



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR DESEMBARGADOR FEDERAL  
PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª  
REGIÃO**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO**

**PROCESSO ORIGINAL Nº 65706-22.2015.4.01.3400**

**AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**AGRAVADO: DIVITEX PERCUMÃ EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS**

Distribuição por prevenção à Quinta Turma, tendo em vista os autos de Agravo de Instrumento n. **0022430-19.2016.4.01.0000**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, através do Procurador da República signatário, nos autos da ação civil pública em epígrafe, com fundamento no artigo 1.015, inciso I, do Código de Processo Civil, vem muito respeitosamente perante Vossa Excelência interpor **AGRAVO DE INSTRUMENTO, COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL**, contra a decisão prolatada pelo MM. Juízo Federal da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que deferiu o pedido liminar requerido na presente ação.

Cumpre observar a tempestividade do recurso, na medida em que o Ministério Público Federal foi intimado da decisão agravada apenas em 16.02.2017, quinta-feira. Considerando que o prazo de *30 dias úteis* para a interposição do recurso (artigos 1.003, § 5º, 180 e 219, Código de Processo Civil) iniciou no dia 17.2.2017, sexta-feira, o prazo finaliza dia 03.04.2017,

A blue ink signature is located in the bottom right corner of the page.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

segunda-feira.

Em consonância com o disposto no art. 1.017 do Código de Processo Civil, acompanha o presente recurso a cópia integral dos autos, incluindo os seguintes documentos: cópia da petição inicial, cópia da manifestação da União, cópia da decisão agravada, cópia da certidão de intimação.

Distrito Federal, 3 de abril de 2017.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Felipe Fritz Braga', written in a cursive style.

**Felipe Fritz Braga**  
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

## EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

**PROCESSO ORIGINAL Nº 65706-22.2015.4.01.3400**

**AÇÃO ORDINÁRIA**

**AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**AGRAVADO: DIVITEX PERCUMÃ EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS**

### RAZÕES DO AGRAVO DE INSTRUMENTO

**Colenda Turma**

**Ínclitos julgadores**

#### **I - SÍNTESE FÁTICA**

Cuida-se de Ação Ordinária movida por **Divitex Percumã Empreendimentos Imobiliários** em face do **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA**, visando que a autarquia federal ré se abstenha de designar a propriedade da autora como território quilombola ou de proceder com a desapropriação da Fazenda São José do Pericumã, localizada parte do Distrito Federal e em parte no Município de Cidade Ocidental – Goiás, alegando, em síntese a inconstitucionalidade e ilegalidade do ato pela ausência dos requisitos normativos, bem como haver desvio de finalidade da desapropriação e falta de razoabilidade e proporcionalidade da medida.



Por intermédio da decisão de f. 437-440, foi determinada a intimação do INCRA para prestar esclarecimento acerca do pedido cautelar da autora.

A autarquia ré manifestou-se às f. 448-474, alegando não estarem preenchidos os requisitos legais para a concessão da medida cautelar, na medida em que inexistem ilegalidades no procedimento de reconhecimento de território quilombola, que possui estribo em complexos estudos antropológicos e culturais, além de que tampouco existiria qualquer risco iminente de perda da posse ou propriedade do imóvel objeto da lide.

Ato contínuo, a medida cautelar requerida foi deferida, tendo em vista que sua concessão se revelaria menos gravosa, na medida em que *"caso julgados improcedentes os pedidos, poderá o INCRA promover a ulterior desapropriação da propriedade da autora, com 'justa indenização' (art. 184 da CF/88), ao passo que, caso julgados procedentes os pedidos, poderá a autora, em regra, livremente dispor do bem sub judice. De outra parte, caso indeferida a medida cautelar, a eventual desapropriação da propriedade da parte autora pelo INCRA, caso julgados procedentes os pedidos, tornaria a restauração do status quo ante de difícil reversibilidade, o que afasta eventual alegação de periculum in mora reverso/perigo de dano reverso/inverso"* (f. 486-540).

À f. 548 foi acostado aos autos mídia eletrônica com cópia integral e digitalizada do processo administrativo de reconhecimento e demarcação das áreas remanescentes do Quilombo Mesquita.

A autarquia ré apresentou contestação às f. 550-569, pugnando sejam julgados improcedentes os pedidos da autora por entender que o procedimento administrativo de reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, por se tratar de procedimento de alta complexidade técnica, se insere na competência técnica do Poder Executivo, por meio do INCRA e com auxílio da Fundação Cultural Palmares. De conseguinte, entende que o pedido da autora se dirige contra o *mérito administrativo* e não contra eventual ilegalidade do procedimento.



Por oportuno, a parte ré informou da interposição de Agravo de Instrumento nos termos do artigo 526 do Código de Processo Civil (f. 571-594).

Intimadas as partes para especificar as provas que pretendem produzir (f. 596), ambas as partes informaram não ter interesse na produção de demais provas (f. 598-612 e 614).

Ao final, embora já estivessem os autos conclusos para sentença, foi concedida vista dos autos ao Ministério Público Federal, ante a necessária intervenção ministerial por se tratar de interesse da Comunidade Quilombola de Mesquita.

Com a devida vênia desse MM. Juízo Federal, a concessão da medida cautelar requerida foi equivocada, conforme demonstrará a fundamentação a seguir.

Daí a interposição do presente Agravo de Instrumento.

## II – DA TEMPESTIVIDADE

Cumprе assinalar, inicialmente, a tempestividade do presente recurso.

É prerrogativa processual do membro do Ministério Público a intimação pessoal nos autos, nos termos do art. 18, inciso II, alínea h, da Lei Complementar 75/1993, *in verbis*:

Art. 18. São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União [...]:

II – processuais [...]:

h) receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que oficiar.

Os autos vieram ao Ministério Público Federal em 16 de fevereiro de 2017. Tendo em vista que o prazo legal do agravo é de 30 dias úteis (artigos 1.003, § 5º, 180 e 219, todos do Código de Processo Civil), o prazo para interposição do presente recurso encerra-se em 3 de abril de 2017.



O presente agravo é, portanto, tempestivo.

### III – DA REFORMA DA DECISÃO

O presente agravo de instrumento pretende a reforma da decisão de f. 486-540 que deferiu a medida cautelar, nos seguintes termos:

Dentre o arcabouço normativo sobredito, infere-se que o art. 68 do ADCT é norma auto aplicável, haja vista que a Constituição da República assegurou aos remanescentes de quilombos o direito de ver reconhecida a propriedade das terras que ocupavam na data de sua promulgação [...].

Nesse sentido, já decidiu o TRF da 1ª Região que o art. 68 do ADCT conferiu aos remanescentes de quilombos a propriedade das terras já ocupadas na data da Constituição de 1988, atribuindo aos quilombolas a titularidade do domínio sobre as respectivas áreas. A norma é autoaplicável, em face da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (CF/1988, art. 5º, § 1º) (Ap 0001652.40.2008.4.01.3902/PA, rel. Des. Federal Selene Almeida, em 31/10/2012).

De outra parte, é necessário destacar que o art. 68 do ADCT **não** esclarece (a) quais seriam os remanescentes das comunidades de quilombos; (b) o exato sentido e alcance do termo/vocábulo “ocupando” – “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam **ocupando** suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*” (grifos e negrito acrescidos); (c) qual o procedimento para a titulação/declaração das áreas reconhecidas, especialmente quando de propriedade de particulares e/ou terceiros de boa-fé.

É cediço que há comunidades que permanecem desde sua constituição em um mesmo espaço geográfico, nas quais se constata, facilmente, gerações de afrodescendentes que lá permanecem e mantêm suas características culturais. Nestas situações, a presença ininterrupta daquelas pessoas, por longo período de tempo e sem objeções (e quando da promulgação de nossa Constituição), já configura os requisitos da usucapião, cabendo ao INCRA (art. 13 do Decreto 4.887/2003) apenas expedir os títulos de propriedade, sendo necessária apenas a prova do marco temporal da promulgação de nossa Constituição da República (05/10/1988).

Há, contudo, casos nos quais os eventuais remanescentes de quilombos se viram obrigados ou livremente se dispuseram, e.g., a deixar/abandonar as terras originalmente ocupadas – seja antes, seja após 05/10/1988, data da promulgação da Constituição –, sob diversos motivos possíveis, por exemplo, pela necessidade de buscar melhores condições de vida, por terem sido expulsos, pela aquisição de tais propriedades por terceiros de boa-fé.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

E é nesse último caso que a questão ora judicializada se encaixa, conforme será visto abaixo no momento adequado.

[...]

Apesar da questão de mérito discutida na ADI 3.239 – que diz respeito à (in)constitucionalidade do Decreto 4.887/2003 – ainda estar aberta, deve-se adotar, a partir da sinalização exposta nos dois votos recém transcritos, e *mutatis mutandis*, a interpretação já conferida pelo STF no tocante à demarcação de terras indígenas, que, no tocante ao elemento objetivo/marco temporal, se coaduna com os dois votos recém transcritos – a necessária ocupação da propriedade em 05/10/1988, data da promulgação da Constituição da República.

Nesse ponto, e acerca da questão alusiva às terras indígenas, o STF já foi instado a se manifestar acerca do caput do art. 231 da Constituição de 1988, que assim dispõe (grifou-se):

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

E, dentre os julgados proferidos pela Corte Suprema nessa matéria, destaca-se o Recurso Extraordinário com Agravo nº 803.462–MS, com repercussão geral reconhecida, e de relatoria do e. Ministro Teori Zavascki, quando aquele Tribunal se debruçou acerca da questão envolvendo o renitente esbulho e terra tradicionalmente ocupada por índios. Nesse ponto, confirmam-se os relevantes fundamentos adotados pela Corte Suprema e que foram noticiados nos Informativos nºs 771 e 774, os quais se adotam como razões de decidir/*ratio decidendi* (grifos acrescidos):

[...]

Portanto, a tese jurídica para solucionar a controvérsia posta para análise em cognição sumária é no sentido de que há o direito conferido pela Constituição da República (art. 68 do ADCT) aos remanescentes das comunidades dos quilombos às terras tradicionalmente ocupadas por elas, entendendo-se por tal as terras efetivamente ocupadas na data da promulgação da Constituição – 05/10/1988.

Assim, **não** se incluem no conceito de terras que os remanescentes das comunidades dos quilombos **estejam ocupando** aquelas ocupadas por eles no passado e nem as que venham a ser ocupadas no futuro.

Em outras palavras, e melhor elucidando, o marco temporal da ocupação é a data da promulgação de nossa Lei Maior (5 de outubro de 1988), sendo essa data o insubstituível referencial para o reconhecimento, aos remanescentes das comunidades dos quilombos, da propriedade que estavam/estejam ocupando. Terras que ocupam em 05/10/1988, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar ou que foram ocupadas por eles após essa data. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. Esse marco objetivo reflete o decidido propósito constitucional



de colocar uma pá de cal nas intermináveis discussões sobre qualquer outra referência temporal de ocupação de área por remanescentes das comunidades dos quilombos.

[...]

Numa palavra, o entrar em vigor da nova Lei Fundamental Brasileira é a chapa radiográfica da questão da propriedade dos remanescentes das comunidades dos quilombos nesse delicado tema da ocupação de terras a demarcar ou demarcadas pelo INCRA para a posse permanente e usufruto exclusivo desses remanescentes das comunidades quilombolas.

[...]

A partir desse contexto, infere-se que a área objeto da presente demanda – “Fazenda São José do Pericumã” – não era de propriedade, nem estava ocupada por remanescentes de comunidades quilombolas (in casu, por remanescentes da Comunidade Quilombola de Mesquita) em 05/10/1988, data da promulgação da Constituição da República, pelo que referida área não deve fazer parte do território demarcado para a Comunidade Quilombola de Mesquita.

Portanto, é de rigor, nada obstante a presente cognição sumária, que não havia ocupação nessa área, por remanescentes de comunidades quilombolas, em 05 de outubro de 1988, pelo que o deferimento da medida cautelar ora postulada é medida que se impõe (grifos do original).

De pronto, nota-se que a decisão judicial considerou ser imprescindível a posse civil do território reivindicado na data da promulgação da Constituição Federal para a análise da tradicionalidade da área.

Pois bem. A decisão padece de *error in iudicando*, na medida em que o marco temporal utilizado não se coaduna com a definição de tradicionalidade da ocupação quilombola e se opõe à sistemática dos direitos fundamentais inserta nas normas constitucionais e normas supralegais verificadas em tratados internacionais de direitos humanos em que se insere o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Portanto, a decisão recorrida merece ser reformada.

A este respeito, o Ministério Público Federal faz suas as razões de recurso de Agravo de Instrumento apresentadas pela Procuradoria Regional Federal – 1ª Região nos autos AI 0022430-19.2016.4.01.0000. Veja-se:

É importante frisar que a existência de propriedade privada em nada





descharacteriza uma comunidade quilombola, como acreditam muitos contestantes. A compra e o registro legal da terra eram estratégias utilizadas pelos negros para garantirem a sua posse frente à crescente expropriação, parcelamento e apropriação das terras que compunham seu território tradicional.

De acordo com o levantamento fundiário (fi . 2.737), a Procuradoria Geral do Estado de Goiás emitiu as certidões nº 028 e nº 029/2011 referentes aos registros paroquiais nº 126, em nome de Delfino Pereira Braga, e o de nº 144, em nome de Bernardo Gonçalves Soares, ambos referentes à Fazenda Mesquita. A partir dos estudos realizados pela equipe técnica do INCRA, constatou-se que a Fazenda Mesquita era, na realidade, apenas uma parte de terra ocupada da imensa área de dispersão territorial em que se situavam os quilombolas. Conforme amplamente exposto no relatório antropológico, uma série de fatores acarretou a perda das terras da comunidade quilombola, o que fez com que a fazenda passasse por uma sucessão desmembramentos, como segue:

Diante de novas investidas estatais em direção às terras goianas, era previsível que poderosos empreendedores locais se antecipassem na ocupação de áreas antes consideradas sem perspectiva de agregação de valor. Decorrência deste tipo de investida, neste início de século ocorreu em Mesquita, segundo contam, um caso de expropriação significativo de parte de suas terras (fl.2459).

Os novos agentes compravam a preços depreciados a terra e, quando cercavam a área comprada, muitas vezes ocupavam área superior à acordada no ato da compra. **Outro elemento que facilitava a expropriação de terras era o fato de que a comunidade não ser letrada sendo facilmente lubrificada no momento do negócio.** Seria tarefa sem fim minuciar todos os casos de expropriações a que os mesquitenses se referem (fl. 2.493).

Com o desenvolvimento da Cidade Ocidental, novas rotas rodoviárias abriram o caminho que ligava à Brasília, passando por Mesquita. Pequenos núcleos urbanos começaram a margear a rota. O Barreiros e o Jardim ABC se expandiram. O desenvolvimento urbano se aproximava cada vez mais. Por outro lado, fazendeiros também investiam na região. E assim se delineava o quadro dois vetores de pressão econômica sobre o território de Mesquita: o agronegócio e a urbes com caráter especulativo.

Como visto nos excertos acima transcritos, extraídos do RTID, **os mesquitenses foram destituídos de seu território ao longo dos anos.** Nas últimas décadas, os membros da comunidade vêm sofrendo uma série de ameaças e violência, principalmente devido à especulação imobiliária e à expansão agropastorial. Empreendimentos imobiliários e agroindustriais representam uma grande ameaça dentro do perímetro delimitado. Atualmente, existem diversas empresas com a intenção de realizar empreendimentos imobiliários em Mesquita. A Divitex é uma delas.

**Além disso, a dificuldade de acesso a políticas públicas fez com que os quilombolas se desfizessem de suas terras a troco de**



**nada. As trocas eram demasiadamente desproporcionais: tratamentos odontológicos, prestação de serviços, contratação de advogados, etc.**

A forma pela qual o Estado encontrou para reverter esse quadro de expropriação, além do racismo enfrentado ainda nos dias de hoje, se dá por meio titulação do território tradicional. **Sem a garantia do acesso à terra, elemento base da subsistência dessas populações, os mesquitenses continuarão sofrendo diversas formas de violência e expropriação, o que poderá acarretar na perda integral do território, colocando em risco a própria continuidade do grupo.**

[...]

A propósito, vale dizer que o critério para se definir uma comunidade como sendo quilombola, de modo a garantir-lhe a propriedade e a posse da terra, é a relação que, com o passar dos anos, o corpo social adquiriu com as terras ocupadas, difundindo sua cultura, seus modos de criar, fazer e viver, e resgatando valores surrupiados, como meio, inclusive, de assegurar sua reprodução física, social, econômica e cultural.

A propósito, vale transcrever o percuciente voto da Min. Rosa Weber, no julgamento da ADI 3239/DF (fl. 84, verso):

Recusar a autoidentificação implica converter a comunidade remanescente de quilombo em gueto, substituindo-se a lógica do reconhecimento pela lógica da segregação.

Segundo prescreve o art. 3º, caput, do dito Decreto, "compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

No caso em exame, o INCRA já instaurou o Processo Administrativo n. 547000012612006-82, com o escopo de identificar, reconhecer e delimitar o território ocupado pela Comunidade Quilombola Mesquita.

Por sua vez, reza o art. 5º do mesmo Decreto: "Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto".

No que diz respeito à emissão do título de domínio, este não poderá ser concedido, individualmente, a integrantes da associação. Deverá ser reconhecido e registrado mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade (art. 17, caput, do Decreto nQ 4.887/2003)

[...].



Sem prejuízo das razões acima, cumpre destacar que a Constituição Federal, em seu Ato de Disposições Constitucionais Transitória (ADCT) dispõe que “*Aos remanescente das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*” (Artigo 68 do ADCT).

Apesar de deslocadamente encartado na parte das disposições transitórias da Constituição, o artigo 68 encerra verdadeiro direito fundamental decorrente do exarado nos arts. 215 e 216 da Carta Maior, quando assegura o pleno exercício dos direitos culturais, protegendo expressamente as manifestações indígenas e afro-brasileiras (art. 215, §1º, CF).

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º **O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras**, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

[...]

Art. 216. **Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial**, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º **O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro**, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e **desapropriação**, e de outras formas de acautelamento e preservação.

[...]

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Veja-se, por oportuno, que o artigo 5º da Constituição da República, ao dispor sobre os direitos fundamentais, faz constar em seu § 2º que:

Art. 5º, § 2º, CRFB/88 - Os direitos e garantias expressos nesta



Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Entende-se que o art. 68 do ADCT é norma de direito fundamental, como consectário das normas constitucionais acerca dos direitos culturais, ou ainda, por decorrência do princípio da dignidade da pessoa, consubstanciado no direito ao território étnico.

No tocante ao ordenamento infraconstitucional, destacam-se entre as normas internacionais que o Brasil ratificou a *Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais*, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19/4/2004.

Veja-se que, nos termos do Artigo 1º.2 da Convenção nº 169 da OIT, *“a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”*.

Ademais, a Convenção reconhece que os povos ou comunidades tradicionais são coletividades que possuem relação especial com seus territórios, sujeita à proteção, por ser indissociável das suas respectivas identidades:

#### Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, **os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios**, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

A Convenção nº 169 da OIT determina ao Estado que proceda ao reconhecimento aos povos ou comunidades tradicionais dos direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Bem como determina que sejam adotadas as medidas





necessárias para a salvaguarda deste direito ao território, mesmo que a posse não seja exclusiva das referidas comunidades/povos tradicionais. Veja-se:

Artigo 14

1. **Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.** Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e **garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.**

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Cumpra observar, outrossim, a *Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005*, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 485/2006 e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 6.177, de 1/8/2007, para a qual a proteção, a promoção e a manutenção da diversidade cultural é uma condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras, nos termos do item 6 do art. 2º da Convenção (UNESCO-2005).

Destaca-se, ainda, a *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12/4/2006; *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*, aprovada pela UNESCO em 2001 e a *Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972*, promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12/12/1977.

Tais normas internacionais acima indicadas, inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, que visam a proteção de comunidades e povos tradicionais, devem ser entendidas como tratados internacionais de Direitos Humanos que, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 466.343/SP (em 03/12/2008), possuem o **status de norma**





**supralegal.**

É dizer, a lei não pode contradizer, ou mesmo restringir os dizeres de um Tratado Internacional de Direitos Humanos.

Não se olvide, por oportuno que a aludida Convenção nº 169 da OIT tutela, além dos povos indígenas, conceitua os povos tribais como aqueles “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.

Ora, essa definição é em sua **essência semelhante à conferida pela legislação brasileira para as chamadas populações tradicionais: *grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição* (art. 3º, I, do Decreto nº 6.040/20017).**

Indene de dúvida que, na categoria, encontram-se as comunidades quilombolas, grupos étnico-raciais dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Além do mais, cumpre destacar as normas infraconstitucionais que regulamentam a matéria: a Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1988 (artigo 14, inc. IV, alínea “c” – com redação dada pela MP n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001) que previa a competência do Ministério da Cultura para a delimitação das terras quilombolas, e a Lei n. 7.668/88 (art. 2º, inc. II e parágrafo único – redação dada pela MP n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001), que atribuía à Fundação Cultural Palmares a identificação dos remanescentes das comunidades quilombolas, a realização do reconhecimento, da delimitação e da demarcação das terras por eles ocupadas, bem como proceder à



correspondente titulação.

De sua vez, a Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, estabeleceu novamente a competência do Ministério da Cultura para a “delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinação de suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto”, no art. 27, inc. VI, alínea c.

Também o Decreto nº. 3.912, de 10 de setembro de 2001, regulamentou as leis acima mencionadas, mas, diante das críticas acerca da inconstitucionalidade dos critérios temporais adotados para definir as terras pertencentes aos remanescentes de quilombos, foi revogado.

Em 20 de novembro de 2003, foi publicado o Decreto n. 4.883, o qual transferiu do Ministério da Cultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a competência firmada no art. 27, VI, c, da Lei n. 10.683/2003.

Na mesma data foi publicado o Decreto n. 4.887, que revogou expressamente o Decreto n. 3.912/2001, passando a figurar como a norma regulamentadora das leis acima mencionadas.

O ponto nodal da controvérsia processual encerra-se no enfrentamento da constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003 que mudou o paradigma para identificação e delimitação dos direitos territoriais das comunidades quilombolas **suprimindo o critério histórico** (temporal) para incluir o critério da **autoatribuição**.

E, a este respeito, é necessária a interpretação conforme a Constituição das normas regulatórias de natureza inferior, tendo em vista o teor do artigo 215, § 1º da CRFB/88. Em igual sentido, de se conferir o artigo 68 do ADCT da Constituição da República que defere especial proteção às comunidades remanescentes dos quilombos.

Veja-se que as comunidades remanescentes de quilombos fazem parte do patrimônio cultural brasileiro (artigo 216 da CRFB/88) e retratam e preservam a cultura afro-brasileira, remanescente do povo africano



que colonizou este País, e, portanto, devem ser protegidas pelo Estado, de acordo com o mencionado artigo 215, § 1º, da CRFB/88.

O artigo 216, § 1º, da Constituição da República estabelece que o Poder Público deve promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro por meio de todas as formas de acautelamento e preservação existentes.

Por seu turno, o artigo 68 do ADCT garantiu aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à propriedade de suas terras de suas terras, determinando ao Estado a obrigação de lhes emitir o título respectivo.

Assim, deve-se ter em mente que o reconhecimento e destinação de territórios tradicionalmente ocupados por descendentes de quilombolas visam a consecução dos **direitos constitucionais dos povos descendentes dos quilombolas** e, ainda, à própria **proteção do patrimônio histórico e cultural do país**.

A substituição do **critério histórico (temporal)** para incluir o critério da **autoatribuição**, é consectário lógico dos marcos constitucionais de proteção dos direitos dos povos descendentes dos quilombolas do patrimônio histórico e cultural do país.

Com efeito, não se pode entender que o artigo 68 do ADCT abranja apenas as terras ocupadas por comunidades quilombolas na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, e relegue à margem da proteção constitucional as áreas que não mais se encontram em posse de referidas comunidades por atos de violência.

Restritivo entendimento já foi objeto de debate no passado, sobretudo por ocasião da vigência do revogado Decreto 3.912 de 10/09/2001, o primeiro a traçar diretrizes para o processo de identificação e demarcação de terras quilombolas, e que exigia o marco temporal objetivo de ocupação na data da promulgação da Constituição Federal.

Ora, **não é razoável se exigir que os remanescentes das**



**comunidades quilombolas estivessem ocupando fisicamente toda a área culturalmente reivindicada na data da promulgação da Constituição**, devendo ser levado em conta a realidade histórica, bem ainda o **conceito de ocupação tradicional**, único capaz de fazer justiça às comunidades quilombolas e tornar efetivo os comandos constitucionais do artigo 68 do ADCT/88, dos artigos 215 e 216.

De conseguinte, não mais consta a restrição temporal indevida mas, adotou-se, ao invés, de acordo com o melhor entendimento doutrinário, a noção de tradicionalidade da ocupação.

A definição das terras reconhecidas aos remanescentes das comunidades de quilombos, vem estabelecida nos §§ 2º e 3º do art. 2º do Decreto 4.887/03:

§ 2º. São **terras ocupadas** por remanescentes das comunidades dos quilombos **as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural**.

§ 3º. Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração **critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos**, sendo facultado à comunidade interessada apresentar peças técnicas para a instrução procedimental.

Tal definição que leva em conta a **tradicionalidade da ocupação quilombola** está conforme a sistemática dos direitos fundamentais em que se insere o artigo 68 do ADCT. Confira-se:

Com efeito, conforme já se destacou acima, a finalidade central do art. 68 do ADCT é a de possibilitar a preservação de comunidades quilombolas, que são portadoras de uma cultura própria, seja porque **se respeita o direito à identidade dos seus integrantes**, seja porque **se protege o patrimônio cultural de toda a Nação**. Esta ligação entre o art. 68 do ADCT e a proteção à cultura se evidencia diante do disposto no art. 215, § 1º, do texto magno, segundo o qual **o Estado deve proteger “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”**, bem como do estatuído no § 5º do mesmo preceito, que determinou o tombamento de “**todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos**.” (SARMENTO, Daniel. Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03. Estudo realizado a pedido



da 6ª CCR/MPF em maio/2008. p. 32/34).

Caso análogo foi o analisado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Pet nº 3.388/RR (Caso Raposa Serra do Sol), que firmou o conceito denominado marco temporal de ocupação indígena no momento da promulgação da Constituição de 1988. A ementa do referido acórdão registrou sobre o ponto:

11.1. O marco temporal de ocupação. A Constituição Federal trabalhou com data certa — a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) — como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Foi estabelecido que a ocupação deve ser analisada no momento exato da promulgação da Constituição de 1988, como se naquela época fosse extraída uma “chapa radiográfica” da situação territorial indígena do país, como também foi referenciado a estes autos, que na data da promulgação, *mutatis mutandis*, seria possível extrair uma nova “chapa radiográfica”, desta vez, com relação à situação territorial dos descendentes dos Quilombos.

Ficou consignado no julgamento pelo STF, uma única exceção para o não atendimento desse requisito temporal: a efetiva comprovação de renitente esbulho.

Apesar dessa decisão proferida na Pet nº 3.388/RR (Caso Raposa Serra do Sol) **não ter efeitos vinculantes**, cumpre lembrar que os provimentos do Supremo Tribunal Federal possuem força de grande persuasão.

Em particular, seu núcleo foi utilizado para o deferimento da medida cautelar requerida na inicial, conforme se extrai da decisão de f. 486-540.

Contudo, esta interpretação dada pelo Supremo Tribunal





Federal não está claramente expressada no texto constitucional.

Não se exige, pois, nem a imemorialidade da ocupação, nem tampouco a posse civil a serem verificadas em determinado período de tempo.

Primeiramente é importante identificar em que consiste a ocupação tradicional, uma vez que nem toda ocupação que não é possível verificação de quando tenha se iniciado é tradicional. Bem como que o conceito de posse tradicional se divorcia do conceito de posse que se extrai da lei civil.

A tradicionalidade será demonstrada seguindo-se os indicativos da própria Constituição que serão formalizados pelo laudo antropológico (RTID).

A esse respeito, é de bom alvitre destacar as considerações de Leila Bijos e Cristina Nascimento de Melo acerca do marco temporal no tocante à demarcação de terras indígenas, que se aplica ao caso em apreço:

Mesmo que se alegue a necessidade de imposição do marco temporal para “por fim às disputas infundáveis sobre as terras, entre índios e fazendeiros,” como afirmou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto, tal entendimento colide com a própria norma constitucional que determina que o Estado deverá demarcar as terras indígenas, bem como que “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo” (art. 231, §6º, CF).

Contudo, **numa ordem jurídica plural, o sistema interno de proteção dos direitos fundamentais deve dialogar com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos**, até porque bem antes da produção do controle hegemônico do Direito por parte do Estado nacional soberano, subsistiu uma rica e longa trajetória histórica de práticas autônomas de elaboração legal e comunitária, de modo que o pluralismo jurídico orienta a uma visão antidogmática e interdisciplinar que advoga a supremacia de fundamentos ético-sociológicos sobre critérios tecnoformais (WOLKMER, 2001, p. 183).

A Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil, frise-se, é signatário, impõe o dever do Estado de **“adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse”** (art. 14, 2). Fixa, ademais, de modo bastante claro e amplo, o direito dos povos indígenas à posse das terras que tradicionalmente ocupam.

[...]

Situação diferente ocorre quando se impõe aos povos indígenas a



obrigação de ocupação tradicional no momento exato da promulgação da Constituição de 1988 para que seja-lhes reconhecido o direito à posse das terras que ocupam. Tal entendimento não encontra guarida na própria Constituição, que nada fala sobre tal requisito, muito menos nas normas de proteção dos direitos humanos internacionais, especialmente o Pacto de San José e a Convenção nº 169.

A mercê de uma inferência supralegal ou da formação de um bloco de constitucionalidade formado pela Constituição Federal e os tratados internacionais de direitos humanos, **não emerge contradição entre a norma interna e a norma internacional que justifique a aplicação pelo Supremo Tribunal Federal do referido “marco temporal.”** Pelo contrário. Ambas as normas são mais protetivas do que a interpretação dada pela corte brasileira, que além de reduzir a amplitude dos direitos territoriais indígenas, impôs a todo Poder Judiciário nacional uma diretriz que vulnera o próprio direito fundamental protegido (BIJOS, Leila; MELO, Cristina nascimento de. Demarcação de terras indígenas e sistema interamericano de direitos humanos: a responsabilidade do estado por ato judicial. *Revista Brasileira de Direito Empresarial*. Disponível em <<http://indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/1646/2131>>.

É certo que **o principal objetivo do artigo 68 da Constituição Federal é o de assegurar a possibilidade de sobrevivência física e cultural desses grupos, cuja identidade étnica vincula-se fortemente ao território que ocupam**, não sendo exagero considerar que ao perderem (ou não terem acesso) à sua terra não se terá por violado apenas o direito de moradia dos seus membros, mas principalmente a própria identidade étnica dessas pessoas.

Certamente não foi o intuito do legislador constituinte garantir a posse das terras tradicionalmente pertencentes a quilombolas somente se por eles ocupadas.

Isso porque não se questiona a realidade desses **grupos étnicos tradicionais que foram expulsos através de diversas maneiras de suas terras no início do século XX** e impedidos de retomá-las, mesmo que por meios institucionalizados.

Ora, como acima já exemplificado a contento, cuida-se de comunidade rural desassistida de qualquer proteção do **Estado que não**



**reconhecia como válido aquele modo de viver e de uso compartilhado do território.**

Importante retomar a informação de que, na origem de Mesquita não havia a noção de propriedade privada, em que se utilizava de extenso território, com áreas destinadas a assentamento humano, trabalho e produção.

Como relatado no Relatório Técnico, inicialmente os mesquitenses não tinham plena compreensão do alcance dos contratos que celebravam, o que levou inelutavelmente à divisão e alienação do território original.

A dilapidação do território da Comunidade de Mesquita foi protagonizada pelo próprio **Estado – para construção de Brasília e Cidades Satélites** – e por **particulares que vislumbraram a vindoura especulação imobiliária** no Entorno do Distrito Federal, ainda hoje existente.

Para as comunidades tradicionais tais como as quilombolas, a terra possui um significado completamente diferente da que apresenta para a sociedade envolvente.

Não se trata de mera moradia que pode ser trocada por qualquer outra, mas sim de elo que mantém a união do grupo e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica.

A respeito da matéria em apreço, destacam-se os seguintes julgados:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS. ÁREA OCUPADA POR COMUNIDADE AUTODEFINIDA COMO REMANESCENTE DE QUILOMBOLAS. AFASTAMENTO DAS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LIMITES AO DIREITO DE PROPRIEDADE DO PARTICULAR DURANTE O PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO

M



DE TERRITÓRIO QUILOMBOLA. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO IMPROVIDA. 1. O Ministério Público Federal ajuizou duas Ações Cíveis Públicas contra a ora apelante: a primeira (0002623-88.2012.4.05.8100 – AC576068-CE), em 23/03/12, buscando provimento jurisdicional que obrigasse a ré a se abster da prática de qualquer ato tendente à desocupação da área ocupada pela Comunidade Boqueirão da Arara, autodefinida como remanescente de Quilombolas, nos termos da Portaria nº 64/2012 do Ministério da Cultura e que se encontra em processo de estudos para aferir sua efetiva natureza jurídica pela Fundação Cultural Palmares; e a segunda (0008912-37.2012.4.05.8100 - AC576032-CE), em 14/06/12, objetivando que a ré se abstinhasse da prática de qualquer ato tendente a alterar os marcos demarcatórios da referida comunidade, a obstar ou dificultar o acesso de seus moradores às fontes de água existentes, ou a interferir no cotidiano da comunidade até a definição de sua natureza jurídica. 2. A sentença, analisando as ações conjuntamente, julgou procedentes os pedidos das duas ações para determinar que a ré "se abstenha de qualquer ato tendente à desocupação da área atualmente ocupada pela comunidade Boqueirão de Arara, bem como que se abstenha de qualquer ato tendente a alterar os marcos demarcatórios da propriedade, bem como de praticar qualquer ato tendente a obstar ou dificultar o acesso dos moradores da comunidade às fontes de água existentes na propriedade, ou a interferir de qualquer forma no cotidiano da comunidade Boqueirão de Arara, até definição da natureza jurídica da referida coletividade" [...]. 5. **O Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT, prevê que a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.** Como bem ressaltou o INCRA, em sua replica à contestação, não cabe ao proprietário ou posseiro alegar a inexistência de remanescentes de quilombolas em suas terras, mas ao INCRA que, na qualidade de executor do Programa Brasil Quilombola, nos termos do Decreto nº 4.887/2003 e Instrução Normativa nº 57, de 20/10/09, detém poderes para identificar e delimitar os territórios quilombolas por técnicos da autarquia. 6. No mérito, discute-se nestas ações se, na pendência do processo de declaração da condição de quilombola e da consequente demarcação das terras, é possível estabelecer limites ao exercício do direito de propriedade contra o proprietário do imóvel particular que supostamente poderá ser afetado pela demarcação [...]. 9. **Apelação improvida.**" (AC 00089123720124058100, AC - Apelação Cível – 576032, Relator(a): Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, TRF5, Órgão julgador: Quarta Turma, Fonte: DJE - Data::22/01/2015 – Página::200, Decisão: UNÂNIME).

ADMINISTRATIVO. COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO. ATO ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE. TÍTULO RATIFICATÓRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. VALIDADE. DECADÊNCIA.





PRESUNÇÃO "JURIS TANTUM" DO REGISTRO. 1. O ato administrativo goza de presunção de legitimidade e veracidade, justificando-se a pretensão do INCRA de investigar se a área é ou não remanescente de quilombos, pois em decorrência desse atributo presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Também se presume verossímil o "título ratificatório" emitido pelo INCRA aos particulares, mas o processo que o antecede tem por objetivo verificar questões de segurança nacional e agrárias, de modo a verificar se o imóvel cumpre as determinações do Estatuto da Terra e se está apto a cumprir a função social da propriedade. 2. Inexistente nos autos prova inequívoca de que a área objeto de litígio pertence ou não à comunidade quilombola, é injustificável a alegação de nulidade do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT, regulamentado pelo decreto n.º 4.887/2003. 3. Deflagrado o processo administrativo, a questão será analisada em todo o seu aspecto, com a devida observância do contraditório e da ampla defesa, quando então poderá se definir se o imóvel integra ou não a comunidade quilombola. Precedente do E. TRF da 5ª Região. 4. **O decreto n.º 4.887/2003, art. 17, incorporou ao ordenamento jurídico pátrio os caracteres da inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade das terras remanescentes das comunidades de quilombos. Seja por expressa previsão formal na legislação, seja porque a Constituição explicitamente diz ser dever do Estado a emissão dos títulos de propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos (ADCT, art. 68), não há que se falar em decadência do direito dos quilombolas de reaverem as terras.** 5. O registro do título translativo no Registro de Imóveis não gera presunção absoluta do direito real de propriedade, apenas relativa (CC/1916, art. 527 e CC/2002, art. 1.231). Na hipótese dos autos, não há que se apegar ao fato de haver título ratificatório com força de escritura pública outorgado pelo INCRA à particular em 1983, para retirá-lo do domínio público. **Mesmo que os particulares sejam portadores de título, ele poderá ser inoponível à União, mesmo sendo a transcrição imobiliária muito antiga, uma vez que a titularidade de áreas remanescentes de quilombos tem natureza originária.** 6. É indevido excluir do processo administrativo n.º 54.290.000373/2005-12 o imóvel em litígio, sendo devido aguardar a deflagração de regular processo administrativo no qual poderá se definir se o imóvel integra ou não terra remanescente das comunidades quilombolas, inclusive para fins do art. 68 do ADCT. 7. Preliminares rejeitadas. Apelação do INCRA a que se dá provimento. Apelação de Francisco Seiki Arakaki e Valter Arakaki a que se nega provimento. Decisão de concessão de tutela antecipada suspensa." (APELREEX 00025016020084036002, APELREEX - APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO – 1442686, Relator(a): DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ LUNARDELLI, TRF3, Órgão julgador: PRIMEIRA TURMA, Fonte; e-DJF3 Judicial 1 DATA:08/07/2011).

DECRETO Nº 4.887/2003. CONSTITUCIONALIDADE. CONCEITO





DE QUILOMBO. REMANESCENTES DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS. SUPERAÇÃO DA ANTIGA NOÇÃO DE QUILOMBO COMO MERO AJUNTAMENTO DE NEGROS FUGIDOS. PRESENÇA HODIERNA E NO FUTURO. EFICÁCIA IMEDIATA DOS DISPOSITIVOS PERTINENTES A DIREITOS FUNDAMENTAIS. DENSIDADE E FORÇA MANDAMENTAL DO ART. 68 DO ATO DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DA PRÓPRIA CULTURA. DIREITO À DIFERENÇA ÍNSITO NA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. LICITUDE DA UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO COMO MEIO DE PROPICIAR A TITULAÇÃO. 1. Contrariamente ao que registra a história oficial, o quilombo jamais foi um mero amontoado de negros fugidos, existindo nele também índios, brancos e mestiços. 2. A nociva política do 'branqueamento' retira do negro a opção por ser ele mesmo, recusando-lhe a preservação de sua história, de seus costumes, de suas manifestações religiosas, de sua cultura. 3. **Como direito fundamental que é, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias guarda aplicabilidade imediata.** 'Princípio é imperativo. Princípio está no mundo jurídico. Princípio é mais do que regra. Não teria sentido exigir complementação para um princípio que é mais do que uma regra e que contém a própria regra'. (Desembargador Paulo Afonso Brum Vaz). 4. Assim não fosse, ad argumentandum tantum, '...ainda o Decreto 4.887/2003 estaria a regulamentar a Convenção 169 da OIT. Portanto, ele não seria um decreto autônomo, ele estaria a regulamentar a convenção 169 e portanto não sofreria dessa eiva de inconstitucionalidade. Da mesma forma, ele estaria a regulamentar o art. 21 do Pacto de São José da Costa Rica, que a Corte vem aplicando de uma forma já agora em inúmeros casos a situações semelhantes à dos autos, não só com relação à terra dos índios, mas também a terras ocupadas, por exemplo, no Suriname por negros que fugiam do regime de plantation e que portanto têm uma situação fática e jurídica em tudo semelhante à dos nossos quilombolas visibilizados pela Constituição de 88.' (Dr. DOMINGOS SÁVIO DRESH DA SILVEIRA, citando FLÁVIA PIOVESAN, em seu parecer, evento 46, NTAQ1). 5. O art. 68 do ADCT contém todo o necessário à concretização de seu teor mandamental, absolutamente desnecessária qualquer 'complementação', que consistiria apenas em repetir aquilo que a Lei Maior já diz. 6. **A desapropriação, na hipótese, já está regulamentada em lei, que prevê o uso do instituto por interesse social, ausente qualquer vedação a seu uso no alcance do escopo constitucional inarredável de preservar e proteger o quilombo; ou o remanescente de quilombo.** 7. Arguição de inconstitucionalidade que se rejeita." (Arguição de inconstitucionalidade nº 5005067-52.2013.4.04. TRF4).

CONSTITUCIONAL. CIVIL. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REMANESCENTES DE COMUNIDADE DE QUILOMBOS. PROPRIEDADE. POSSE. I. O Decreto nº 4.887/2003, art. 3º, parágrafos 2º e 3º, em harmonia com o disposto na Convenção nº 169 da OIT, estabelece como



**terras ocupadas por remanescentes de quilombos, as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, sendo levados em consideração para a medição e demarcação das terras os critérios de territorialidade indicados pela comunidade quilombola.** II. Afirmam os agravantes, proprietários das terras, que estão sofrendo justo receio de serem molestados na posse do engenho desde o dia 04/09/2012 e que a ação de manutenção de posse nº 0001131- 20.2010.4.05.82.01, anteriormente ajuizada, diz respeito a partes e áreas totalmente distintas, não se prestando para apurar o tempo da turbação de posse para efeito de concessão da liminar pretendida, pois se cuida de nova turbação. III. Não há como se identificar, na via estreita do agravo, com exatidão quais áreas são objeto das duas ações para efeito de se afastar a premissa de que a turbação da posse se dá há anos. Para todos os efeitos, resta claro que a propriedade encontra-se sendo disputada pelas agravantes e um grupo de pessoas que pertenceriam a uma comunidade de quilombolas e que contam com o apoio do INCRA. IV. Agravo de instrumento improvido. Pedido de reconsideração prejudicado. (AG 00079503020134050000, AG - Agravo de Instrumento – 133801, Relator(a): Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, TRF5, Órgão julgador: Quarta Turma, Fonte: DJE - Data::31/10/2013 – Página::480, Decisão: UNÂNIME).

CONSTITUCIONAL. CIVIL. ADMINISTRATIVO. TERRA. OCUPAÇÃO POR REMANESCENTES DE COMUNIDADE DE QUILOMBOS. ART.68-ADCT. DECRETO Nº 4.887/2003. CONVENÇÃO Nº 169-OIT. INCRA. RTDI. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DESCABIMENTO. I. O conflito possessório gira em torno da presença de comunidade quilombola (153 famílias) na área ocupada, cujas habitações, que inicialmente localizavam-se próximo à Ilha de Santa Luzia, deslocaram-se para a área objeto do litígio, situada próximo à cancela e à rodovia SE-100, conforme indica o levantamento do INCRA. II. Portanto, a solução da questão atinente à invasão, e a consequente reintegração de posse, reside na definição se de fato os quilombolas invadiram a área pertencente à apelante, ou se estas terras na verdade já pertenciam à comunidade quilombola, estando assim submetidas à disciplina do art.68, do ADCT. III. As provas testemunhais e as diligências feitas in loco pelos servidores do Parquet, bem como a inspeção judicial levada a efeito pelo juízo de 1º grau e o próprio **Laudo do INCRA apontam para a utilização tradicional das terras pelas famílias de quilombolas.** IV. **Em se tratando de comunidade que se mantém basicamente do extrativismo, da pesca e coleta de frutos, a ocupação se estendeu muito além da área de mangue ocupada pelos barracos em que residiam até a última enchente do rio, na região conhecida como Ilha do Rato, que margeia o Rio Japarutuba, como ficou constatado no RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação para a titularização da área quilombola, realizado pelo INCRA.** V. Com efeito, a ocupação além do espaço efetivamente preenchido pelas habitações é característico das comunidades quilombolas, que **possuem uma "territorialidade específica, não limitada ao conceito de 'terras', mas envolvendo**



**utilização de áreas de uso comum, parcelas individuais instáveis e referenciais religiosos e culturais, a amparar pleno 'exercício de direitos culturais', que não se estabelece apenas com a demarcação, que é mero ato declaratório." ( TRF4. AG 200804000101605. MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA. TERCEIRA TURMA. D.E. 30/07/2008) VI. O art. 3º, parágrafos 2º e 3º, do Decreto nº 4.887/2003, em harmonia com o disposto na Convenção nº 169 da OIT, estabelece como terras ocupadas por remanescentes de quilombos, as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, sendo levados em consideração para a medição e demarcação das terras os critérios de territorialidade indicados pela comunidade quilombola . VII. Portanto, como o domínio sobre a área ocupada pelos quilombolas é direito fundamental previsto pelo art. 68 do ADCT, é de se reconhecer a improcedência da ação de reintegração ajuizada pelo apelante, para manter a comunidade na área ocupada. VIII. Apelação improvida." (AC 200985000037341, AC - Apelação Cível – 544017, Relator(a): Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, TRF5, Órgão julgador: Quarta Turma, Fonte: DJE - Data::30/08/2012 – Página::405, Decisão: UNÂNIME)**

Portanto, pode-se concluir que o conceito de terras ocupadas estabelecido no Decreto 4.887/03 tão somente explicita o conteúdo do art. 68 do ADCT, interpretado à luz dos fins a que se destina e do sistema de direitos humanos em que se insere.

Assim, a decisão recorrida merece ser reformada na medida em que o marco temporal utilizado não se coaduna com a definição de tradicionalidade da ocupação quilombola e se opõe à sistemática dos direitos fundamentais inserta nas normas constitucionais e normas supralegais verificadas em tratados internacionais de direitos humanos do qual integra o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

#### IV – DOS PEDIDOS

Pelos argumentos delineados acima, aflora evidente a verossimilhança das alegações do MPF.

Por outro lado, o fundado receio de dano decorre da suspensão do Procedimento procedimento 54700.001261/2006-82, do Instituto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que viola explicitamente o conteúdo das normas Constitucionais acima indicadas e viola o sistema internacional de proteção dos Povos Indígenas e Tribais.

Em face de todo o exposto, o Ministério Público Federal requer o recebimento do presente agravo na forma instrumental e, em sede de antecipação da tutela recursal, a concessão de efeito suspensivo para o fim de determinar a imediata revogação da decisão agravada.

Ao fim, seja dado provimento ao agravo de instrumento, reformando-se a decisão agravada para o fim de indeferir o pedido liminar formulado nos autos originários, de modo a que se proceda ao regular andamento do procedimento de identificação e demarcação do Território da Comunidade Quilombola de Mesquita.

Distrito Federal, 3 de abril de 2017.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'F' followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**Felipe Fritz Braga**  
Procurador da República

