do acórdão (24 de janeiro de 2019) e a certificação de publicação, seguidos de embargos de declaração de diversos amici em fevereiro de 2019 e nova certidão de julgamento em dezembro de 2019. Em 2021, registra-se a conversão dos autos em eletrônicos e a certificação de trânsito em julgado. Esse arco temporal, proposta de rito abreviado em 2004, sessão de instrução e voto do relator em 2012, proclamação de resultado em 2018, acórdão em 2019 e trânsito em julgado em 2021, ilustra o hiato entre a maturação jurídica da tese e a estabilização do precedente, com

efeitos práticos sobre a previsibilidade da política de reconhecimento e titulação de territórios quilombolas.

As manifestações institucionais constantes dos autos registram reiteradamente os custos dessa temporalidade. A AGU sustentou, desde 2004, que a efetividade do art. 68 do ADCT dependia de organização administrativa estável e de segurança regulatória, justamente o que o Decreto n. 4.887/2003 pretendia conferir (AGU, 2004). A PGR, por sua vez, opinou pela improcedência e ancorou a leitura do art. 68 do ADCT em marcos normativos constitucionais e internacionais (Convenção n. 169 da OIT), enfatizando a necessidade de continuidade da política pública (PGR, 2004; 2009). A paralisação decorrente do pedido de vista e a multiplicação de incidentes processuais, nesse contexto, repercutiram em incerteza administrativa e contencioso difuso em torno de processos demarcatórios, ainda que, ao final, a tese vencedora tenha afirmado a constitucionalidade formal e material do Decreto n. 4.887/2003 (STF, 2018).

Em síntese, as sessões de 2012 cristalizaram a relevância pública da controvérsia e explicitaram a clivagem entre procedência integral, improcedência integral e procedência parcial. O percurso posterior até o trânsito em julgado confirma que a gestão do tempo decisório no controle concentrado pode afetar de modo significativo direitos coletivos e políticas de alta complexidade, especialmente quando a controvérsia envolve pluralidade de saberes (jurídico, antropológico e fundiário), ampla intervenção de terceiros e necessidade de coordenação interinstitucional.

4 - UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO INSTITUTO JURÍDICO *AMICUS CURIAE* NO JULGAMENTO DA ADI 3239-DF

O objetivo deste capítulo é analisar o papel desempenhado pelo instituto do *amicus curiae* como mecanismo de participação democrática no controle de constitucionalidade. São discutidos os sujeitos habilitados na ADI 3239/DF, os argumentos por eles apresentados e a forma como sua intervenção influenciou o processo decisório. Além disso, destaca-se o impacto dessa participação na consolidação dos direitos quilombolas e na promoção de um Judiciário mais atento às dimensões sociais, culturais e coletivas envolvidas.

Este capítulo examina a função do *amicus curiae* como mecanismo de participação democrática no controle de constitucionalidade, tendo como objeto a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239-DF, que discutiu a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003. A partir da análise das petições, memoriais e das sessões de julgamento (gravações e transcrições), propõe-se identificar os sujeitos que intervieram no processo, sistematizar os argumentos por eles apresentados e avaliar em que medida essas intervenções repercutiram no raciocínio decisório do STF, contribuindo para a consolidação dos direitos territoriais quilombolas e para uma jurisdição mais sensível às dimensões sociais e culturais envolvidas.

4.1. A relevância social e jurídica do caso

4.1.1. A ADI 3239-DF e a relevância da participação popular

A ADI n. 3.239-DF ocupa lugar de destaque no debate sobre a proteção jurídica das territorialidades quilombolas no Brasil. Mais do que uma controvérsia técnica sobre o alcance formal de um decreto, tratou-se de uma disputa normativa que colocou em choque concepções distintas acerca de pertencimento territorial, reparação histórica, função do Estado e modos de produção e tutela dos direitos coletivos. A centralidade desse processo decorre, em primeiro plano, do objeto jurídico em apreço: o Decreto n. 4.887/2003, que regulamentou o art. 68 do ADCT, dispositivo que reconhece “a propriedade definitiva” das terras ocupadas por remanescentes de quilombos e determina que o Estado lhes emita os títulos respectivos. Assim, a ADI 3.239 não apenas indagou sobre a forma normativa adequada para regulamentar um

direito constitucional; ela também confrontou diferentes visões sobre quem deve definir os contornos do direito à terra quando este se articula com identidades coletivas, patrimônio imaterial e modos de vida.

Do ponto de vista procedimental e cronológico, a ADI 3.239-DF tem trajetória longa e marcada por profundos debates internos no Supremo Tribunal Federal. Proposta em 2004, ela foi pautada e suspensa por pedidos de vista em diversas oportunidades entre 2012 e 2018, o que proporcionou um espaço prolongado de mobilização externa e organização de interlocuções sociais em torno da matéria. Esse prolongamento temporal foi determinante para que a ação se convertesse em um verdadeiro fórum público de disputa normativa: permitiria que atores institucionais, organizações da sociedade civil, acadêmicos e as próprias comunidades afetadas construíssem, inscrevessem e refinassem narrativas jurídico-políticas capazes de incidir no convencimento dos ministros.

A relevância social do caso emerge, portanto, de dois aspectos conjugados: (i) a substância normativa, a definição do que seja territorialidade quilombola e os meios estatais legítimos para sua concretização, e (ii) o caráter decisório de âmbito nacional do STF, cuja posição vinculante tem efeitos diretos sobre políticas públicas de titulação e sobre a segurança jurídica de milhares de demandas fundiárias dispersas pelo território nacional. É nesse ponto que a participação popular por meio do instituto do *amicus curiae* adquire papel emblemático. A pluralidade de vozes admitidas no feito transformou a ADI em uma arena na qual informações técnico-científicas, experiências de campo, preocupações econômicas e entendimentos normativos se encontraram e competiram por centralidade interpretativa.

Os dados desta pesquisa permitem caracterizar com precisão essa dinâmica participativa. Foram protocolados sessenta e cinco pedidos de ingresso como *amicus curiae*, com ampla diversidade de natureza jurídica: 48 associações civis sem fins lucrativos, diversas representações acadêmicas e programas de extensão, autarquias e órgãos públicos (incluindo INCRA), confederações do setor produtivo, um partido político e um conjunto expressivo de 92 lideranças comunitárias (quilombolas e representantes de outros povos e comunidades tradicionais). Geograficamente, as sedes das entidades que peticionaram concentram-se nos grandes centros (São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Minas Gerais), mas há participação representativa de estados do Norte e Nordeste, o que mostra que, embora o processo se desenrole no

âmbito da Suprema Corte, atores locais e regionais lograram inserir suas vozes no debate nacional.

Esse quadro quantitativo já é, por si só, revelador: a ADI 3.239-DF atraiu não apenas atores tecnicamente especializados, mas também os próprios sujeitos de direito em debate. A presença direta de comunidades e lideranças quilombolas, tanto por meio de associações nacionais (por exemplo, CONAQ) quanto por comunidades locais que ingressaram individualmente, confere à participação popular um caráter de protagonismo indispensável. Não se tratou, portanto, de mera representação distante: muitos dos amici que se posicionaram favoravelmente ao decreto trouxeram relatos, documentos antropológicos, mapas de uso e dados sobre modos de vida que situaram no centro do processo a experiência histórica e social dos titulares dos direitos.

Quanto aos posicionamentos, entre os 51 peticionários que explicitaram sua opção sobre a constitucionalidade do decreto, 45 manifestaram-se pela sua constitucionalidade e 6 pela inconstitucionalidade. Essa predominância quantitativa a favor da manutenção do Decreto n. 4.887/2003 tem implicações interpretativas: ela revela que o espectro organizado da sociedade civil, movimentos sociais do campo, organizações de direitos humanos, núcleos acadêmicos e a própria representação comunitária, convergiu majoritariamente para uma visão de regulamentação operacional como condição de efetivação do art. 68. A narrativa construída por esses amici repousou em três eixos centrais: (a) a qualificação do art. 68 como norma de eficácia imediata que assegura direitos fundamentais coletivos; (b) a instrumentalidade do decreto, entendido como mecanismo administrativo necessário para implementar políticas públicas de reconhecimento e titulação; e (c) a conformidade da regulamentação com padrões internacionais de proteção de povos tradicionais, especialmente a Convenção 169 da OIT.

Esses argumentos foram desenvolvidos com recursos argumentativos e probatórios distintos. Organizações acadêmicas e institutos técnicos apresentaram estudos e pareceres antropológicos que sustentam a noção de territorialidade ampla, espaço necessário à reprodução física, social, cultural e econômica das comunidades, e justificam a autoidentificação/autodeclaração como critério compatível com padrões internacionais e com a realidade sociológica das comunidades. Movimentos sociais e associações de base trouxeram documentos de campo, relatos e relatos de violências territoriais, que deram densidade fática às alegações. Em contraponto, os amici contrários, em geral representantes de setores produtivos, confederações e alguns

entes estaduais, focalizaram a insegurança jurídica, a proteção de direitos de terceiros e a inadequação do instrumento (decreto) para conferir efeitos patrimoniais com potencial de expropriação.

A participação popular manifestou-se também no plano processual: nove amici tiveram sustentação oral no Plenário, o que permite inferir que não apenas as petições escritas, mas a oralidade e a presença diante dos ministros produziram efeitos de persuasão. Destacam-se, nas transcrições das sustentações, falas que humanizaram a questão, relatos sobre visibilidade e invisibilidade histórica, sobre a centralidade da terra para a segurança alimentar e reprodução cultural, elementos difíceis de serem captados por meras teses procedimentais. Essa corporeidade discursiva tende a elevar a probabilidade de recepção judicial de argumentos que tratam de reparação e dignidade, sobretudo quando articulados a evidências técnicas.

Do ponto de vista democrático, a amplitude de interlocução observada na ADI 3.239-DF permite afirmar que o instituto do *amicus curiae* atuou como canal de participação, promovendo o diálogo entre sociedade e Judiciário. Contudo, é necessário temperar essa conclusão com um juízo crítico: a participação não foi isenta de assimetrias. A capacidade de mobilização de recursos jurídicos, de acesso a assessoria técnica e de construção de memoriais sofisticados favoreceu determinados atores em detrimento de outros. Ainda que as comunidades tenham conseguido se fazer ouvir, muitas vezes dependeram de organizações-ponte (ONGs, núcleos jurídicos, universidades) para traduzir suas demandas ao léxico técnico-jurídico exigido pelo Tribunal. Assim, a participação popular, embora efetiva, revelou também dependência de capital técnico e organizativo.

Outro aspecto relevante refere-se à dimensão procedimental: quase todas as petições solicitaram a realização de audiência pública como mecanismo complementar de participação. Contudo, o relator entendeu não ser necessária a audiência pública para a resolução da ação, o que constituiu uma limitação formal à participação deliberativa, a audiência poderia ter funcionado como espaço mais amplo para confrontação direta e sistemática de evidências, escuta de comunidades e aprofundamento de contrapontos técnicos. A recusa de adoção desse rito reforça um ponto de tensão entre abertura participativa e controle judicial do procedimento: o tribunal admite contribuições, mas delimita os contornos do debate conforme critérios próprios de relevância.

A relevância social do caso também se manifesta nos efeitos práticos e simbólicos advindos do julgado. Ao consolidar uma interpretação protetiva do art. 68, ainda que com ressalvas destinadas a garantir segurança jurídica, o STF influenciou sobremaneira a política pública de titulação. A decisão criou ambiente institucional mais propício às iniciativas administrativas de reconhecimento de territórios quilombolas, oferecendo respaldo jurídico a procedimentos que visam reparar invisibilidades históricas. Dessa forma, a participação popular na ADI 3.239-DF não foi apenas retórica; ela produziu repercussões normativas e práticas, sinalizando o potencial transformador do diálogo entre sociedade civil e a jurisdição constitucional.

Portanto, a ADI 3.239-DF revela como uma ação de controle concentrado, quando atravessada por significativa participação popular, pode desempenhar função dupla: resolver questão de constitucionalidade e, simultaneamente, servir de arena de legitimação e construção de políticas públicas voltadas à proteção de grupos historicamente vulnerabilizados. A importância dessa participação, contudo, depende da qualidade das contribuições, da capacidade de inclusão real das vozes titulares de direitos e das rotinas processuais que o Tribunal estabelece para recepção e consideração dessas contribuições. A experiência da ADI 3.239-DF, com sua grande quantidade de amici (65 pedidos; 45 favoráveis; 6 contrários; 92 lideranças envolvidas), constitui estudo de caso exemplar para avaliar as potencialidades e limites do *amicus curiae* como instrumento de democratização do controle de constitucionalidade no Brasil.

4.1.2. O conceito jurídico de *Amicus curiae*

O instituto do *amicus curiae*, expressão latina que significa “amigo da Corte”, consiste em uma forma de intervenção de terceiro destinada a auxiliar o órgão jurisdicional na formação de seu convencimento, especialmente em processos de grande relevância social, política ou jurídica. Diferentemente das partes, o *amicus curiae* não ingressa no feito para defender interesse subjetivo próprio, mas para contribuir com elementos informativos, técnicos ou institucionais que possam qualificar a decisão judicial. Trata-se, portanto, de instrumento voltado a ampliar o debate público dentro do processo, possibilitando o acesso de saberes externos ao litígio e reforçando o caráter democrático da jurisdição constitucional.

Carvalho Júnior (2017) destaca que a figura do *amicus curiae* possui raízes antigas, remontando ao Direito romano, desenvolvendo-se posteriormente no Direito

inglês e norte-americano, antes de ser incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Sua evolução no Brasil, entretanto, deu-se de maneira gradual e fragmentada, sendo inicialmente prevista em contextos normativos específicos e apenas posteriormente sistematizada de forma clara e abrangente. Os autores demonstram que, até a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o instituto carecia de previsão sistemática, embora previsões pontuais admitissem sua atuação.

Conforme detalhado por Carvalho Júnior (2017), antes mesmo de sua positivação expressa em ações constitucionais pela Lei n. 9.868/1999, houve previsões esparsas que já evidenciavam a preocupação do legislador em permitir a participação de sujeitos tecnicamente qualificados em determinados litígios. A título ilustrativo, a Lei n. 6.616/1978 já previa a atuação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para apresentar pareceres e esclarecimentos em demandas relativas ao mercado de capitais, reconhecendo a importância de auxílio técnico ao julgador em matérias complexas. Na sequência, outras normas reforçaram a possibilidade de atuação de entes públicos em processos de impacto coletivo, como a Lei n. 8.197/1991 e a Lei n. 9.469/1997, que permitiram a intervenção da União em casos cujo resultado pudesse gerar reflexos econômicos indiretos.

Autores como Athos Gusmão Carneiro (2003) sustentaram que essas hipóteses representavam, ainda que de modo implícito, formas embrionárias do *amicus curiae*, voltadas ao esclarecimento de questões relevantes para além dos interesses das partes. Do mesmo modo, a Lei n. 8.906/1994, Estatuto da OAB, também pode ser compreendida como marco importante ao prever a intervenção da Ordem em processos envolvendo prerrogativas profissionais, demonstrando a possibilidade de participação institucional quando em jogo valores coletivos relevantes para o regime jurídico.

Além dessas previsões, Carvalho Júnior (2017) também assinala que normas posteriores reforçaram essa evolução: a Lei n. 9.279/1996 (intervenção do INPI em ações de nulidade de patente), a Lei n. 9.784/1999 (consulta pública em processos administrativos) e, principalmente, as Leis n. 9.868/1999 e n. 9.882/1999, que consolidaram o *amicus curiae* no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade.

A previsão expressa e sistematizada, contudo, foi alcançada com o art. 138 do Código de Processo Civil de 2015, que instituiu capítulo próprio para o *amicus curiae*, estabelecendo seus pressupostos de admissão. Nos termos do CPC, o juiz ou relator

poderá admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, sempre que a relevância da matéria ou a repercussão social do tema justificar. O Código também definiu poderes processuais: embora a intervenção não altere a competência, pode-se autorizar a apresentação de memoriais, documentos e, em hipóteses específicas, até mesmo a interposição de embargos de declaração e recurso no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR).

A doutrina brasileira, representada por autores como Cassio Scarpinella Bueno (2008), reconhece no *amicus curiae* um terceiro “não neutro”, ou seja, portador de interesses coletivos, institucionais ou difusos, que busca influenciar o debate constitucional sem assumir posição de parte. Silvestri, citado por Bueno (2008), destaca a dimensão política do instituto, ressaltando que sua função não se limita ao aporte técnico, mas envolve participação democrática em decisões judiciais que transcendem o interesse individual.

No campo do direito constitucional, Nunes (2008) afirma que o *amicus curiae* representa mecanismo importante para aperfeiçoar o debate constitucional e legitimar decisões com forte impacto social, sobretudo na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Pedrollo e Martel (2005) também descrevem o instituto como ferramenta de participação política no Judiciário, aproximando a Corte da sociedade e contribuindo para decisões mais plurais e informadas.

À luz desse arcabouço histórico-normativo e teórico, o *amicus curiae* pode ser compreendido como intervenção atípica, como conclui Carvalho Júnior (2017), situando-se entre os mecanismos tradicionais de intervenção de terceiros e os instrumentos de participação democrática no processo. Sua natureza é, portanto, híbrida: técnica, pois fornece subsídios qualificados ao julgador; e político-democrática, pois permite que setores sociais e instituições representativas participem da formação do convencimento judicial em temas estruturantes.

Essa compreensão amplia-se no contexto de ações de controle de constitucionalidade, como a ADI 3.239-DF, nas quais a atuação do *amicus curiae* não se esgota no aporte técnico, mas incorpora dimensões de representatividade, pluralismo, inclusão de grupos sub-representados e legitimação social da decisão. A experiência analisada neste trabalho demonstra que, em casos envolvendo direitos fundamentais coletivos, como as territorialidades quilombolas, o *amicus curiae* se transforma em importante vetor de democratização da jurisdição constitucional,

permitindo que sujeitos diretamente afetados e instituições especializadas cooperem para a construção de decisões mais justas, sensíveis e alinhadas à realidade social.

4.1.3. O reconhecimento do instituto do *Amicus curiae* no ordenamento brasileiro

O reconhecimento formal do *amicus curiae* no ordenamento jurídico brasileiro representa um marco importante na consolidação de um modelo participativo de jurisdição constitucional. Embora a prática de admitir manifestações de terceiros em causas de interesse coletivo já existisse na jurisprudência das cortes superiores, o instituto somente foi positivado e sistematizado a partir da década de 1990, alcançando plena normatização com o Código de Processo Civil de 2015.

No contexto histórico traçado por Carvalho Junior (2017), a trajetória do *amicus curiae* no Brasil é marcada por uma evolução legislativa fragmentada e cumulativa, em que diferentes diplomas legais incorporaram a figura de modo setorial antes de seu reconhecimento geral no processo civil. Essa evolução evidencia o movimento de abertura democrática do processo judicial, impulsionado pela necessidade de inserir no debate jurídico atores coletivos e instituições portadoras de expertise técnica ou legitimidade social.

O primeiro registro de previsão legal com características análogas ao *amicus curiae* aparece na Lei n. 6.616/1978, que modificou o art. 31 da Lei n. 6.385/1976, ao determinar que a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) fosse intimada para se manifestar nos processos relativos ao mercado financeiro. A finalidade era permitir que o julgador se beneficiasse do conhecimento técnico da autarquia, o que sinaliza uma origem funcionalmente próxima do *amicus curiae*, cujo papel é justamente auxiliar a decisão judicial em temas de alta especialização.

Outros marcos importantes se seguiram. A Lei n. 9.469/1997, que trata da intervenção da União nas causas de suas entidades da administração indireta, é interpretada por parte da doutrina (Carvalho Junior, 2017) como uma hipótese embrionária de atuação do “amigo da corte”, uma vez que permitiu a intervenção de um terceiro movido não por interesse direto na causa, mas pelo impacto potencial da decisão sobre a esfera pública.

Em sequência, a Lei n. 8.884/1994 (Lei Antitruste) previu a possibilidade de o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) intervir em processos judiciais para garantir a observância dos princípios da ordem econômica. Ainda que a lei utilizasse a nomenclatura de “assistência”, a doutrina reconhece tratar-se de hipótese

típica de *amicus curiae*, pois o CADE não defende interesse próprio, mas o interesse coletivo de preservação da livre concorrência (Carvalho Junior, 2017).

Em 1994, o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n. 8.906) conferiu à OAB a prerrogativa de intervir em processos e inquéritos envolvendo advogados, com o objetivo de defender as prerrogativas da classe (Brasil, 1994). Para Bueno (2008), essa atuação possui natureza de *amicus curiae*, pois a Ordem atua em nome institucional, e não na defesa de um interesse particular, cumprindo função pública essencial à justiça.

A Lei n. 9.279/1996 (Lei de Propriedade Industrial) também previu a intervenção do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) nas ações de nulidade de patente, reconhecendo seu interesse jurídico presumido na defesa do desenvolvimento tecnológico e econômico nacional (Souza, 2004). Essa hipótese reforça a ideia de que o *amicus curiae* age na proteção de interesses públicos e difusos, extrapolando a conveniência das partes processuais.

Posteriormente, a Lei n. 9.784/1999, ao disciplinar o processo administrativo no âmbito federal, consolidou a ideia de participação social ao autorizar a consulta pública em matérias de interesse geral (Brasil, 1999), mecanismo que, segundo Carvalho Junior (2017), funciona como uma forma administrativa de *amicus curiae*, ao permitir que cidadãos e instituições apresentem argumentos e informações relevantes antes da tomada de decisão.

O reconhecimento explícito do instituto no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade veio com as Leis n. 9.868/1999 (ADI e ADC) e n. 9.882/1999 (ADPF). A partir dessas normas, o *amicus curiae* passou a ser formalmente admitido nas ações de competência originária do STF, conferindo às decisões constitucionais um caráter mais dialógico e plural. Esse marco legislativo consolidou a prática que já vinha sendo aplicada pelo Supremo, sobretudo em temas de grande repercussão social, como o julgamento da ADI 3.239-DF, que se tornou exemplo paradigmático dessa abertura.

Outras leis subsequentes ampliaram o espaço do *amicus curiae* em diferentes contextos, como a Lei n. 10.259/2001 (Juizados Especiais Federais) e a Lei n. 11.417/2006, que, ao regulamentar o art. 103-A da Constituição, autorizou a manifestação de terceiros nos procedimentos de edição, revisão e cancelamento de súmulas vinculantes. Essa pluralização normativa pavimentou o caminho para a codificação definitiva do instituto no Código de Processo Civil de 2015, que o inseriu

expressamente no artigo 138, definindo sua admissibilidade, poderes processuais e limites recursais.

O CPC/2015 representa, portanto, o marco de consolidação do *amicus curiae* no ordenamento brasileiro, reconhecendo sua relevância democrática e conferindo-lhe regime jurídico próprio (Brasil, 2015). A partir de então, o “amigo da corte” passou a ser reconhecido como figura processual autônoma e atípica, com natureza jurídica de intervenção especial, cabendo ao juiz ou relator admitir sua participação quando a matéria apresentar relevância, especificidade ou repercussão social. O legislador atribuiu a essa intervenção um papel de assessoramento institucional, preservando a imparcialidade do julgador e garantindo a incorporação de vozes qualificadas ao debate judicial (Carvalho Junior, 2017).

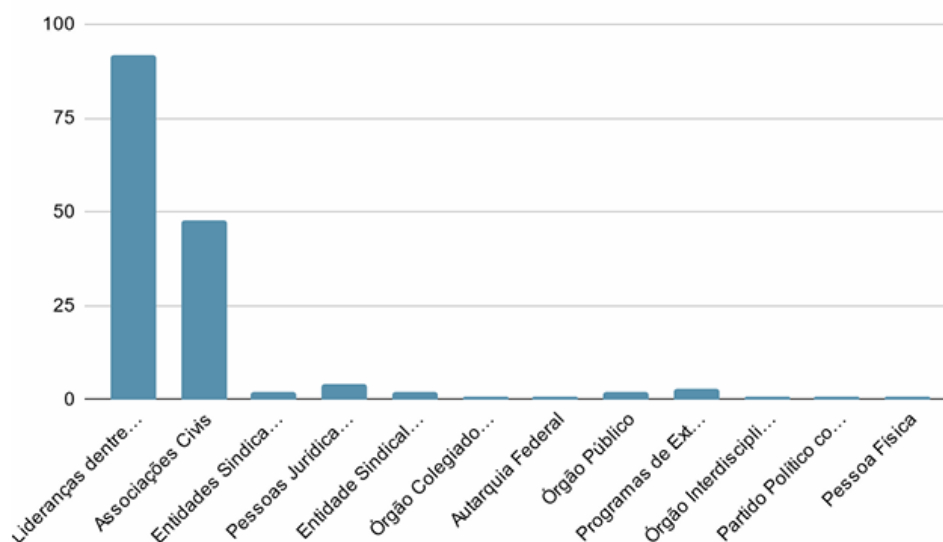
O reconhecimento legal e jurisprudencial do *amicus curiae* reflete, em síntese, o avanço de um modelo de processo que não se limita à bilateralidade tradicional das partes, mas reconhece a complexidade social dos litígios contemporâneos, especialmente na esfera constitucional. O instituto, ao permitir a manifestação de sujeitos coletivos, como as comunidades quilombolas na ADI 3.239-DF, reforça o caráter público e democrático da jurisdição, aproximando o Judiciário das demandas sociais e tornando o processo judicial um espaço efetivo de participação e diálogo.

4.2. Dos *amicus curiae* envolvidos no julgamento da ADI 3239-DF

4.2.1. Da descrição dos argumentos favoráveis e desfavoráveis pelos *Amicus curiae* no julgamento da ADI-3239-DF

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239-DF, que discutiu a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, foi um dos marcos mais importantes da atuação do Supremo Tribunal Federal na consolidação dos direitos territoriais das comunidades quilombolas. O caso destacou-se não apenas pelo conteúdo jurídico da controvérsia, mas também pela ampla participação social e institucional que se deu por meio do instituto do *amicus curiae*. O referido instrumento processual permitiu que diversas entidades, movimentos sociais, órgãos públicos e representantes das próprias comunidades tradicionais participassem do processo, contribuindo para a formação de um debate plural e democrático sobre a efetividade do art. 68 do ADCT.

Gráfico 1 – Natureza Jurídica dos *Amicus curiae*



Fonte: Melo e Lemes (2024)

O gráfico 1 mostra que as lideranças quilombolas e associações civis representaram a maior parte dos intervenientes, com destaque para organizações como a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), o Instituto Socioambiental (ISA), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Terra de Direitos, e a Conectas Direitos Humanos. Essa ampla representatividade demonstra que o julgamento não se restringiu a um embate técnico entre juristas, mas configurou-se como um verdadeiro espaço de diálogo entre o Poder Judiciário e os grupos historicamente afetados pela exclusão fundiária e racial no Brasil.

Os *amici curiae* favoráveis à constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003 concentraram seus argumentos em três principais eixos. O primeiro deles consistiu na interpretação do art. 68 do ADCT como norma de aplicação imediata, dispensando lei complementar para sua execução. Defendeu-se que o decreto apenas instrumentaliza o cumprimento de uma norma constitucional de eficácia plena, sem criar direitos novos. Essa linha argumentativa foi sustentada, por exemplo, pelo Centro pelo Direito à Moradia e Contra o Despejo (COHRE), pelo Instituto Socioambiental (ISA), pelo Pólis Instituto e pela Terra de Direitos, que afirmaram que o art. 68 “está apto a produzir todos os seus efeitos independentemente de lei infraconstitucional, pois o constituinte conferiu a este dispositivo normatividade suficiente para sua incidência imediata” (Cohre et al., 2004, p. 16).

O segundo eixo centrou-se na função concretizadora do decreto, considerado um instrumento administrativo que possibilita a efetivação prática dos direitos

assegurados pela Constituição Federal. Nessa perspectiva, o Decreto n. 4.887/2003 foi defendido como uma medida de política pública voltada a garantir o direito à terra, à cultura e à identidade étnica das comunidades quilombolas. A União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), por exemplo, destacou que o decreto “é um instrumento de garantia de direitos fundamentais [...] e busca cumprir os artigos 3º, 5º, 215 e 216 da Constituição Federal” (Unegro, 2010, p. 1), reafirmando o caráter reparatório e de justiça social do ato normativo.

O terceiro eixo argumentativo foi construído a partir da compatibilidade do decreto com os tratados internacionais de direitos humanos, especialmente com a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2004. Entidades como a FETAGRI e a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (MALUNGU) sustentaram que o critério da autoidentificação adotado no decreto está em conformidade com os princípios internacionais de reconhecimento e proteção das populações tradicionais. Assim, o Decreto n. 4.887/2003 não inova, mas harmoniza o ordenamento jurídico nacional com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito dos direitos humanos.

Além dos fundamentos jurídicos, as manifestações favoráveis destacaram o caráter simbólico e reparatório do decreto, entendido como uma forma de justiça histórica diante da escravidão e da marginalização social sofrida pelos descendentes de africanos no país. As sustentações orais também expressaram esse aspecto, como a do Professor Carlos Frederico Marés, representante do Estado do Paraná, que afirmou que “a terra para os quilombolas é fundamento de vida, e não mera propriedade” (Souza Filho, 2012), ressaltando o vínculo entre território, ancestralidade e sobrevivência cultural.

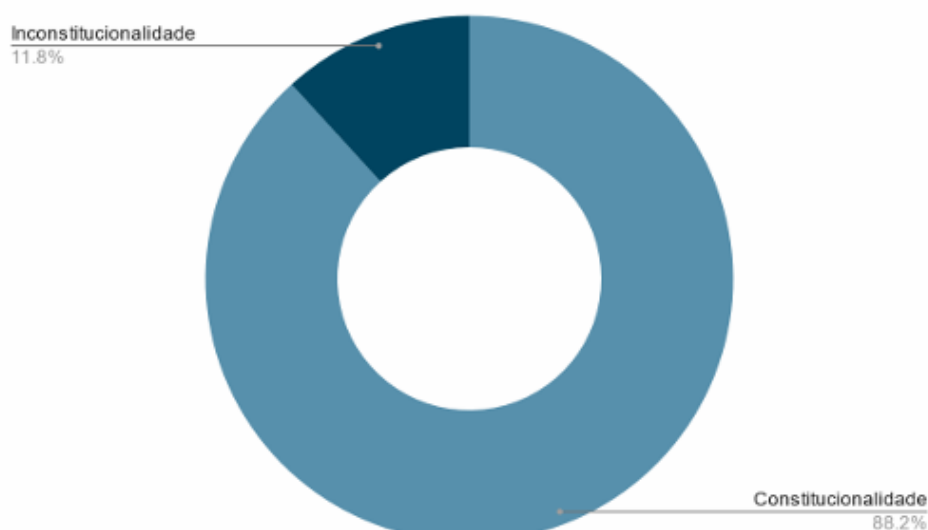
Conforme se observa, 87,1% dos *amici curiae* se manifestaram pela constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, ao passo que apenas 11,8% defenderam sua inconstitucionalidade. Essa predominância expressiva revela que a maioria dos intervenientes compreendeu o decreto como um instrumento legítimo de efetivação dos direitos territoriais quilombolas e de concretização dos valores constitucionais da igualdade e da dignidade humana. O dado também confirma o caráter participativo e democrático do controle de constitucionalidade exercido pelo STF, que se abriu à escuta de grupos tradicionalmente excluídos do processo decisório estatal.

Em contraposição, um grupo minoritário de *amici curiae* sustentou a inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003. Entre eles, destacaram-se a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), o Estado de Santa Catarina e o particular Mário José Cassol. As manifestações dessas entidades concentraram-se em três argumentos principais: a suposta violação ao princípio da separação dos poderes, o caráter subjetivo da autoidentificação quilombola e a ameaça ao direito de propriedade privada.

De acordo com essa linha de raciocínio, o Poder Executivo teria extrapolado seu poder regulamentar ao editar um decreto que, na visão desses opositores, criou um novo regime jurídico de desapropriação de terras sem respaldo legislativo. Argumentou-se ainda que o critério da autoatribuição seria subjetivo e inseguro, abrindo margem para fraudes e disputas territoriais. Por fim, alegou-se que o decreto provocaria uma desapropriação indireta, uma vez que possibilitaria o reconhecimento de áreas privadas como terras quilombolas sem indenização adequada.

Os dados referentes às sustentações orais dos *amici curiae* durante o julgamento reforçam a prevalência do entendimento favorável ao decreto, conforme indica o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Sustentação oral dos *amici curiae* em relação à Constitucionalidade do Decreto



Fonte: Melo e Lemes (2024).

Constata-se que 88,2% das sustentações orais apresentadas foram em defesa da constitucionalidade do decreto, enquanto apenas 11,8% sustentaram a tese oposta. Esse resultado demonstra que as vozes sociais e institucionais comprometidas com a promoção dos direitos quilombolas tiveram uma presença dominante, tanto quantitativamente quanto qualitativamente, no processo de deliberação da Corte. O predomínio dessas manifestações reforça a compreensão de que a atuação do *amicus curiae* foi determinante para consolidar o entendimento majoritário do STF no sentido da efetividade e da legitimidade do Decreto n. 4.887/2003.

Em síntese, a análise dos dados empíricos, das petições e das sustentações orais permite afirmar que a participação dos *amici curiae* na ADI 3.239/DF desempenhou papel decisivo na construção de um julgamento constitucional inclusivo e representativo. A pluralidade de perspectivas e o protagonismo das comunidades tradicionais e de suas organizações contribuíram para aproximar o Supremo Tribunal Federal das realidades concretas de grupos historicamente marginalizados. Assim, o caso tornou-se exemplar da função democrática e legitimadora do *amicus curiae* no controle de constitucionalidade, reafirmando o papel do Judiciário na proteção dos direitos territoriais quilombolas e na promoção da justiça social no Brasil contemporâneo.

4.2.2. Análise e dos dados dos *Amicus curiae* nos autos da ADI 3.239/2004-DF

A análise dos dados empíricos relativos aos *amici curiae* habilitados na ADI 3.239/DF permite compreender de forma mais aprofundada a amplitude social, institucional e política da participação popular nesse julgamento paradigmático. O processo, que discutiu a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, destacou-se pelo número expressivo de intervenções e pela diversidade dos sujeitos envolvidos, o que evidencia a relevância pública e o impacto coletivo da matéria em debate.

Conforme o levantamento sistematizado por Melo e Lemes (2024), sessenta e cinco pedidos de intervenção foram formalizados no processo, sendo cinquenta e um deferidos pelo Supremo Tribunal Federal. Entre os habilitados, predominam associações civis sem fins lucrativos, organizações comunitárias quilombolas e entidades religiosas e de direitos humanos, configurando um perfil participativo fortemente ligado à defesa dos direitos coletivos e difusos. A presença de órgãos

públicos e de representações de setores produtivos, embora minoritária, também foi relevante para garantir o contraditório e a pluralidade do debate constitucional.

Essa diversidade institucional reflete o amadurecimento democrático do instituto do *amicus curiae*, especialmente no controle concentrado de constitucionalidade. O STF, ao admitir tais intervenções, reconheceu que temas de alta repercussão social, como os direitos territoriais quilombolas, exigem escuta ampliada e consideração de diferentes perspectivas sociais e técnicas. Nesse sentido, a Corte reafirmou o *amicus curiae* como instrumento de legitimação do processo constitucional, em consonância com a finalidade prevista no art. 7º, §2º, da Lei n. 9.868/1999 e no art. 138 do Código de Processo Civil de 2015.

Os dados sistematizados no trabalho de Melo e Lemes (2024) indicam ainda que a maioria dos *amici curiae* apresentou posicionamento convergente quanto à defesa da constitucionalidade do decreto. Aproximadamente 87% das manifestações escritas sustentaram que o ato normativo do Poder Executivo é legítimo e necessário à efetivação do art. 68 do ADCT. Apenas 11,8% defenderam a sua inconstitucionalidade, e uma parcela residual de intervenções se limitou a solicitar a realização de audiência pública ou a fornecer subsídios técnicos sem se posicionar explicitamente sobre o mérito da ação.

Esse dado revela uma assimetria substancial entre os campos argumentativos, de um lado, organizações vinculadas a movimentos sociais, pastorais, universidades e centros de pesquisa que defendiam a aplicação imediata do direito à terra quilombola; de outro, entidades empresariais e representantes do agronegócio preocupados com os impactos econômicos e patrimoniais da titulação das terras. Essa disparidade numérica e discursiva demonstra que o caso extrapolou os limites da discussão jurídica tradicional, inserindo-se no contexto mais amplo das disputas históricas por território, identidade e reparação racial.

Além do número de intervenções, o estudo identificou que a qualidade e a profundidade dos argumentos apresentados pelos *amici curiae* foram determinantes para o resultado do julgamento. Os amici favoráveis à constitucionalidade do decreto mobilizaram fundamentos constitucionais, doutrinários e antropológicos consistentes, destacando que o reconhecimento dos territórios quilombolas concretiza não apenas o direito de propriedade coletiva, mas também os princípios da igualdade material, da dignidade da pessoa humana e da proteção do patrimônio cultural afro-brasileiro. Esses argumentos, reiteradamente apresentados nas petições e sustentações orais,

foram incorporados aos votos dos ministros que compuseram a maioria no julgamento, especialmente nos votos dos ministros Rosa Weber, Edson Fachin e Luís Roberto Barroso, que enfatizaram o caráter reparatório e emancipatório do decreto.

Por outro lado, os *amici curiae* contrários à constitucionalidade do decreto apresentaram fundamentações de natureza essencialmente formal e patrimonialista, centradas na alegação de que o ato normativo teria extrapolado o poder regulamentar do Executivo e comprometido o direito de propriedade. Contudo, tais argumentos não lograram ampla acolhida na Corte, uma vez que o Supremo reafirmou, por maioria, que o Decreto n. 4.887/2003 não cria direitos, mas apenas operacionaliza a execução do art. 68 do ADCT, cuja eficácia é plena e imediata.

Outro aspecto relevante observado na análise dos dados é o perfil representativo dos *amici curiae*, que revela uma significativa presença de lideranças quilombolas e de movimentos sociais diretamente afetados pela aplicação do decreto. Essa representatividade é expressa tanto nas manifestações escritas quanto nas sustentações orais realizadas durante o julgamento. As falas de lideranças comunitárias trouxeram ao processo experiências concretas de exclusão fundiária, racismo institucional e violação de direitos, permitindo que o STF compreendesse o alcance humano e cultural das normas discutidas. Assim, o caso evidenciou que o *amicus curiae* não atua apenas como auxiliar técnico do tribunal, mas também como porta-voz das vozes historicamente silenciadas, promovendo uma forma de participação popular que fortalece o acesso à justiça e o controle social sobre as decisões constitucionais.

Em termos quantitativos, a análise também destacou a importância das sustentações orais realizadas durante as sessões do julgamento. Do total de manifestações orais admitidas, 88,9% defenderam a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, enquanto 11,1% se posicionaram de forma contrária. Esse dado reforça a predominância do discurso voltado à efetivação dos direitos fundamentais das comunidades quilombolas, além de demonstrar o grau de mobilização das organizações da sociedade civil em torno da causa.

Os gráficos apresentados pelos autores mostram, portanto, um padrão de convergência argumentativa entre os *amici curiae* e os votos dos ministros da Corte, o que indica que a intervenção desses atores exerceu influência significativa sobre o resultado final do julgamento. A atuação coletiva dessas entidades serviu para conferir

maior legitimidade social e política à decisão do STF, uma vez que o Tribunal dialogou com uma ampla rede de sujeitos que representam interesses públicos e difusos.

Por fim, a análise dos dados permite concluir que a ADI 3.239/DF se tornou um marco de fortalecimento da democracia participativa no Judiciário brasileiro, demonstrando a potencialidade do *amicus curiae* como instrumento de inclusão social e de efetividade dos direitos fundamentais. A presença expressiva de representantes das comunidades quilombolas e de entidades de direitos humanos não apenas qualificou o debate constitucional, mas também conferiu densidade ética e simbólica ao julgamento. Nesse contexto, a decisão do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, refletiu o consenso social construído a partir das manifestações dos *amici curiae* e reafirmou o papel do Judiciário como guardião da Constituição e promotor da justiça social.

Assim, a ADI 3.239/DF consolidou o *amicus curiae* como uma figura importante na pluralização da jurisdição constitucional e na democratização do processo decisório judicial, especialmente em temas de alta complexidade social e histórica, como a titulação das terras quilombolas. A análise empírica dos dados confirma que a participação dos *amici curiae* transcendeu o aspecto formal da intervenção processual e assumiu papel substantivo na construção de um precedente paradigmático de reconhecimento e efetivação dos direitos territoriais das comunidades tradicionais no Brasil.

4.2.3. A importância da participação das comunidades tradicionais e os impactos na decisão final no julgamento da ADI 3239/2004-DF

A participação das comunidades tradicionais no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239/DF representou um dos momentos mais expressivos de democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. A presença de diversas organizações quilombolas e entidades de apoio à causa afro-brasileira como *amici curiae* transformou o processo judicial em um espaço de escuta e de reconhecimento de vozes historicamente marginalizadas. Esse protagonismo das comunidades tradicionais não apenas enriqueceu o debate jurídico, como também influenciou de maneira concreta a formação do convencimento dos ministros do STF.

A ADI discutia a validade do Decreto n. 4.887/2003, norma que regulamenta o artigo 68 do ADCT, o qual reconhece aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade definitiva de suas terras. A controvérsia envolvia, de um lado,

setores econômicos e políticos que questionavam o poder regulamentar do Executivo e, de outro, comunidades quilombolas e entidades de direitos humanos que viam no decreto um instrumento importante para a concretização de direitos fundamentais. Nesse contexto, a atuação dos *amici curiae* foi decisiva para apresentar ao STF as dimensões sociais, históricas e culturais da questão quilombola, ampliando o alcance do debate jurídico para além dos limites técnicos do processo.

As comunidades tradicionais e suas organizações apresentaram argumentos pautados na vivência coletiva, na ancestralidade e na centralidade do território como elemento identitário e de reprodução cultural. Essa perspectiva rompeu com o paradigma individualista da propriedade privada e destacou o valor simbólico e social da terra para os povos quilombolas. Ao defenderem a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, as entidades enfatizaram que a posse e o uso coletivo do território são condições de sobrevivência física e cultural, e que o reconhecimento jurídico dessas terras representa uma forma de reparação histórica diante dos séculos de escravidão e exclusão social.

Um dos momentos emblemáticos dessa participação ocorreu na sustentação oral do Professor Carlos Frederico Marés, representante do Estado do Paraná e estudioso do direito socioambiental, que ressaltou que “a terra para os quilombolas é fundamento da vida e condição de sobrevivência” (Souza Filho, 2012), afirmando que o conceito de território quilombola ultrapassa o de propriedade e se relaciona com a própria existência coletiva e ancestral desses povos. Essa fala sintetizou a tônica das manifestações apresentadas pelos *amici curiae* representantes das comunidades, que buscavam humanizar o debate constitucional, trazendo para o centro do julgamento a realidade social daqueles cujos direitos estavam em disputa.

De modo semelhante, a CONAQ, em conjunto com outras organizações como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI) e a Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará (MALUNGU), destacou a importância da autoidentificação como critério legítimo de reconhecimento étnico, em consonância com a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa posição reforçou a ideia de que o decreto não inova no ordenamento jurídico, mas apenas dá concretude às obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, consolidando o entendimento de que o reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas é uma questão de direitos humanos e não apenas de política agrária.

A influência dessa participação popular na decisão final do STF é perceptível na forma como os votos dos ministros incorporaram as teses apresentadas pelos *amici curiae*. O voto da Ministra Rosa Weber, por exemplo, enfatizou que o Decreto n. 4.887/2003 “não extrapola o poder regulamentar do Executivo, mas busca tornar efetivo o direito fundamental à propriedade coletiva das comunidades quilombolas” (STF, 2015). Da mesma forma, o Ministro Luís Roberto Barroso reconheceu expressamente que o direito à terra quilombola está intrinsecamente ligado ao direito à cultura e à identidade étnica, afirmando que “sem o território, não há como assegurar a continuidade histórica, cultural e social dessas comunidades” (STF, 2015b). Tais posicionamentos demonstram que a escuta das organizações e lideranças quilombolas ampliou a sensibilidade da Corte para as dimensões socioculturais da causa, contribuindo diretamente para a formação da maioria que julgou o decreto constitucional.

A presença das comunidades tradicionais no processo também teve um impacto simbólico e político profundo. O fato de grupos historicamente excluídos do espaço jurídico institucional serem admitidos como *amici curiae* representou uma ruptura com o elitismo histórico da jurisdição constitucional, tradicionalmente restrita a partidos, entidades de classe e órgãos públicos. Como observa Cássio Scarpinella Bueno (2008), o *amicus curiae* atua como porta-voz de interesses e valores coletivos, funcionando como canal de diálogo entre o Judiciário e a sociedade. No caso da ADI 3.239/DF, essa função foi exercida com plenitude, pois os *amici curiae* não apenas forneceram subsídios técnicos, mas também deram visibilidade às experiências concretas de desigualdade e resistência das comunidades quilombolas.

A densidade participativa observada no julgamento da ADI 3.239/DF também revelou o fortalecimento do que Barroso (2013) denomina democracia deliberativa judicial, na qual o processo constitucional se abre à contribuição de múltiplos sujeitos, permitindo que as decisões do Supremo reflitam um consenso mais plural e representativo. Sob essa ótica, a atuação dos *amici curiae* vinculados às comunidades tradicionais garantiu maior legitimidade democrática à decisão final, uma vez que o reconhecimento da constitucionalidade do decreto passou a expressar não apenas a vontade institucional da Corte, mas também a voz social dos próprios titulares do direito reconhecido.

Além do impacto direto na fundamentação jurídica dos votos, a participação das comunidades tradicionais também produziu efeitos sociais mais amplos. A visibilidade

conferida ao tema durante o julgamento contribuiu para reafirmar publicamente a legitimidade das reivindicações quilombolas e para consolidar o entendimento de que a proteção territorial é um dever do Estado e um elemento importante da justiça racial no Brasil. A decisão do STF, portanto, extrapolou o campo jurídico, tornando-se um precedente político e simbólico na luta pela igualdade e pelo reconhecimento das populações negras rurais.

Outro aspecto importante é que, mesmo diante da negativa do relator em realizar audiência pública, a admissão de um número elevado de *amici curiae* cumpriu parcialmente essa função de participação popular ampliada, garantindo que as diferentes dimensões do problema fossem contempladas. Essa dinâmica revelou que o instituto do *amicus curiae* pode funcionar como mecanismo substitutivo de deliberação pública, capaz de inserir a sociedade civil no processo decisório sem comprometer a imparcialidade do tribunal. Assim, ainda que a audiência pública não tenha sido formalmente realizada, o julgamento se constituiu como um espaço de escuta e de reconhecimento coletivo.

Em síntese, a participação das comunidades tradicionais na ADI 3.239/DF reafirmou o *amicus curiae* como um instrumento relevante de democratização da jurisdição constitucional e como via de efetivação do princípio do acesso à justiça. A mobilização das organizações quilombolas e de entidades de direitos humanos ampliou a compreensão do STF sobre a natureza dos direitos territoriais, contribuindo para uma decisão mais sensível às realidades sociais e culturais envolvidas. O resultado final, a declaração de constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, deve ser compreendido, portanto, como produto direto da interlocução entre o Judiciário e os sujeitos coletivos historicamente invisibilizados, representando uma vitória não apenas jurídica, mas também simbólica e política para o movimento quilombola brasileiro.

Dessa forma, a ADI 3.239/DF consolidou-se como um precedente paradigmático de participação popular no Supremo Tribunal Federal, demonstrando que o exercício da cidadania e a defesa dos direitos fundamentais podem e devem ser construídos de maneira dialógica e plural. A partir desse julgamento, o *amicus curiae* deixou de ser um simples colaborador técnico da Corte e passou a ser reconhecido como um ator político e social relevante na concretização dos direitos coletivos e difusos, em especial daqueles que dizem respeito à justiça racial, à memória e à territorialidade das comunidades quilombolas no Brasil contemporâneo.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A disputa em torno dos direitos territoriais quilombolas no Brasil evidencia um campo de tensões que ultrapassa a dimensão jurídica, envolvendo aspectos históricos, políticos, culturais e identitários. A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239/DF, proposta contra o Decreto n. 4.887/2003, tornou-se um marco dessa disputa, pois colocou em questão não apenas o alcance do poder regulamentar do Executivo, mas a própria legitimidade do Estado em reconhecer e reparar injustiças históricas relacionadas à população negra rural e às comunidades tradicionais. Nesse contexto, o julgamento representou um ponto de inflexão na consolidação dos direitos territoriais quilombolas como direitos fundamentais de caráter coletivo e na afirmação de uma jurisdição constitucional aberta à diversidade e à participação democrática.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu compreender que a ADI 3.239/DF foi muito mais do que uma controvérsia técnica sobre a constitucionalidade de um decreto: tratou-se de uma disputa simbólica e política pela efetividade da Constituição de 1988. A partir da atuação de múltiplos atores sociais, em especial das comunidades quilombolas e de seus aliados institucionais, o Supremo Tribunal Federal foi instado a dialogar com as dimensões históricas e antropológicas do texto constitucional, reinterpretando o art. 68 do ADCT sob a ótica dos direitos humanos e da justiça reparatória.

Um dos elementos centrais dessa abertura democrática foi a intensa participação popular por meio do instituto do *amicus curiae*. A admissão de sessenta e cinco entidades e instituições, entre as quais lideranças quilombolas, organizações de direitos humanos, universidades, órgãos públicos e entidades religiosas, configurou uma verdadeira rede de participação social que transcendeu os limites do processo judicial tradicional. Essa pluralidade de vozes qualificou o debate constitucional e conferiu maior legitimidade à decisão da Corte, demonstrando que o *amicus curiae* atua não apenas como colaborador técnico, mas como instrumento de representação política e social no âmbito do controle de constitucionalidade.

A partir da análise das manifestações constantes dos autos, verificou-se que a ampla maioria dos *amici curiae* defendeu a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003. Argumentou-se que o ato normativo não cria direitos novos, mas organiza a execução administrativa de um direito já reconhecido pela Constituição, o direito das

comunidades quilombolas à propriedade coletiva de suas terras. Essa tese foi amparada em fundamentos constitucionais e em instrumentos internacionais de proteção a povos e comunidades tradicionais, especialmente a Convenção n. 169 da OIT, que consagra o direito à autoidentificação étnica e ao uso coletivo do território. A convergência entre o discurso jurídico e o reconhecimento das lutas sociais reforçou a dimensão reparatória e emancipatória da decisão.

Por outro lado, o grupo minoritário de *amici curiae* que se manifestou pela inconstitucionalidade do decreto apresentou uma leitura predominantemente formalista e patrimonialista, centrada na ideia de que o Executivo teria extrapolado sua competência regulamentar e de que o critério da autodefinição seria excessivamente subjetivo. Esses argumentos, contudo, não prevaleceram. A Corte, em maioria, reconheceu que o Decreto n. 4.887/2003 se insere no dever estatal de promover a efetividade dos direitos fundamentais e de cumprir compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no campo dos direitos humanos.

A análise das sustentações orais e dos votos demonstra que a atuação dos *amici curiae* exerceu influência direta na formação do convencimento dos ministros. Os votos vencedores, notadamente os das ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, e dos ministros Edson Fachin e Luís Roberto Barroso, incorporaram teses defendidas pelas organizações quilombolas e entidades de direitos humanos, especialmente quanto à natureza coletiva da propriedade, à autodefinição como critério legítimo e à relação intrínseca entre território, cultura e identidade. Assim, o julgamento final do STF, em 8 de fevereiro de 2018, que declarou a constitucionalidade formal e material do Decreto n. 4.887/2003, configurou-se como resultado de um processo dialógico, em que a Corte Constitucional reconheceu a legitimidade das vozes sociais e reafirmou seu papel como guardião dos direitos fundamentais.

Cabe ressaltar que, embora não tenha sido realizada audiência pública, a participação plural dos *amici curiae* supriu, em grande medida, essa lacuna, funcionando como espaço indireto de deliberação pública. As manifestações apresentadas refletiram a complexidade do tema, jurídica, histórica e antropológica, e permitiram ao tribunal uma visão mais ampla da realidade das comunidades quilombolas. Nesse sentido, o *amicus curiae* consolidou-se como instrumento de democratização do processo constitucional, aproximando o STF das demandas sociais e reforçando o princípio republicano da soberania popular.

Os resultados desta pesquisa indicam que o julgamento da ADI 3.239/DF reconfigurou o papel do *amicus curiae* no sistema jurídico brasileiro, consolidando-o como mecanismo de participação democrática e de efetivação de direitos coletivos e difusos. Mais do que uma figura processual auxiliar, o *amicus curiae* mostrou-se um verdadeiro ator político e social, cuja presença fortalece a legitimidade e a transparência das decisões judiciais. A experiência do caso reafirma que a inclusão de múltiplas vozes no processo judicial amplia a dimensão deliberativa da jurisdição constitucional e concretiza o ideal de uma justiça inclusiva e representativa.

Em síntese, o julgamento da ADI 3.239/DF representa um divisor de águas na consolidação dos direitos territoriais quilombolas como expressão do princípio da igualdade material e da justiça social. Ao reconhecer a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, o STF reafirmou o compromisso constitucional com a diversidade étnica e cultural do país e com a superação de desigualdades históricas. Mais do que um precedente jurídico, trata-se de um ato de reconhecimento e reparação histórica, que inscreve as comunidades quilombolas no centro da narrativa constitucional brasileira e projeta o *amicus curiae* como símbolo de uma democracia constitucional em movimento.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Manifestação na ADI n. 3.239/DF**. 12 de agosto de 2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em 17.nov.2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais**. Rio de Janeiro: ABA, 1994. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/03D00024.pdf>>. Acesso em: 18.nov.2025.

ÁGUAS, Carla Pimentel. Terra e estrutura social no Brasil: exclusão e resistência das comunidades negras quilombolas. **Revista Angolana de Sociologia**, n. 10, p. 131–148, 2012.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, castanhais do povo, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

ALMEIDA, Márcia Regina Galvão de; NASCIMENTO, Elaine Ferreira do. Ocupação, produção e resistência: terras quilombolas e o lento caminho das titulações. **Interações (Campo Grande)**, v. 23, n. 4, p. 945–958, 2022.

ARRUTI, José Maurício. Quilombos: identidade étnica e territorialidade. **Revista USP**, n. 78, p. 30-43, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia constitucional: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 49, 2013. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2570844/Luis_Roberto_Barroso.pdf>. Acesso em 17.nov.2025

BRASIL. **Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em 17.nov.2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 17.nov.2025.

BRASIL. **Lei n. 8.906 de 4 de julho de 1994**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em 17.nov.2025.

BRASIL. **Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em 17.nov.2025.

BRASIL. **Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em 17.nov.2025.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente. Relatório de Atividades 2009**. Brasília: MMA, 2009. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/222/_arquivos/relatorio_de_atividades_2009_222.pdf>. Acesso em: 18.nov.2025.

BRASIL. **Decreto n. 10.088 de 5 de novembro de 2019**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm>. Acesso em 17.nov.2025.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 17.nov.2025.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. **Dados abertos**. 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/palmares/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos>>. Acesso em: 17.nov.2025.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro**: um terceiro enigmático. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira. **O processo de formulação e os desafios do plano Brasil sem miséria**: por um país rico e com oportunidades para todos. O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 2014. p. 33–65. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Patricia-Costa-10/publication/328968039_O_Brasil_sem_Miseria/links/5bedc473299bf1124fd5d334/O-Brasil-sem-Miseria.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Da intervenção da União Federal, como amicus curiae. **Revista de Processo**, Porto Alegre, v. 28, n. 111, p. 252–260, jul./set. 2003.

CARNEIRO, Camila; SANTOS, Celiana Nogueira. A importância do programa de fomento às atividades produtivas rurais para a inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais. **Revista Baru – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 2, p. 164–175, 2016.

CARVALHO JUNIOR, Aroldo Velozo de. **O amicus curiae no processo civil brasileiro: natureza jurídica**. Brasília: IDP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2247/1/Artigo_Aroldo%20Velozo%20de%20Carvalho%20Junior.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

CESAR, Fabiano. Direito à terra e comunidades tradicionais: reflexões à luz da Convenção 169 da OIT. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, v. 15, n. 60, p. 33–52, 2020.

COHRE; CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; PÓLIS; TERRA DE DIREITOS. **Petição nos autos da ADI n. 3.239/DF, de 30 de setembro**

de 2004. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>>. Acesso em: 12 set. 2023.

DALOSTO, Cássius Dunck; DALOSTO, João Augusto Dunck. Políticas públicas e os quilombos no Brasil: da Colônia ao Governo Michel Temer. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, p. 545–564, 2018. Disponível em:

<<https://www.redalyc.org/journal/3211/321158843026/321158843026.pdf>> Acesso em: 18.nov.2025.

FIABANI, Domingos. O artigo 68 do ADCT e a luta quilombola por território. **Revista de Direito Agrário**, v. 30, n. 2, p. 211–236, 2008a. Disponível em:

https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_32_7_Vogt_WEB.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

FIABANI, Adelmo. **Os quilombos no Brasil**: da resistência à cidadania. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008b. Disponível em:

http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_04/N2/Vol_iv_N2_333-354.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

FIGUEROA, Isabela. A Convenção 169 da OIT e sua aplicação no Brasil. **Revista Convenção**, v. 169, p. 1-24, 2009.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**. São Paulo: Global, 2015.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnográfica**, v. 4, n. 2, p. 333-354, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2020.

MARTINS, Sandra; IORUBA, Togo; GOMES, Flávio. Redemocratizando na raça: sobre memórias, intelectuais negros e movimentos sociais contemporâneos (notas de pesquisa). **História – Questões & Debates**, Curitiba, n. 63, p. 195–210, 2015.

MELLO, Janine. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. 2018a. Disponível em:

<<https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/2faf5fdc-ea21-4b28-ad13-fc8fb3becb7e>>. Acesso em: 17.nov.2025.

MELLO, Ediméia Maria. **A política de promoção da igualdade racial e o desenvolvimento local dos Quilombos**. Contribuciones a las Ciencias Sociales, n. junho, 2018b. Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/06/promocao-igualdade-racial.html>> Acesso em: 17.nov.2025.

MELO, Janykelle Ribeiro de; LEMES, João Vitor Martins. A contribuição dos amicus curiae na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239-DF sobre a titulação dos

territórios quilombolas. **Desafios**, v. 11, n. 4, 2024 Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/issue/view/793>>. Acesso em: 12 set. 2023.

MENDONÇA, Dannyela; PROCÓPIO, Diego Pierotti; CORRÊA, Solange Rodrigues Santos. A contribuição das restrições geográficas para o desenvolvimento rural brasileiro. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, v. 8, n. 7, p. e41871152, 2019. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/5606/560662198042/560662198042.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2025.

NETO, Ronaldo Cardoso dos Santos; SANTOS, Mariana Cândido dos; VIEIRA, Jorge Luiz Gonzaga. **Demarcação dos territórios quilombolas em Alagoas**: uma análise da (in)eficácia do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988. 2018. Disponível em: <http://www.sbpcnet.org.br/livro/70ra/trabalhos/resumos/2832_194341dd403ede085db47efe2130922ce.pdf>. Acesso em: 18.nov.2025.

NUNES, Jorge Amaury Maia. A participação do amicus curiae no procedimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). **Revista Direito Público, São Paulo**, v. 5, n. 20, p. 54–60, mar./abr. 2008.

OLIVEIRA, Álvaro Borges de. Uma definição de propriedade. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 8, n. 2, p. 401-414, jul./dez. 2008.

PEDROLLO, Gustavo Fontana; MARTEL, Letícia de Campos Velho. Amicus curiae: elemento de participação política nas decisões judiciais-constitucionais. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 32, n. 99, p. 165–190, set. 2005.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. **Manifestação da Procuradoria-Geral da República na Sessão Plenária do STF realizada em 18 de abril de 2012**. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=C9JlJtwopSE&t=1170s>>. Acesso em: 17.nov.2025.

PARTIDO DA FRENTE LIBERAL. **Petição Inicial nos autos da Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 3239-DF**. 2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer na ADI n. 3.239/DF**. 2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Petição requerendo audiência pública na ADI n. 3.239/DF**. 2009. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

PILATI, José Isaac. Função social e tutelas coletivas: contribuição do direito romano a um novo paradigma. **Sequência**, Florianópolis, n. 50, p. 49-69, jul. 2005.

SALES, Gladys Mary Santos; PORTO, Vagner Carneiro; HORA, Juliana Figueira da. Enfim, a Portaria 135/2023: A contribuição da Arqueologia Institucional do IPHAN na construção da Política Pública do Tombamento Declaratório dos Antigos Quilombos. **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, v. 82, p. 371–400, 2025. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/69492>>. Acesso em: 18.nov.2025.

SARMENTO, Daniel. **Terras quilombolas e constituição**: A ADI 3.239 e o Decreto 4.887/2003. 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. **Ambiente & Sociedade**, p. 129-136, 2002.

SOUZA, Antonio André Muniz de. **O INPI como interveniente especial nas ações de nulidade: nova interpretação conforme a Lei de Propriedade Industrial**. São Paulo: Procuradoria Federal do INPI – São Paulo; Pós-graduação em Propriedade Intelectual da Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 1. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/2c060c04-223e-423e-86ef-682969de907f/content>. Acesso em: 18 nov. 2025.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Manifestação em nome dos amicus curiae na Sessão Plenária do STF realizada em 18 de abril de 2012**. 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=C9JlJtwopSE&t=1170s>>. Acesso em: 17.nov.2025.

STF. **Despacho do relator proferido em 28 de junho de 2004**. 2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

STF. **Despacho do relator solicitando data para julgamento, proferido em 15 de abril de 2010**. 2010. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

STF. **Voto do relator César Peluso nos autos da ADI 3.239-DF**. 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

STF. **Voto Vista da Ministra Rosa Weber nos autos da ADI 3.239-DF**. 2015. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

STF. **Voto do Ministra Luís Roberto Barroso nos autos da ADI 3.239-DF**. 2015b. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

STF. **Acórdão nos autos da ADI 3.239-DF**. 2018. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

TONUCCI, João. Entre o privado, o público e o comum: repensando os direitos de propriedade da terra. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 4, p. 2310-2339, 2022.

UNEGRO. União de Negros pela Igualdade. **Petição nos autos da ADI n. 3.239/DF, de 25 de maio de 2010**. 2010. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>>. Acesso em: 12.set.2023.

XAVIER, Fabiana Guimarães. **Políticas públicas para a cultura negra: a Fundação Cultural Palmares**. 2018. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.