

Excelentíssimo Senhor Ministro CEZAR PELUSO, Digníssimo  
Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.239.



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
Coordenadoria de  
Processamento Inicial

26/06/2007 17:56 99619



A CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL- CNA, entidade sindical de nível superior, com sede nesta Capital, nos autos da ação em referência, em que figura como Requerente o PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL e Requerido o PRESIDENTE DA REPÚBLICA, tendo por objeto o Decreto 4.887 de 20.11.2003, vem, respeitosamente, expor e afinal requerer a Vossa Excelência o seguinte:

**1. Legitimidade para manifestar-se sobre a questão constitucional objeto da ação em referência.**

A CNA, na qualidade de entidade sindical de nível superior, representativa dos proprietários rurais, que têm inegável interesse no desfecho da ação em referência, requer, preliminarmente, que Vossa Excelência se digne de admiti-la a manifestar-se no processo da ação em referência, na qualidade de *amicus curiae*, na conformidade do disposto no art. 7.º, § 2.º, da Lei In. 9.868/99, fazendo da forma que se segue.

**2. O art. 68 do ADCT/88**

É do seguinte teor o dispositivo sob enfoque:





*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.*

A norma contida no texto transcrito é de clareza meridiana: por efeito dela, as terras que os remanescentes das comunidades dos quilombos estavam ocupando na data da promulgação da Carta de 88 passaram ao domínio pleno destes, independentemente de tratar-se de terras públicas federais, estaduais, distritais ou municipais, ou de terras de propriedade privada.

### **3. As comunidades dos quilombos e seus remanescentes**

As comunidades dos quilombos, sabidamente, eram grupos formados, durante a escravidão, predominantemente por escravos fugidos do cativeiro, que se homiziavam em lugares ermos e quase inacessíveis, onde podiam encontrar espaço para prover livremente a sua subsistência e em cujo meio também se acoitaram índios e eventualmente brancos socialmente desprivilegiados (cf. Dicionário Houaiss, Rio, 2004); ou, mesmo, após a abolição, por ex-escravos, em áreas cedidas por seus ex-senhores ou por eles adquiridas com o fruto de seu trabalho.

Remanescentes das comunidades dos quilombos, na verdade, não podem ser senão o que sobrevive dessas comunidades.

### **4. As terras por elas ocupadas**

Tais circunstâncias geraram a certeza de que as terras ocupadas pelas comunidades dos quilombos sempre foram devolutas ou já haviam sido alcançadas pela prescrição aquisitiva quando do advento da Carta de 88, donde o reconhecimento de sua propriedade definitiva (*rectius*, plena) aos remanescentes de tais grupos, que, por esse modo, ficaram dispensados da prova dos requisitos de posse, mansa e pacífica, do usucapião ordinário ou da residência e da produtividade, do usucapião rural (art. 191, *caput* da CF).



## 5. A desapropriação

Trata-se de reconhecimento que, pela razão exposta, se mostra inteiramente incompatível com a desapropriação preconizada no decreto impugnado e defendida às fls. 134 e 164 dos autos, visto que se estará diante de medida supérflua se as terras têm por ocupantes os próprios remanescentes das comunidades dos quilombos; e medida incabível se ocupadas por estranhos; acrescendo que a desapropriação, no caso, além de não disciplinada por lei específica, como exigido no inciso XXIV do art. 5.º da CF, não se subsume a qualquer das hipóteses da Lei 4.132/62, a mais aproximada das quais prevê o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, finalidade inteiramente diversa da que se cuida no presente caso.

## 6. O caráter social do art. 68 do ADCT

O art. 68 do ADCT configurou, na esteira da norma programática do § 1.º do art. 215 da CF, uma prestação positiva, de partê do Estado, em favor desses grupos populacionais rurais com uma origem e uma história comuns, que comungam numa mesma crença e integram uma única matriz cultural, prestação que inúmeros e elogiáveis trabalhos meta jurídicos, escritos sob o ponto de vista étnico e antropológico, pretendem alargar no prol da proteção dos remanescentes das comunidades sob enfoque, os quais, todavia, representam contribuição muito mais *de lege ferenda* do que *de lege data*<sup>1</sup>.

## 7. A norma do art. 68 do ADCT quanto a sua eficácia

Uma leitura apressada da norma sob enfoque poderia levar ao entendimento de que nela se configura uma *self-executing provision* do direito

---

<sup>1</sup> CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO, em parecer de 21.08.2006, inédito, sobre o tema.



norte-americano, ou uma norma de eficácia plena, na consagrada classificação de José Afonso da Silva, já que peremptória ao reconhecer aos remanescentes de quilombos a propriedade plena de suas terras.

Desnecessário, entretanto, olhos de lince para perceber que não se está, aí, diante de uma das disposições constitucionais *bastantes em si, completas e suficientemente precisas na sua hipótese de incidência e no ministrar os meios pelos quais se possa exercer ou proteger o direito que conferem, ou cumprir o dever e desempenhar o encargo que elas impõem*<sup>2</sup>, mas de norma que reclama ação legislativa integrativa no concernente à definição das terras cujo domínio foi reconhecido, à identificação dos beneficiários desse reconhecimento e ao processo de expedição dos referidos títulos.

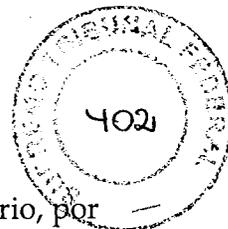
#### 8. A Medida Provisória 2.216-37

O diploma em referência, editado em 31.08.2001, no art. 1.º, dando nova redação ao art. 14, IV, c, da Lei 9.649/98, conferiu competência ao Ministério da Cultura para *aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as suas demarcações*, a serem homologadas mediante decreto; e, no art. 8.º, ao dar nova redação ao art. 2.º, III e parágrafo único da lei 7.668/88, deu atribuição à Fundação Cultural Palmares para *realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação*; e, ainda, a *promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários*.

Aliás, essas atribuições conferidas pela referida medida provisória ao Ministério da Cultura e à Fundação Cultural Palmares foram

---

<sup>2</sup> INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, 1.ª ed., 2.ª tiragem, edit. Brasília Jurídica, p.41.



posteriormente transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Decreto 4.883/2003, editado pelo Presidente da República mediante a utilização do poder de *dispor sobre organização e funcionamento da administração federal*, que lhe foi conferido pela EC 32/2001, ao dar nova redação ao inciso VI, a, do art. 84 da CF.

Limitou-se, a MP 2.216-37/2001, como visto, à indicação dos órgãos encarregados das medidas indispensáveis à execução do art. 68 do ADCT, sem cuidar, em nenhum momento, de estabelecer as normas pelas quais deveriam ser identificados os remanescentes das comunidades dos quilombos, nem os critérios a serem empregados na identificação das terras a serem consideradas por eles ocupadas - especialmente quanto aos aspectos temporais e espaciais - bem como na sua demarcação e na sua titulação.

### 9. Os Decretos 3.912/2001 e 4.887/2003

A omissão acima apontada, o Presidente da República procurou suprir, pelo Decreto 3.912 de 10.09.2001, estabelecendo, com minúcias, os procedimentos a serem cumpridos, não apenas para a identificação das terras, mas também dos remanescentes, provendo, inclusive, quanto à observância do princípio do contraditório e do direito de defesa de terceiros interessados.

O referido diploma, todavia, de flagrante inconstitucionalidade, teve vida efêmera, já que foi revogado pelo Decreto 4.887/2003, não menos inconstitucional, porquanto editado com o declarado objetivo de regulamentar *o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos*, matéria para a qual o art. 68 do ADCT reclama integração por meio de lei.

Longe de agir no prol dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o que resultou da ação governamental foi um verdadeiro desserviço à causa destes, protelando a solução de problema que de



há muito já poderia ter sido dada por meio de diploma de natureza legal, como de mister, segundo o nosso sistema constitucional.

### 10 - Carência de lei em sentido formal

Prova cabal de que o critério de identificação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos não pode ficar ao sabor de normas estabelecidas pelo Poder Executivo, por meio de decreto, foram ministradas pelos dois decretos ditados com esse objetivo, já que, pelo primeiro, as terras em questão seriam aquelas que haviam sido ocupadas por quilombos em 1888 e que continuavam por eles ocupadas em outubro/1988 (art. 1.º, parágrafo único), enquanto, pelo segundo, são as utilizadas pelos remanescentes para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural (art. 2.º, § 2.º). O que foi restringido por um, foi ampliado pelo outro.

Matéria dessa espécie, suscetível de interferir na esfera dos direitos de terceiros, é fora de dúvida que não poderia ser regulada senão por meio de lei em sentido formal, face ao princípio constitucional da legalidade.

É consabido que, no direito brasileiro, o regulamento, de ordinário, é ato normativo secundário e que, sem lei, para ele não sobra espaço, não podendo, por isso, inovar na ordem jurídica.

Há inovação proibida sempre que se possa afirmar que um específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidente sobre alguém já não estava estatuído e identificado na lei regulamentada.

Certo, o nosso sistema jurídico-constitucional prevê a figura do regulamento autônomo ou independente, quando sua emanção é indispensável à efetiva atuação do Executivo em relação a determinadas matérias, definidas como de



*sua competência*, na lição do Min. Eros Grau<sup>3</sup>, que exemplifica com os arts. 21, XII e 84, IX, X e XII, da CF, a que se pode acrescentar, após a EC 32/2003, o referido inciso VI, a, do mesmo dispositivo.

Não configurando, o Decreto 4.887/2003, nenhuma das hipóteses previstas nos dispositivos autorizadores dos decretos autônomos ou independentes, acima enumerados, salvo na parte em que confere atribuições a órgãos governamentais (arts. 3.º, **caput** e § 2.º; 4.º e 5.º), não há senão considerar que se está diante de decreto expedido na forma do inciso IV do art. 84 da Constituição, seja, com o propósito de dar fiel execução a lei - como, aliás; declarado em seu intróito.

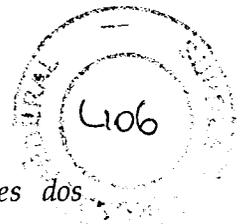
#### 11. As Leis 7.668/88 e 9.649/98

Por mais que se houvessem esforçado: a Advocacia Geral da União (fls. 98/120), a Procuradoria Geral da República (fls. 122/142), as pessoas jurídicas que se manifestaram como *amici curiae* (fls. 146/172), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará - FETAGRI-PARÁ (fls. 235/256) e o Estado do Pará (fls. 285/341); não lograram apontar nenhuma lei que houvesse sido regulamentada pelo referido decreto.

É certo que se alegou tratar-se de regulamento à Lei 7.668/88 - que mandou constituir a Fundação Cultural Palmares, *com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira* (art. 1.º), atribuindo-lhe a função de *realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por seles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação* (art. 2.º, III, introduzido pela MP 2.216-37/2001); e à Lei 9.649/98 - que confere competência ao Ministério da Cultura

---

<sup>3</sup> EROS GRAU, *O direito posto e o direito pressuposto*, 2ª. ed. Malheiros, p. 188.



para aprovar a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as suas demarcações (art. 14, IV, c, também introduzido pela MP 2.216-37/2001).

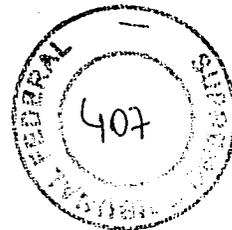
Sem muito esforço interpretativo, entretanto, pode-se ver que as referidas leis, nos trechos transcritos, se limitam à fixação da competência de órgãos da Administração, disposições que, de resto, como já se viu acima, restaram praticamente revogadas pela transferência da competência neles instituída para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por efeito do Decreto 4.883/2003, editado na conformidade do disposto no art. 84, VI, a, da CF.

## 12. A Convenção 169 da OIT

Aludiu-se, ainda (fl. 113), à Convenção 169 da OIT, promulgada pelo Decreto 5.051/2004, que manda adotar o critério da *consciência* para a determinação da identidade indígena e tribal, procurando, com isso, justificar o critério da auto-identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, preconizado pelo decreto impugnado na inicial.

Com efeito, a referida Convenção, no art. 1.2, dispõe que a identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos a que se aplicam as suas disposições. E, no art. 14.2, recomenda aos governos adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente.

Conquanto se trate de normas supervenientes ao indigitado Decreto 4.887/2003 e que, por isso, não poderiam ter sido por este regulamentadas, o certo é que, no tocante às terras, a recomendação contida no referido art. 14.2 já fora atendida pelo constituinte de 1988, ao editar o art. 68 do ADCT, até o momento carente de integração legislativa.

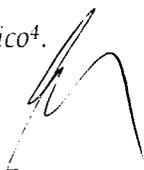


### 13. Conclusão

Prescindível mais do que uma simples leitura do Decreto 4.887/2003 para perceber-se que, a par de atribuir competência a órgãos da Administração – no que guarda conformidade, repita-se, com o referido inciso VI, a, do art. 84 da CF – define ele remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 2.º), estabelece critérios para sua identificação (art. 2.º, § 1.º) e para a identificação, medição e demarcação das terras por eles ocupadas (art. 2.º, §§ 2.º e 3.º), pontos em que, escancaradamente, invade campo reservado à lei. E, como se não bastasse, estabelece as regras processuais a serem, no caso, observadas pelos órgãos investidos de competência para efetivação daquelas medidas (arts. 3.º, §§ 1.º e 3.º; 6.º; 7.º a 9.º; 15 e 17, parágrafo único), o que só a lei poderia fazer (art. 22. I, da CF).

Admitir como válidas essas regras, é reconhecer à Administração o poder de ofender direitos de particulares, que se consubstanciarão, neste caso, v.g.: na identificação, demarcação e titulação, como de remanescentes das comunidades de quilombos, terras por eles não efetivamente ocupadas; em reconhecer-se como remanescente de tais comunidades quem jamais as integrou; por fim, em negar-se as qualidades apontadas a terras e comunidades da espécie.

A vedação a que se submetam os administrados a obrigações de fazer ou de não fazer, salvo mediante lei, prevista no art. 5.º, II, da Constituição, destina-se a proteger os indivíduos contra pretensões impositivas do Executivo, porque *a razão mesma do Estado de Direito é a defesa do indivíduo contra o Poder Público*<sup>4</sup>.



---

<sup>4</sup> CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO, *Curso de Direito Administrativo*, 19.ª ed. Malheiros, p. 320.



#### 14. O requerimento

Tais as circunstâncias, REQUER a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA:

- sua admissão no processo da ação em referência, na qualidade de **amicus curiae**, dado o seu interesse direto na causa, como entidade sindical de nível superior, representativa dos proprietários e produtores rurais; e

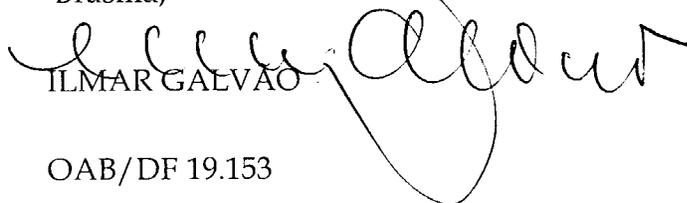
- que, afinal, seja a ação julgada procedente nos termos do pedido deduzido na inicial.

Termos em que,

Espera deferimento.

Brasília,

25.06.2007

  
ILMAR GALVÃO

OAB/DF 19.153