



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

CAMPUS ARRAIAS

CURSO DE DIREITO

MAGNO PEREIRA REGES

DIREITOS TERRITORIAIS QUILOMBOLAS EM DISPUTA:

Um estudo de decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal e do Superior
Tribunal de Justiça

Arraias, TO

2026

Magno Pereira Reges

Direitos territoriais quilombolas em disputa:

Um estudo de decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal e do Superior
Tribunal de Justiça

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

Arraias, TO

2026

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

R333d Reges, Magno Pereira.

Direitos territoriais quilombolas em disputa: um estudo de decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. / Magno Pereira Reges. – 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. Comunidades Quilombolas. 2. decisões judiciais. 3. Direitos Territoriais. 4. Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. 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).

Magno Pereira Reges

Direitos territoriais quilombolas em disputa: um estudo de decisões judiciais
do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

Monografia Jurídica apresentada ao curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins, Campus Arraias, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel 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. Me. Kaique Martins Caldas de Lima
(avaliador interno)

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

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria Egina Pereira da Conceição (Gina), pela dedicação e sacrifícios depositados nesses anos e que tornou tudo isso possível!

AGRADECIMENTOS

"É justo que muito custe o que muito vale"

Santa Teresa de Ávila

Chego a este momento com o coração cheio de gratidão e emoção. Lembro-me de quando saímos da Comunidade Quilombola Kalunga do Mimoso para morar em Arraias/TO, com o objetivo de estudar e garantir um futuro melhor.

Em primeiro lugar agradeço a Deus, por ser meu auxílio, minha fortaleza, minha proteção em meio às adversidades da vida. Foi Ele que me sustentou nos momentos difíceis, nos momentos de preocupação. Sua presença tornou tudo isto possível. Gostaria de agradecer à Nossa Senhora, aqui com o título de Nossa Senhora dos Remédios, minha protetora, com seu manto protetor vem me protegendo, intercedendo junto a Jesus e me confortando com seu colo de mãe.

À minha mãe querida, Maria Egina Pereira da Conceição, agradeço imensamente pela coragem de ter decidido vir morar em Arraias/TO, sacrificando todos os dias para que meus irmãos e eu nos dedicássemos aos estudos. Sempre com palavras de incentivo ao estudo - obrigado por acreditar em mim, pelas lutas que passamos juntos na vida, enfrentamos um câncer juntos e vencemos.

Agradeço profundamente aos meus irmãos, Lucas de Jesus da Conceição Alves (in memoriam), meu amigo, que infelizmente nos deixou em 2023, mas ficou o seu amor de irmão, o seu incentivo, seu apoio de irmão. À minha irmã Vanessa de Santos Reges (in memoriam) que nos deixou tão recente, sempre me incentivou com mensagem de ânimo, sobretudo nos estudos. Deixo minha homenagem ao meu falecido pai, José Francisco Reges, que partiu ainda quando eu era criança.

À minha irmã Adrielle Pereira de Almeida, à minha irmã Kauene Pereira da Cunha e ao meu irmão Kaike Pereira da Cunha. A presença de vocês fez total diferença nesses anos.

Agradeço aos meus avós, Manoel Joaquim de Sousa e Brasilina Pereira da Conceição. Vó, sua presença nas manhãs aqui em casa me incentivam a continuar à vida e buscar sempre mais. Vô, embora distante se faz presente em nossas vidas.

Aos meus amigos e colegas de curso, vocês tornaram essa caminhada mais leve e divertida. Foram momentos de alegria, de angústia, compartilhamos este curso desde o virtual para o presencial, agradeço cada carona nas idas e voltas. Levo comigo a certeza de que a amizade de vocês foi um dos maiores presentes deste curso.

Ao meu orientador, Prof. João Vitor Martins Lemes, que é meu professor desde o 1º período, ainda quando nos conhecíamos apenas pelas janelas do Google Meet, minha admiração e meu respeito. Sua orientação (desde o PIBIC), paciência e dedicação foram fundamentais para a realização deste trabalho. O senhor é exemplo de profissionalismo, docente, que me inspira a querer ser professor. Agradeço pelas aulas, pela orientação neste trabalho.

Por fim, deixo minha homenagem e respeito à Comunidade Kalunga do Mimoso, a todos aqueles que lhes foram tirados os direitos à dignidade humana, que não puderam estudar. Que este trabalho sirva de inspiração e incentivo a todos da comunidade Kalunga do Mimoso, que é possível sonhar e realizar. Este trabalho se dedica a estudar sobre como nossos direitos foram excluídos e como ainda é difícil efetivá-los. Mas que saibamos enfrentar as dificuldades e resistir aos desafios e possamos prosperar com a graça de Deus e Nossa Senhora.

Muito obrigado!

RESUMO

A presente monografia dedica-se a compreender as categorias utilizadas pelos tribunais superiores ao decidir conflitos que envolvam o reconhecimento de territorialidades. A partir da abordagem histórica da diáspora negra, a formação das comunidades quilombolas, a ocupação coletiva da terra, propriedade privada e propriedade coletiva da terra. buscando analisar os direitos territoriais quilombolas, desde a exclusão na abolição da escravidão em 1888, até o reconhecimento do Direito à territorialidade quilombola no artigo 68 do ADCT e a edição do Decreto 4.887/2003. O julgamento da ADI 3239 e o questionamento do Decreto 4.887/2003. A pesquisa adota uma abordagem jurídico-sociológica, permite analisar a realização concreta de objetivos propostos pela lei, por regulamentos de todos as ordens e de políticas públicas ou sociais, que envolvam o reconhecimento e a demarcação de territórios quilombolas. Dessa forma, por meio de pesquisa quali-quantitativa e com uso da técnica de estudo de decisões judiciais, a presente pesquisa objetiva identificar quais são os critérios utilizados para o acesso à terra e o papel que o Estado tem, sobretudo o Judiciário, na efetivação dos direitos desses sujeitos coletivos, na perspectiva da afirmação da igualdade material. Analisar-se-á, assim, a partir das decisões identificadas nos bancos de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Palavras-chave: Comunidades Quilombolas; decisões judiciais; Direitos Territoriais; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This monograph is dedicated to understanding the categories used by higher courts when deciding conflicts involving the recognition of territories. Based on a historical approach to the black diaspora, the formation of quilombola communities, collective land occupation, private property, and collective land ownership. It seeks to analyse quilombola territorial rights, from their exclusion in the abolition of slavery in 1888 to the recognition of the right to quilombola territoriality in Article 68 of the ADCT and the enactment of Decree 4.887/2003. The judgement of ADI 3239 and the questioning of Decree 4.887/2003. The research adopts a legal-sociological approach, allowing for the analysis of the concrete achievement of objectives proposed by the law, by regulations of all orders and by public or social policies involving the recognition and demarcation of quilombola territories. Thus, through qualitative and quantitative research and the use of the technique of studying judicial decisions, this research aims to identify the criteria used for access to land and the role that the State, especially the Judiciary, plays in the enforcement of the rights of these collective subjects, from the perspective of affirming material equality. This will be analysed on the basis of decisions identified in the case law databases of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice.

Keywords: Quilombola communities; judicial decisions; territorial rights; High Court of Justice; Federal Supreme Court.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
Agr	Agravo
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
CF	Constituição Federal
DEM	Partido Democratas
DF	Distrito Federal
FCP	Fundação Cultural Palmares
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MG	Minas Gerais
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
MS	Mato Grosso do Sul
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PFL	Partido da Frente Liberal
PGR	Procuradoria Geral da República
PR	Paraná
PSL	Partido Social Liberal
Rcl	Reclamação
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SEPPIR	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região

TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UNIÃO	Partido União Brasil

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Identificação das ações do STJ.....	38
Gráfico 2 – Estado da Federação onde se localiza os conflitos do STJ.....	39
Gráfico 3 – Decisões do STJ quanto à participação das comunidades quilombolas.....	39
Gráfico 4 – Participação do INCRA nas ações do STJ.....	40
Gráfico 5 – Participação da FCP nas ações do STJ.....	40
Gráfico 6 – Decisões do STJ que utilizem o Decreto n. 4887/2003.....	41
Gráfico 7 – Decisões do STJ favoráveis e decisões não favoráveis.....	41
Gráfico 8 – Menção ao marco temporal nas decisões do STJ.....	42
Gráfico 9 – Natureza da Ação no STF.....	54
Gráfico 10 – Estado da Federação onde se localiza os conflitos no STF.....	54
Gráfico 11 – Quanto à participação das comunidades nas ações do STF.....	55
Gráfico 12 – Participação do INCRA nas ações no STF.....	56
Gráfico 13 – Participação da FCP nas ações do STF.....	56
Gráfico 14 – Decisões do STF que utilizam o Decreto 4.887/2003.....	57
Gráfico 15 – Decisões do STF desfavoráveis e decisões favoráveis.....	57
Gráfico 16 – Menção ao marco temporal nas decisões do STF.....	58

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 TERRITORIALIDADES QUILOMBOLAS.....	18
2.1. Comunidades quilombolas e ocupação coletiva da terra.....	19
2.2. Propriedade privada e propriedade coletiva da terra.....	22
2.3. Direitos territoriais quilombolas.....	26
2.3.1. O art. 68 do ADCT como novo marco constitucional.....	28
2.3.2. Decreto 4.887/2003.....	31
2.3.3. Normas internacionais - Convenção 169 da OIT.....	34
3 UM OLHAR SOBRE AS DECISÕES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA...	37
3.1 Apresentação dos dados da pesquisa no STJ.....	37
3.2. Análise das principais decisões no STJ.....	43
4 UM OLHAR SOBRE AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	53
4.1. Apresentação dos dados da pesquisa no STF.....	53
4.2. Análise das principais decisões no STF.....	58
4.3. A ADI 3239 e o questionamento da constitucionalidade do Decreto 4.887/2003.....	63
4.3.1. Objeto da ação.....	66
4.3.2. Pedidos da parte autora.....	66
4.3.3. Manifestação da AGU.....	67
4.3.4. Manifestação da PGR.....	71
4.3.5. Votos dos Ministros.....	73
5 CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS.....	81

1 INTRODUÇÃO

O período escravocrata no Brasil durou mais de trezentos anos que repercutem até os dias atuais, embora a abolição formal do sistema escravocrata completou 137 anos no ano de 2025. Nessa perspectiva, a abolição do sistema escravista, realizou-se com o objetivo a excluir os ex-escravizados o direito ao acesso à terra por meio da edição da Lei n. 601, de 1850, a qual proibia a aquisição de terras por outro título que não fosse a compra. Nessa perspectiva a Coroa Portuguesa visava impedir que os ex escravizados se tornassem pequenos proprietários de terras, dessa forma foram obrigados a trabalhar nas grandes fazendas ou empurrados para áreas pobres dos centros urbanos.

A historiografia revela que após a abolição do sistema escravista, a partir do período republicano, o termo quilombola foi extinto na legislação brasileira, após quase cem anos após a abolição entre 1987 e 1988 na assembleia constituinte, pela mobilização dos movimentos negros ao longo deste tempo, marcado pela resistência, a defesa pelos direitos territoriais pelos povos quilombolas. Nesse sentido esquecidos durante um séculos, o termo quilombola retorna a legislação brasileira, no artigo 68 Atos das disposições Constitucionais, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que “[...] ao remanescente de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Brasil, 1988).

Apesar de assegurar no texto constitucional do artigo 68 do ADCT, foi necessário aguardar mais de quinze anos para que o artigo fosse regulamentado pelo Decreto presidencial nº 4.887/2003, que regulamenta os procedimentos de reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas, que conceitua os povos remanescentes de quilombolas, bem como trouxe a definição jurídica de autodefinição, motivo pelo qual o decreto foi frequentemente questionado no judiciário.

O Partido da Frente Liberal ao ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239 questionamento da constitucionalidade do Decreto n. 4.887, exemplifica a forma como os direitos territoriais quilombolas tem sido frequentemente questionados, sobretudo pelos grandes proprietários rurais e até mesmo órgãos do Estado, não obstante, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo STF, em 2018, reforçou a garantia constitucional dos territórios quilombolas, mas isso não é impeditivo para que surjam novos conflitos e disputas por estas territorialidades.

Analisar as categorias jurídicas utilizadas para fundamentar as decisões do STF e STJ é fundamental para compreender a forma como os tribunais superiores interpretam o conceito

de “territórios coletivos” e aplicam este conceito em suas decisões, diante da contradição da territorialidade coletiva, que é fundamental as comunidades quilombolas, este conceito confronta a visão tradicional da propriedade individual e é imprescindível para o reconhecimento dos direitos dos territórios quilombolas, que, não se enquadra nas estruturas agrárias dispostas nos códigos brasileiros.

Para além disso, estudar a postura dos tribunais superiores é fundamental para compreender quais as implicações jurídicas na efetivação dos direitos sociais, especialmente em relação às comunidades quilombolas enquanto sujeitos coletivos, que ocupam os territórios com fins de manutenção dos seus modos tradicionais de viver, fazer e criar.

Nesse sentido, o presente trabalho reflete sobre os seguintes problemas: Qual a postura dos tribunais superiores nas decisões que envolvam direitos territoriais quilombolas? Quais são as categorias jurídicas utilizadas para fundamentar as decisões? De que forma a territorialidade coletiva é considerada nas decisões?

Como hipótese, tem-se que as decisões dos tribunais superiores em conflitos que envolvam direitos territoriais quilombolas não garantem totalmente as territorialidades quilombolas previstas no artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, uma vez que parte delas valorizam a propriedade privada nos conflitos envolvendo quilombolas e outros sujeitos do campo (como posseiros, grileiros etc) em detrimento do reconhecimento transcendental das comunidades quilombolas com os seus territórios.

As categorias utilizadas pelos tribunais superiores são as categorias de posse e propriedade do direito civil individual e, tendo em vista que o questionamentos sobre as terras quilombolas é a falta de títulos formais que legitimam a propriedade, a ineficiência da política estatal de titulação dos territórios quilombolas acaba por expor as comunidades quilombolas a situação onde seus territórios são invadidos e reivindicados por outras pessoas. Embora assegurada no âmbito normativo, a territorialidade coletiva é desconsiderada na maior parte das decisões dos tribunais superiores.

A presente pesquisa tem como objetivo compreender a prestação da tutela jurisdicional quando o judiciário se depara com demandas envolvendo o reconhecimento de territorialidade quilombola no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça.

Segundo Miracy Gustin e Maria Tereza Dias (2013), as pesquisas jurídicas podem ser divididas em dois grandes veios teórico-metodológicos: o jurídico-dogmático e o jurídico-sociológico. A presente pesquisa se enquadra na vertente jurídico-sociológica, uma vez que busca analisar os parâmetros utilizados pelos tribunais superiores ao proferir decisões quando se depara com processos que envolvam o reconhecimento de territorialidades

quilombolas. Utilizar-se de uma abordagem jurídico-sociológica, permite analisar a realização concreta de objetivos propostos pela lei, por regulamentos de todos as ordens e de políticas públicas ou sociais, que envolvam o reconhecimento e a demarcação de territórios quilombolas, bem como as decisões dos tribunais e a efetividade dos direitos territoriais.

Por sua vez, Marina Marconi e Eva Lakatos (2020) descrevem algumas das técnicas de investigação na pesquisa científica, sendo as principais: pesquisa documental; pesquisa bibliográfica; pesquisa de campo; entrevista e questionário. Para fins desta pesquisa serão utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Esta pesquisa adotará a técnica de revisão bibliográfica, consiste na busca de dados em matérias jornalísticas, artigos, livros, teses, dissertações, sites que tratam da temática, com o objetivo de garantir a veracidade e a diversidade dos pontos de vista.

A pesquisa documental é uma estratégia importante para a análise das decisões relacionadas aos direitos territoriais quilombolas, esta pesquisa será realizada a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A partir da pesquisa documental, será possível identificar as categorias jurídicas utilizadas pelos tribunais para fundamentar suas decisões. A análise dos documentos permite, fazer um exame da evolução das decisões dos tribunais no reconhecimento dos territórios quilombolas. Ademais, o estudo das decisões poderá proporcionar a compreensão da implementação das decisões judiciais e a efetividade da política pública de reconhecimento, demarcação e titulação dos territórios quilombolas.

Desse modo, a pesquisa documental é fundamental para que se tenha uma base empírica e possa compreender a relação entre a facticidade do direito e com as realidades sociais nos conflitos territoriais quilombolas, para que se faça uma análise crítica das decisões e entender as implicações das decisões no reconhecimento dos territórios quilombolas.

A coleta das informações relevantes relacionadas às decisões judiciais obedecerá aos seguintes parâmetros: no que se refere ao recorte temporal, serão pesquisadas decisões judiciais entre o período de 2003 a 2024, lapso justificado em razão da edição do Decreto n. 4887/03, que estabeleceu um novo paradigma na forma de tratamento dos direitos territoriais das comunidades quilombolas.

Já em relação ao recorte espacial, serão avaliados, os processos que possuísem manifestação, monocrática ou colegiada, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. A categoria escolhida como chave de busca será “quilombolas”. A partir desse levantamento preliminar os dados foram mapeados quali-quantitativamente, com o objetivo de selecionar, por meio do estudo das decisões, quais eram as temáticas mais

recorrentes relacionadas aos conflitos territoriais e qual o parâmetro de atuação do Judiciário nos casos em questão, possibilitando assim realizar, amiúde, a classificação e análise das informações levantadas.

O presente trabalho foi dividido em três capítulos. No capítulo 1, foi realizado uma abordagem histórica, a partir da diáspora negra, da formação dos primeiros quilombos no Brasil no Brasil colônia, a construção do direito moderno, a ficção jurídica da terra como propriedade privada, a ocupação coletiva da terra, na parte do direito territoriais quilombolas, abordou-se a exclusão do direito territoriais quilombolas pela lei de terra até o reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombo na Constituição de 1988.

Nos capítulos 2 e 3, realizou-se a pesquisa no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal federal com a categoria “quilombola”, as decisões obtidos foram tombadas para análise, desse modo, analisou se os dados obtido em ambos os tribunais, na primeira análise foi identificado processos que embora esteja relacionada a categoria “quilombola” em pesquisa, não se trata de conflitos territoriais, por este motivo foram excluídas da segunda análise das principais categorias encontradas no STJ E STF. Desse modo, nos capítulos 2 e 3 analisou-se as principais categorias encontradas do STF e STF.

2 TERRITORIALIDADES QUILOMBOLAS

A formação atual das territorialidades quilombolas e as condições enfrentadas para ter acesso à titulação dos seus territórios assegurado constitucionalmente no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tem sua origem na historiografia da população negra trazida do continente africano para o Brasil colônia. O período da escravidão, marcado pela violência, a exclusão do ser humano - que se tornou propriedade, mercantilizada, tal como a terra, a qual foi retirada o direito de posse pelos quilombolas, que perdurou até a edição da Constituição de 1988, que outorgou o direito a territorialidade aos seus remanescentes.

Neste capítulo, faz-se uma abordagem histórica e conceitual da formação dos territórios quilombolas, desde a diáspora negra até o reconhecimento no artigo 68 do ADCT, da Constituição de 1988 – o capítulo 1 parte da diáspora negra e da escravidão para explicar a formação dos quilombos no Brasil, como resposta da povo negro escravizado à violência no período. Nessa perspectiva, os primeiros quilombos surgem de fugas, doações de terras como forma de pagamento por serviços prestados, bem como de territórios da Igreja Católica.

Nesse sentido, a partir da análise da evolução jurídica da definição de quilombo, que se apresentou pela primeira vez em 1740, conceituou o quilombo como toda terra habitada por um grupo que passasse de cinco negros refugiados, em terras despovoadas, ainda que sem ranchos e nem pilões. Nesse sentido, após o período da abolição em 1888, o termo quilombo desaparece na legislação brasileira, no entanto, após quase cem anos a Constituição de 1988 no artigo 68 do ADCT o termo reaparece como “remanescentes de quilombo” (Brasil, 1988).

Desse modo, o termo evolui para um conceito social e antropológico, no qual a territorialidade quilombola aparece como um espaço de pertença, no qual se reproduz pelo trabalho, a memória, social e cultural, sendo assim um local de ocupação coletiva - a ancestralidade, a identidade e a relação a natureza forma as comunidades quilombolas que se opõe a propriedade privada que tem um valor econômico e pode ser mercantilizada.

O capítulo apresenta o artigo 68 do ADCT como o marco constitucional, ao reconhecer a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, embora sua efetivação seja morosa. Nesse sentido, o Decreto n. 4.887/2003 que regulamenta os procedimentos, utiliza a categoria da autodefinição como critério para reconhecimento das comunidades quilombolas, e estabeleceu o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária como autarquia competente para concretizar a titulação de territórios quilombolas,

através da titulação coletiva da terra, sendo um território inalienável, imprescritível e impenhorável.

Por fim, o capítulo apresenta a Convenção 169 da OIT – a norma internacional que garante a propriedade e posse das terras tradicionalmente ocupadas, reconhece os direitos à autoatribuição e a autonomia das comunidades quilombolas.

2.1. Comunidades quilombolas e ocupação coletiva da terra

Analisar a diáspora negra, a formação da territorialidades e das comunidades quilombolas no Brasil, envolve compreender que estes resultam de violações à integridade humana de maneira forçada, na qual o seres humanos capturados no continente africano e levados para o Brasil, separados de suas famílias e submetidos a situações degradantes, desumanas, sendo vendidos e obrigados trabalhar de forma forçada em cativeiro. Nesse sentido, os autores Carla Isabel de Oliveira Marinho e Silva, Paulo Gutemberg Noronha e Silva e Mara Rosange Acosta de Medeiros, destacam que “[...] foram tratados como mercadorias, vendidos e obrigados a trabalhar compulsoriamente em cativeiro. Para seus descendentes, restou à condição de escravizados, situação que perdurou durante o Brasil Colônia e Império” (Silva, Silva e Medeiros, 2024).

A escravização das pessoas negras no Brasil colônia teve início com a chegada dos portugueses por volta dos anos 1500, um hábito praticado em Portugal desde 1441. Nesse sentido, Bárbara Oliveira Souza (2008) destaca que a mão de obra africana e de seus descendentes representou a grande força de trabalho no regime escravista no Brasil, embora houvesse grande presença de força de trabalho indígena, em regiões denominadas como Grão-Pará

Segundo Souza (2008), o processo de escravização nas américas atingiu uma estimativa de 15 milhões de africanos, homens e mulheres, arrancados de suas terras, neste empreendimento que marcou profundamente o continente africano, sobretudo o americano, nesse sentido, a diáspora negra diz respeito à dispersão forçada dos povos africanos e de seus descendente, tendo como resultado a escravização.

Nesse contexto, a vida útil das pessoas negras escravizadas no Brasil era em média de sete anos, sendo substituídos de forma automática, diante do volumoso tráfico e distribuição em todo o território nacional. Conforme discutido por Souza (2008), além das repressões violentas presente nas fazendas e nos espaços onde havia escravos, havia legislações que fundamentava a criminalização e penalização das fugas e tentativas de escravos. Dessa forma,

(Dias, 2019), acrescenta que as pessoas escravizadas só tinham seu reconhecimento como ser humano a partir do momento em que cometia algum delito, antes disso era propriedade.

O período escravocrata no Brasil durou mais de trezentos anos que repercutem no decurso da história até os dias atuais, o processo escravização ocorreu de maneira intensa, as pessoas escravizadas viviam em habitações precárias, conhecidas como senzalas, submetidos a todos tipos de violações. Entretanto, os escravizados conseguiram afirmar e preservar as tradições de suas comunidades africanas em terras brasileiras (Silva, Silva e Medeiros, 2024, p. 5).

Nessa perspectiva, os autores apontam que o território das comunidades negras tem origem por testamento, doações por serviços prestados em lavouras de algodão e cana de açúcar, terras compradas pelo próprios sujeitos e conquistas de terras pelos ex - escravizados por meio de serviços prestados em guerra. Outrossim, os territórios denominados terras preto, de santos, são territorialidades de origem religiosa, do pagamento com terras em troca de serviços religiosos ao senhores de escravos, por sacerdotes negros de religiões afro-brasileiras (Silva, Silva e Medeiros, 2024).

Segundo Vercilene Francisco Dias (2019), a fuga foi a forma encontrada pelos escravizados para se opor à estrutura escravocrata, em que a pessoas escravizadas concentravam-se em localidades de difícil acesso, dessa forma, surgem os primeiros quilombos brasileiros em oposição à estrutura escravocrata.

Conforme ressalta Vercilene Francisco Dias:

o quilombo foi sem dúvida um acontecimento singular na vida nacional, seja qual for o ângulo pelo qual o encaremos, como forma de luta contra a escravidão, como estabelecimento humano, como organização social, como reafirmação dos valores das culturas africanas, sob todos esses aspectos o quilombo revela-se como um fato novo, único e peculiar, uma síntese dialética (Dias, 2019, p. 23).

O conceito da palavra quilombo no Brasil, foi generalizado pela historiografia, de modo que possui muitas conceituações, ademais, Clovis Moura discorre que a primeira definição jurídica de quilombo, exposta pelo Conselho Ultramarina de 1740, em correspondência ao rei de Portugal - como “[...] toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (Moura, 1987, p.16).

Bárbara Oliveira Souza (2008), destaca que a partir de 1889 o termo “quilombo” desaparece da legislação brasileira no período republicano, haja vista a abolição da escravidão a existência do termo não teria mais sentido naquele momento da história. Desse modo,

decorridos quase cem anos, desde a abolição e a aprovação do artigo 68 da Constituição Federal do ADCT, o termo reaparece na Constituição de 1988, como categoria de acesso a direitos, sendo denominados de remanescentes de quilombos, na perspectiva de sobrevivência.

Conforme escreve Oliveira (2019), a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), adotou a definição científica da palavra quilombo, a partir do termo “remanescentes de quilombo” presente na legislação e a partir do conceito de grupos étnicos expande como conceito sociológico e antropológico no sentido atual dos processos históricos, culturais das diversas formações das comunidades quilombolas.

Dentre tantas definições encontradas nos escritos, Luiza Andrade Corrêa (2009), afirma que o conceito mais genérico de quilombo, é aquele que descreve o lugar que foi formado por escravos ou ex-escravos no passado, em busca de liberdade, dignidade e identidade. Ademais, a formação dos quilombos pode ser a partir de escravizados fugidos ou por herança, doações e até compra de terras, no período do sistema escravocrata ou em período logo após.

Vercilene Francisco Dias (2019), destaca que apesar das conceituações genéricas do nome quilombo, nem um destes conceitos foi elaborado por quilombolas, embora os povos quilombolas talvez não tenham um conceito etimológico da palavra quilombo, no entanto, conhecem suas características, com outros grupos de negros ex escravizados, tais como mocambo, terra de preta, comunidade rural, os quais são semelhantes a formação dos quilombos.

Nessa perspectiva, Tárrega e Franco (2013), admitem que elaborar um conceito para comunidades quilombolas é difícil, mas é fundamental para identificar os destinatários das normas e os sujeitos destes direitos. Desse modo, compreende-se por quilombo o território rural ou urbano de afirmação cultural e resistência de um povo, grupos de famílias negras remanescentes, que tenham ligações com ancestrais africanos escravizados no Brasil Colônia e que tomaram estes espaços coletivos para se reconstruírem.

O modelo de ocupação dos espaços coletivos representa um contraponto ao modelo de apropriação privada mercantil da terra, o território quilombolas está para além de um pedaço de terra o qual se apropria com fins comerciais - o território quilombolas é o ocupado de forma coletiva, no qual os grupos tradicionais apresentam uma nova compreensão da terra para além de uma pedaço de chão, a partir de novos elementos de uso e ocupação da terra, relacionada à ideia de território, trabalho e manutenção cultural.

Segundo Malcher (2006), as comunidades tradicionais são caracterizadas pela sua condição de coletividade e definidas pelo compartilhamento de um território e uma identidade. Nesse sentido, no caso das comunidades quilombolas, essa identidade se manifesta, através da relação com a terra, tendo em vista a compreensão além da dimensão patrimonial. A terra/território é um dos mais importantes componentes identitários das comunidades quilombolas, bem como dos grupos tradicionais em geral, já que os quilombolas mantêm uma relação com a terra e a natureza que constitui uma identidade: a reprodução física, social, cultural e econômica, os modos de fazer, de viver e de criar desta comunidade, se desenvolvem dentro destas terras, sobretudo as práticas culturais e religiosas.

Nessa perspectiva, Milton Santos (2000), ressalta que o território é compreendido na dimensão do seu uso/utilização e não apenas o espaço físico, ademais, deve-se entender que o território se refere ao espaço utilizado para reprodução física ou cultural de determinado grupo. De acordo com Milton Santos, o território não é apenas o chão, soma-se ao território a população, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence - é a base do trabalho, da morada, de trocas materiais, espirituais e da vida (Santos, 2000)

É importante ressaltar, que o modo como os quilombolas se relacionam com a terra ocorre por meio do território pelo qual é possível a manutenção das suas características e reprodução física e cultural.

Nesse sentido, o modo de reprodução física ocorre por meio da produção do sustento dos membros da comunidade, as práticas tradicionais de produção de alimentos para a própria subsistência, por meio dos saberes tradicionais. No que se refere à reprodução cultural, está relacionada no sentido de que a terra é a fundamental para identificação do grupo étnico, isto porque é o reflexo da forma como se relacionam com a terra, tornando-a um lugar de manifestação dos costumes e formas de se organizarem.

Desse modo, percebe-se que as comunidades quilombolas têm uma maneira singular de se relacionar com a terra, que não se enquadra com o modelo agrário ou civil patrimonialista, que atribui valor mercantil ao território. Nesse sentido, o autor Carlos Ari Sundfeld argumenta que “[...] a territorialidade é um fator fundamental na identificação dos grupos tradicionais” (Sundfeld 2002), ademais, destaca que a importância do território que “[...] a territorialidade é um fator fundamental na identificação dos grupos tradicionais” (Sundfeld, 2002).

2.2. Propriedade privada e propriedade coletiva da terra

O Direito Moderno criado pela classe burguesa europeia para legitimar e assegurar a ordem social econômica e social, dentro do contexto em que o que se pretendia proteger o contrato, nesse sentido a liberdade e igualdade para os sujeito de direito livremente e adquirir propriedade, tendo em vista que a relações capitalistas são fundamentadas na possibilidade da acumulação (Rodrigues, 2014, p. 25).

Dessa forma, surge a concepção de sujeito de direito, que tem como essencial e marca do modelo capitalista o individual, cuja identificação jurídica condiciona-se à produção, geração de lucro e acumulação de bens, a base normativa moderna e essa capacidade econômica, justifica-se pelos ideais da Revolução Francesa. Nessa perspectiva, a teoria do Direito, criou a ficção jurídica do binômio universo/indivíduo: o Direito genérico e universal para que os sujeitos de direito sejam compreendidos como iguais, sob a ótica da cultura europeia.

Conforme Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2010), o Direito moderno funciona como um apêndice do Estado, sendo assim o guardião das concepções ideológicas e jurídicas que fundamentam o Estado moderno - o contrato e a propriedade privada. Essa concepção estrutura-se na lógica constitucional do século XIX, que se fundamenta na idéia que deveria existir um território apenas e um só povo que empresta a soberania da instituição estatal, desse modo duas vontades soberanos coexistem: a do Estado e a do indivíduo, de acordo com o princípios da Revolução Francesa.

Conforme Stédile (2011), com a pressão sofrida pelos ingleses para substituir o trabalho escravo pelo trabalho contratado e mediante salário, a inevitável abolição formal do trabalho escravo formal que aconteceu no Brasil apenas no ano 1888. Nesse sentido, no Brasil a coroa portuguesa por meio da primeira lei de terra no ano de 1850, que impediu o acesso à terra que não fosse por meio da compra, logo os ex-escravos ficaram sem posse de terras.

Nesse sentido, o direito moderno europeu foi inserido na América Latina para legitimar a criação dos Estados Nacionais, ainda sob as palavras de ordem da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade), constitui-se o direito civil, para garantir e assegurar os bens, sobretudo as terras que garantia o poder e o contrato que está relacionado com a venda da força de trabalho dos então trabalhadores ex-escravos (Rodrigues, 2014).

Conforme ensina Carlos Marés (2010), a concepção de liberdade nos países latino-americanos teve um duplo significado, de um lado a liberdade significa a exclusão de grupos e povos tendo em vista a ideia de que o Estado soberano deve ter apenas um povo, e todos os sujeitos de direito são livres para contratar, além disso, o conceito de igualdade retira qualquer vínculo grupal dos indivíduos - todos são iguais.

Nesse sentido, a liberdade de contratar e a ideia de que todos são iguais, formam um conjunto dramático para o continente latino-americano, sobretudo para os escravizados, africanos ou indígenas, que foram transformados em trabalhadores livres, despossuídos e prontos para celebrar contratos de trabalho, iguais entre si, desconsiderando todas as peculiaridades coletivas, culturais e hierárquicas do povo que originalmente pertenciam, portanto, corroborando para mais um cenário de exclusão e exploração.

Conforme Bárbara Luiza Ribeiro Rodrigues (2014), as constituições nacionais e normas infraconstitucionais fundamentadas no Direito moderno, servem para garantir a segurança jurídica do contrato e da propriedade, sobretudo ao longo dos séculos XIX e XX, por vezes criando direitos fictícios para atender as demandas do poder instituído.

A autora enfatiza que, especialmente a partir da década de 1930, com o incentivo à industrialização do país, com Vargas, com a Marcha para o oeste, por meio do fortalecimento de bens duráveis e o discurso de modernização e integração nacional - a transição do modelo social agrário brasileiro, transformou a relação do trabalhador com a terra, ao passo que a relação de exploração da terra passa para a relação de expropriação. Nessa perspectiva, destaca-se o governo de Juscelino Kubitschek e o Regime Ditatorial, em que o processo de expansão e integração nacional atingiu os limites das fronteiras com os territórios nacionais.

O processo de expansão industrial do sistema capitalista, rompeu a relação entre o ser humano e a natureza, tendo em vista o fato de que nesse processo as pessoas se desprendem da terra, criando um Direito que tornasse disponível os direitos em relação à terra, agora tratada como propriedade/bem.

Nesse sentido, a autora apresenta contexto brasileiro no pós Guerra Mundial, período em que foi descoberto que os agentes químicos utilizados nesta guerra foram direcionados para combater “pragas”, descobriu-se a letalidade de substâncias químicas testadas nos insetos antes de serem utilizadas no campo de guerra. Nessa perspectiva, a partir da união entre agricultura e indústria, o Brasil se tornou um complexo agroindustrial, especialmente a partir da década de 1970 (Rodrigues, 2014, p.79).

De outro lado, uma das características das comunidades tradicionais - como as comunidades quilombolas - é o vínculo transcendental com o espaço que ocupam, desse modo é mantido a relação do grupo com a terra - as comunidades quilombolas, natureza em si mesmas pelos processos culturais (Rodrigues, 2014, 74).

Nessa perspectiva, Bárbara Luiza Ribeiro Rodrigues destaca que:

As comunidades quilombolas representam o ponto de ruptura desse modelo dominante e a possibilidade de construção de um novo paradigma social, cujos laços

de afetividade, de solidariedade e de reciprocidade permitem uma vida social efetivamente coletiva, para o qual o termo desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico, mas sim é um processo permanente de realização plena da vida, englobando aspectos sociais, culturais, espirituais, etc. (Rodrigues, 2014, p. 81)

Nessa concepção os direitos territoriais quilombolas ganham uma concepção de ainda mais relevante. Conforme observa César Baldi (2013), o vínculo dessas comunidades com a terra ultrapassa a mera concepção clássica de posse propriedade. Ressalta-se que “[...] visto a partir desta especial relação com a terra, tanto eventual ‘conceito’ de ‘posse’ quanto de ‘propriedade’ implicam uma multiplicidade de direitos, que vão além dos clássicos ‘jus utendi’ e ‘jus fruendi’, para enfeixar um grupo de direitos culturais, econômicos e sociais” (Baldi, 2013).

As comunidade quilombolas estão longe de serem consideradas propriedades do ponto de vista do Direito moderno, baseado na racionalidade inventada, da mercadoria fictícia, que fundamenta o Estado capitalista, da propriedade individual, alienável, penhorável, em detrimento da propriedade coletiva, indivisível, indisponível, que uma vez, titulada, o título é imprescritível, que não pode ser quantificada, expropriada e reinserida no mercado (Rodrigues, 2014).

As comunidades quilombolas representam uma afronta ao sistema econômico estabelecido, elas se organizam de forma diversa da instituída pelo Direito moderno, nas quais a coletividade é a identidade destes sujeitos, cuja relação com a natureza é baseada no respeito, e não pela exploração com o objetivo de acumulação do capital.

A noção de propriedade, tanto no Direito Civil, quanto Agrário está fundamentada na perspectiva individual/privada do espaço demarcado. No entanto, a concepção de propriedade individual não é possível quando pensadas para as comunidades quilombolas, ademais, apresenta-se novas complexidades encobertas pelo Direito moderno, uma vez que está relacionada à própria existência daqueles indivíduos, muitas vezes com demarcações sem exatidão exigidas pelas tecnologias e pelo Direito, são territoriais que apresentam as condições necessárias para a vida da comunidade (Rodrigues, 2014).

O território das comunidades quilombolas, não é uma simples propriedade coletiva, na perspectiva de que mais de um pessoas possui direito sobre o território, nesse contexto as relações não é contratual como no direito civil e agrário, mas de forma natural, por meio de processos culturais, logo, reconhecido e construído pelo grupo.

2.3 Direitos territoriais quilombolas

A situação em que se encontram os territórios quilombolas na atualidade é fruto de inúmeros fatos ocorridos no período imperial que contribuíram para a formação agrária do Brasil - a vinda da família real portuguesa para o Brasil, o período colonial, a lei Áurea de 1888, todos esses acontecimentos são importantes para compreender a estrutura agrária do país e entender como se deu o processo de apropriação da terra, sobretudo com a edição da Lei de Terras, que institui um novo paradigma da mercantilização e conversão da terra em propriedade privada.

O período colonial brasileiro foi regido pelo modelo de produção denominado plantation, tal sistema é baseado na monocultura para a exportação, a partir do tripé monocultura, latifúndio, trabalho escravo, e por meio do regime de Sesmarias, instituído pela Coroa Portuguesa, no dia 06 de outubro de 1531 pela Carta Foral, desse modo, a Coroa Portuguesa protegeria o território recém-conquistado.

Nesse sentido, distribuía-se faixas de terras dos titulares das Capitanias hereditárias a particulares, que deveriam cumprir obrigações, dentre elas não possuir o direito de vender suas terras, sendo requisito fundamental a exploração da terra, registro da terra em livro próprio da Coroa e a terra não era uma mercadoria, tendo em vista que não havia propriedades privadas, o que ocorreu com apenas com a edição da Lei de terras em 1850 (Lemes, 2014).

O fim do período colonial evidenciou que o regime jurídico de posse e do monopólio da Coroa sobre território brasileiro era ineficiente na organização agrária, sendo assim, foi necessário uma nova forma de organizar o território brasileiro, que neste momento se tratava de um império que tinha como principal forma de exploração baseado na monocultura para a exportação, a partir do tripé monocultura, latifúndio, trabalho escravo na agricultura cafeeira, ao passo que nesse período a abolição da escravatura era iminente.

Nesse contexto, a primeira Lei de Terras do Brasil de n. 601, e promulgada no 18 de setembro de 1850, que segundo João Pedro Stédile foi um marco jurídico para adequar o sistema econômico e preparação para a crise do trabalho escravo, tendo como sua principal característica que pela primeira vez o Brasil implementou a propriedade privada da terra, fundamentou a proteção da propriedade privada e consolidou o modelo agrário fundiário no Brasil.

Dessa forma, pode-se concluir que a Lei de Terras possui duas características marcantes: a implantação e normatização da propriedade privada de terras, transformando-a em mercadoria e a limitação do acesso a ela, subjugando as classes marginalizadas nesse processo. Resultam da lei, então, duas principais

consequências: a consolidação do modelo da grande propriedade rural e a impossibilidade de ex-escravos ou pequenos camponeses se transformarem em proprietários de terra. (Lemes; Tárrega, 2014, p. 12).

Nesse sentido, outra característica estabelecida foi que qualquer cidadão brasileiro poderia se transformar em proprietário de privado de terras, com direito à venda e a compra, mas, para isso, deveria pagar à Coroa, para que desse modo impedir que os ex-escravizados, que ao serem libertos pela Lei Áurea, de 1888, e ao mesmo tempo impedidos de se transformarem em pequenos proprietários de terras, por serem ex-escravos e pobres, não teriam nenhum bem para adquirir a propriedade e assim continuar trabalhando, e agora vivendo da força (física) de trabalho.

Nesse sentido, o Estado brasileiro promoveu a exclusão do acesso a terras a várias comunidades quilombolas antes da abolição do regime escravocrata em 1888, a partir da lei das Terras publicada no dia 20 de setembro de 1850, conforme disposto no artigo 1º - “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (Brasil, 1850). Nesse sentido, a lei de terras contribuiu para que os grileiros e possuidores de terras de forma irregular, a possibilidade de regularizar as terras que supostamente eram donos através da compra, enquanto várias comunidades quilombolas perderam o acesso das terras (Silva, Silva e Medeiros, 2024).

De acordo com João Pedro Stédile:

E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc. Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista (Stédile, 2011).

Os direitos territoriais quilombolas foram negados e excluídos das comunidades quilombolas ao longo da história - o Estado brasileiro antecipou e promoveu a exclusão do acesso à terra aos quilombolas com a edição da Lei de Terras de 1850, ao proibir a aquisição de terras devolutas por título que não seja por compra.

Nessa perspectiva com a abolição da escravidão com a Lei Áurea n. 3.353, de 13 de maio de 1888, a promulgação da Lei Eusébio de Queirós, de 4 de setembro de 1850, que proibiu o tráfico transatlântico de escravo, coincide com a promulgação da lei de Terras de 1850. Desse modo, estas duas leis foram promulgadas com objetivo de burlar o fim da escravidão e impedir a posse de terras pelos ex-escravizados, sendo assim, o Estado imperial construiu um cenário de dependência econômica, sendo obrigados a trabalhar nas grandes fazendas.

Apesar dos quilombolas estarem presentes no Brasil desde o período colonial, o regime jurídico excluiu do povo negro o direito à terra - elemento fundamental para autonomia e reprodução cultural, assim como foi negado elemento essencial para reconstrução da vida após a abolição. A ausência de políticas públicas agrárias no período após ao ano 1888, bem como exclusão promovida pela Lei de 1850, que perdurou até a promulgação da Constituição Federal de 1988 - fruto da resistência nacional dos povos tradicionais e o reconhecimento global das territorialidades tradicionais, que o Estado brasileiro por meio do artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1998, reconheceu a propriedade definitiva das terras ocupadas aos remanescentes de quilombos.

Apesar das garantias constitucionais previstas no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), como direito fundamental à efetivação da titularização das terras quilombolas, após mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, essa política pública não se concretiza, pela demora nos processos de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, bem como as barreiras burocráticas dos procedimentos administrativos de regularização, demarcação e titulação.

Hoje, após 36 anos de vigência do artigo 68, segundo a última atualização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em abril de 2025, pouco mais de trezentas comunidades quilombolas tiveram seus titulares emitidos. São cerca de 1,3 milhão de quilombolas, distribuídos por 7666 comunidade e 8441 localidades, das quais o Governo Federal reconheceu 3103, a titulação de pouco mais de comunidade de cerca de 7 (sete) mil comunidades existentes reflete um processo de titularização moroso e a falta de efetivação de direito fundamental à terra para essas comunidades em todo o país.

2.3.1. O art. 68 do ADCT como novo marco constitucional

A invisibilidade, período pós abolição, é muito importante no contexto das comunidades quilombolas, os quilombos eram concebidos como algo do passado desaparecido do país com o fim do sistema escravocrata no ano 1888, isto se mostra com a invisibilidade das comunidades quilombolas no período pós abolição, na atualidade essa invisibilidade ainda é refletiva nas “descobertas” de comunidades remanescente de quilombo.

Nesse sentido, a invisibilidade predominou, também, na legislação durante a maior parte do período republicano, o rompimento dessa invisibilidade do ponto de vista legal, teve

seu como marco o seu rompimento no artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1988.

A constituição de 1988, é um divisor de águas em comparação com a legislação colonial, o reconhecimento do Estado Pluriétnico, uma vez que no período colonial a categoria legal classificava crime, passou a reconhecer outras categorias, o direito à manutenção da cultura e dos costumes e reconheceu a autodefinição (Almeida, 2002).

Além dos direitos consagrados no artigo 68 do ADCT, a Constituição de 1988 reconhece as comunidades quilombolas como território cultural nacional como direitos culturais históricos, presentes nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, reconhece a pluralidade de indivíduos que compõem o Estado brasileiro, o fenômeno denominado como constitucionalismo plural, consiste em reconhecer grupos e indivíduos, no respeito à pluralidade de culturas, de costumes e de maneiras de se organizar. Segundo Deborah Duprat de Macedo Brito Pereira:

A noção central, comum a esse conjunto de atos normativos, é a de que, no seio da comunidade nacional, há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao direito assegurar-lhes o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram. Assim, a defesa da diversidade cultural passa a ser, para os Estados nacionais, um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana (Pereira, 2009).

Nesse sentido, o art. 68 do ADCT surge como um novo marco constitucional, ademais, dentre uma das maiores conquistas do movimento negro na Assembléia Constituinte, ao ser publicado o seguinte texto: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Brasil, 1988).

Conforme Daniel Sarmiento (2008, p. 6), o artigo 68 do ADCT trata-se de uma norma que se refere a igualdade substantiva e da justiça social, tendo em vista que concede direitos territoriais a integrantes de um grupo de pessoas muito pobres, marginalizadas, que são vítimas do estigma e a discriminação, além disso, cuida-se de um norma reparadora da dívida histórica do Estado com as comunidades quilombolas, que ainda enfrentam as consequências brutais dos séculos de escravidão.

Apesar de Daniel Sarmiento (2008), destacar que o artigo 68 do ADCT ser uma norma suficientemente densa, de modo que seja permitido a sua aplicação imediata, ressalta que a norma já apresenta os titulares do direito (os remanescentes de quilombolas), o devedor (o

Estado), o objeto (propriedade definitiva da terras ocupadas), o devedor correlato (o reconhecimento da propriedade e expedição dos títulos).

No entanto, na prática, os povos quilombolas encontraram uma realidade diferente da estabelecida no texto constitucional, somente decorridos quinze anos da edição do artigo 68 do ADCT, que foi editado o Decreto n. 4.887 de 2003, que regulamentou os procedimentos para reconhecimento dos direitos territoriais, bem como trouxe a definição jurídica, como autodefinição para o processo de regulamentação. Conforme previsto no artigo 2º, §1º “[...] Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade” (Dias, 2019, p. 44).

O artigo 68 da ADCT tem como principal objetivo proteger e assegurar a sobrevivência e o futuro de grupos cuja identidade e cultura foram construídas a partir de um histórico de opressão, os quais resistem ao longo do tempo em função dos territórios que estão assentados, uma vez privado do território, tenderiam a desaparecer. Para as comunidades quilombolas, o território, está para além do bem patrimonial, a terra faz parte da identidade coletiva, pois é vital para preservar a unidade do grupo, costumes e tradições (Sarmiento, 2008, p. 6).

Nesse sentido, Daniel Sarmiento destaca que “[...] o art. 68 do ADCT encerra um verdadeiro direito fundamental e desta natureza resultam consequências jurídicas extremamente relevantes” (Sarmiento, 2008), ademais, recorda que o rol de direitos fundamentais da Constituição Federal não é taxativo, de acordo com o artigo 5º, § 2º “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados e dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988).

Nessa perspectiva, é possível reconhecer outros direitos fundamentais além dos dispostos no texto constitucional, ademais, o ponto fundamental para o reconhecimento desses direitos fundamentais é a ligação ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo assim, evidentemente há ligação entre a garantia do artigo 68 do ADCT e o princípio da dignidade da pessoa humana. Em primeiro lugar, trata-se de uma garantia do direito à moradia do artigo 6º, da Constituição Federal, uma vez que sem as terras não teriam onde morar. No entanto, não se trata apenas de moradia, na visão civil patrimonialista, a comunidade quilombola não pode ser mudada de um lugar para outro, há uma ligação do grupo com a terra, que foi passada através das gerações, o que mantém preservadas suas culturas, valores e modo de vida particular. Conforme explica Sarmiento (2008):

[...] Portanto, não é só a terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Dessa forma, não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se atenta contra a própria identidade étnica destas pessoas. Daí porque, o direito à terra dos remanescentes de quilombo é também um direito fundamental cultural (art. 215, CF) (Sarmiento, 2008, p.8).

Desse modo, percebe-se a ligação do princípio da dignidade da pessoa humana com o artigo 68 do ADCT, que tem objetivo conservar a identidade étnica e cultural do remanescentes dos quilombos, haja vista que a garantia do território para o quilombola é intrínseca à garantia da própria identidade (Sarmiento, 2008, p. 9).

Outrossim, ressalta-se que além de assegurar os direitos dos quilombolas, o artigo 68 do ADCT, visa proteger os interesses transindividuais da população brasileira, das presentes e futuras gerações, no que se refere ao patrimônio histórico cultural do país, segundo o artigo 215, caput e inciso II, da Constituição Federal, quando se permite o desaparecimento de um grupo étnico, perde-se também o país o acesso ao modo de criar, fazer e viver.

Nesse ponto, pode-se afirmar que o pluralismo étnico e cultural é um objetivo muito importante para ser protegido e promovido pela Constituição de 1988, assim como o artigo 68 do ADCT é uma norma definidora de direitos e garantias fundamentais, conforme disposto no artigo 5º, § 1º “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata” (Brasil, 1988). Isto posto, Daniel Sarmiento (2008), destaca que o artigo 68 do ADCT se amolda à norma de aplicabilidade imediata pela densidade do seu texto ao indicar que deve ser titulado “os remanescentes das comunidades quilombolas”, e que deve cumprir com esse direito “o Estado”, o objeto “a propriedade definitiva das terras ocupadas”, e o dever correlato “o reconhecimento da propriedade e expedição dos respectivos títulos”. No entanto, passados 36 anos da promulgação da Constituição e a aplicabilidade imediata do Artigo 68 do ADCT, ainda foi necessário a edição do Decreto 4.887/2003, que passa a ser analisado.

2.3.2. Decreto 4.887/2003

Com a promulgação da CF/88, os direitos territoriais quilombolas estão assegurados no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), embora seja uma norma de aplicabilidade imediata, e o que se esperava era o acesso à terra pelos povos quilombolas, no entanto o artigo 68 do ADCT, foi formalmente questionado, no que se refere ao procedimento para o reconhecimento da propriedade da terra, e quem são as comunidades remanescentes de quilombo.

Sendo assim, editou-se no ano de 2001 o Decreto n. 3.912, com o objetivo de regulamentar o artigo 68 do ADCT, no entanto, o decreto se mostrou obstáculos em relação a emissão dos títulos de terras, sendo que apresentava uma visão tradicional das comunidades quilombolas, a título de exemplo o decreto definiu quem seriam os remanescentes dos quilombos (Dias, 2019, p. 85).

Nesse sentido, o Professor João Vitor Martins Lemes (2014, p. 65), destacou a importância da necessidade de edição de um novo decreto, que se atentasse às particularidade e inovações culturais e antropológicos, no sentido de ampliar a promoção acesso aos direitos e acesso à justiça, diante da mobilização de grupos que entendera que a terra é a afirmação de identidade das comunidades quilombolas.

Nesse contexto, foi editado o Decreto n. 4887/2003, que define os remanescentes de quilombo, e considera a conceituação atribuída pela Associação Brasileira de Antropologia, com os seguintes elementos estruturantes do conceito - identidade, auto-atribuição e maneira de se relacionar com a terra, ressalta-se sobretudo a definição da terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombolas, assim, passou a considerar aquelas utilizadas para garantia da reprodução cultural, física e social desses grupos (Lemes, 2014, p. 66).

O 2º artigo do Decreto supramencionado, apresentou uma nova conceituação de comunidades remanescentes de acordo com o texto “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória própria, dotados de relações territoriais específica, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”, assim como o que se entende pelo conceito de terras ocupadas no parágrafo 2º “as utilizadas para garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” (Brasil, 2003), bem como o critério de autoatribuição disposto no parágrafo 1º, Convenção 169 da OIT.

Nesse sentido, Daniel Sarmiento (2008) destaca que a Convenção 169 da OIT ratificada pelo Brasil em 2002, foi um fundamento legal para a edição do Decreto 4.887/03. Para além dos direitos dos povos indígenas, a Convenção 169 versa sobre direitos de outros povos “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que esteja referidos ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial” (Brasil, 2019), ademais, ressalta-se que o artigo 14 da Convenção 169, no item 3, assegura expressamente o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas.

João Vitor Martins Lemes (2014, p. 66), por sua vez sublinha as inovações trazidas no Decreto 4.887/2003, acerca dos órgãos competentes para titular as terras quilombolas, antes do decreto era atribuição da Fundação Cultural Palmares (FCP), a partir do decreto a

competência para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas passou a ser do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), também foram estabelecidos tarefas para outros órgãos, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e Fundação Cultural Palmares.

Nesse sentido, para regulamentar a competência de atuação dos órgãos, foram editadas normas como a Portaria n. 98, de 26 de setembro de 2007, da Fundação Cultural Palmares, que regulamenta o procedimento de autorreconhecimento das comunidades remanescentes, conforme disposto no § 4º “A autodefinição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento” (Fundação Cultural Palmares, 2007).

Outra inovação importante foi a Instrução Normativa n. 57 de 20 de outubro de 2009, que regulamenta o procedimento administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registros de terras ocupadas por remanescentes de quilombos, tratado no artigo 68 do ADCT, conforme previsto no Decreto n. 4.887/2003, que atribui competência essa competência ao INCRA, de acordo com o artigo 3, §1º:

O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto (Brasil, 2003).

O Decreto 4.887/2003, introduziu o reconhecimento de uma nova forma de reconhecer a titulação da terra, a titulação coletiva do território, segundo o artigo 17 e parágrafo único, a titulação coletiva será de acordo com o artigo 2º, *caput*, do decreto, será inserida a cláusula de “[...] inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade” (Brasil, 2003), e deverá ser emitida em nome das associações que legalmente representam as comunidades,

O decreto apresentou significativas mudanças e inovações, assim como as demais normas regulamentadoras relacionadas à regularização fundiária das terras quilombolas. Diante disso, a constitucionalidade do decreto foi questionada por meio da Ação Direta de Constitucionalidade n. 3239-DF, ajuizada em 2004 pelo Partido da Frente Liberal (PFL), que em 2007 foi rebatizado Democratas (DEM), dissolvido em 2022 quando foi realizada a fusão com Partido Social Liberal (PSL), para formação do Atual União Brasil (UNIÃO).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239, teve seu pedido partido fundamentado nos seguintes termos: i) que o Decreto não poderia regulamentar o art. 68 do

ADCT, e alegava que a via legítima para regulamentação seria por lei formal, ii) que a desapropriação disposta no decreto feria a constituição, uma vez o decreto determina a indenização a terceiros, tendo o entendimento de que o constituinte determinou que a propriedade das terras é dos remanescentes de quilombo, iii) questionava o critério de autoatribuição do decreto por não ser o adequado para regulamentar o acesso a terra por parte das comunidade remanescentes de quilombos, iv) que os critérios de caracterização das terras quilombolas eram excessivamente amplas, considerando inválida as características a reprodução física social econômica e culturais, porque o procedimento administrativo se sujeitaria aos dados fornecidos pelos próprios interessados (Freitas; Lemes, 2024)

O decreto foi julgado pelo crivo do Supremo Tribunal Federal no de 2018, após 14 anos de tramitação, a tese de improcedência total da ação, inaugurada pela Ministra Rosa Weber, foi acompanhada pelos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Celso de Mello, Cármen Lúcia e Luís Roberto Barroso, se consagrando vencedora, pela inconstitucionalidade da Ação Direta de Constitucionalidade n. 3239-DF. Portanto, a regularização fundiária das terras quilombolas, embora garantida assegurados no artigo 68 da ADCT, regulamentada pelo decreto 4.887/2003, pouco se efetivou, e são territórios disputados frequentemente no judiciário, sobretudo no Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

2.3.3. Normas internacionais - Convenção 169 da OIT

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, adotado em Genebra, em 27 de junho de 1989, trata-se do reconhecimento dos chamados novos direitos dos povos e comunidades, entrou em vigor no âmbito internacional em 5 de setembro de 1991, ratificada pelo Brasil no ano de 2002, através do Decreto Legislativo n. 143, de junho 2002, e entrou em vigor em âmbito nacional dia 25 de julho de 2003, foi promulgado pelo Presidente da República em 19 de abril 2004, por meio do decreto n. 5.051, de acordo com o artigo 5º, § 2º, da constituição Federal de 1988, foi recepcionado com o status de Lei ordinária (Souza, 2008, p. 56).

Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT, trata os novos direito dos povos e comunidades em 44 artigos, sendo dividido em dez partes, da seguinte forma: a primeira parte “Política Geral”, no artigo 1º apresenta a aplicabilidade da Convenção, os sujeitos a quem se destina a convenção e no artigo é apresentado a responsabilidade dos governos em proteger seus direitos.

A segunda parte, “Terras”, a partir do artigo 14, trata dos direitos de propriedade e posse dos povos interessados sobre as terras tradicionalmente ocupadas, enquanto o artigo 15 se refere à proteção dos recursos naturais.

A terceira parte “Contratação e Condições de Emprego” trate de medidas para garantir a proteção dos novos povos e comunidades e evitar discriminação no emprego, inserida na parte três a parte quatro “Da formação profissional” no artigo 23, discute formação profissional, o artesanato, as indústrias rurais, como fatores importantes para manutenção da cultura e da autossuficiência e desenvolvimento econômico dos povos tradicionais.

A quinta parte “Seguridade Social e Saúde” garante serviço de saúde aos povos interessados organizados, na medida do possível, em nível comunitário, bem como a prevenção dos métodos e práticas curativos e medicamentos tradicionais, a sexta parte “Educação e Meios de Comunicação” aborda o acesso à educação, a partir de programas adaptados ao de línguas indígenas e meios de combate ao preconceito.

A sétima parte “Contratos e Cooperação através das Fronteiras”, no artigo 32, enfatiza a necessidade de meios que facilitem o contato e cooperação do povos indígenas que vivem em países diferentes, a parte oito “Administração” define a responsabilidade governamental em assegurar instituições destinadas para administrar os programas destinados os povos tradicionais

Por fim, a nona parte “Disposições Gerais” trata-se do alcance da Convenção flexibilidade em relação aos direitos já estabelecidos em cada país, a décima parte “Disposições Finais” contém os procedimentos para ratificação, entrada em vigor, denúncia e revisão da Convenção

Diante desse conjunto de direitos apresentados nos 44 artigos da Convenção n. 169 da OIT, o reconhecimento dos povos tribais em países independentes, destaca-se com relação às comunidades quilombolas, o direito fundamental à terra, que é sinônimo de direito à existência digna e íntegra e o direito de consulta prévia. Desse modo, o direito à terra apesar de reconhecido, é motivo de disputas que perduram ao longo dos séculos, é relevante como por se tratar de um direito essencial à sobrevivência dos povos quilombolas, e o direito de consulta prévia, tem ganhado força, formalidade e aplicabilidade entre as comunidades tradicionais na defesa dos seus territórios.

A Convenção 169 da OIT assegura expressamente o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, na segunda parte a partir do artigo 14 no item 3 destaca-se a obrigação dos Estados instituírem “procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos interessados” (Brasil,

2019), as comunidades quilombolas o reconhecimento ao direito de propriedade e posse, assim como o uso do recursos dos territórios tradicionalmente ocupados, em casos de apropriações por terceiros, isto posto, é dever do Estado tomar medidas para assegurar o acesso e a ocupação dessas terras não estejam ocupadas pelas comunidades tradicionais, sendo aso, garantir o acesso à totalidade dos territórios que representam a realização da suas atividades habituais de subsistência.

Ademais, além dos direito à terra, a Convenção reconhece os direitos à autoatribuição e a autonomia dos povos quilombolas, o direito de serem consultados e de participarem das discussões sobre medidas afetam ou venham afetar os princípios fundamentais da Convenção 169 da OIT, é a igualdade de reconhecimento da diversidade, o direito à territorialidade, o direito à vida, a propriedade, o direito à consulta prévia, direitos políticos e culturais (Dias, 2019, p. 92).

É importante ressaltar o mecanismo de consulta prévia livre e informada que está presente na primeira parte da Convenção 169 da OIT no artigo 6º, sendo dever do Estado assegurar o direito a participação do povos e comunidades tradicionais junto às decisões que os afetem, uma vez que está é uma das únicas formas as comunidades tradicionais dialogarem e apresentar proposta para solucionar os conflitos.

3 UM OLHAR SOBRE AS DECISÕES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O presente capítulo dedica-se a analisar os dados coletados de 2003 a 31 de dezembro de 2024 no Superior Tribunal de Justiça, a partir da pesquisa fechada com a categoria “quilombola” - o campo de jurisprudências do STJ retornou o total de 413 expressões, os quais compreende os processos com decisões monocráticas e acórdãos das turmas julgadoras, todo o resultado foi baixado e tombado, indicando no nome do arquivo o tribunal e a ordem da pesquisa.

O total de dados obtidos foi catalogado em um tabela, na qual foi preenchido a Identificação das ações, o Estado onde se localiza os conflitos, a participação das comunidades quilombolas enquanto parte no processos, a participação do Instituto de Colonização de Reforma Agrária (INCRA), a participação da Fundação Cultural Palmares, se a decisão utiliza o decreto 4.887/2003, se as decisões são favoráveis ou desfavoráveis à territorialidade quilombola e se a decisão menciona o marco temporal.

A análise das cinco principais decisões do Superior Tribunal de Justiça, que consistem na origem Ações civis públicas - destinada à proteção de direitos difusos e coletivos, Ações de desapropriação - utilizada pelo Estado para fins de regularização fundiária, bem como ações possessórias que se tratam de reintegração de posse, bem como disputas de manutenção ou recuperação da posse das territorialidades.

3.1 Apresentação dos dados da pesquisa no STJ

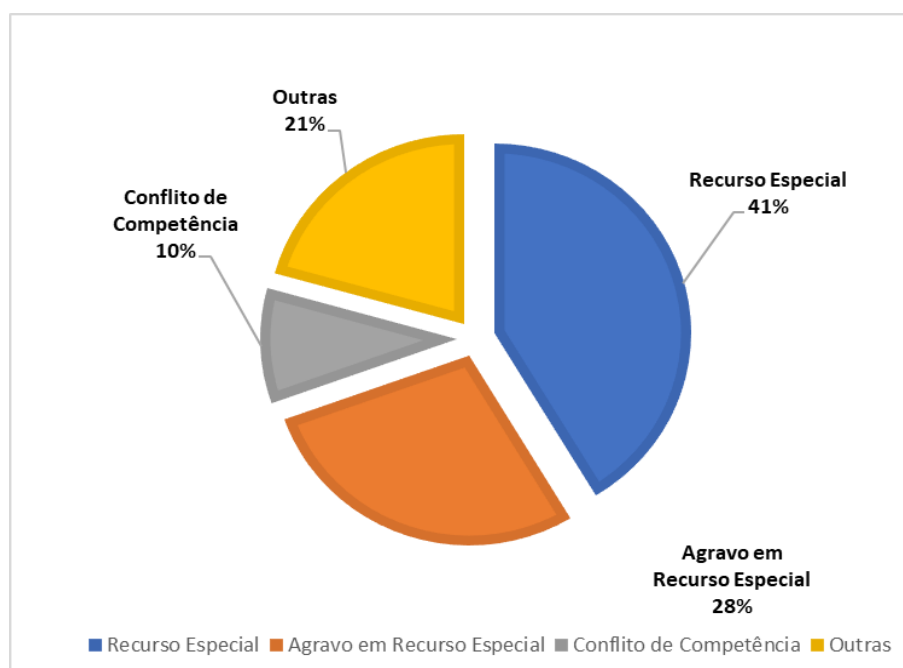
Considerando o total de expressões obtidas, realizou-se uma análise dos dados em relação à temática dos conflitos relacionados aos direitos territoriais das comunidades quilombolas. Dessa primeira análise, excluiu-se um total de 239, que se tratam de processos judiciais relacionados a outros conflitos que não é o conflito de terras envolvendo comunidades quilombolas.

Das 413 decisões, 174 decisões que se tratam de conflito por territórios quilombolas, embora as demais ações tenha a categoria quilombola no texto, tratam-se de assuntos diversos da questão territorial, discussões a respeito de direito previdenciário, vagas de cotas em Universidades, ações visando a proteção dos remanescentes de quilombo na pandemia de

Covid-19 e outro. Desse modo, verificou-se que a maioria das decisões identificadas se tratam de Recurso Especial (72) e Agravo em Recurso Especial (49).

Além disso constatou-se que a decisões consistem em Agravo Interno no Recurso Especial (2), Agravo Interno no Conflito de Competência (1), Agravo de Instrumento (3), Agravo de Interno no Agravo em Recurso Especial (2), Agravo Regimental em Recurso Especial (4), Agravo no Embargos de Declaração de Recurso Especial (1), Embargos de Declaração nos Recurso Especial (1), Agravo nos Embargos de Declaração no Recurso Especial (1), Conflito de Competência (17), Embargos de Declaração nos Recurso Especial no Agravo interno no Recurso Especial (1), Embargos de Declaração no Recurso Especial (1), Embargos de Declaração no Recurso Especial (1), Petição no Recurso Especial (1), Recurso Especial no Agravo Interno dos Embargos de Declaração do Recurso Especial (1), Recurso Especial nos Embargos de Declaração no Recurso Especial (1), Recurso Especial no Agravo Interno no Agravo Interno (2), Recurso ordinário em Mandado de Segurança (1) e Suspensão de Liminar e de Sentença (1).

Gráfico 1 – Identificação das ações do STJ

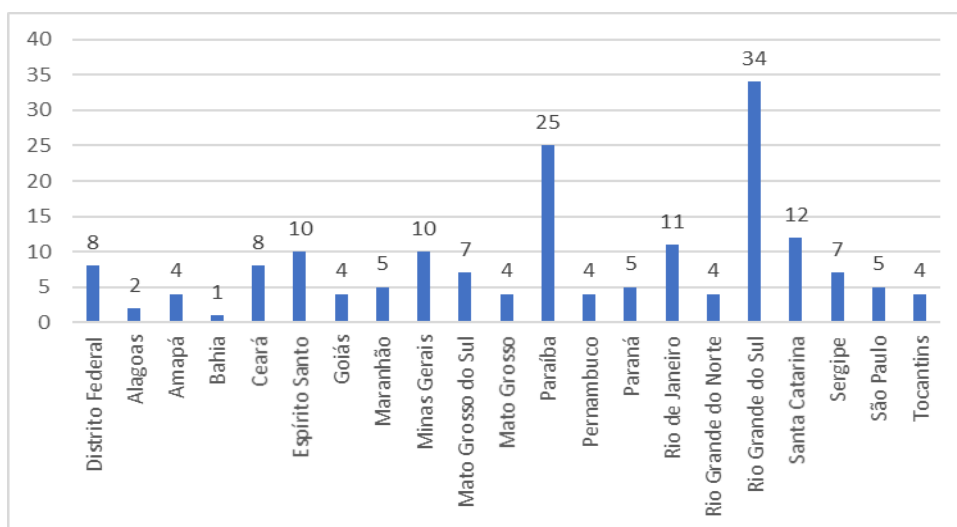


Fonte: elaborado pelo autor

As 174 decisões que se tratam de conflitos territoriais de comunidades quilombolas, existem decisões 20 estados e o Distrito Federal: 2 ao Estado de Alagoas, 4 ao Estado do Amapá, 1 ao estado da Bahia, 8 ao estado Ceará, Distrito Federal 8, 10 ao estado do Espírito

Santo, 4 ao estado de Goiás, 5 ao estado Maranhão, 10 ao estado de Minas Gerais, 7 ao estado do Mato Grosso do Sul, 4 estado do Mato Grosso, 25 ao estado da Paraíba, 4 ao estado do Pernambuco, 5 ao estado do Paraná, 11 ao estado Rio de Janeiro, 4 ao estado do Rio Grande do Norte, 34 ao estado do Rio Grande do Sul, 12 ao estado de Santa Catarina, 7 ao estado de Sergipe, 5 ao estado de São Paulo e 4 ao estado do Tocantins.

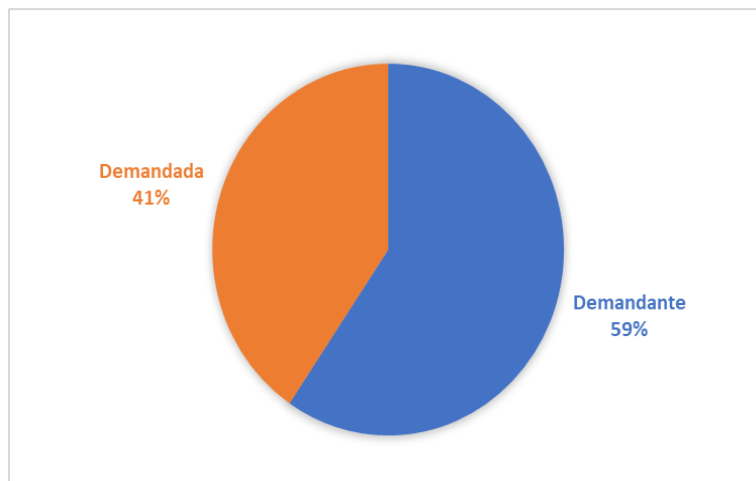
Gráfico 2 – Estado da Federação onde se localiza os conflitos do STJ



Fonte: elaborado pelo autor

Das 174 Decisões analisadas, 158 foi possível identificar se as comunidades quilombolas eram parte demandante ou demanda. Desse total de 158 decisões, 94 comunidades aparecem como demandantes e em 64 figuram como demandadas.

Gráfico 3 – Decisões do STJ quanto a Participação da comunidades quilombolas

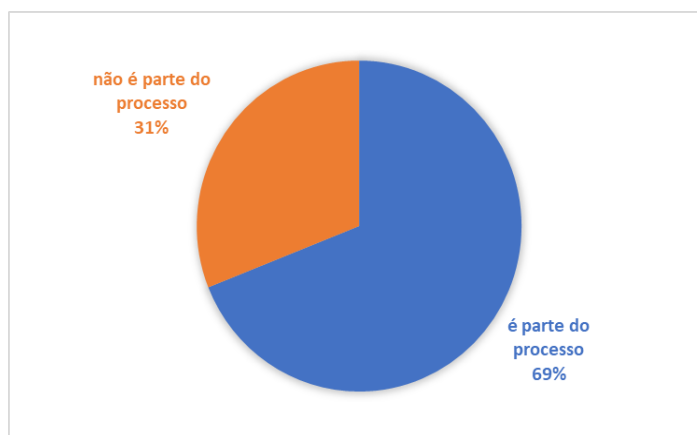


Fonte: elaborado pelo autor

Outro dado importante encontrado na análise de decisões é a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e da Fundação Cultural Palmares, instituições que tem como finalidade proteger os direitos territoriais quilombolas. Nessa perspectiva o requerente atua na instrumentalização do procedimento de titulação dos territórios por meio da desapropriações, o INCRA e a FCP aparecem no pólo passivo de diversas ações do em razão do questionamento da instauração do procedimento administrativo para desapropriação ou reconhecimento das identidades territoriais quilombolas.

Quanto à participação do INCRA nas decisões analisadas, verificou-se que, do universo de 174 decisões, o INCRA figurava como parte dos processos em 120 delas, enquanto nas demais 54 não é parte.

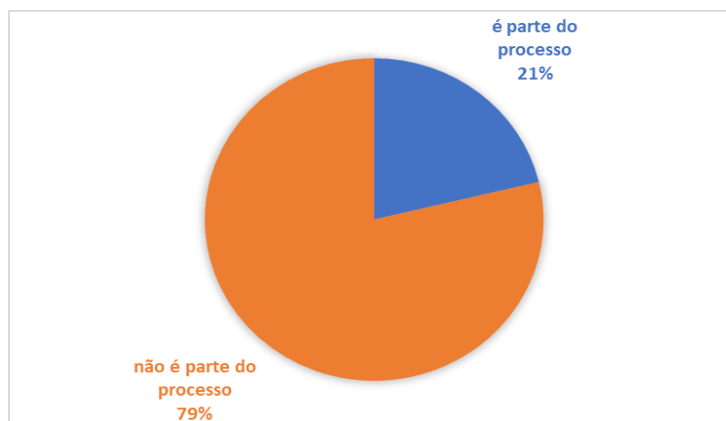
Gráfico 4 – Participação do INCRA nas ações do STJ



Fonte: elaborado pelo autor

Enquanto, no que se refere à participação da Fundação Cultural Palmares, nas 174 decisões, identificou-se que a FCP participava em 37 delas e não participava em 137 processos.

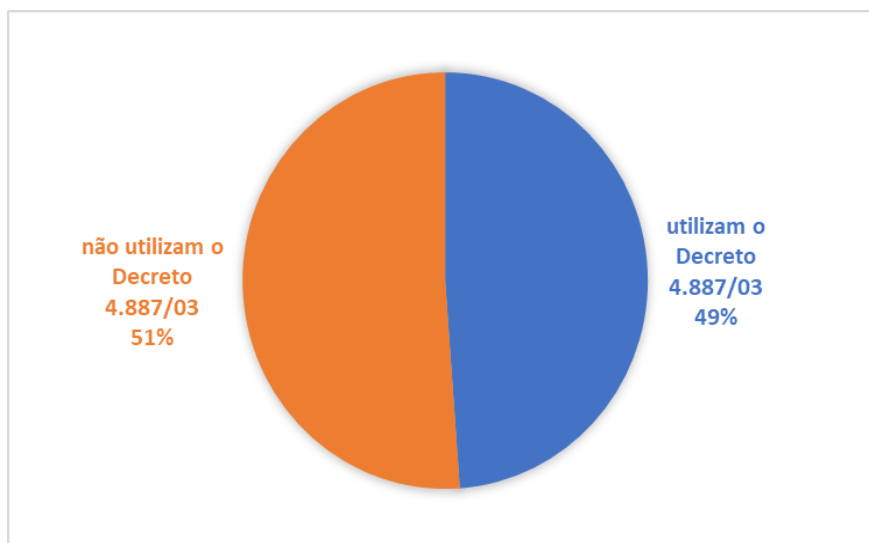
Gráfico 5 – Participação da FCP nas ações do STJ



Fonte: elaborado pelo autor

O Decreto n. 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para titulação das terras ocupadas por remanescentes de Quilombo do art. 68 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, é frequentemente questionado nas ações que discutem os direitos territoriais quilombolas. A partir das ações judiciais analisadas, verificou-se que das 174 decisões, 89 não utilizam o decreto, enquanto 85 utilizam.

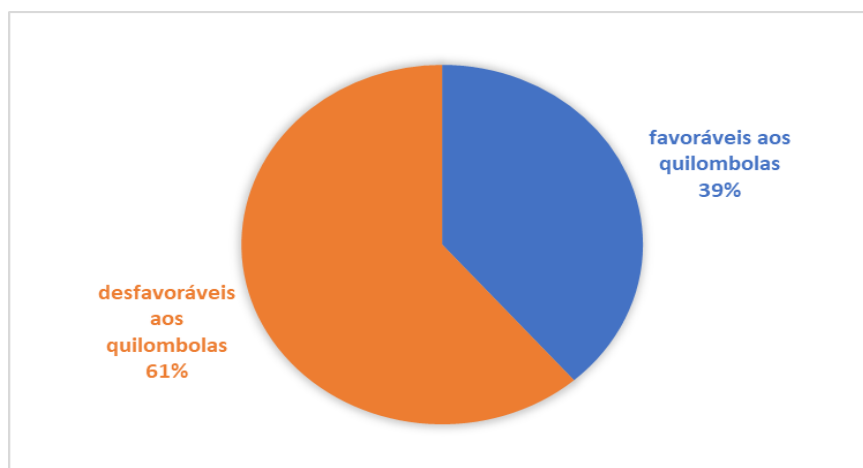
Gráfico 6 – Decisões do STJ que utilizem o Decreto n. 4887/2003



Fonte: elaborado pelo autor

Diante das 174 decisões analisadas, destas decisões analisadas 158 é possível identificar se as comunidades quilombolas são demandantes ou demandadas, desta decisões 96 são favoráveis às territorialidades quilombolas, enquanto 96 são desfavoráveis.

Gráfico 7 – Decisões do STJ favoráveis e decisões não favoráveis



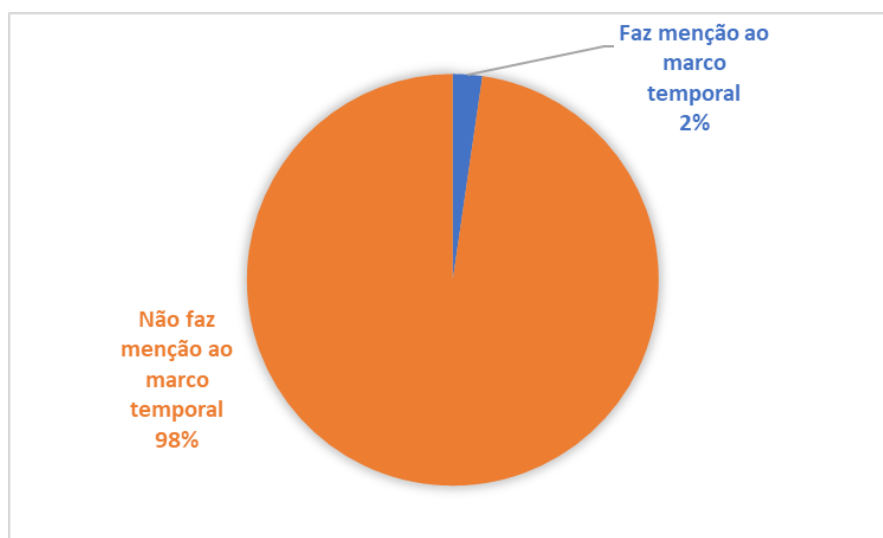
Fonte: elaborado pelo autor

A tese do marco temporal defende que os territórios quilombolas a serem titularizados são as áreas que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, no dia 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239, o Ministro Dias Toffoli, inclui em seu voto o marco temporal dos territórios quilombolas, no entanto o julgamento da ADI n. 3239 rejeitou a aplicação do marco temporal nas comunidades quilombolas. Conforme salientou o Ministro Edson Fachin no seu voto, que a questão do marco temporal no tocante à questão indígena já enseja questionamentos de complexa resolução, no que se refere às áreas quilombolas a questão, é ainda mais sensível (Supremo Tribunal Federal, 2018).

No ano de 2023, o STF julgou a tese de repercussão geral no (RE) n. 1017365, que rejeitou a possibilidade de adotar a promulgação da Constituição Federal como marco temporal para definir a ocupação das terras ocupadas por indígenas, e fixou tema a tese de repercussão geral no Tema 1.031, para resolução de mais de 226 casos semelhantes.

Por fim, é importante ressaltar que a imensa maioria das decisões não mencionam o marco temporal de ocupação das terras e territórios. Das 174 decisões analisadas, somente 4 fazem menção ao marco temporal.

Gráfico 8 – Menção ao marco temporal nas decisões do STJ



Fonte: elaborado pelo autor

3.2. Análise das principais decisões no STJ

As 174 atos analisadas no Superior Tribunal de Justiça, verifica-se que a grande maioria das ações analisadas consistem em 5 tipos de Ações: Ações Cíveis Públicas (53), Ação

de desapropriação (24), Ações Possessórias (22), Ação de Reintegração de Posse (14) e Ações Ordinárias (12). Destaca-se que a maioria das decisões analisadas são Recursos Especiais (72) e Agravos em Recursos Especiais (49).

Nessa perspectiva, o Ministério Público Federal interpôs o Recurso Especial de n. 1.982.561/PR, em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que julgou improcedente a Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF com objetivo de fixar prazo para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária concluir o procedimento demarcatório da comunidade quilombola Manoel Ciríaco dos Santos - o MPF alegou, demora de mais de 12 anos desde a certificação, mais de 6 anos após a conclusão dos estudos antropológicos, violação ao artigo 68 do ADCT, Decreto 4.887/2003, Convenção 169 da OIT, do Pacto de São José da Costa Rica, desse modo o MPF ressaltou que:

Passados mais de 12 anos desde a certificação da comunidade quilombola Manoel Ciríaco dos Santos e mais de 6 anos depois de concluídos os estudos da segunda entidade conveniada pelo INCRA, até o presente momento, o procedimento de demarcação e titulação ainda não avançou da fase de publicidade e julgamento do RTDI (STJ, REsp n. 1.982.561, Ministro Sérgio Kukina, DJe de 11/09/2024).

Além disso alegou:

Em depoimento prestado em juízo em 06/08/2013, o engenheiro do INCRA Cláudio Luiz Marques, ouvido como testemunha, estimou que o procedimento ainda levaria entre 3 e 4 anos para ser concluído! Ou seja, depois de toda a demora anterior, para a qual concorreu com sua negligência, o INCRA estaria a antecipar uma demora que equivale ao dobro do tempo que a empresa TERRA Consultoria, levou para concluir todos os seus trabalhos (STJ, REsp n. 1.982.561, Ministro Sérgio Kukina, DJe de 11/09/2024).

O acórdão do TRF4, julgou improcedente a Ação Civil Pública, sendo entendido a inexistência de mora administrativa na conclusão do procedimento demarcatório da Comunidade quilombola Manoel Ciríaco dos Santos, pela complexidade técnico do processo, atua contínua do INCRA e impossibilidade de fixação de prazos pelo Judiciário.

Desse modo, o MPF interpôs o presente recurso nos seguintes termos:

Recurso especial com agravo. Demarcação de terras de comunidade quilombola. Discussão sobre a duração razoável do procedimento administrativo. Os preceitos gerais de atuação da administração, notadamente, o dever da regular impulsão dos atos e da promoção eficiente, em tempo hábil, do procedimento administrativo, devem ser aplicados ao procedimento de demarcação do território quilombola. O transcurso de mais de 12 anos, desde a certificação da comunidade como quilombola e de mais de 6 anos da conclusão dos estudos antropológicos, sem outra movimentação do procedimento, demonstra que a demora não decorre da complexidade da causa, mas da atuação nada diligente das autoridades administrativas. Parecer pelo provimento do recurso especial (STJ, REsp n. 1.982.561, Ministro Sérgio Kukina, DJe de 11/09/2024).

O Relator Ministro Sérgio Kukina, decidiu pelo não conhecimento do Recurso Especial, assim fundamentada: pela ausência de prequestionamento das normas da Convenção 169 da OIT e dos Pacto de São José da Costa Rica ao TRF4, desse modo, não foi apreciada pela instância de origem, tampouco foi suscitada embargos de declaração para suprir eventual omissão, pela Súmula 289/STF é inviável o Recurso Especial sem o prequestionamento.

A respeito da ofensa ao Decreto n. 4.887/2003, não foi conhecida a alegada ofensa, tendo em vista que não cabe alegação de violação de decreto regulamentar através de Recurso Especial, por não se enquadrar no conceito de tratado ou lei federal, nos termos do artigo 105, III, a, da Constituição Federal.

Quanto a morosidade na conclusão do procedimento administrativos, o acórdão do TRF4 foi endossado pelo Relator Sérgio Kukina, argumentando que não cabe o Judiciário fixar prazo para concluir etapas técnicas da conclusão do procedimento administrativo, embora reconheça que houve demorar, mas não em decorrência da inércia do INCRA, mas de circunstâncias intrínseca as complexidades do procedimento administrativo de regularização fundiária:

com base nos elementos probatórios dos autos, concluiu que não ficou configurada a mora da Administração na promoção dos atos necessários à demarcação em comento. Assim, a alteração das premissas adotadas pela Corte de origem, tal como colocada a questão nas razões recursais, a fim de aferir se a Administração incorreu em mora no processo de demarcação de terra quilombola, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ (STJ, REsp n. 1.982.561, Ministro Sérgio Kukina, DJe de 11/09/2024).

Portanto, o Superior Tribunal de Justiça não analisou o mérito, por impedimento processuais - ausência de prequestionamento, óbice da Súmula 282/STF, além disso manteve o entendimento do TFR4 de que a morosidade administrativa de mais de 12 anos para a conclusão do procedimento de titulação da Comunidade Quilombola Manoel Ciríaco do Santos, ao não reconhecer a mora administrativa, o Superior Tribunal de Justiça evidência a dificuldade das comunidades quilombolas na efetividade do artigo 68 do ADCT.

Nesse sentido, destaca-se no Superior Tribunal de Justiça o Agravo Interno do Recurso Especial n. 2035814-PB. Na origem, o processo trata-se de ação de desapropriação por interesse social proposta pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com o objetivo de regularizar o território da Comunidade quilombola Pedra D'Água, no entanto, juízo de primeiro e o Tribunal Regional Federal, reconheceram a caducidade do decreto

presidencial, com fundamento no artigo 10 do Decreto-Lei n. 3.65/41, que estabelece o prazo máximo de cinco anos para o ajuizamento da ação de desapropriação.

Irresignado o INCRA interpôs agravo em Recurso Especial, e sustentava o recorrente que o artigo 68 do ADCT e o artigo 216, § 1º, da Constituição Federal assegura o direito das comunidades quilombolas tradicionalmente ocupadas, portanto não haveria prazo decadencial para a regularização fundiária, assim como a omissão ou morosidade do estado não poderia prejudicar o direito fundamental da Comunidade quilombola Pedra D'Água, além disso afirma o recorrente:

O Decreto n. 4.887/2003 (regula o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos) teve sua constitucionalidade recentemente afirmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 3.239/DF e não prevê nenhum prazo para o ajuizamento da ação de desapropriação. (STJ, AgInt no Rep 2.035.814/PB, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 15/06/2024)

Na fundamentação da decisão, o Ministro Gurgel de Faria, manteve a decisão que não conheceu o Recurso Especial, reafirmando que decorreu o prazo proposição da ação de desapropriação, tendo em vista o prazo do decreto expropriatório de edição do ano de 2013, enquanto a ação foi ajuizada em 2019, destacou-se a aplicação do art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941 prevê o prazo de cinco anos para o Poder Público utilize-se do decreto presidencial para promover a desapropriação.

Embora reconheça a caducidade do decreto presidencial, o relator ressaltou que a caducidade se refere ao decreto e não ao direito da comunidade quilombola em relação ao reconhecimento do território, assim reafirmou o Ministro Gurgel Faria:

É muito importante registrar que a caducidade do decreto expropriatório impede que nova ação venha a ser intentada sem que o bem seja novamente afetado, por meio de outro decreto presidencial, mas tal circunstância não retira o direito que têm os remanescentes dessas comunidades de ver reconhecida sua propriedade sobre as terras que ocupam (STJ, AgInt no Rep 2.035.814/PB, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 15/06/2024).

Portanto, foi negado provimento ao agravo interno no REsp 2.035.814/PB, assim como foi reafirmado a respeito ao prazo e procedimentos legais nos casos desapropriação, ainda que sejam ações de desapropriação que envolvem territórios quilombolas.

No que se refere às ações possessórias, o Recurso Especial n. 1675751/PB - Trata-se de um disputa possessória entre os moradores da “Comunidade remanescente de quilombola Engenho Mundo Novo”, dentre eles Fernando Inocência, Manoel dos Santos, Ana Maria

Inocência e outros integrantes da comunidade, e os proprietários da “Fazenda Engenho Mundo Novo”.

Na petição os moradores da “Comunidade Quilombola Engenho Novo” ajuizaram ação possessória pela manutenção da posse correspondente a 93,5 hectares, área ocupada pela comunidade quilombola desde do século XIX, com moradia e cultivo da terra, os autores apresentaram Certidão de Autodefinição de comunidade remanescente de quilombo, expedida pelo Departamento de comunidade de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro, da Fundação Cultural Palmares, além disso o INCRA juntou ao processo cópia do processo administrativo, destinado à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da comunidade quilombolas na “Fazenda Engenho Mundo Novo”. O juízo Federal de 1º grau reconheceu a posse da comunidade quilombola, não apenas a área requerida na inicial, mas todo o território da fazenda Engenho Novo, propriedade de 332,3536 hectares.

Da sentença proferida pelo Juízo Federal, a parte ré interpôs Recurso de Apelação ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no qual houve a reforma parcial da sentença, manteve a proteção possessória, contudo restringiu às áreas 90,9 hectares, com fundamento no laudo pericial que apontou que os 93,5 hectares apontados na inicial não era efetivamente ocupados, assim como a sentença do juízo de 1º grau foi *ultra petita*, ao conceder 332,3536 hectares aos membros das comunidades, violando o princípio da congruência, do artigo 429 do Código de Processo Civil de 2015. Portanto o Tribunal Regional Federal reconheceu a posse da comunidade, mas de acordo com a petição inicial.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, interpôs o Recurso Especial de nº 1675751/PB, em face do acórdão de Tribunal Regional Federal da 5ª Região, arguindo que a posse do território quilombola não poderia ser analisado apenas pela visão possessória clássica:

(a) "a questão tem de ser analisada não apenas sob o ponto de vista possessório, como também do interesse social existente no caso e das normas que regem a regularização dos territórios quilombolas" (fl. 1.353e); (b) "a expressão 'que estejam ocupando suas terras' do art. 68 do ADCT constitui conceito mais abrangente do que a mera expressão geográfica espacial dos terrenos ocupados, uma vez que precisa envolver o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento físico, social, econômico e cultural das comunidades remanescentes de quilombos, de modo que é legítima a manutenção dos autores na posse de todo o imóvel, o que dará suporte à subsistência da comunidade" (fl. 1.355e); (c) "verifica-se o acerto da sentença ao conceder aos requerentes a manutenção da posse em toda a área do imóvel, não havendo porque se falar em julgamento *ultra petita* no caso" (fl. 1.358e) (STJ, REsp n. 1.675.751, Ministra Assusete Magalhães, DJe de 22/05/2019).

A relatora, ministra Assusete Magalhães, fundamentou a decisão na decisão na Decisão recorrida, pelo reconhecimento da “Comunidade Quilombola Engenho Novo”, a posse demonstrada pelo laudo pericial, a redução da área pelo princípio da congruência para. No entanto não conheceu o Recurso interposto pelo INCRA, tendo em vista que os argumentos apresentados pelo recorrente não foram analisados no Tribunal de origem “à falta do indispensável prequestionamento, não pode ser conhecido o recurso especial, incidindo o teor da Súmula 282 do STF (‘É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada’)” (REsp n. 1.675.751, Ministra Assusete Magalhães, DJe de 22/05/2019.), assim como havia necessidade de reexame da matéria fática, não é atribuição do STJ, em conformidade com a Súmula 7/STJ. Desse modo, embora o Superior Tribunal de Justiça reconheça a territorialidade quilombola, não foi julgado o mérito do Recurso Especial pelo impedimento processual.

Dentre as decisões do Superior Tribunal de Justiça, destaca-se o Recurso Especial n. 931.060- 060/RJ, o caso da Ilha de Marambaia, em que a União ajuizou ação de reintegração de posse em face de Benedito Augusto Juvenal, morador da Ilha de Marambaia (RJ), tendo em vista que a área está sob domínio da Marinha do Brasil.

Ao contestar da ação de reintegração o recorrente Benedito Augusto Juvenal, afirma se sua a propriedade, que a posse em questão teve início com seus avós, antes do ano de 1900, enfatiza que a ilha foi usado como entreposto negreiro a abolição da escravatura, veja os argumentos apresentados pelo réu:

[...]com a morte do Comendador Joaquim José de Souza Breves em 1889, a fazenda entrou em franca decadência, restando apenas a sede, a pequena capela, ambas localizadas na Praia da Armação, e uma senzala, próxima à Praia do Cadim; (c) em 1891, a viúva do Comendador e seus herdeiros venderam a Ilha da Marambaia à Companhia Promotora de Indústrias e Melhoramentos, que, posteriormente, foi transferida ao Banco da República do Brasil e, por fim, foi adquirida pela União Federal em 1905 [...] (STJ, REsp n. 931.060/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/12/2009, DJe de 19/3/2010).

Ademais, o recorrente enfatiza não houve invasão ou ocupação da ilha, que todos os moradores foram previamente cadastrado e têm sua carteira de identificação fornecida pela Marinha, que autoriza entrar no local, assim como todos os habitantes da ilha são filhos ou familiares de pescadores que estavam radicados na Ilha de Marambaia desde do século XIX, antes da administração da Marinha.

Embora o recorrente (Benedito Augusto Juvenal), tenha alegado ser remanescente de comunidade quilombola, nos termos do artigo 68 do ADCT e o Decreto n. 4.887/2003, que asseguram o direito às terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas, a

decisão foi pela procedência da ação possessória em favor da União, considerando, que a proteção do referido artigo 68 do ADCT destinava-se apenas ao remanescentes das comunidades quilombolas, entendido pelo magistrado de primeiro grau “o lugar que abrigava escravos fugidos, e não aqueles que se mantiveram no lugar, como que abandonados, após a libertação por conta da abolição da escravatura” (REsp n. 931.060/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/12/2009, DJe de 19/3/2010.)

O recorrente interpôs Recurso Especial ao Superior Tribunal de Justiça, no qual apontou violação do artigos 2º do Decreto 4.887/2003, assim como afirma, que existe um processo administrativo em curso, destinado ao reconhecimento de que imóvel na Ilha de Marambaia trata-se de terra ocupada por remanescentes das comunidades quilombolas. Nessa perspectiva, foi dado provimento ao Recurso Especial, sendo comprovado que o recorrente (Benedito Augusto Juvenal), cidadão idoso de poucos recursos, detém posse da área na Ilha de Marambaia há mais de quatro décadas, transmitidas pelos seus avós, bem como a União jamais deteve a posse do Imóvel em questão para reivindicar a reintegração de posse, desse modo reconheceu a territorialidade dos sujeitos coletivos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRENO DE MARINHA. ILHA DA MARAMBAIA. COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBOS. DECRETO N. 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003, E ART. 68 DO ADCT. 1. A Constituição de 1998, ao consagrar o Estado Democrático de Direito em seu art. 1º como cláusula imodificável, fê-lo no afã de tutelar as garantias individuais e sociais dos cidadãos, através de um governo justo e que propicie uma sociedade igualitária, sem nenhuma distinção de sexo, raça, cor, credo ou classe social. 2. Essa novel ordem constitucional, sob o prisma dos direitos humanos, assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos a titulação definitiva de imóvel sobre o qual mantém posse de boa-fé há mais de 150 (cento e cinquenta) anos, consoante expressamente previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 3. A sentença proferida no bojo da Ação Civil Pública n.º 2002.51.11.000118-2, pelo Juízo da Vara Federal de Angra dos Reis/RJ (Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – Poder Judiciário, de 29 de março de 2007, páginas 71/74), reconheceu a comunidade de Ilhéus da Marambaia/RJ como comunidade remanescente de quilombos, de sorte que não há nenhum óbice para a titulação requerida. 4. Advirta-se que a posse dos remanescentes das comunidades dos quilombos é justa e de boa fé. Nesse sentido, conforme consta dos fundamentos do provimento supra, a Fundação Cultural Palmares, antiga responsável pela identificação do grupo, remeteu ao juízo prolator do decisum em comento relatório técnico-científico contendo [...] “todo o histórico relativo à titularidade da Ilha de Marambaia, cujo primeiro registro de propriedade fora operado em 1856, junto ao Registro de Terras da Paróquia de Itacuruçá, em nome do Comendador Joaquim José de Souza Breves, que instalou no local um entreposto do tráfico negreiro, de modo que, ao passar para o domínio da União, afetado ao uso especial pela Marinha, em 1906, já era habitado por remanescentes de escravos, criando comunidade com características étnico-culturais próprias, capazes de inseri-los no conceito fixado pelo artigo 2º do indigitado Decreto 4.887/03”. 5. A equivocada valoração jurídica do fato probando permite ao STJ sindicar a respeito de fato notório, máxime no caso sub examinem, porque o contexto histórico cultural subjacente ao thema iudicandum permeia a alegação do recorre de verossimilhança. 6. Os quilombolas têm direito à

posse das áreas ocupadas pelos seus ancestrais até a titulação definitiva, razão pela qual a ação de reintegração de posse movida pela União não há de prosperar, sob pena de por em risco a continuidade dessa etnia, com todas as suas tradições e culturas. O que, em último, conspira contra pacto constitucional de 1988 que assegura uma sociedade justa, solidária e com diversidade étnica. 7. Recurso especial conhecido e provido (STJ. Recurso Especial n. 931.060 - RJ (2007/0047429-5). Relator Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 18/12/2009.

Desse modo, o acórdão de Relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, conheceu e deu provimento ao recurso especial, reformando o acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com fundamento no artigo 68 do ADCT e os artigos 215 e 216 da CF/88, além disso destacou que os moradores da Ilha de Marambaia ocupam o território desde da época da abolição da escravidão em 1888, assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos a titulação definitiva de imóvel sobre o qual mantém posse de boa-fé há mais de 150 (cento e cinquenta) anos, o que afasta a alegação de invasão do território, sobretudo por considerar que a posse tradicional tem valor jurídico equivalente ao da posse de propriedade formal.

Ademais o Agravo em Recurso Especial n. 1.525.797, que for interposto pela União contra decisão que negou seguimento de Recurso Especial, na origem trata-se uma ação ordinária ajuizada por Agenor Silvaes e Mininorzina Silves em face da União e o Instituto Nacional de Colonização Agrária – INCRA com objetivo de invalidar procedimento administrativo que tinha o objetivo de regularizar a área Quilombola de São Jorge, situação no Estado do Espírito Santo, ação ordinária foi julgada procedente, com a fundamentação de que o procedimento administrativo estava eivado de nulidades, embora a União tenha apelado, o Tribunal Regional da 2ª Região mantém a sentença,

O que motivou a interposição do Recurso Especial que não foi conhecido pelo STJ, no qual sustenta-se:

Definitivamente, a União não é parte legítima para figurar no polo passivo da presente relação processual, já que o acolhimento da pretensão de suspensão das providências oriundas do procedimento administrativo n. 5434000042/2005-31 somente pode ser imposto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, autarquia que possui personalidade jurídica própria, perante a qual aquele foi deflagrado e ora tramita. Cumpre destacar que, a partir do Decreto 4883/03 ficou transferida do Ministério da Cultura para o Incra a competência para a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações e titulações. (...) Ou seja, as atividades executivas em tema quilombola ficaram a cargo da Administração Indireta, restando à Administração Direta atividades meramente supervisivas ou subsidiárias, o que decorre da própria razão de ser das entidades integrantes da administração descentralizada (STJ, AREsp n. 1.525.797, Ministro João Otávio de Noronha, DJe de 14/08/2019).

Nesse sentido, o Recurso Especial não foi conhecido, foi o Agravo Regimental em Recurso Especial, no qual o Relator Ministro Herman Benjamin decidiu:

[...] O Tribunal a quo, soberano na análise do contexto fático-probatório, consignou: "afasto a alegação de ilegitimidade passiva sustentada pela União. Em que pese o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia dotada de personalidade jurídica própria, ser o responsável por deflagrar e conduzir o procedimento administrativo n. 54340.000042/2005-31, que tem por objetivo a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a titulação e o registro das terras ocupadas pelos remanescentes da Comunidade Quilombola 'São Jorge', o referido procedimento de regularização fundiária envolve a atuação conjunta de órgãos da Administração Direta, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República e o Ministério da Cultura, e órgãos da Administração Indireta, como o próprio INCRA (STJ, AREsp n. 1.525.797, Ministro João Otávio de Noronha, DJe de 14/08/2019).

Nesse sentido, o Recurso Especial n. 1337607/PE, em que a Fundação Cultural Palmares (recorrente) e a Imobiliária Ltda. (recorrida), interpôs recurso especial em face de acórdão proferido pelo Tribunal da Regional Federal da 5ª Região, cujo tema central é a indenização devida à Imobiliária decorrente da titulação do domínio das terras à Comunidade quilombola (Castainho), assim ementada:

Constitucional e Administrativo. Processual Civil. Terras outorgadas à Comunidade Quilombola. Ação indenizatória. Preliminar de prescrição. Lapso temporal entre o conhecimento da outorga de domínio e o ajuizamento da ação de indenização inferior ao quinquênio legal. Preliminar não acolhida. Direito à indenização decorrente da restrição imposta à propriedade dos apelados. Idoneidade do Laudo pericial. Sentença que acolheu parcialmente a avaliação do experto, afastando da indenização o valor referente ao potencial aproveitamento econômico da área. Irreparabilidade do valor indenizatório fixado no Juízo singular. Juros compensatórios. Inovação nos autos. Impossibilidade. Honorários corretamente fixados com base no §4º, art. 20, do CPC. Parecer ministerial pelo improvimento dos recursos. Apelação, recurso adesivo e remessa oficial improvidos (STJ, REsp 1.372.607/PE, Relator Ministro Gurgel de Faria, DJe de 05/10/2021).

A recorrente opôs embargos de declaração que foram rejeitados, desse modo apresentou o presente Recurso Especial, no qual sustenta, negativa de prestação jurisdicional, visto que o TRF5ª Região que não se manifestou quanto as omissões apontadas nos embargos de declaração, alega que não é parte legítima para figurar no polo passivo, e sim é Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), bem como defende que o Tribunal de origem equivocou-se ao marco inicial para contagem da prescrição tendo em vista que a autora teve ciência da perda da propriedade em 2000, enquanto a violação do direito teria ocorrido em 05 de outubro de 1988, e alega que o direito de propriedade da Comunidade Remanescente de Quilombos de Castilho decorre diretamente da Constituição Federal, e não há que falar em indenização para o autor que adquiriu o imóvel.

Nesse sentido, o Ministro Relator Gurgel de Faria, decidiu quanto a alegação de negativa de prestação jurisdicional, decidiu que o acórdão recorrida apreciou

fundamentadamente a controvérsia, e apontou as razões de seu convencimento, logo não há nenhuma contrariedade à norma invocada.

Ademais, em relação a tese de ilegitimidade passiva da FCP no polo passivo, o Tribunal de origem não emitiu juízo de valor, por considerar indevida a inovação recursal e ausência de impugnação específica no Recurso Especial, desse modo, o Relator decidiu que que conforme a Súmula 283 do STF.

Quanto ao respeito do prazo prescricional apresentado como ponto controverso no acórdão, tendo a recorrente o entendimento de que o prazo prescricional para que o recorrido requer a indenização seria o dia da promulgação da constituição – o Relator decidiu que a prescrição não havia ocorrido, tendo em vista que a autora teve ciência da perda da propriedade em 2000, sendo o evento que outorgou a título de domínio à comunidade, logo é termo inicial da prescrição, sendo assim, a Imobiliária ajuizou a ação indenizatória no prazo de 5 anos, no ano 2002, portanto dentro do prazo quinquenal legalmente previsto.

Por fim, ao Relator decidiu, quanto ao direito de indenização à imobiliária, que ao contrário do alegado pela recorrente, não se pode equipar a titulação das terras das comunidades quilombolas à demarcação das terras ocupada por indígenas – que sempre foram públicas e de propriedade da União, além disso, destacou o julgamento da ADI 3239/DF, a qual reconhece a necessidade de desapropriação com indenização quando houver título particular. Portanto foi negado provimento ao Recurso Especial.

Ademais, no Agravo Interno no Recurso Especial n. 2.039.892/MS – O Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública, com o objetivo de compelir o INCRA a promover a desapropriação de imóvel particular, e requereu imissão na posse e titulação definitiva do território da Comunidade Quilombola Dezielério Felipe de Oliveira, o MPF argumentou a morosidade injustificada na conclusão do procedimento administrativo de regularização fundiária.

O pedido na Ação Civil Pública foi julgado improcedente em primeira instância e mantido no Tribunal Regional da 3ª Região (TRF3), com fundamento no princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88), além disso, entendeu que a demora para conclusão da desapropriação é inerente à complexidade do procedimento demarcatório:

Nos casos a envolver a apuração do interesse social para fins de desapropriação, tem-se entendido que não se poderia obrigar judicialmente a União ou o INCRA a emitir uma declaração nesse sentido, porque eventual determinação judicial quanto ao ponto invadiria o espaço de discricionariedade administrativa que a Constituição Federal reservou ao Poder Executivo. Por outras palavras, a imposição para que o ente federal ou a autarquia agrária adotem atos necessários para efetivar uma desapropriação invade o mérito administrativo, com violação ao princípio da

separação dos poderes, previsto pelo art. 2º da Carta Magna. (STJ, AgInt no REsp n. 2.039.892/MS, Relator Ministro Teodoro Silva Santos, DJe 23/12/2024).

O Ministério Público Federal interpôs Recurso Especial ao STJ, alegando violação do artigo 14 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, contrariedade aos artigos 5º, inciso LXXVIII, e 37, caput, da Constituição Federal, ao artigo 13 do decreto n. 4.887/2003, mas o relator não conheceu do recurso, contra essa decisão, o MPF interpôs o presente agravo interno em análise.

A decisão do Ministro Teodoro Silva, foi ementanta assim:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMISSÃO NA POSSE. ÁREA QUILOMBOLA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NA VIA DO APELO NOBRE. PRETENSA CONTRARIEDADE AO ART. 14 DA CONVENÇÃO N. 169 DA OIT. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF. PLEITO PELA DETERMINAÇÃO DE ATOS E FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. ACÓRDÃO RECORRIDO COM FUNDAMENTO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. PEDIDO RELATIVO AO RECONHECIMENTO DA DEMORA NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COMO ESTEIO À FIXAÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO. INVERSÃO DO JULGADO. SÚMULA N. 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República. 2. O Tribunal a quo não apreciou a tese de afronta ao art. 14 da Convenção n. 169 da OIT e a tese não foi suscitada nos embargos de declaração opostos na origem. Ausência de prequestionamento. Incidência das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF. 3. O acórdão recorrido está lastreado em fundamento exclusivamente constitucional, qual seja, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República. Nesse contexto, a sua revisão é inviável em recurso especial, que se destina a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional. 4. O Tribunal a quo concluiu que, na espécie, dadas as vicissitudes e complexidades do procedimento para a demarcação de áreas quilombolas, não está caracterizada omissão da Administração Pública apta a gerar direito à indenização por danos morais coletivos. A inversão do julgado encontra óbice na Súmula n. 7/STJ. 5. Agravo interno desprovido. (STJ, AgInt no REsp n. 2.039.892/MS, Relator Ministro Teodoro Silva Santos, DJe 23/12/2024).

Portanto, o Ministro Relator Teodoro Silva Santos, negou provimento ao agravo interno, com fundamento, que o Recurso especial não admite a reexame de fundamentos constitucionais do acórdão recorrido, sendo destinado a uniformização de direito federal infraconstitucional. Quanto à tese de violação do artigo 14 da Convenção 169 da OIT, o relator ressaltou que a matéria não foi discutida na instância anterior, o que impediu o conhecimento da matéria não prequestionada. No que se refere a demora do procedimento administrativo, decidiu com base da Súmula 7/STJ, que veda o reexame de provas.

4 UM OLHAR SOBRE AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

4.1. Apresentação dos dados da pesquisa no STF

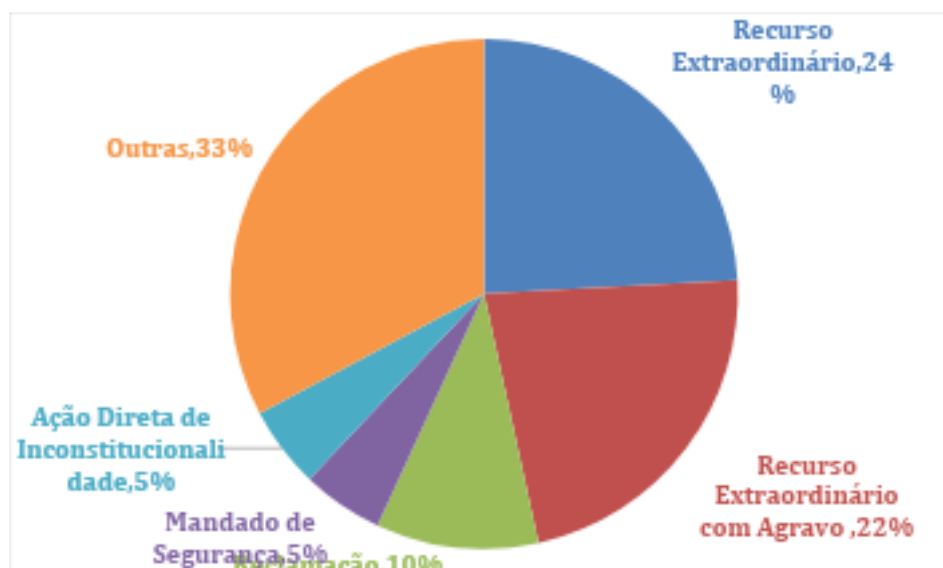
A pesquisa das decisões do Supremo Tribunal Federal foi realizada a partir do levantamento exploratório das decisões encontradas portal eletrônico do STF no campo de pesquisa “jurisprudência STF”, a categoria escolhida como palavra chave de busca é “quilombolas”- a pesquisa consiste em decisões entre o período de 2003 e 2024, este lapso temporal é justificado em razão da edição do Decreto nº 4887/2003, que estabeleceu um novo paradigma na forma de tratamento dos direitos territoriais das comunidades quilombolas.

A partir do levantamento da pesquisa fechada com a palavra-chave “quilombolas”, o site forneceu o resultado de 327 decisões monocráticas ou acórdãos da turmas julgadoras e que fizessem referência às categorias “quilombolas”, as decisões foram catalogadas, baixadas e analisadas os dados com relação à temática dos conflitos relacionados ao direitos territoriais das comunidades quilombolas.

Na primeira análise, a partir do universo de 327 documentos, foram excluídas um total de 269 decisões por não se tratarem de processos cujo o objeto fosse os conflitos territoriais envolvendo comunidades quilombolas – as outras decisões se tratam de outros temas envolvendo os sujeitos, mas não especificamente o conflito territorial, qualquer decisão que cita uma jurisprudência na decisão do STF que tenha o termo “quilombola” vai aparecer ao digitar este comando na barra de pesquisa, além das decisões relacionadas a cota raciais em universidades pública, o fornecimento de vacinas durante a pandemia do Covid-19, questões criminais e previdenciárias, desse modo, no Supremo Tribunal Federal das 327 decisões catalogadas, 58 decisões atendiam aos fundamentos da pesquisa que serão apresentados a seguir.

Dos 58 atos analisados, verificou-se que são ações recursais: Recurso Extraordinário (14), Recurso Extraordinário com Agravo (13), Reclamação (6), Mandado de Segurança (3), Ação Direta de Inconstitucionalidade (3) além dessas outras ações são menos frequentes Agravo Interno (1), Agravo Regimental (1), Agravo Regimental na Reclamação Constitucional (1).

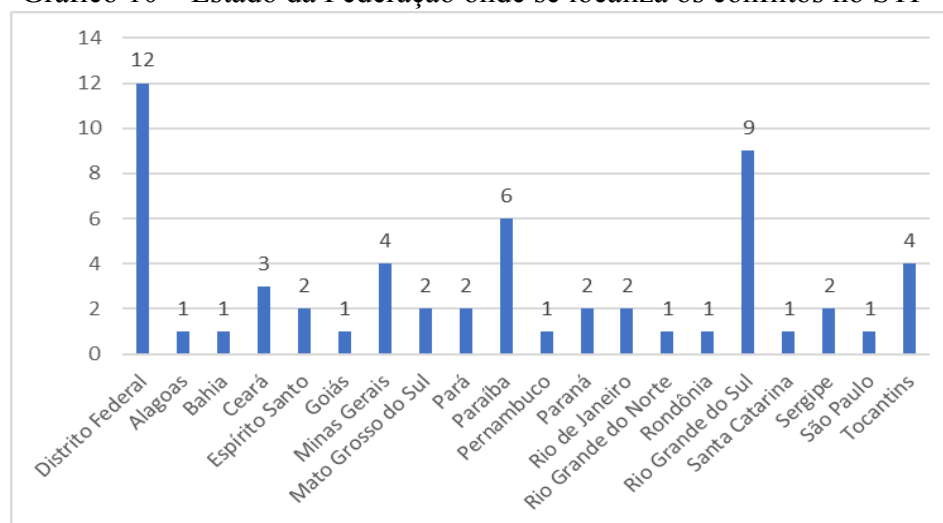
Gráfico 9 – Natureza da Ação no STF



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Das 58 decisões do STF analisadas, no que se refere ao conflito envolvendo a comunidade quilombola, existem decisões relacionadas a 19 Estados da Federação mais o Distrito Federal: 1 se refere ao Estado de Alagoas; 1 ao estado da Bahia; 3 ao estado do Ceará, 12 ao Distrito Federal, 2 ao estado do Espírito Santo, 1 ao estado de Goiás, 4 ao estado de Minas Gerais, 2 ao estado do Mato Grosso do Sul, 2 ao estado do Pará, 6 ao estado da Paraíba, 1 ao estado de Pernambuco, 2 ao estado do Paraná, 2 ao Estado do Rio de Janeiro, 1 ao Estado do Rio grande do Norte, 1 ao estado de Rondônia, 9 ao Estado do Rio grande do Sul, 1 Santa Catarina, 2 ao estado de Sergipe, 1 ao Estado de São Paulo e 4 ao estado do Tocantins.

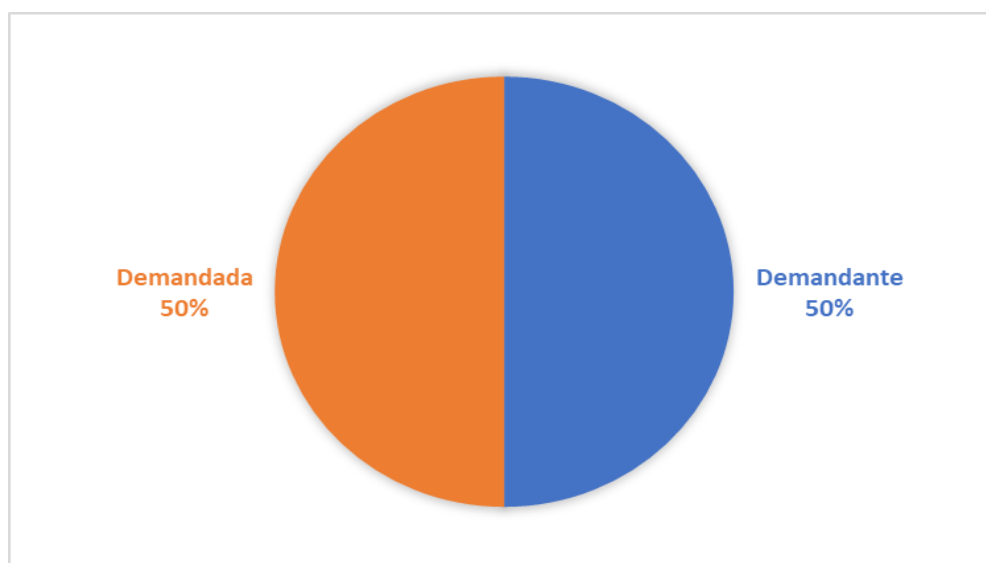
Gráfico 10 – Estado da Federação onde se localiza os conflitos no STF



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Das 58 decisões analisadas, em 46 foi possível identificar se as comunidades eram parte demandante ou demandada. Desse universo de 46 ações, em 23 às comunidades figuravam como demandantes e nas outras 23 como demandadas. Nas outras ações as comunidades não se enquadram na condição de demandante ou demandada, pois se tratavam de discussões a respeito da competência para julgamento.

Gráfico 11 – Quanto à participação das comunidades nas ações do STF

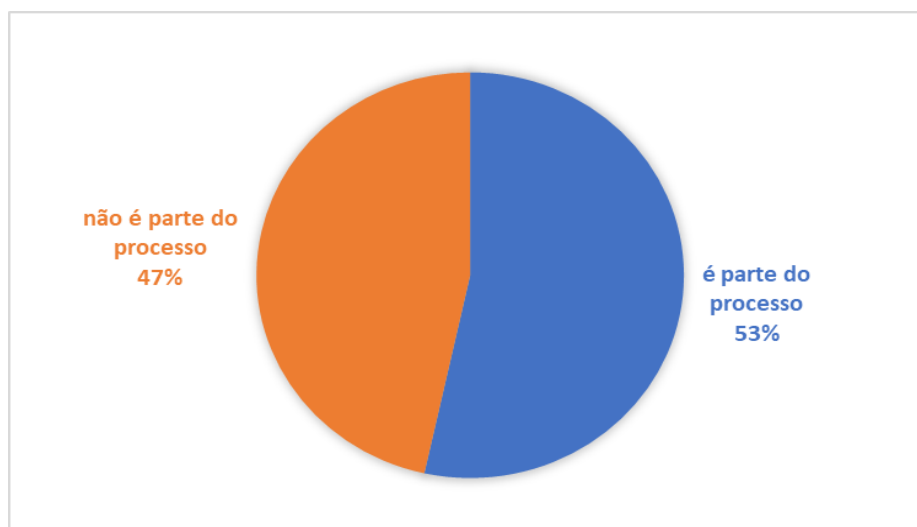


Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A atuação do Instituto Nacional de Colonização Reforma Agrária (INCRA) e da Fundação Cultural do Palmares (FCP) foi um ponto importante na análise das 58 decisões, tendo em vista que os dois órgãos tem o objetivo de proteger os direitos territoriais das comunidades quilombolas. Enquanto no papel de requerente atuam na instrumentalização do procedimento da titulação dos territórios por meio das ações de desapropriação, o INCRA e a FCP, se encontram no pólo passivo das ações, na quais os demandantes questionam o atos dos órgãos, ao determinar a desapropriação ou o reconhecimento dos territórios quilombolas.

No tocante à participação do INCRA nas decisões analisadas, no universo de 58 decisões, o INCRA figurava como parte em 31, enquanto não houve participação do INCRA em 27 decisões.

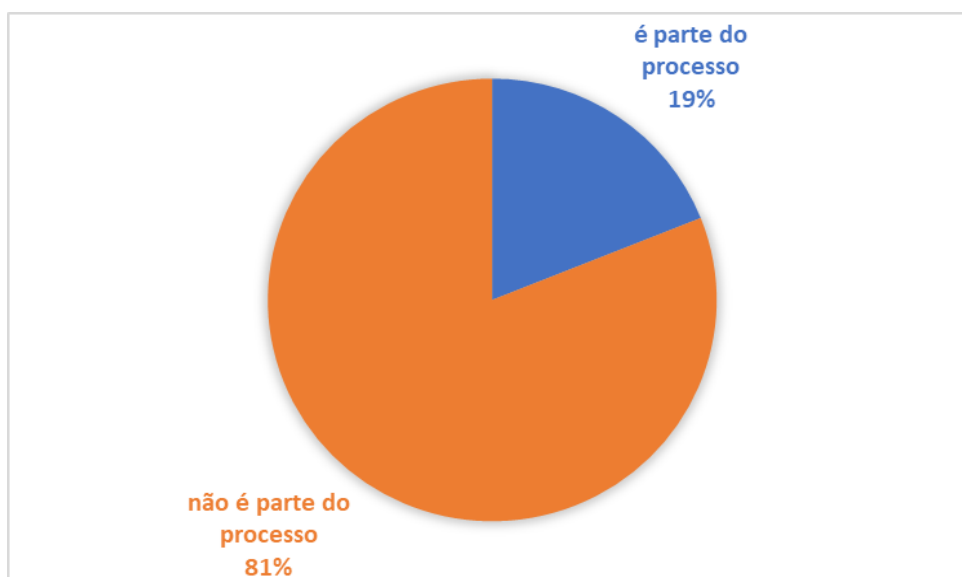
Gráfico 12 – Participação do INCRA nas ações no STF



Fonte: elaborado pelo autor. (2025).

Quanto ao levantamento de dados a respeito do envolvimento da FCP, nas 58 decisões identificou-se a participação em 11 delas, enquanto não houve participação na grande maioria, 47 ações.

Gráfico 13 – Participação da FCP nas ações do STF

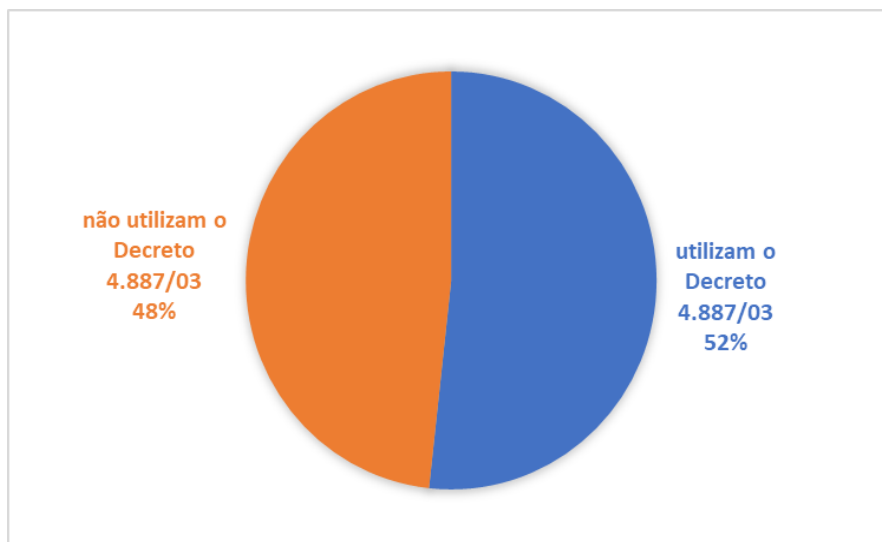


Fonte: elaborado pelo autor. (2025)

Outro aspecto importante avaliado nas 58 decisões que discutem os direitos territoriais quilombolas é a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para titulação das terras ocupadas por remanescentes de Quilombo do art. 68 do

ADCT. A partir do universo de 58 decisões analisadas, verificou-se que 30 não utilizam o decreto, enquanto 28 o utilizam.

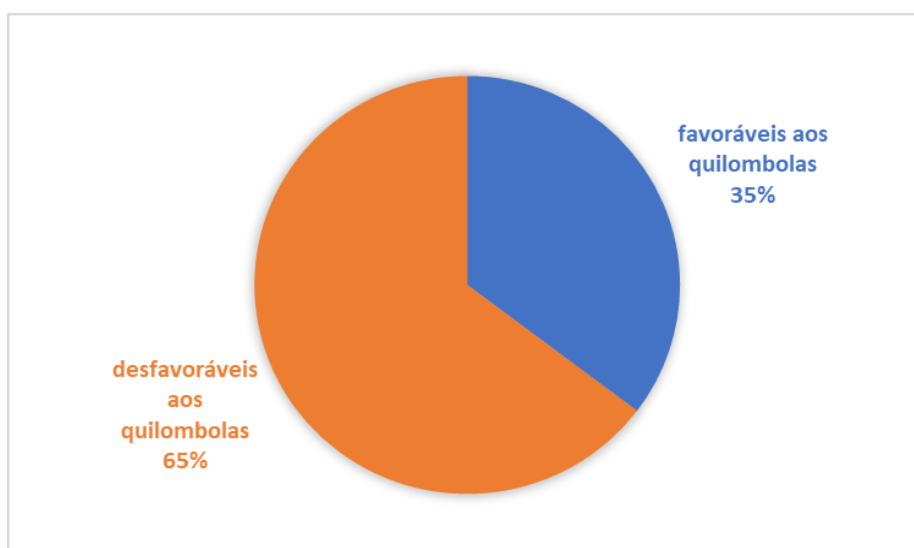
Gráfico 14 – Decisões do STF que utilizam o Decreto 4.887/2003



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Das 58 decisões analisadas, constatou-se que 18 são favoráveis à territorialidade, enquanto 33 decisões não são favoráveis. As demais decisões não julgaram o mérito pois se tratava de conflitos de competência para julgamento das ações.

Gráfico 15 – Decisões do STF desfavoráveis e decisões favoráveis

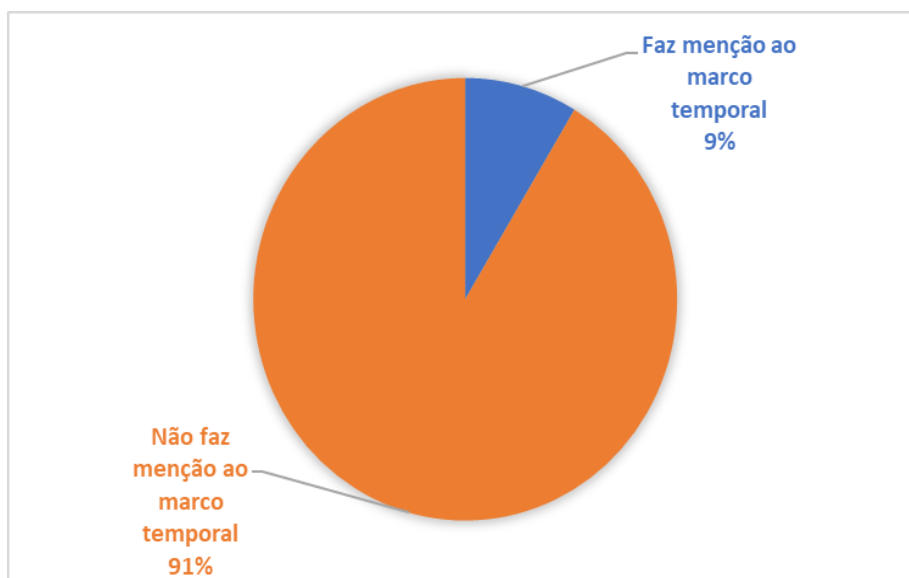


Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Por último, ao analisar as decisões que mencionam o marco temporal para ter o acesso a territorialidade quilombola no dia 08 de outubro de 1988, destaca-se que a maioria das

decisões não mencionam o marco temporal, das 58 decisões analisadas, apenas 5 mencionam o marco temporal.

Gráfico 16 – Menção ao marco temporal nas decisões do STF



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

4.2. Análise das principais decisões no STF

Das 58 decisões analisadas no Supremo Tribunal Federal, destacam-se Recurso Extraordinário (14), Recurso Extraordinário com Agravo (13), Reclamação (6), Mandado de Segurança (3), Ação Direta de Inconstitucionalidade (3).

Nesse sentido, Recurso Extraordinário n. 1.140.047/SC, no qual os recorrentes são a Iguaçu Celulose Papel S/A, Agro Florestal Ibicui S/A em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que reconheceu a territorialidade quilombola do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Os recorrentes alegam que o art. 2º do Decreto n. 4.887/2003, utilizado como fundamento para decidir a causa é inconstitucional, figura como a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A decisão recorrida, assim ementada:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. QUILOMBOS. CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA. ART. 68 DA ADCT. DECRETO N. 4.887/2003. CRITÉRIO DE AUTODEFINIÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.
(...)

2. Constitucionais os critérios de autodefinição dos remanescentes de quilombos e de definição de território quilombola previstos no Decreto 4.887/2003. Inconstitucionalidades formal e material do Decreto n. 4.887/2003 já rejeitadas pela Corte Especial do TRF4 (ARGINC 50050675220134040000). 3. O art. 68 do ADCT não apresenta qualquer marco temporal quanto à antiguidade da ocupação, nem determina que haja uma coincidência entre a ocupação originária e a atual (STF, RE 1.140.047/SC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 2018).

O Relator Ministro Luís Roberto Barroso, decidiu que o recurso extraordinário não deve ser provido, e que o acórdão do TRF4 está em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, decidiu pela constitucionalidade do art. 2º do Decreto 4.887/2003.

Nesse sentido, o relator reafirmou a constitucionalidade do decreto firmado no julgamento da ADI 3239, no que se refere ao critério de autodefinição, a eficácia pela do artigo 68 do ADCT, a legitimidade do procedimento administrativo previsto no Decreto, bem como a compatibilidade da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho:

Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo quilombo realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003 (STF, RE 1.140.047/SC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 2018).

A decisão do Ministro Barroso, de negar provimento ao Recurso Extraordinário, confirma o paradigma protecional da territorialidade quilombola criado a partir do julgamento da ADI 3239, que se fundamenta essencialmente na eficácia plena do artigo 68 do ADCT, a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003, bem como o critério de autodefinição, presente no Decreto e nas normas internacionais da Convenção 169 da OIT.

Nesse sentido, foi argumentado no mérito que o artigo 68 do ADCT assegurou aos remanescentes das comunidades quilombolas, a regulamentação do procedimento de emissão dos títulos pelo Decreto n. 4.887/2003, bem como o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do Decreto ao julgar o mérito da ADI n. 3239-DF, no entanto o requerente alega um quadro generalizado de omissão na implementação da norma do art. 68 do ADCT.

A decisão do Ministro Barroso, de negar provimento ao Recurso Extraordinário, confirma o paradigma protecional da territorialidade quilombola criado a partir do julgamento da ADI 3239, que se fundamenta essencialmente na eficácia plena do artigo 68 do ADCT, a

constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, bem como o critério de autodefinição, presente no Decreto e nas normas internacionais da Convenção 169 da OIT.

Além da interposição de Recursos Extraordinário, verificou-se em Recurso Extraordinário com Agravo, como é o caso do RE 1335550 AgR RS – o Recurso Extraordinário interposto pela União e pelo INCRA foi negado provimento, logo após, interpuseram os agravos regimentais, dos quais os recorrem de Acórdão do Tribunal Regional Federal da 4º que estipulou a prazo de 24 (vinte e quatro) mesmo para o INCRA concluir o Processo Administrativo n. 54220.000398/2005-31 para regularização fundiária da comunidade quilombolas Rincão dos Negros, a decisão foi assim ementada:

Agravos Regimentais nos Recursos Extraordinários Interpostos Pela União E Pelo Instituto Nacional De Colonização E Reforma Agrária – Incra. Administrativo E Agrário. Direito Dos Remanescentes das Comunidades De Quilombos. Demarcação De Terras. Razoável Duração Do Processo Administrativo. Estipulação De Prazo Para Conclusão. Intervenção do Poder Judiciário. Possibilidade. Ausência De Afronta Aos Princípios Constitucionais Da Separação Dos Poderes E Da Prévia Dotação Orçamentária. Agravos Regimentais aos quais se nega o Provimento. (STF, RE 1.335.550 AgR/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe. 14.03. 2022).

O Recurso da União e do Incra fundamenta-se na concessão do prazo de 24 (vinte e quatro meses) para conclusão do processo administrativo, encontra-se em descompasso com as normas constitucionais, tendo em vista a complexidade do procedimento administrativo para reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombolas, violação da separação dos poderes (ou da funções estatais), bem como o impacto no planejamento da autarquia fundiária.

A Relatora Ministra Cármen Lúcia, destacou no voto, o inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal, norma garantidora de um processo com duração razoável tanto no âmbito judicial e administrativo, bem como reconhece a complexidade na solução interesses decorrentes da titulação da propriedade de comunidades remanescentes dos quilombos, no entanto, entende que não há justificativa para o lapso de mais de (dez) para instauração do Processo Administrativo, sem solução definitiva:

Não se desconhece a complexidade na resolução de conflito de interesses decorrentes da titulação da propriedade de comunidades remanescentes dos quilombos. Entretanto, isso não justifica o lapso temporal de mais de dez anos para a instauração do “Processo Administrativo n. 54220.000398/2005-31 pelo INCRA” (fl. 3, eDOC. 221), sem que se aponte solução definitiva nesse procedimento administrativo (STF, RE 1.335.550 AgR/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe. 14.03. 2022).

Desse modo, salienta que a mora administrativa, no caso, autoriza o Poder Judiciário a estipular prazo razoável para conclusão do procedimento administrativo – o prazo de 24 (vinte e quatro) meses estipulado pelo Tribunal Regional Federal da Quarta Região para a conclusão do procedimento administrativo mostra-se razoável e coerente com a situação do processo.

A Ministra Cármen Lúcia, Ressaltou que:

A mora da Administração, na espécie vertente, autoriza o Poder Judiciário a estipular prazo razoável para a conclusão do procedimento, por não ser lícito à Administração Pública, na espécie o Incra e a União, prorrogar por período longo e indefinido o término de atos sob sua responsabilidade, inviabilizando-se, assim, o direito dos administrados de terem seus requerimentos apreciados em tempo razoável, como prescrito no inc. LXXVIII do art. 5º da Constituição da República (STF, RE 1.335.550 AgR/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe. 14.03. 2022).

Ainda destacou que o prazo máximo de 24 (vinte e quatro) para conclusão do procedimento administrativo, abrange dois exercícios financeiros completos, o que não configura ofensa à constituição no orçamento público. Nesse sentido, a Relatora decidiu que “Os argumentos dos agravantes, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional” (STF, RE 1.335.550 AgR/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe. 14.03. 2022). Desse modo, foi negado provimento ao agravo regimental.

Na Reclamação Constitucional 62.586/MG, ajuizada pela Federação das Comunidades Quilombolas do Estado de Minas Gerais contra decisão do Tribunal Federal da 6ª Região, que suspendeu liminar que havia interrompido obras de conjunto habitacional em território quilombola denominado “Comunidade quilombola de Campinho”.

O reclamante argumenta que a decisão violou o artigo 68 do ADCT, da Constituição Federa e a Convenção 169 da OIT, alegou que Município de Congonhas/MG avançou sobre territorial tradicional sem a consulta prévia da comunidade e sustenta violação do entendimento do STF na ADI n. 7.008 -“o Poder Público não pode conceder áreas tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas, independentemente do estágio do processo de regularização fundiária” (STF, Reclamação Constitucional 62.586/MG, 2023).

Na origem a parte autora, Federação da Comunidades quilombolas do Estado de Minas Gerais, recorreu dos atos administrativos do Município de Congonhas, que na implementação de sua política urbanística e habitacional, estaria violando o direito da Comunidade Quilombola do Campinho, a comunidade teve sua autodefinição como remanescente de quilombo certificada pela Fundação Cultural Palmares em 10/10/2022.

A decisão reclamada deferiu tutela de urgência para permitir o prosseguimento das obras do Conjunto Habitacional Campinho no Município de Congonhas/MG, a decisão fundamentou-se nos seguintes termos: a) a área da comunidade quilombola não tem extensão delimitada para ser incluída no local em que se realiza o empreendimento habitacional, desse modo, não há demonstração de ocupação da área objeto da ação pela comunidade quilombola, b) No terreno havia um campo de futebol, o qual encontrava-se desocupado e não houve nenhum tipo de ocupação no local para o início dos trabalhos, c) as imagens de satélite juntada no processo, demonstra que não há ocupação na área objeto litígio.

O Tribunal Regional Federal da 6ª Região concluiu que a área em litígio sequer tem extensão delimitada, que no local havia antigamente um campo de futebol e que, até o início das obras, encontrava-se desocupado, bem como a decisão reclamada se baseia em circunstância de fato, e falta evidência concreta de que a área quilombola está sendo atingida pelo empreendimento (STF, Rcl 62586 Agr, Relator Ministro Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 15-10-2024).

Veja transcrito que fundamentou a decisão reclamado:

Assim, não aparenta ter fundamento jurídico válido a suspensão de obra pública de caráter social tão-somente em razão de relatório antropológico elaborado unilateralmente pela parte agravada, sem os critérios estabelecidos no artigo 10, da Instrução Normativa INCRA n. 57/2009 (STF, Rcl 62586 Agr, Relator Ministro Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 15-10-2024).

O Relator da Reclamação Ministro Flávio Dino decidiu assim:

AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À ADI 7.008. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. DESPROVIMENTO. 1. Na ADI 7.008, o STF decidiu que “A concessão pelo Estado não pode incidir sobre áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, remanescentes quilombolas e demais comunidades tradicionais”. 2. As premissas de fato constantes na decisão reclamada são no sentido de que há várias provas contrárias à tese de que a área em que construído o Conjunto Habitacional é de comunidade quilombola; que somente existe um laudo antropológico produzido unilateralmente pelos interessados sem os critérios estabelecidos no art. 10, da Instrução Normativa do INCRA n. 57/2009 e que o INCRA ainda não realizou o relatório técnico para demarcação da área. 3. Não há como concluir no sentido da violação à ADI 7.008, uma vez que a referida tese vinculante somente se aplica na hipótese em que comprovada a afetação de área quilombola. Conclusão diversa acerca das premissas fáticas contidas na decisão reclamada demandaria o revolvimento do conjunto probatório produzido nas instâncias ordinárias, o que é vedado pelo ordenamento. 4. Agravo a que se nega provimento. (STF, Rcl 62586 AgR, Relator(a): Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 15-10-2024).

Diante do caso narrado o Relator Ministro Flávio Dino, ressaltou que não há como concluir no sentido da violação à ADI 7.008, uma vez que a referida tese vinculante somente

se aplica na hipótese de efetiva comprovação da área quilombola, a respeito das provas nos autos, o relator ressaltou que a jurisprudência do STF impossibilita a análise de alimentos fáticos por meio de Reclamação. Por fim, enfatiza que a decisão reclamada não condiciona o reconhecimento da área quilombola, mas ressalta que a área ainda não foi demarcada e que a decisão não prejudica a continuidade de estudo do Incra e eventual análise dos fatos. Desse modo, negou provimento à reclamação.

Ademais, dentre as ações perante o Supremo Tribunal Federal, verificou-se a impetração de Mandado de Segurança em face da territorialidade quilombola, como é o caso do Mandado de Segurança n. 28713/RS impetrado por Arnaldo Procknow e outros contra decreto do Presidente da República, pelo qual declarou interesse social, para fins de desapropriação de imóveis rurais que se localizam no território da Comunidade Quilombola São Miguel, município de Restinga Seca/RS para fins de desapropriação:

Mandado De Segurança. Processo De Demarcação De Território Quilombola. Mandado De Segurança Tempestivo. Decreto N. 4.887/2003: Constitucionalidade (Adi N. 3.239). Necessidade De Dilação Probatória. Impossibilidade Em Mandado De Segurança. Precedentes. Mandado De Segurança Indeferido. (STF, MS 28.713/RS, Relatoria Ministra Cármen Lúcia, DJe 28.09.2018).

Os impetrantes alegam ser proprietários de pequenas propriedades rurais na área abrangida pelo decreto presidencial, e informam o indeferimento do INCRA nas contestações apresentadas no processo administrativo n. 2007.71.02.0094.09430-8/RS, desse modo, alegam que o artigo 68 do ADCT não tem a intenção de beneficiar qualquer remanescente de comunidade quilombola, mas somente aqueles que estivessem na localidade desde 1988, além disso, argumentam que é imprestável o critério de autoatribuição previsto no Decreto n. 4.887/2003, bem como o decreto contraria o art. 68 do ADCT e o art. 84, IV e VI da Constituição Federal.

O Mandado de Segurança foi sobrestado até a conclusão do julgamento da ADI n. 3239/DF - Superada a razão do sobrestamento, a Ministra relatora Cármen Lúcia decidiu, pois foi concluído o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, e confirmada a validade do Decreto n. 4.887/2003, incluindo os pontos de autoatribuição como critério de determinação da identidade para identificar os remanescentes dos quilombos e a caracterização das terras a serem reconhecidas pelas comunidades quilombolas:

Quanto às demais questões, o entendimento assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239/DF no sentido de que “a autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola não se ressentiria de ilegitimidade perante a ordem constitucional” (Informativo n. 779) impõe o reconhecimento da validade do procedimento administrativo realizado nos termos do Decreto n.

4.887/2003, sendo descabida a pretendida declaração incidental de inconstitucionalidade na espécie vertente. (STF, MS 28.713/RS, Relatoria Ministra Cármen Lúcia, DJe 28.09.2018).

No que se refere a discussão sobre a comprovação da posse da propriedade que é objeto de desapropriação para fins de titulação, reconhecida no procedimento administrativo do INCRA, não foi apresentado pelos autores, sendo assim pela ausência de liquidez e certeza do direito, tendo em vista que não é matéria para ação mandamental, que não admite dilação probatória, o mandado de segurança foi indeferido nos termos do art. 10 da Lei n. 12.016/2009.

As decisões analisadas, demonstram o intenso conflito encontrado pelas territorialidades quilombolas em conseguir a titulação do território, especialmente o constante questionamento do art. 4.887/2003, responsável por regulamentar o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação e titulação dos territórios de remanescentes de quilombos.

Além dos questionamentos acerca da validade do decreto 4.887/2003, dentre os processos do Supremo Tribunal Federal é recorrente o processos, em que o INCRA é parte demandante ou demanda, cuja temática seja a morosidade do procedimento administrativo de responsabilidade INCRA para regularização fundiária do território quilombola.

Nesse sentido, Supremo Tribunal Federal é uma instância de suma importância proteção e na garantia das territorialidade quilombolas, sobretudo no que se refere ao questionamento do Decreto 4.887, que foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, do Partido da Frente Liberal, que será analisada a seguir.

4.3. A ADI 3239 e o questionamento da constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003

No dia 25 de junho de 2004, o Partido da Frente Liberal – PFL, atual UNIÃO, ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade do Decreto 4. 887/03, que conforme o seu texto normativo - 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.

No dia 29 de junho de 2004, o Ministro Cezar Peluso, despachou para que o pedido fosse apreciado no processo definido no art. 12 da Lei 9.869/99, sem análise prévia da medida cautelar, assim, passou-se para o julgamento definitivo da ação.

O argumento central da petição inicial tem como fundamento da inconstitucionalidade formal do Decreto n. 4.887/03 que seria um autônomo por regulamentar diretamente o artigo 68 do ADCT, o autor argumenta que a inconstitucionalidade formal ocorria pelo motivo de que no ordenamento jurídico brasileiro o decreto é um instrumento normativo secundário, nesse sentido, nos termos do artigo 84, IV, da Constituição de 1988, o decreto teria a função de regulamentar apenas leis no sentido estrito.

Além disso, o autor alegava que as atribuições conferidas ao Decreto 4.887/03 causariam aumento de despesas à Administração Pública, sendo assim, não estava de acordo com o artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal, que permite ao Presidente da República, dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública, por meio de decreto, mas que decreto não resulte em aumento de despesas à administração Pública.

Nesse sentido, a petição inicial foi fundamentada na inconstitucionalidade do critério de autoatribuição do artigo 2º do decreto, argumentava-se que o artigo 68 do ADCT não traz o critério de autoatribuição, mas a comprovação da remanescência da comunidade quilombolas, segundo o alegado, a redação do artigo 2º do Decreto iria beneficiar mais pessoas que o que foi estabelecido no texto Constitucional do artigo 68 do ADCT.

Além disso, na petição inicial foi questionado a constitucionalidade da desapropriação do artigo 13 do Decreto n. 4.8703, outra vez, a parte autora traz o fundamenta na seguinte redação do artigo 68 do ADCT que “aos remanescentes das comunidades dos quilombolas que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Brasil, 1988). Nessa perspectiva, o autor alegava que as comunidades que já residiam um território desde a promulgação da Constituição de 1988, já teria a propriedade, e não seria admissível a desapropriação da propriedade de terceiros, foi argumentado que a desapropriação não estaria de acordo com o artigo 5, inciso XXIV da Constituição Federal, portanto, o papel o Estado, se limitaria à emissão de títulos da área em que as comunidades já residiam.

O último ponto apresentado na petição inicial se refere à reprodução física, social, econômica e cultural das comunidade quilombolas, o autor questionou a constitucionalidade da amplitude atribuída ao do Decreto 4.88703 que contraria o artigo 68 do ADCT, defendendo que as áreas que seriam demarcadas e tituladas são as que teriam quilombos no período escravista, segundo o autor, apenas nestes locais ocorreu a reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades quilombolas.

4.3.1. Objeto da ação

O Partido da Frente Liberal - PFL requereu a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887, 20 de novembro de 2003, que “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Brasil, 2003).

O autor sustenta a inconstitucionalidade decreto, em três pontos principais, a) invadir a esfera reservada a lei Federal, b) prever desapropriações de terras, sendo que a constituição já assegura a propriedade do território aos remanescentes dos quilombos e c) estabelecer como critério da autodeclaração para identificação dos remanescentes dos quilombos.

4.3.2. Pedidos da parte autora

O Partido da Frente Liberal – PFL, requereu o julgamento procedente da Ação Direta de Inconstitucionalidade, e que fosse declarado inconstitucional o Decreto n. 4.887/2003. O requerente sustenta, em caráter preliminar, o decreto questionado, configurava-se como decreto autônomo (disciplina direitos e deveres entre particulares e administração pública, definiu os titulares da propriedade das terras onde se localizavam os quilombola, definia os titulares da propriedade das terras onde se localizavam os quilombos, dispunha sobre os procedimentos de desapropriação, provocando o aumento de despesas) e invadia a esfera reservada à lei, o que se motivam o pedido da inconstitucionalidade do decreto, por não estar de acordo com as hipóteses do art. 84, inciso VI, da Constituição de 1988 (Partido da Frente Liberal, 2004).

Outro pedido da parte autora dizia respeito da inconstitucionalidade do art. 13 do decreto, ao dispor que as terras ocupados por remanescentes das comunidades quilombolas que se localizarem em áreas de domínio particular devem ser desapropriadas pelo INCRA, conforme requerido, o artigo 13 é inconstitucional pois de acordo artigo 68 do ADCT a propriedade das terras decorrente da Constituição, conforme o autor destaca na petição inicial – não há que se falar em propriedade alheia a ser desapropriada para ser transferida ao remanescente de quilombos, muito menos em promover despesas públicas para fazer frente a futuras indenizações, o papel do estado limita-se, segundo o ADCT, meramente emitir os respectivos títulos, bem como, as hipótese de desapropriação não se enquadram nas

possibilidades disposta no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição (Partido da Frente Liberal, 2004).

Ademais, haveria inconstitucionalidade no art. 2º do Decreto n. 4.887/2003 em relação ao artigo 68 do ADCT, pois elege o critério de autoatribuição (autodefinição da própria comunidade) para identificar os remanescentes das comunidades quilombolas. Segundo o requerente resumir a identificação dos remanescentes ao critério de autodeterminação frusta o real objetivo da norma constitucional do art. 68, o que possibilitaria a atribuição dessas terras a pessoas que efetivamente não tem relação com os habitantes das comunidades formadas por ex-escravos, foragidos no tempo da escravidão.

Outrossim, o requerente questionou a forma que o decreto caracterizou no 2º, §§2º e 3º a terras às serem reconhecidas pelas comunidades, segundo o requerente a inconstitucionalidade estava na amplitude e na sujeição dos critérios de medição e demarcação de terras indicados pelos remanescentes das comunidade quilombolas (Partido da Frente Liberal, 2004).

Por fim, requereu também a concessão da medida cautelar *inaudita altera pars*, tendo em vista a excepcional urgência e o risco de dano à segurança jurídica, com base no art. 10, § 3º, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, com objetivo de suspender a eficácia do decreto, ainda que ad referendum do plenário, pela proximidade do recesso, até o julgamento final da Ação, bem como a citação do Presidente da República, na condição de autoridade coatora do ato normativo, a intimação do Advogado Geral da União e o Procurador da República, sendo assim, a seguir será analisado as manifestações da AGU e da PGR.

4.3.3. Manifestação da AGU

O Advogado-Geral da União, juntou no dia 12 de agosto de 2004, as considerações a respeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo assim, nas preliminares foi apontado a falta de cotejo analítico da ação entre o Decreto n. 4.887/2003 e a constituição, tendo em vista que o PFL pleiteia a declaração de inconstitucionalidade de todo o diploma normativo, não demonstrou quais os dispositivos constitucionais que cada um dos seus artigos violou, sendo assim, ressaltou-se a impugnação genérica, uma vez que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabeleceu como pré-requisito para conhecimento de ADI o cotejo analítico. (Advocacia Geral da União, 2004)

Nesse sentido, destacou a inviabilidade de conhecimento da ADI por ofender frontalmente à Constituição, que ao contrário do que o requerido sustenta, o Decreto n.

4.887/2003 não constitui uma norma autônoma, que violou a reserva legal fixado na Constituição Federal da regulamentação da norma do artigo 68 do ADCT.

O Advogado-Geral da União, fez uma breve análise e apontou que o Decreto não violava a constituição, tendo em vista que existem algumas leis ordinárias que já concretizaram os comandos constitucionais, ademais, sublinha a Lei Federal n. 7.668, de 22 de agosto de 1988, com as alterações efetuadas pela medida provisória n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, que autorizou ao Poder Executivo criar a Fundação Cultural Palmares (FCP), assim como evidencia dentre as atribuições da FCP – realizar a identificação dos remanescentes de quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras ocupadas e a titularização do território (Advocacia Geral da União, 2004).

Ademais, a Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1988, que dispõe sobre a Presidência da República e dos Ministérios, com as modificações operadas pela Medida Provisória e dos Ministérios, com as modificações da Medida Provisória n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, estabelece ao Ministério de Cultura, a competência para aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as duas demarcações, que serão homologadas por decreto.

Nesse sentido, o Advogado Geral da União, enfatiza que o Decreto n. 4.887/2003, tem como fundamento a validade diretamente das normas do artigo. 14, IV, “c”, da Lei n. 9.649, de 1998, e do art. 2º III e parágrafo único, da Lei n. 7.688, de 1988, e não diretamente do artigo 68 do ADCT, da Constituição Federal. Portanto, não se configura, no caso a submissão do decreto ao controle de constitucionalidade abstrato, uma vez que não restou caracterizado o conflito constitucional, bem como eventuais inconstitucionalidade deveriam ser verificadas entre as leis federais vigentes que dão suporte ao decreto e à Constituição (Advocacia Geral da União, 2004).

O Advogado Geral da União ao analisar o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade, sublinhou que o juízo a ser exercido sobre o Decreto n. 4887, de 20 de novembro de 2003, deveria ser exercido em dois aspectos, a inconstitucionalidade formal, na medida em que o decreto seria anterior a uma lei prévia e a inconstitucionalidade material, de uma análise antropológica da redação do art. 68 do ADCT.

No tópico “Da constitucionalidade formal do Decreto n. 4.887/2003”, nesse sentido o autor entendia que o Decreto n. 4.887, de 2003, é inconstitucional, porque incorreu em autonomia legítima, no entanto o Advogado Geral da União apontou que o decreto está no segundo grau de concretização das normas do art. 215 e do artigo 216, da Constituição Federal, bem como o artigo 68 do ADCT, desse modo, a Lei n. 9.649, de 1988 e a Lei n.

7.668, de 1988, que efetivamente regulamentam diretamente a Constituição Federal, o decreto retira o seu fundamento de validade das próprias leis federais, logo não houve “autonomia legislativa”. Portanto, não houve nenhuma irregularidade formal do decreto (Advocacia Geral da União, 2004).

Ao manifestar pela Constitucionalidade material do Decreto n. 4.887/2003, o Advogado Geral da União, frisou que o autor não percebeu a necessidade da pluralidade metodológica do Direito, o Advogado Geral da União demonstra pelos ensinamentos do Professor Lourival Vilanova, que o fato jurídico transcende os elementos determinantes desse fato que o tipifica na norma jurídica: o Direito é limitado e limitador, logo o aplicador da norma jurídica irá para além do Direito, assim completando a semântica da norma jurídica, cumprindo perfeitamente o comando normativo.

Nesse sentido, o Advogado Geral da União, sustenta sua manifestação nos ensinamentos de Boaventura de Sousa Santos, com a “pluralidade metodológica” no Direito, na qual permite-se um diálogo do direito com outras formas de conhecimento, evitando-se que o Direito seja reduzido apenas a dogmática jurídica. Nessa perspectiva, a transdisciplinaridade do conhecimento, na análise do ADI 3239 remete a tarefa difícil de se definir etnicamente o que são “remanescentes” do texto “remanescentes das comunidades quilombolas” do art. 68 do ADCT.

Desse modo, o AGU destacou que a questão fundamental da aplicabilidade do art. 68 do ADCT consiste no método ou critério de identificação das comunidades quilombolas. Para elucidar este ponto, foi apresentado o exemplo do Decreto n. 3.912, de setembro de 2001, que foi revogado pelo artigo 25 do Decreto n. 4.887, de 2003, o decreto anterior centrava-se em dois critérios (cumulativos) para a titulação da terras, (i) as terras fossem ocupadas por quilombolas em 188, (ii) as terras estivessem sendo, efetivamente, ocupadas na data da promulgação da constituição de 1988 (Advocacia Geral da União, 2004).

Nesse sentido, o AGU destacou as críticas sofridas pelo Decreto n. 3.912, de 2001, parte do conceito colonial e imperial de quilombos decorrente do Conselho Ultramarino, de 1740, há muito abandonado pelos antropólogos, sendo assim o AGU, ressalta o que defende Eliane Cantarino O’Dwyer e Alfredo Wagner Berno de Almeida, a necessidade de “ressemantizar” a categoria dos quilombos.

Desse modo, a própria Antropologia apresentou uma nova forma de conceituar os quilombos, a partir das lições de Fredrik Barth, a partir desse método, o conceito não é fundamentado em critérios biológicos, linguísticos e raciais, abandonou-se a visão explicativa das comunidades, através de um observador externo, que pretende conferir a uma comunidade

certa identidade, determinando-se o lugar dos indivíduos, das quais a visão explicativa atribuíam-se elementos desconhecidos pelos próprios segmentos social em estudo. Nessa perspectiva, o AGU destaca a importância das investigações de Fredrik Barth, que coloca no centro para identificação das comunidades quilombolas, não as diferenças entre os grupos percebidos por um externo, mas sim, as diferenças que os próprios autores consideram importantes e do próprio grupo.

Neste raciocínio, o Advogado Geral da União manifestou pela constitucionalidade do critério de identificação da “auto-atribuição” do artigo 2º do Decreto n. 4.887, de 2003, diante do texto constitucional do art. 215 e art. 216 e art. 68 do ADCT, da Constituição Federal, que dispõe que os critérios a serem adotados nesse processo de reconhecimento, busca o conceito de quilombos nos métodos que se baseiam nos laudos antropológicos (Advocacia Geral da União, 2004).

Então, conforme a manifestação do AGU quando o autor impugna o Decreto n. 4.887/2003, a respeito do critério de autoatribuição, o autor não questiona a inconstitucionalidade em si, mas o critério de autoatribuição eleito para identificar as comunidades quilombolas, desse modo, evidencia-se que não há uma questão de inconstitucionalidade do decreto, mas uma controvérsia metodológica, que é uma questão antropológica e não de Direito.

Nesse sentido, o AGU manifesta que os juristas tem se valido dos conhecimentos antropológicos para precisar, ao máximo, o conceito de “remanescentes das comunidades quilombolas do ADCT” do artigo 68 do ADCT, destacou-se o jurista Carlos Ari Sundfeld, que ressalta que os novos parâmetros foram eleitos para definição de quilombos, sendo alguns deles o de “afirmação da autonomia do grupo”, o da “percepção de como suas terras são utilizadas” e o da “autodefinição” dos próprios grupos.

Portanto, o Advogado Geral da União, manifesta pela constitucionalidade e legalidade do Decreto n. 4.887, de 2003, no art. 2º e parágrafos, bem como destaca, a promulgação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assim como o Decreto recepciona e adota o critério da “consciências”, como critério fundamental para determinação da intensidade dos povos indígenas e tribais nos artigos 1º e 2º da Convenção 169 da OIT.

O AGU manifestou-se também no questionamento quanto à instituição da propriedade coletiva, para argumentar em defesa da constitucionalidade, foi apresentado o que o José Isaac Pilati denominou de “propriedade especial quilombola”. De fato, não há nenhuma inconstitucionalidade da propriedade coletiva para os remanescentes das comunidades dos quilombos, tendo em vista que norma constitucional do art. 68 do ADCT pretende preservar a

comunidade quilombola em todos os aspectos culturais, sociais, históricos, biológicos etc - o da propriedade só faz sentido quando assegurada à toda comunidade (Advocacia Geral da União, 2004).

O Advogado Geral da União manifestou pela constitucionalidade da desapropriação prevista no artigo 13 do Decreto n. 4.887/2003, autorizada quando for verificada que sobre os territórios quilombolas dos remanescentes estão sobre domínio particulares com títulos legítimos de propriedade particular, a desapropriação corresponde a um resgate da expropriação sofrida pelo quilombos, desse modo é caso do Poder Público garantir às comunidade quilombolas a propriedade definitiva das terras ocupadas, ou no caso de pertencer às partículas, através da desapropriação por interesse social, nos termos do art. 16, § 1º, da Constituição Federal. (Advocacia Geral da União, 2004)

Na conclusão, foi pedido o não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/2004 em face do Decreto n. 4.887, de 2003, uma vez que o decreto está fundamentado nas normas do art. 14, IV, “c”, da Lei nº 9.649, de 1998, e o art. 2º, III e parágrafo único, da Lei n. 7.668, de 1988, bem como o requerente apresentou uma impugnação genérica de todo o artigo, não observado o cotejo analítico ao impugná-lo, logo não há motivo para o decreto ser submetido ao controle abstrato de constitucionalidade.

4.3.4. Manifestação da PGR

No dia 17 de setembro de 2004, o Procurador Geral da República, Cláudio Fonteles, se manifestou no Parecer n. 3.333 pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239. Nesse sentido, a PGR manifestou, em primeiro lugar na análise da regularidade formal do decreto, poder regulamentar o artigo 68 do ADCT, sem uma lei.

Nesse sentido, o Procurador fundamenta a manifestação em primeiro lugar no Estudo realizado pela Sociedade Brasileira de Direito Público, sob a coordenação do Professor Carlos Ari Sundfeld, que esclarece que o artigo 68 do ADCT foi devidamente regulamentado pela Lei 9.649/98 (art. 14, “c”), que dispõe competência ao Ministério da Cultura para aprovar a delimitação da terras dos remanescentes de quilombos, bem como determina as suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto, e pela Lei n. 7.668/88 (art. 2º, II e parágrafo único), que atribui competência à Fundação Cultural Palmares competência para realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder com o reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras e conferir a titulação, bem como

promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios (Procuradoria Geral da República, 2004).

Ademais, ressaltou também, em concordância do Advogado Geral da União que o Decreto n. 4.887/2003, revogou expressamente o Decreto n. 3.912/2001 (art. 25), passando a figurar como norma regulamentadora do art. 14, IV, “c”, da Lei n. 9.649/98 e do art. 2º, III e parágrafo único da Lei n. 7.668/88, normas das quais o Decreto n. 4.887/2003, retira diretamente seu fundamento de validade, e não do artigo 68, do ADCT. Portanto, manifestou a PGR que não existe inconstitucionalidade formal do Decreto n. 4.887/2003.

Em relação à impugnação do requerente no art. 13 do Decreto n. 4.887/2003, que dispõe competência ao INCRA para desapropriação de terras ocupados por remanescentes das comunidades de quilombos. O Procurador Geral da República manifestou contrário ao requerimento do autor, que afirma que de acordo com o artigo 68 do ADCT, a propriedade das terras decorre diretamente da Constituição, não podendo o poder público promover desapropriações, ainda segundo o requerente o papel do limitava-se a meramente emitir os respectivos títulos, Nesse sentido o PGR menciona o estudo realizado por Carlos Ari Sundfeld, que diz que a terra reivindicada pela comunidade que pertencer a particular, deve ser desapropriada para haja uma nova titulação em nome da comunidade, tendo como fundamento o art. 216, § 1º da Constituição Federal (Procuradoria Geral da República, 2004).

No questionamento da constitucionalidade do art. 2º do Decreto n. 4887/2003 em relação ao artigo 68 do ADCT, no que refere o critério autoatribuição ou autodefinição da própria comunidade para identificar as comunidades quilombolas, nesse ponto, o requerente argumenta que o critério de autoatribuição frustra o comando constitucional do art. 68, do ADCT, pois institui uma hipótese de se atribuir a titularidade dessas terras as pessoas que não tem relação com os habitantes das comunidades formadas por escravos foragidos.

Nesse sentido, o Procurado Geral da República cita a manifestação Advogado Geral da União, no que se refere a controvérsia metodológica - sendo assim, não pode o jurista limitar-se às contribuições da Antropologia na definição da expressão “remanescentes das comunidades quilombolas”, desse modo, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), indicou em 1995 a necessidade de perceberem os fatos a partir de uma outra dimensão que venha incorporar o ponto de vista dos grupos sociais. Portanto, a identificação de grupos étnicos não depende mais de parâmetros fixados por um observador externo, mas sim dos critérios que os próprios integrantes das unidades étnicas considerarem relevantes (Procuradoria Geral da República, 2004).

Portanto, pontuou o PGR que o critério de autoatribuição é o adotado pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, segundo a qual é a consciência de sua identidade que deverá ser considerada no critério de identificação, conforme foi ratificado pelo Decreto n. 5.501, de 19 de abril de 2004, além disso, destacou que os critério de autoatribuição é complementado por outras regras disciplinadas pelo Decreto n. 4.887/2003 para identificação das comunidades quilombolas.

Outro ponto da manifestação da PGR, é no que se refere ao requerimento pela inconstitucionalidade dos critérios de identificação das comunidades quilombolas na forma que o Decreto 4.887/2003 estipulados no (art. 2º, §§2º e 3º) a caracterização das terras a serem reconhecidas a estas comunidades, a inconstitucionalidade do decreto estaria na amplitude do decreto, que segundo o autor é incompatível com o artigo 68, do ADCT, segundo o requerente constituía-se território quilombola formado tão-somente o que comprovadamente durante a fase imperial da história do Brasil, este critério foi o usado no Decreto n. 3.912/2001, que nas críticas do Procurador da República Walter Claudius Rothenburg, é totalmente depositado restringir os critério as terras passíveis de titulação pela comunidades às aquelas que estavam ocupadas em 1888. Nesse sentido, o critério utilizado pelo Decreto n. 4.887/2003 se amolda mais aos parâmetros dos estudos antropológicos (Procuradoria Geral da República, 2004).

Portanto, o Procurador Geral da República concluí sua manifestação pela inconstitucionalidade da ADI, argumentando que a identificação das terras pertencentes aos remanescentes de quilombos deve ser realizada segundo critérios históricos e culturais próprios de cada comunidade, desse modo, o Decreto n. 4.887/2003, é constitucional, ao considerar a identidade coletiva, critério importante, pelo qual são determinados os locais de habitação, cultivo, lazer e religião, bem como aqueles em que o grupo étnico identifica como representante da sua dignidade cultural.

4.3.5. Votos dos Ministros

Embora a ADI n. 3239 ter sido proposta em 25 de junho 2004, a sessão de julgamento teve início somente em 18 de abril de 2012, na qual o Ministro Cezar Peluso, Relator do processo, foi o único que proferiu seu voto pela procedência da ação, declarou a inconstitucionalidade formal e material do Decreto n. 4.887/2003,

No que se refere a inconstitucionalidade formal, aduziu que o referido decreto não tem fundamento de validade das leis 7.688, que autoriza o Poder Executivo a constituir Fundação

Cultural Palmares (FCP), e 9.649, que dispõe sobre a organização da Presidência e dos Ministérios - no caso em questão, o Ministério da Cultura, ambos de 1988, motivo pelo qual não está de acordo com o artigo 84, VI, da Constituição Federal. Entre outros pontos, o ministro justificou que o Decreto n. 4.887/2003 teria capacidade apenas para regulamentar uma lei e não a Constituição.

Quanto à inconstitucionalidade material, o ministro afirmou que existe inconstitucionalidade na extensão dos beneficiários do direito por parte do decreto, no que se refere à desapropriação de terras pertencentes às comunidades e não previsão de conceder títulos coletivos e a criação da figura da propriedade coletiva.

Ante o exposto, o Ministro Cezar Peluso sustentou o pedido integralmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003 e votou pela modulação dos efeitos da decisão, em respeito ao princípio da segurança jurídica e “em respeito aos cidadãos que, de boa-fé, confiaram na legislação posta” (Supremo Tribunal Federal, 2012), determinado que sejam considerados bons, firmes e valiosos os títulos emitidos até aquela data.

O julgamento da ADI foi interrompido por um pedido de vista da ministra Rosa Weber, após o pedido de vista, a ADI 3239, retornou ao plenário em março de 2015.

A Ministra Rosa Weber no dia 25/03/2015, abriu a divergência e votou pela improcedência da ADI, e pela constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003 - a ministra rebateu os argumentos do relator, sobre a alegação de que o Presidente da República teria invadido esfera reservada à lei do artigo 84, VI, da Constituição, além disso, ressaltou que o objeto do artigo 68 do ADCT trata-se do direito do remanescentes das comunidades quilombolas terem reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras tradicionalmente ocupadas, consiste em norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, a qual independe de legislação regulamentadora, tendo eficácia plena e aplicação imediata (Supremo Tribunal Federal, 2015).

Após o voto divergente da ministra Rosa Weber, que apresentou um avanço no julgamento ao se posicionar contrário ao posicionamento do relator Ministro Cezar Peluso, o julgamento, novamente, foi suspenso, dessa vez, com o pedido de vistas do Ministro Dias Toffoli.

O Ministro Dias Toffoli proferiu seu voto no dia 09 de novembro de 2017, apresentou um terceiro posicionamento quanto à constitucionalidade do decreto, se posicionando pela procedência parcial do Decreto n. 4.887/2003. Preliminarmente, o ministro ressaltou ser incontestável que o comando constitucional artigo 68 do ADCT é à proteção dos

remanescentes das comunidades dos quilombos e das terras por eles ocupadas, no entanto, o ministro apresentou questões de mérito referentes à identificação e o critério de autodefinição, bem como a respeito sobre o alcance do texto “que estejam ocupando suas terras”, e questões sobre a desapropriação (Supremo Tribunal Federal, 2017).

Para o Ministro Dias Toffoli, não há vício de inconstitucionalidade formal no decreto 4.887/2003, tendo em vista que trouxe um conteúdo normativo de forma válida à luz do texto constitucional e da legalidade, e não havia vício constitucional na determinação do Estado brasileiro como responsável pela emissão dos titulares de propriedades ocupadas pelas comunidades quilombolas, mas que impunha ao legislador a obrigação de viabilizar a atuação estatal (Supremo Tribunal Federal, 2017)

Nessa perspectiva, o Ministro Toffoli observou que o decreto impugnado, não regulamenta a Constituição Federal diretamente, na verdade, regulamenta as Leis 9.649/1988 (sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios), a Lei n.7.66/1988 (que institui a Fundação Cultural Palmares), bem como a Convenção 169 da OIT, que serviam de amparo normativo para concretização dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988.

O posicionamento do Ministro Dias Toffoli pela procedência parcial da ADI, no que se refere à interpretação ao § 2º do artigo 2º do Decreto n. 4.887/2003, e esclareceu que somente deveriam ser titularizados as áreas que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas no que o Ministro reforçou o estabelecimento do marco temporal a data da promulgação da Constituição (05 de outubro de 1988), salvo os casos que fosse comprovado, a suspensão ou perda da posse em decorrências de atos ilícitos praticados por terceiros.

Nesse contexto, o julgamento da ADI 3239, estavam abertas a três possibilidades da: 1) a procedência da ADI, declarando a inconstitucionalidade formal e material de alguns dispositivos do Decreto n. 4.887/2003, 2) a improcedência da ADI, declarando a constitucionalidade formal e material do decreto n. 4.887/2003 e 3) a procedência parcial da ADI e o estabelecimento do marco temporal da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O ministro Edson Fachin, pediu vista do processo, e o julgamento do feito foi retomado em 08 de fevereiro de 2018, no o Ministro Fachin - acompanhou o voto divergente da Ministra Rosa Weber pela improcedência da ADI 3229, segundo o ministro o critério de autodefinição previsto no decreto é válido, assim como o opção administrativa de instauração de processos de desapropriação das terras que estiverem em domínio de terceiros, para assegurar a propriedade das comunidades quilombolas às terras tradicionalmente ocupadas (Supremo Tribunal Federal, 2018a).

Em relação a tese do marco temporal apresentada pelo Ministro Toffoli, o ministro Fachin ressaltou a ausência de regulamentação da matéria antes da promulgação da Constituição de 1988, bem como salientou esse tema enseja questionamentos com um solução complexa, no tocante ao territórios indígenas, ademais, é um tema sensível pelo fato de ser muito difícil ou até impossível de comprovar a presença dessas comunidade no território na data do marco temporal estabelecido. Desse modo, votou pela improcedência da ação (Supremo Tribunal Federal, 2018a).

Outrossim, o Ministro Roberto Barroso também acompanhou o voto divergente da ministra Rosa Weber pela improcedência da Ação, para o ministro Barroso o decreto 4.887/2003 disciplina e concretiza o direito fundamental, disposto no artigo 68 do ADCT, ademais, também entendeu e votou pela legitimidade do critério de autodefinição, e ressaltou que para que fosse evitado eventuais fraudes no procedimento incluiu os laudos antropológicos.

No tocante, ao marco temporal, o Ministro destacou em seu voto, que além das comunidades que estavam presentes na área na data da promulgação, também defendeu o direito daqueles que tivessem sido desapossados à força, vítimas de esbulho, o que impediria os integrantes da comunidade de retornar ao território (Supremo Tribunal Federal, 2018b).

O Ministro Ricardo Lewandowski, votou pela improcedência da ADI 3239, com argumentos a seguir, o ministro acompanhou integralmente o voto divergente da ministra Rosa Weber, segundo o ministro, o autor não demonstrou minimamente as violações constitucionais presentes no Decreto 4.887/2003, o ministro entendeu que a ação demonstrou o inconformismo do autor do os critérios do decreto. Além disso, conforme ressaltou o ministro o artigo 68 do ADCT, ao assegurar o reconhecimento da propriedade definitiva, é uma norma garantidora de direitos fundamentais, e detém aplicabilidade plena e imediata, portanto, apresenta todos os elementos jurídicos para que seja aplicado (Supremo Tribunal Federal, 2018c).

Prosseguimento o Julgamento da ADI 3239, o Ministro Gilmar Mendes, votou e acompanhou integralmente o ministro Dias Toffoli pela parcial procedência da ação, segundo o ministro Gilmar, o ministro Dias Toffoli fez muito bem ao votar pela parcial inconstitucionalidade do Decreto, considerou que um Decreto regulamentar a Constituição é uma interpretação autoritária do texto constitucional, mas que o voto do Ministro Dias Toffoli, esclareceu e propôs uma outra abordagem no seu voto, ao mencionar que o artigo 68 do ADCT estaria disciplinada nas disposições da Lei n. 9.649 e Lei nº 7.668, de 1988, bem como a Convenção 169 da OIT. Por fim, votou pela parcial procedência da ação, e para dar

interpretação de acordo com o parágrafo 2º do artigo 2º do decreto, para que somente fosse titularizadas as áreas ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombolas na data da promulgação da constituição, ressalvados os territórios que os quilombolas conseguisse comprovar a perda da posse em decorrência de atos ilícitos de terceiros.

O Ministro Luiz Fux, ressaltou o notório interesse social regularização fundiária das terras quilombolas, no entendimento do Ministro Fux, o artigo 68 do ADCT é um comando de carácter claramente protetivo, enquanto os requisitos do decreto ao versar sobre o reconhecimento da comunidade e titulação da propriedade, através da ancestralidade da ocupação, a trajetória histórica, são perfeitamente controláveis pelo poder público.

Portanto, o Ministro Fux acompanhou a divergência aberta pela Ministra Rosa Weber, segundo ministro entendeu que a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, é juridicamente incorreta, e empiricamente perversa, compromete os avanços reconhecidos pelo artigo 68 do ADCT, e retornaria ao marco zero da proteção. Salienta em suas palavras finais que o comando constitucional no art. 102, caput, da constituição, que cabe ao Supremo Tribunal Federal “precipualemente, a guarda da Constituição”, conforme o art. 102, caput (Supremo Tribunal Federal, 2018d).

O Ministro Marco Aurélio, observou que o artigo 68 do ADCT não se trata de direitos individuais, mas de direitos que estão abrangidos pelo coletivo, tendo em vista que a referência são as comunidades quilombolas e a ocupação pelos remanescentes de certas áreas no território nacional, conforme o voto do ministro não havia dúvida de que o direito a territorialidade quilombola foi reconhecido e que o decreto tinha o objetivo de concretizar à norma constitucional. Por fim, destacou em seu voto que o Decreto não é um ato normativo abstrato autônomo, e não inovou no cenário jurídico normativo, e que não contraria a Constituição (Supremo Tribunal Federal, 2018e).

O Ministro Celso de Mello, acompanhou o voto divergente da Ministra Rosa Weber, pela manutenção integral do decreto, para o ministro Celso de Mello, os preceitos do artigo 68 do ADCT são autoaplicáveis, e que o decreto regulamenta a efetividade máxima da norma constitucional, segundo o ministro, a texto constitucional veiculava os direitos fundamentais da propriedade de terras pelas comunidades quilombolas, que estão vinculadas aos direitos e garantias sociais coletivos, bem como o direito fundamental à proteção do patrimônio cultural. Salientou, que o direito à titulação de terras pelas comunidades remanescentes de quilombos está vinculado à dignidade da pessoa humana, ao assegurar o direito à moradia e mínimo essencial, tendo em vista a relação especial dos quilombolas com a terra (Supremo Tribunal Federal, 2018f).

Por fim, a ministra Cármen Lúcia considerou que a impugnação do Decreto n. 4.887/2003 é infundada, e ressaltou que o legislador constituinte reconheceu no artigo 68 do ADCT, a propriedade definitiva das terras, e que caberia ao Estado apenas cumprir a determinação da norma constitucional, bem como os critérios do decreto para a definição das comunidades quilombolas estão conforme o texto constitucional (Supremo Tribunal Federal, 2018g).

Após 14 anos de tramitação o Plenário do STF, concluiu o julgamento da ADI 3239, e declarou a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, tese inaugurada pela Ministra Rosa Weber, que foi acompanhada pelos Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Celso de Mello, Cármen Lúcia e Luís Roberto Barroso, destaca-se no julgamento os três posicionamentos, pela procedência da ação declarando a inconstitucionalidade do formal e material de alguns dispositivos do Decreto n. 4.887/2003, defendido pelo Relator Ministro Cezar Peluso, pela improcedência da ação, declarando a constitucionalidade formal e material do decreto n. 4.887/2003, pela procedência parcial da ação defendida pelo Ministro Dias Toffoli, na qual o ministro votou pela constitucionalidade formal do decreto, mas em relação à constitucionalidade material o ministro apresentou a tese do marco temporal, que as comunidades provassem que estavam no território na data da promulgação da Constituição Federal.

Por fim, observa-se que a improcedência da ação, assim como o não estabelecimento do marco temporal, que estaria indo de encontro ao critério de autodeterminação, tendo em vista que o marco temporal seria um impeditivo para à titulação, pois a maioria dos quilombolas não teriam como comprovar a posse de terras no marco temporal da promulgação da constituição, o argumento de que o autodeterminação seria uma hipótese para que outros grupos se aproveitam para conseguirem fraudar o procedimento, foi rebatido por alguns ministros, tendo em vista que a autodeterminação é apenas um dos requisitos, sendo citado a contribuição dos laudos antropológicos no procedimento.

5 CONCLUSÃO

Desde a diáspora negra até o escravismo, os povos negros têm enfrentado e resistido às mais severas violações da dignidade humana - a própria formação dos quilombos é a expressão e prova dessa resistência, a existência das comunidades remanescente de quilombo na atualidade, resulta de um Brasil colônia escravista, que através da violência e do trabalho forçado retirou toda dignidade humana dos escravizados, encontravam a fuga como forma de se opor à estrutura escravocrata, concentrando-se em localidades de difícil acesso, desse modo formou-se os primeiros quilombos no Brasil colônia.

O quilombos foram duramente perseguidos pela sociedade capitalista e pelo Estado - o período escravista no Brasil durou quase trezentos anos, antes da abolição da com a Lei Áurea de 1888, foi instruído em 1850 a Lei de Terras, que restringiu o acesso a terras pelos quilombolas, transformando a terra em mercadoria, instruindo a compra como única forma de aquisição, assim obrigando então ex escravizados para o trabalho nas grandes fazendas, tendo em vista que apenas os grandes fazendeiros conseguiram se perpetuar nas terras.

Nessa perspectiva, após o fim formal da escravidão em 1888 até a Constituição de 1988, os quilombolas resistiram por um século, embora excluídos do sistema normativo brasileiro, os comunidades quilombolas resistiram a invisibilidade promovida pelo Estado, até serem forçados, através do movimento negro, dentro uma das maiores conquistas para os quilombolas, a inclusão do artigo 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que garantiu o direito ao acesso a terras aos denominados remanescentes de quilombos.

Desse modo, nota-se o avanço no reconhecimento das territorialidades quilombolas, no entanto, a garantia constitucional dos direitos territoriais quilombolas no que diz respeito ao reconhecimento da propriedade e titulação de territórios ocupados pelos remanescentes de quilombos, encontra-se no campo abstrato, uma vez que os territórios ocupados por estas comunidades tradicionais, são disputadas frequentemente no judiciário, sobretudo nas instâncias superiores como o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Diante do universo das ações analisadas no Superior Tribunal de Justiça (158) e no Supremo Tribunal Federal (58), percebe-se, de modo geral, o posicionamento limitado nas disputas envolvendo os territórios quilombolas. Embora tais direitos estejam formalmente previstos, as decisões continuam a revelar dificuldades no reconhecimento das identidades e das territorialidades coletivas. Das 158 decisões analisadas no STJ, 96 são desfavoráveis às territorialidades, nessa perspectiva, das 58 decisões analisadas no STF, 33 são desfavoráveis.

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionalidade da ADI 3239 que questionou a constitucionalidade do Decreto 4.887/2003, em pelo Supremo Tribunal Federal, representa a atuação proativa do judiciário na garantia do direitos territoriais quilombolas, a reconhecer as comunidades quilombolas e sua forma transcendental de ser relacionar com a territorialidade. No entanto, o reconhecimento dos direitos territoriais coletivos prova conflitos com o padrão da propriedade privada que se resume na apropriação dos recursos e exploração. Da análise de decisões judiciais, de 174 do STJ, 89 não utilizam o decreto, no STF de 58 decisões, 30 não utilizam o decreto.

O judiciário desempenha papel relevante na proteção dos direito territoriais quilombolas, uma vez que as decisões judiciais podem vincular a atuação dos demais poderes, dessa maneira, contribuir para a consolidação para conclusão dos procedimentos administrativos de reconhecimento e titulação das territorialidades a serem executadas pelo poder executivo.

No entanto, esse poder é limitado aos interesses dos grupos dominantes e instrumentalizado para manter a ordem social e econômica, deixando de oferecer a tutela judicial que constitui sua função institucional. Apesar disso, as decisões do judiciário são fundamentais para garantir os direitos territoriais coletivos em meio aos conflitos com o padrão institucionalizado.

Os resultados da pesquisa evidenciam a necessidade de manter e fortalecer as mobilizações voltadas à efetivação do que está previsto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e regulamentado pelo Decreto n. 4.887/2003. A constituição Federal de 1988, tem a vocação de contemplar a pluralidade de grupos, nesse sentido, o constitucionalismo plural, só ocorre por meio do reconhecimento dos grupos e indivíduos, respeitando a pluralidade de costumes e culturas no que compõem o Estado. Portanto, o artigo 68 do ADCT, será efetivado quando o Estado propiciar o reconhecimento das territorialidades quilombolas, mediante o qual esses sujeitos poderão coexistir com dignidade na sociedade e manter seus modos de viver, fazer e criar.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.229**. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 15.nov.2025.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BALDI, César Augusto. A Renovação do Direito Agrário e os Quilombos: identidade, território e direitos culturais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 37, n. 02, p. 196 - 234, jul./dez. 2013.

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, República Federativa do. **Decreto n.. 4.887 de 20 de novembro de 2003**.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 4 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.

CORRÊA, Luiza Andrade. **Comunidades Quilombolas no Judiciário Brasileiro: análise comparativa da jurisprudência**. 2009. Disponível em

<<https://sbdp.org.br/publication/comunidades-quilombolas-no-judiciario-brasileiro-analise-comparativa-da-jurisprudencia/>>. Acesso em: 15.nov.2025.

DIAS, Vercilene Francisco. **Terra versus território: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade Quilombola Kalunga de Goiás**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

FREITAS, Ana Beatriz Aires Alves; LEMES, João Vitor Martins. Territorialidades quilombolas e judiciário: análise dos votos dos ministros do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239-DF. **Desafios**, Palmas, v. 11, n. 3.

Fundação Cultural Palmares. **Portaria n. 98, de 26 de setembro de 2007**. Disponível em <<https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-acesso-a-informacao/legislacao/legis21.pdf>>. Acesso em: 15.nov.2025.

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

LEMES, João Vitor Martins. **Territorialidades quilombolas e acesso à justiça: do reconhecimento dos direitos à postura do judiciário brasileiro**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

LEMES, João Vitor Martins; TARRÉGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. **Territorialidade quilombola, modos de apropriação da terra e a experiência dos direitos da natureza no novo constitucionalismo latino-americano**. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2de40b50ab20fd64> > . Acesso em: 15.nov.2025.

MALCHER, Maria Albenize Farias. **A Geografia da Territorialidade Quilombola na Microrregião de Tomé-açu: o caso da ARQUINEC – Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos Nova Esperança de Concórdia do Pará. (TCC)** Belém: CEFET, 2006.

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

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Antropologia ou Direito? Crítica à autossuficiência do direito. **Hileia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Ano 7-9, n. 13-14. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas / Secretaria de Estado da Cultura / Universidade do Estado do Amazonas, 2010.

MOURA, Clovis. **Os quilombos e a rebelião negra**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PARTIDO DA FRENTE LIBERAL. **Petição Inicial nos autos da Ação Direta 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.

PEREIRA, Deborah Duprat de Britto. **O Direito sob o marco da pluriethnicidade/multiculturalidade**. 2009. Disponível em: <http://ccr6.prg.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/documentos-e-ublicacoes/docu%20met_artigos/o_direito_sob_o_marco_da_pluriethnicidade_multiculturalidade.pdf>. Acesso em: 17.nov.2025.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.229**. 2004. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2227157>>. Acesso em: 17.nov.2025.

RODRIGUES, Bárbara Luiza Ribeiro. **Direito ao território e modelos de desenvolvimento e(m) conflitos: a política pública social de regularização fundiária das comunidades quilombolas**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SARMENTO, Daniel. **Territórios Quilombolas e Constituição**: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03. Parecer emitido nos autos a ADI 3239/04. 2008. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Territorios_Quilombolas_e_Constituicao_Dr._Daniel_Sarmento.pdf/view>. Acesso em: 17.nov.2025.

SILVA, Carla Isabel de Oliveira Marinho e; SILVA, Paulo Gutemberg de Noronha e; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. Territorialidade quilombola: direito em discussão. **Revista Contribuciones a las ciencias sociales**, v. 17, n. 13.

SOUZA, Bárbara Oliveira. **Aquilombar-se**: panorama histórico, identitário e política do movimento quilombolas brasileiro. 2008. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia, Brasília, 2008.

STÉDILE, João Pedro.(Org.). **A questão agrária no Brasil**: O debate tradicional – 1500-1960. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Comunidades Quilombolas**: direito à terra. Brasília: Fundação Cultural Palmares, Ministério da Cultura, Editorial Abaré, 2002.

STJ. **REsp n. 1.982.561**, Relator Ministro Sérgio Kukina, DJe 11/09/2024.

STJ. **AgInt no REsp 2.035.814/PB**, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 15/06/2024.

STJ. **REsp n. 1.675.751**, Relatora Ministra Assusete Magalhães, DJe 22/05/2019.

STJ. **REsp n. 931.060/RJ**, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 19/3/2010.

STJ. **AREsp n. 1.525.797**, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJe de 14/08/2019.

STJ. **REsp 1.372.607/PE**, Relator Ministro Gurgel de Faria, DJe de 05/10/2021.

STJ. **AgInt no REsp n. 2.039.892/MS**, Relator Ministro Teodoro Silva Santos, DJe 23/12/2024.

STF. **RE 1.140.047/SC**, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 2018.

STF. **Rcl 62586 Agr**, Relator Ministro Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 15/10/2024.

STF. **RE 1.335.550 AgR/RS**, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe. 14/03/2022.

STF, **MS 28.713/RS**, Relatoria Ministra Cármen Lúcia, DJe 28/09/2018.

STF. **Voto do relator César Peluso nos autos da ADI 3.239-DF**. 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/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 Ministro Dias Toffoli nos autos da ADI 3.239-DF**. 2017. Disponível em:

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

STF. **Voto do Ministro Edson Fachin nos autos da ADI 3.239-DF**. 2018a. Disponível em:

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

STF. **Voto do Ministro Roberto Barroso nos autos da ADI 3.239-DF**. 2018b. Disponível em:

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

STF. **Voto do Ministro Ricardo Lewandowski nos autos da ADI 3.239-DF**. 2018c.

Disponível em:

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

STF. **Voto do Ministro Luiz Fux nos autos da ADI 3.239-DF**. 2018d. Disponível em:

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

STF. **Voto do Ministro Marco Aurélio nos autos da ADI 3.239-DF**. 2018e. Disponível em:

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

STF. **Voto do Ministro Celso de Mello nos autos da ADI 3.239-DF**. 2018f. Disponível em:

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

STF. **Voto da Ministra Carmen Lúcia nos autos da ADI 3.239-DF**. 2018g. Disponível em:

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

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; FRANCO, Rangel Donizete. A Reefetuação das Comunidades Quilombolas em constituições contemporâneas. **Revista Crítica do Direito**, v. 54, p. 1-13, 2013.