

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE [3.239](#) (1286) ORIGEM: ADI-71496-SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PROCED.: DISTRITO FEDERAL RELATOR: MIN. CEZAR PELUSO REDATORA DO: MIN. ROSA WEBER ACÓRDÃO REQTE.(S): DEMOCRATAS ADV.(A/S): FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS E OUTRO(A/ S) INTDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO AM. CURIAE.: INSTITUTO PRO BONO AM. CURIAE.: CONECTAS DIREITOS HUMANOS AM. CURIAE.: SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO- SBDP ADV.(A/S): ELOISA MACHADO DE ALMEIDA (201790/SP) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: CENTRO PELO DIREITO À MORADIA CONTRA DESPEJOS-COHERE AM. CURIAE.: CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL AM. CURIAE.: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL-ISA AM. CURIAE.: INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS-POLIS AM. CURIAE.: TERRA DE DIREITOS ADV.(A/S): ANDRESSA CALDAS (27530/PR) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço AGRICULTURA DO ESTADO DO PARÁ-FETAGRI- PARÁ ADV.(A/S): GIROLAMO DOMENICO TRECCANI (6172/PA) AM. CURIAE.: ESTADO DO PARÁ PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ AM. CURIAE.: ESTADO DE SANTA CATARINA PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA AM. CURIAE.: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL-CNA ADV.(A/S): ILMAR NASCIMENTO GALVÃO (19153/DF) AM. CURIAE.: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA ADV.(A/S): CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL- BRACELPA ADV.(A/S): GASTAO ALVES DE TOLEDO (0082034/SP) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA ADV.(A/S): RICARDO DE AQUINO SALLES (183476/SP) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: CENTRO DE ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR MARIANA CRIOLA AM. CURIAE.: KOINONIA PRESENÇA ECUMÊNICA E SERVIÇO ADV.(A/S): FRANCINE DAMASCENO PINHEIRO (117373/RJ) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO DOS QUILOMBOS UNIDOS DO BARRO PRETO E INDAIÁ AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO DE MORADORES QUILOMBOLAS DE SANTANA-QUILOMBO DE SANTANA AM. CURIAE.: COORDENAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS DE MATO GROSSO DO SUL ADV.(A/S): FERNANDO GALLARDO VIEIRA PRIOSTE (247350/SP) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA-INCRÁ PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL FEDERAL AM. CURIAE.: ESTADO DO PARANÁ PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ AM. CURIAE.: CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL- CNBB ADV.(A/S): CARLOS ROBERTO SIQUEIRA

CASTRO E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL- IARA ADV.(A/S): HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR (000830/RJ) AM. CURIAE.: CLUBE PALMARES DE VOLTA REDONDA-CPVR ADV.(A/S): HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR

Decisão: Após o voto do Relator, Senhor Ministro Cezar Peluso (Presidente), julgando procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, modulando os efeitos dessa declaração, nos termos do seu voto, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia. Falaram: pelo requerente, o Dr. Carlos Bastide Horbach; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; pelos amici curiae Associação Brasileira de Celulose e Papel-BRACELPA; Sociedade Rural Brasileira; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB; Estado do Paraná; Associação dos Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaiá, Associação de Moradores Quilombolas de Santana-Quilombo Santana e Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul; Instituto de Advocacia Racial e Ambiental-IARA e Clube Palmares de Volta Redonda- CPVR, respectivamente, o Dr. Gastão Alves de Toledo; o Dr. Francisco de Godoy Bueno; o Dr. Torquato Jardim; o Dr. Carlos Frederico Maré de Souza Filho, Procurador do Estado; o Dr. Eduardo Fernandes de Araújo; e o Dr. Humberto Adami Santos Júnior, e, pelo Ministério Público Federal, a Vice- Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira. Plenário, 18.04.2012. Decisão: Após o voto-vista da Ministra Rosa Weber, que conhecia da ação direta e a julgava improcedente, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 25.03.2015. Decisão: Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, pela procedência parcial da ação, para se dar interpretação conforme a Constituição ao § 2º ao art. 2º do Decreto n. 4.887/2003, pediu vista dos autos o Ministro Edson Fachin. Ausente, justificadamente, o Ministro Ricardo Lewandowski. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 9.11.2017. Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. No mérito, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Ministra Rosa Weber, que redigirá o acórdão, julgou improcedentes os pedidos, vencidos o Ministro Cezar Peluso (Relator), e, em parte, os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Votaram, no mérito, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes, por suceder o Ministro Teori Zavascki, que sucedera o Ministro Cezar Peluso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 8.2.2018. EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA

ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade. 2. Inocorrente a invocada ausência de cotejo analítico na petição inicial entre o ato normativo atacado e os preceitos da Constituição tidos como malferidos, uma vez expressamente indicados e esgrimidas as razões da insurgência. 3. Não obsta a cognição da ação direta a falta de impugnação de ato jurídico revogado pela norma tida como inconstitucional, supostamente padecente do mesmo vício, que se teria por ripristinada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito ripristinatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional. 4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam - direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República. 6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento - expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural - e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo - compreendida no fator de medição e demarcação das terras. 7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. 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. 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. 10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço 11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios - art. 231, § 6º - a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.