



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**RECURSO ESPECIAL Nº 2000449 - MT (2022/0128757-6)**

**RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**  
**RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA**  
**RECORRIDO : GONCALO CORREA DA COSTA**  
**RECORRIDO : MARLENE MARIA DE CAMPOS COSTA**  
**ADVOGADO : WAGNER ARGUELHO MOURA - MT0096890**

### **EMENTA**

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. COMUNIDADE QUILOMBOLA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. PRAZO DE CADUCIDADE. INAPLICABILIDADE. RECURSOS PROVIDOS.

1. Recursos especiais interpostos do acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que reconheceu a caducidade de decreto expropriatório para desapropriação de terras destinadas a comunidades quilombolas, com base no prazo bienal do art. 3º da Lei 4.132/1962.

2. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Ministério Público Federal alegam violação de dispositivos do Código de Processo Civil e do Decreto 4.887/2003, sustentando a inaplicabilidade do prazo de caducidade às desapropriações para titulação de terras quilombolas.

3. A questão em discussão consiste em saber se o prazo de caducidade de 2 anos previsto no art. 3º da Lei 4.132/1962 se aplica às desapropriações destinadas à titulação de terras para comunidades quilombolas.

4. O Decreto 4.887/2003, que regulamenta a titulação de terras quilombolas, é considerado um decreto autônomo com validade direta da Constituição Federal, não prevendo prazos de caducidade.

5. A desapropriação para comunidades quilombolas possui caráter reparatório e de promoção de direitos fundamentais, não se aplicando a esse procedimento os prazos de caducidade das desapropriações comuns.

6. A ocupação tradicional das terras quilombolas justifica, portanto, um regime jurídico diferenciado, nos termos decididos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239.

7. Recursos providos para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a inaplicabilidade do prazo de caducidade ao decreto expropriatório.

### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar provimento ao recursos especiais para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a inaplicabilidade do prazo de caducidade ao decreto expropriatório, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 27 de novembro de 2024.

**MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**  
Relator



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**RECURSO ESPECIAL Nº 2000449 - MT (2022/0128757-6)**

**RELATOR** : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRENTE** : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA**  
**RECORRIDO** : **GONCALO CORREA DA COSTA**  
**RECORRIDO** : **MARLENE MARIA DE CAMPOS COSTA**  
**ADVOGADO** : **WAGNER ARGUELHO MOURA - MT0096890**

### **EMENTA**

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. COMUNIDADE QUILOMBOLA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. PRAZO DE CADUCIDADE. INAPLICABILIDADE. RECURSOS PROVIDOS.

1. Recursos especiais interpostos do acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que reconheceu a caducidade de decreto expropriatório para desapropriação de terras destinadas a comunidades quilombolas, com base no prazo bienal do art. 3º da Lei 4.132/1962.

2. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Ministério Público Federal alegam violação de dispositivos do Código de Processo Civil e do Decreto 4.887/2003, sustentando a inaplicabilidade do prazo de caducidade às desapropriações para titulação de terras quilombolas.

3. A questão em discussão consiste em saber se o prazo de caducidade de 2 anos previsto no art. 3º da Lei 4.132/1962 se aplica às desapropriações destinadas à titulação de terras para comunidades quilombolas.

4. O Decreto 4.887/2003, que regulamenta a titulação de terras quilombolas, é considerado um decreto autônomo com validade direta da Constituição Federal, não prevendo prazos de caducidade.

5. A desapropriação para comunidades quilombolas possui caráter reparatório e de promoção de direitos fundamentais, não se aplicando a esse procedimento os prazos de caducidade das desapropriações comuns.

6. A ocupação tradicional das terras quilombolas justifica, portanto, um regime jurídico diferenciado, nos termos decididos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239.

7. Recursos providos para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a inaplicabilidade do prazo de caducidade ao decreto expropriatório.

## RELATÓRIO

Trata-se de recursos que se insurgem contra o acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO assim ementado (fl. 167):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. COMUNIDADE QUILOMBOLA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. PROPOSITURA DA AÇÃO. PRAZO BIENAL. INOBSERVÂNCIA. CADUCIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.

1. Aplicam-se as disposições da Lei 4.132/62 às ações de desapropriação por interesse social fundada no § 1º do art. 216 da CF/1988 e no art. 68 do ADCT – área quilombola. Precedentes desta Corte e do STJ.

2. "O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado" (Lei 4.132/62 - art. 3º), preceito que (também) se aplica às desapropriações destinadas à regularização do território de comunidades quilombolas. (...) (TRF1, 4ª Turma, AC 340-04.2018.4.01.3506/GO, Rel. Desembargador Federal Olindo Menezes, e- DJF1 19/06/2019.)

3. Evidenciado o ajuizamento da ação de desapropriação após o prazo bienal estabelecido pelo art. 3º da Lei 4.132/62, é de se reconhecer a caducidade do decreto expropriatório com a consequente reforma da decisão agravada.

4. Agravo de instrumento provido. Agravo interno prejudicado.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 192/196).

Nas razões de seu recurso especial, o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) alega violação aos arts. 1.022 e 489, § 1º, IV, do Código de Processo Civil (CPC), argumentando que o acórdão recorrido padece de omissão quanto ao fundamento de *"inaplicabilidade do prazo decadencial do art. 3º da Lei nº 4.132/69 para as ações judiciais de desapropriação fundadas em declarações de interesse social, que se relacionem com o §1º do art. 216 da CF e art. 68 de seu ADCT, para regularização fundiária de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, devendo levar em consideração os termos do Decreto 4.887/2003"* (fl. 266).

No mérito, sustenta o seguinte (fl. 269):

Dado que o art. 3º da Lei 4.132/1962 não se destina a prever prazo para o ajuizamento de ação de desapropriação por interesse social das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, foi então o próprio dispositivo legal aqui referido violado pelo acórdão a quo, já que aplicado erroneamente pelo Tribunal de origem, uma vez que a interpretação extensiva que lhe foi conferida acaba por esvaziar comando constitucional, bem como a interpretação consagrada no Supremo Tribunal Federal, o qual entendeu pela autoaplicabilidade do artigo 68 do ADCT e

pela constitucionalidade do Decreto 4.887/2003, os quais garantem a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, sem qualquer previsão de tempo final para ajuizamento da ação de desapropriação respectiva.

Por fim, o Incra também aduz a existência de divergência jurisprudencial apta ao provimento do recurso especial pela alínea c do inciso III do art. 105 da Constituição Federal, trazendo julgados de diferentes tribunais.

Nas razões de seu recurso especial, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL alega violação ao art. 1.022, I e II, do CPC e aos arts. 1º, 2º, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, e 13, *caput* e § 2º, todos do Decreto 4.887/2003, nos seguintes termos:

(1) *"O Tribunal a quo não enfrentou, embora provocado através dos competentes aclaratórios, o pedido de pronunciamento acerca de omissão vislumbrada no aresto embargado, ante a descon sideração da incidência do art.1º, art. 2º, caput e §§ 1º, 2º e 3º, e art. 13, caput e §2º, do Decreto 4.887/2003 à hipótese dos autos"* (fls. 213/214);

(2) *"Tratando-se de direito fundamental, aplicam-se a ele os princípios da imprescritibilidade e da máxima eficácia. Não é, portanto, cabível a sua restrição pelo decurso do tempo, tampouco a eleição de interpretação ou procedimento que diminua ou inviabilize o exercício do direito por seu destinatário. Nesse sentido, portanto, o v. aresto recorrido nega vigência ao art. 2º do Decreto 4.887/03"* (fl. 217); e

(3) *"Não admite, portanto, que o processo de desapropriação esteja sujeito a limitações legais – como a decadência – cuja aplicação possa perpetrar redução ou mesmo esvaziamento da eficácia do comando constitucional"* (fl. 218).

As contrarrazões foram apresentadas (fls. 275/287 e 288/304).

No juízo de admissibilidade, os recursos especiais foram admitidos (fls. 395/396 e 397/398).

É o relatório.

## VOTO

### **1. Da admissibilidade dos recursos especiais e do prequestionamento**

Inicialmente, registro que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem caminhado no sentido da imprescindibilidade do exame, na origem, das questões suscitadas pela parte na instância especial. Entretanto, para o reconhecimento do prequestionamento ficto de que trata o art. 1.025 do Código de Processo Civil (CPC) e, consequentemente, superar o óbice da Súmula 211/STJ, a parte recorrente deve alegar contrariedade ao art. 1.022 do diploma processual, o que

ocorreu na espécie.

Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DA MATÉRIA VENTILADA NO RECURSO ESPECIAL. SÚMULAS N. 211 DO STJ E 282 DO STF. PREQUESTIONAMENTO FICTO. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO. FALHA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS ODONTOLÓGICOS. PRESSUPOSTOS. REVISÃO. INVIABILIDADE. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA N. 7 DO STJ. DANOS MATERIAIS E MORAIS. PEDIDOS INDEPENDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A ausência de debate acerca dos dispositivos legais tidos por violados, a despeito da oposição de embargos declaratórios, inviabiliza o conhecimento da matéria na instância extraordinária, por falta de prequestionamento. Incidência das Súmulas n. 211 do STJ e 282 do STF.

2. Apenas a indevida rejeição dos embargos de declaração opostos ao acórdão recorrido para provocar o debate da corte de origem acerca de dispositivos de lei considerados violados que versam sobre temas indispensáveis à solução da controvérsia permite o conhecimento do recurso especial em virtude do prequestionamento ficto (art. 1.025 do CPC), desde que, no apelo extremo, seja arguida violação do art. 1.022 do CPC.

3. Aplica-se a Súmula n. 7 do STJ ao caso em que o acolhimento da tese defendida no recurso especial reclama a análise dos elementos probatórios produzidos ao longo da demanda.

4. O reconhecimento da culpa concorrente em relação à indenização por danos morais não conduz necessariamente à mesma conclusão em relação à indenização por danos materiais, pois tratam-se de pedidos independentes.

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 2.496.791/DF, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quarta Turma, julgado em 30/9/2024, DJe de 3/10/2024.)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CITAÇÃO GERAL DE ARTIGOS. DEFICIÊNCIA TÉCNICA. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. FUNDAMENTO AUTÔNOMO. IMPUGNAÇÃO. AUSÊNCIA.

1. A citação geral de artigos de lei ao longo do apelo especial não é suficiente para caracterizar e demonstrar a contrariedade a lei federal, incidindo, nesses casos, a Súmula 284 do STF.

2. A jurisprudência do Tribunal Superior firmou-se no sentido de que o reconhecimento do prequestionamento ficto previsto no art. 1025 do CPC/2015 pressupõe que a parte recorrente, após a oposição dos embargos de declaração na origem, também suscite, nas razões do recurso especial, violação do art. 1022 do CPC/2015, por negativa de prestação jurisdicional, pois somente dessa forma é que o Órgão julgador poderá verificar a existência do vício e proceder à supressão de grau. Precedentes.

3. No caso, consta do apelo especial apenas a expressão, "embora a inaplicabilidade desses dispositivos legais não tenha sido objeto do v. acórdão recorrido", excerto que evidentemente não atende minimamente a necessidade técnica de indicação precisa de violação do supracitado art. (1.022, II do CPC).

4. Mesmo que assim não fosse, isto é, se por acaso superados os óbices já apontados, outro ainda seria aplicável à espécie, qual seja, a Súmula 283 do STF, por analogia.

5. Hipótese em que a Corte Regional detalhou as razões (fáticas e normativas) pelas quais entendeu que não se tratou de equívoco da declaração e pagamento do tributo após a adesão ao regime de

regularização cambial da Lei n. 13.254/2016, salientando que o particular efetivamente se encontrava em situação irregular, sendo certo que esse fundamento autônomo não foi precisamente impugnado no apelo especial.

6. Agravo interno desprovido.

(Aglnt no REsp n. 1.863.790/PR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/8/2024, DJe de 23/8/2024.)

Além disso, os recursos especiais foram admitidos na origem, o que proporciona a remessa integral das pretensões recursais ao STJ para processamento e análise, pois, conforme consolidado na jurisprudência desta Corte, o exame de admissibilidade dos recursos excepcionais, embora exercido inicialmente pelos tribunais de origem, constitui competência dos tribunais superiores (AgRg no Ag 937.809/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 20/5/2008, DJe de 2/6/2008; AgInt no REsp 1.634.356/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 16/8/2021, DJe de 23/8/2021).

## **2. Do Mérito – Desapropriação de terras em favor de integrantes de comunidades remanescentes de quilombos**

No mérito, a questão central dos dois recursos especiais consiste em determinar se o prazo de caducidade, especificamente o prazo de 2 anos estabelecido no art. 3º da Lei 4.132/1962, aplica-se ao decreto expropriatório para fins de desapropriação voltada para titulação de terras às comunidades remanescentes de quilombos.

Assiste razão aos recorrentes.

### **2.1. Recorrência da apreciação da matéria pelas Turmas de Direito Público do STJ e distinção entre o presente caso e o REsp 2.035.814/PB**

O enfrentamento do assunto referente à caducidade de decretos expropriatórios não é inédito nas Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ, confirmam-se:

PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. DECRETAÇÃO DE CADUCIDADE DE DECRETO. NÃO OCORRÊNCIA. INÉRCIA DO EXPROPRIANTE NÃO CARACTERIZADA. LEI N. 4.132/1962. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 568 DO STJ.

I - Na origem, trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar objetivando decretação de caducidade de decreto, ou se não, a nulidade de decreto expropriatório, almejando o fim do processo de desapropriação. Na sentença, denegou-se a segurança. No Tribunal a quo, negou-se provimento ao recurso. Nesta Corte, deu-se provimento ao recurso especial para, reconhecendo a caducidade do decreto expropriatório, conceder a ordem.

II - O dispositivo da Lei n. 4.132/1962, invocado como afrontado pelo decisum é do seguinte teor: "Art. 3º - O expropriante tem o prazo de 2 (dois)

anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado."

III - Nesse sentido, com razão o recorrente em relação à apontada violação, estando o acórdão recorrido em dissonância com a jurisprudência do STJ: REsp 631.543/MG, Primeira Turma, Relator Ministro Francisco Falcão. Nesse sentido: REsp 1.644.976/DF, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgamento em 5/9/2017, DJe 9/10/2017; AgRg no AREsp 327.900/PA, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Julgamento em 7/11/2013, DJe 18/11/2013.

IV - Observado o entendimento aqui consignado, lastreado na jurisprudência, é prevalente, no Superior Tribunal de Justiça, o enunciado da Súmula n. 568/STJ. Nesse sentido, o dissídio jurisprudencial suscitado também merece acolhimento, sendo também o posicionamento expendido pelo Ministério Público Federal.

V - Na hipótese dos autos, cumpre ressaltar que o acórdão recorrido é claro acerca da ação de desapropriação ter sido ajuizada no respectivo prazo, mas que não ocorreram outras ações relativas ao aproveitamento do imóvel em questão, em razão da dificuldade do empreendimento, in verbis: "[...] demonstrou tratar-se de empreendimento vultuoso, para construção de 500 casas populares, para a população que reside em área de risco, o que demanda muito trabalho e esforço, carecendo o Município de recursos e liberações de verbas federais."

VI - Tal fundamentação encontra-se em descompasso com a legislação de regência e a jurisprudência desta Corte. Correta, portanto, a decisão que concedeu a ordem. Correta, portanto, a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial para, reconhecendo a caducidade do decreto expropriatório, conceder a ordem.

VII - Agravo interno improvido.

(Aglnt no REsp n. 1.711.459/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/10/2020, DJe de 22/10/2020.)

RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO RECORRIDO. PUBLICAÇÃO ANTERIOR À VIGÊNCIA DO CPC/2015. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA (ÁREA QUILOMBOLA). CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 3º DA LEI 4.132/1962.

1. O Recurso Especial impugna acórdão publicado na vigência do CPC de 1973, sendo exigidos, pois, os requisitos de admissibilidade na forma prevista naquele código de ritos, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme o Enunciado Administrativo 2, aprovado pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça em 9.3.2016.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC/1973.

3. No tocante à alegada violação ao art. 3º da Lei 4.132/1962, deduz-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que o expropriante possui o prazo de dois anos, contados da edição do ato expropriatório, para ajuizar a ação desapropriatória, bem como adotar medidas de aproveitamento do bem expropriado, nos termos do art. 3º da Lei 4.132/1962, sob pena de caducidade do decreto expropriatório e da consequente inviabilidade do feito.

4. Recurso Especial não provido.

(REsp n. 1.644.976/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2017, DJe de 9/10/2017.)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO. FALTA DE PROVIDÊNCIAS DE APROVEITAMENTO DO BEM EXPROPRIADO. ART.



3º DA LEI Nº 4.132/62.

I - Quando se tratar de desapropriação por interesse social, o expropriante detém o prazo de dois anos, contados da edição do ato expropriatório, para ajuizar a ação desapropriatória, bem como adotar medidas de aproveitamento do bem expropriado, a teor da previsão do art. 3º da Lei nº 4.132/62, sob pena de caducidade do decreto expropriatório e da conseqüente inviabilidade do feito.

II - Recurso especial improvido.

(REsp n. 631.543/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 6/12/2005, DJ de 6/3/2006, p. 172.)

Em recente julgado, a Primeira Turma deste Tribunal Superior reconheceu a aplicação do prazo de caducidade previsto no Decreto-Lei 3.365/1941 às desapropriações para regularização de território quilombola. Transcrevo a ementa:

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIO DE COMUNIDADE QUILOMBOLA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. CADUCIDADE.

1. O art. 68 do ADCT ("Aos remanescentes das comunidades de quilombos é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos") não acarretou a perda imediata (compulsória) das terras particulares em benefício dos quilombolas, as quais devem ser previamente desapropriadas para que haja a nova titulação em nome da comunidade.

2. Sendo o imóvel em apreço de domínio particular, não invalidado por nulidade, prescrição ou comissão, nem tornado ineficaz por outros fundamentos, o art. 13 do Decreto n. 4.887/2003 dispõe que deve ser realizada a vistoria e avaliação, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação.

3. Hipótese em que as instâncias ordinárias reconheceram a decadência do direito de o autor (INCRA) pleitear a desapropriação, visto que transcorreu o prazo de 5 (cinco) anos previsto no art. 10 do Decreto n. 3.365/1941 entre a data do Decreto Presidencial e o ajuizamento da presente ação.

4. O acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual é indiscutível a incidência do fenômeno da caducidade do decreto expropriatório - seja pelo prazo de 2 (dois) anos, seja pelo transcurso de 5 (cinco) -, a depender da fundamentação do Poder Público, conforme previsto no art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública), no art. 3º da Lei n. 4.132/1962 (desapropriação por interesse social) ou no art. 3º da LC n. 76/1993 (desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária).

5. 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.

6. A desapropriação, em suas várias formas, constitui um instrumento importantíssimo de concretização de direitos e garantias fundamentais e, independentemente da finalidade da intervenção estatal na propriedade privada, deve-se respeitar o devido processo e as normas inerentes ao referido instituto.

7. Não se pode olvidar que a propriedade quilombola está garantida pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim como o direito à propriedade privada (mediante o cumprimento da função social) e à segurança jurídica (art. 5º, caput, XXII e XXXVI) também está assegurado na Carta Magna.

8. Agravo interno desprovido.  
(AgInt no REsp n. 2.035.814/PB, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 26/6/2024.)

Todavia, entendo que o tema merece um novo olhar, pois o tratamento dado pelo STJ à aplicação do prazo de caducidade às desapropriações de terras quilombolas não considerou todas as questões complexas envolvidas.

No voto do relator do acórdão proferido no agravo interno interposto no REsp 2.035.814/PB, foi destacado o seguinte:

De fato, o referido acórdão não mencionou o Decreto n. 4.887/2003 em razão de não dispor sobre o prazo decadencial, tampouco analisou o disposto nos arts. 216 da CF e 68 do ADCT, por se tratar de matéria constitucional e por não se questionar, em nenhum momento, como no caso em apreço, o direito das comunidades quilombolas, mas apenas o prazo que o Poder Público tem para a propositura da ação de desapropriação. (Ministro Gurgel de Faria.)

Neste momento, por meio do presente julgamento, ao Superior Tribunal de Justiça é conferida a oportunidade de examinar todas as questões relacionadas ao tema, devendo fazê-lo em consonância com a jurisprudência constitucional firmada sobre os institutos jurídicos ora analisados.

## **2.2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239, do Supremo Tribunal Federal, e a autonomia normativa do Decreto 4.887/2003**

No presente caso, é de extrema importância aplicar as balizas interpretativas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI 3.239, ocorrido em 8/2/2018 (ata de julgamento publicada no DJe de 23/2/2018 e com trânsito em julgado em 9/3/2021), em atenção ao que dispõe o art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868/1999:

A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

No julgamento vinculante do STF na ADI 3.239, concluiu-se pela constitucionalidade das normas do Decreto 4.887/2003 e foram firmados importantes paradigmas interpretativos relacionados aos direitos das comunidades remanescentes dos quilombos.

O primeiro dos paradigmas diz respeito à classificação do Decreto 4.887/2003 como um decreto autônomo, pois a compreensão que se firmou no STF foi a de que ele retirava sua validade diretamente da Constituição Federal,

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

Além disso, o STF confirmou que, em razão de o Decreto 4.887/2003 ser um ato normativo autônomo, tinha densidade suficiente para ser submetido ao controle abstrato de constitucionalidade, pois sua essência normativa abrangia preceitos gerais e abstratos diretamente relacionados à proteção dos direitos quilombolas.

Vejamos o item da ementa do julgado da ADI 3.239/STF que versa sobre esse ponto:

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.

Na mesma linha de entendimento, prevalece nesta Corte Superior o entendimento da viabilidade jurídica de enquadramento de decreto autônomo no conceito de lei federal para fins de interposição de recurso especial, isso porque os decretos dotados de generalidade e abstração possuem natureza de lei em sentido material.

Confira-se:

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DE DECRETO DE CARÁTER GERAL E ABSTRATO. DECRETO 1.775/1996. CABIMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. INCIDÊNCIA.

1. É possível a interposição de recurso especial com base na alegativa de ofensa a decreto de caráter geral, abstrato, impessoal e obrigatório, como se verifica em relação ao Decreto 1.775/1996. Precedentes.

2. Ocorre que, no caso, o disposto no art. 4º do Decreto 1.115/1996 não foi objeto de debate pelo acórdão recorrido, estando ausente o requisito do prequestionamento. Incidência da Súmula 211/STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.320.097/AM, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 17/12/2021.)

O segundo paradigma é o de que o Decreto 4.887/2003, que regulamenta o processo de identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas, é um decreto autônomo que retira sua validade diretamente da Constituição Federal, ou seja, o decreto é essencial para a efetividade dos ditos direitos territoriais e possui densidade normativa suficiente, sem a necessidade de se respaldar em outro diploma legal, tal como ocorre com os decretos regulamentares.

Considerando que foi elevado ao mesmo patamar dos diplomas legais que regulam outros tipos de processos de desapropriação, o Decreto 4.887/2003 se

qualifica como um regulamento constitucionalmente autorizado.

Outro importante paradigma firmado pelo STF diz respeito à constitucionalidade da desapropriação prevista no Decreto 4.887/2003 para fins de titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Segundo a Suprema Corte, nos casos em que houver título de propriedade particular legítimo sobre as terras a serem tituladas aos quilombolas, a transferência da propriedade para essas comunidades deve ser realizada por meio de regular processo de desapropriação, conforme previsto no art. 13 do Decreto 4.887/2003, dispositivo esse que tem aptidão para garantir a observância do imperativo constitucional.

A propósito, cito outro trecho da ementa da ADI 3.239/STF sobre esse ponto:

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.

Não se pode olvidar de que há julgados desta Corte Superior nos quais consta que *"ao Superior Tribunal de Justiça não compete, pela via do recurso especial, examinar a negativa de vigência a norma de índole constitucional, ainda que de conteúdo principiológico"* (AREsp 1.475.234/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 13/9/2022, DJe de 15/9/2022).

Contudo, o presente caso revela hipótese de interpretação legal para saber se se aplica ou não o art. 3º da Lei 4.132/1962 aos casos regidos pelo art. 13 do Decreto 4.887/2003.

Dada a transversalidade, a especificidade e a complexidade da matéria, faço minha análise com a utilização da técnica da filtragem constitucional para interpretar os diplomas legais em questão, pois, conforme orientação do STF, o ordenamento infraconstitucional deve sempre ser lido utilizando-se das normas constitucionais como filtro. A propósito:

Necessário, portanto, que o ordenamento infraconstitucional seja lido, utilizando-se as normas constitucionais como filtro. Nesse sentido, as palavras de Paulo Ricardo Schier:

"que se faça uma leitura (ou releitura) da ordem

infraconstitucional através daquela [da normatividade constitucional]. Em outras palavras, os valores constitucionais primeiramente devem buscar realização, impondo-se mediante a ordem infraconstitucional" (SCHIER, P. R. Filtragem constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre : SAFE, 1999, p. 103)  
(ADPF 378 MC, Relator: EDSON FACHIN, Relator p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016.)

Nesse sentido, admito a análise das pretensões recursais à luz também das normas insertas no Decreto 4.887/2003.

### **2.3. Da singularidade constitucional e legal do regime de desapropriações de terras quilombolas**

Como ponto de partida, transcrevo a íntegra da ementa da ADI 3.239/STF:

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 repristinada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito repristinatório 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.

**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.

(ADI 3239, Relator: CEZAR PELUSO, Relatora p/ Acórdão: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08-02-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019, sem destaques no original.)

Como visto, a análise sobre a aplicabilidade ou não de prazo de caducidade às desapropriações em benefício das comunidades quilombolas deve levar em consideração o tratamento constitucional diferenciado conferido ao processo de titulação de terras de ocupação tradicional e às especificidades desse tipo de desapropriação.

A Constituição Federal, no art. 68 do ADCT, assegura o direito das comunidades quilombolas à posse e à propriedade das terras que tradicionalmente ocupam, em razão de seus laços históricos e culturais com o território.

Confirmam-se trechos do voto condutor da ADI 3.239/STF nesse sentido:

O objeto do art. 68 do ADCT é o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a sua propriedade sobre as terras por eles histórica e tradicionalmente ocupadas. Tenho por inequívoco tratar-se de norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada, portanto, de eficácia plena e aplicação imediata, e assim exercitável, o direito subjetivo nela assegurado, independentemente de integração legislativa.

[...]

Lastreado na realidade do fenômeno social que descreve, o conceito de ocupação tradicional aproxima semanticamente a ocupação quilombola da ocupação indígena. A área ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos pode ser conceituada como correspondente "às terras utilizadas por aquele grupo social para garantir sua sobrevivência, ou mais ainda, para assegurar a reprodução de seu modo de vida específico." Destaco que muitas vezes a própria ideia de um território fechado, com limites individualizados, parece estranha aos moradores dessas comunidades.

[...]

É em respeito a esse traço constitutivo dos próprios modos de relação territorial praticados por comunidades quilombolas que não cuida, o Decreto 4.887/2003, da apropriação individual pelos integrantes da comunidade, e sim da formalização da propriedade coletiva das terras, atribuída à unidade sociocultural – e, para os efeitos específicos, entidade jurídica – que é a comunidade quilombola. O título emitido é coletivo, pró-indiviso e em nome das associações que legalmente representam as comunidades quilombolas.

Pela similaridade, pertinente invocar, aqui, as palavras do Ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento da Pet 3.388, relativamente aos direitos dos povos indígenas sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, ao se referir àquele tipo tradicional de posse como "um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil".

[...]

Necessária a evidência da ocupação tradicional das terras reivindicadas, sem o que, de resto, sequer se poderia cogitar de relação territorial específica.

O fundamento constitucional das desapropriações quilombolas se difere do das desapropriações comuns reguladas no Brasil, seja pelo Decreto-Lei 3.365/1941, que trata das desapropriações por utilidade pública, seja pela Lei 4.132/1962, que se aplica a situações de interesse social para fins gerais.

Outra particularidade das desapropriações voltadas à titulação de terras para as comunidades quilombolas é o reforço do art. 216, § 1º, da Constituição Federal, que confere proteção ao patrimônio cultural brasileiro e reconhece o direito à propriedade como essencial para a preservação da identidade cultural quilombola.

Segundo a doutrina:

[...] no caso dos negros quilombolas, o desafio reside, justamente, na efetivação dos seus direitos fundamentais, com ênfase para as garantias sociais historicamente negligenciadas, de modo a tornar nossa democracia menos formal/ retórica e mais substantiva. Para cumprir esta tarefa, mostra-se imperioso que o Estado seja encarado enquanto instrumento para erradicação do racismo e a reversão de suas sequelas (estigmas, exclusões e desigualdades raciais); ao reconhecimento da cidadania dessas populações; ao resgate e a preservação do seu patrimônio cultural; e ainda para a titulação, em caráter definitivo da propriedade ancestralmente ocupada pelos povos quilombolas.

(BITTENCOURT, Gilmar. Direito dos remanescentes de quilombolas: dimensão de um direito constitucional. Salvador: ESDEP, 2013.)

O entendimento do STF, extraído do julgamento da ADI 3.239, é o de que o processo de desapropriação para titulação de terras às comunidades quilombolas possui um caráter reparatório e de promoção de direitos fundamentais, transcendente aos interesses puramente econômicos ou de desenvolvimento.

Nessa linha, confira-se outro importante trecho do voto condutor da ADI 3.239/STF:

É a própria Constituição, portanto, o nascedouro do título, ao outorgar, aos remanescentes de quilombos, a propriedade das terras por eles ocupadas. Constatada a situação de fato – ocupação tradicional das terras por remanescentes dos quilombos –, a Lei Maior do país confere-lhes o título de propriedade. E o faz não só em proteção ao direito fundamental à moradia, mas à própria dignidade humana, em face da íntima relação entre a identidade coletiva das populações tradicionais e o território por elas ocupado. A injustiça que o art. 68 do ADCT visa a coibir não se restringe à “terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir”.

#### **2.4. Da inaplicabilidade do prazo de caducidade aos decretos expropriatórios de terras quilombolas**

Os prazos de caducidade previstos para as desapropriações comuns visam evitar a indefinição jurídica e a sujeição da propriedade tipicamente privada ao poder de império do Estado por tempo indeterminado.

Em outras palavras, a caducidade do decreto impede que o poder expropriatório fique indefinidamente pendente, em respeito aos direitos do proprietário e à estabilidade das relações jurídicas eminentemente patrimoniais, tal como se pode



depreender do voto condutor do acórdão proferido no AgInt no REsp 2.035.814/PB, de relatoria do Ministro Gurgel de Faria, o qual fez referência alhures.

Sobre o assunto, preleciona a doutrina administrativista que a "*caducidade é a perda dos efeitos jurídicos de um ato em decorrência de certa situação fática ou jurídica mencionada expressamente em lei*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 38. ed. Barueri/SP: Atlas, 2024. p. 713).

Contudo, no contexto das comunidades quilombolas, o principal objetivo é a preservação do direito fundamental à identidade cultural e territorial, de forma que a aplicação de prazos que comprometam a eficácia desse direito fundamental, quando já identificado e reconhecido pelo próprio Estado, não se justifica, ainda mais à luz do entendimento do STF sobre o tema.

Seguindo o raciocínio até aqui delineado, entendo que prazos de caducidade, tal como o prazo estabelecido no art. 3º da Lei 4.132/1962, aplicável às desapropriações convencionais, não devem incidir nesse tipo especial de desapropriação em prol dos direitos quilombolas, dado o seu objetivo constitucional específico e a sua regência por lei especial em sentido material (Decreto 4.887/2003). Explico.

Vejamos outro trecho do voto condutor da ADI 3.239/STF:

O art. 68 do ADCT, por definir e assegurar direito fundamental, reveste-se de autoaplicabilidade, a teor do art. 5º, § 1º, da Lei Maior. Em consequência, juridicamente perfeita a edição de decreto federal com regras administrativas visando a dar àquela norma constitucional efetividade prática, possibilitando o gozo dos direitos.

Com isso, os institutos jurídicos não previstos no corpo normativo do Decreto 4.889/2003 somente podem ser aplicados se compatíveis com a essência e a finalidade do contexto protetivo e afirmativo da política pública em prol das comunidades quilombolas.

O silêncio do Decreto 4.887/2003 sobre um prazo de caducidade não deve ser entendido como uma lacuna normativa a ser preenchida por outras normas. Ao contrário, entendo que reflete uma escolha deliberada ao normatizar e tratar essa modalidade de desapropriação.

Esse silêncio está alinhado com a natureza especial do processo de identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas, que envolve

a ocupação tradicional e a proteção de um direito constitucional fundamental.

Agrego, ainda, a premissa segundo a qual a ocupação tradicional das terras quilombolas envolve territórios utilizados para garantir a sobrevivência e a cultura de um modo de vida específico das comunidades, tal como asseverado pelo STF no julgamento da ADI 3.239. Reitero:

Lastreado na realidade do fenômeno social que descreve, o conceito de ocupação tradicional aproxima semanticamente a ocupação quilombola da ocupação indígena. A área ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos pode ser conceituada como correspondente "às terras utilizadas por aquele grupo social para garantir sua sobrevivência, ou mais ainda, para assegurar a reprodução de seu modo de vida específico."

A doutrina jurídica especializada corrobora essa interpretação, destacando que as desapropriações quilombolas têm uma função reparatória e visam corrigir injustiças históricas, além de promover direitos humanos e garantir direitos fundamentais. O processo de titulação das terras quilombolas, portanto, não pode ser regido cegamente pelos mesmos prazos e regras aplicáveis às desapropriações convencionais.

Vejamos:

O mais importante, contudo, é perceber que a propriedade quilombola tem características completamente distintas da propriedade civil ordinária. Como ela existe em benefício de um propósito maior, que é a preservação das condições de existência da comunidade, seus traços distintivos não são como os da propriedade capitalista. Por essa razão, a propriedade quilombola é coletiva, indivisível, inalienável, imprescritível e impenhorável. Isso significa que a propriedade está vinculada, de modo perene, à comunidade enquanto tal. Não existem lotes que possam ser vendidos ou transferidos aos herdeiros de cada um de seus integrantes; não é possível que qualquer fração ou mesmo o território como um todo seja oferecido como garantia, por exemplo, para financiamentos rurais; não há possibilidade de que o herdeiro de um membro falecido queira utilizar ou residir na casa pertencente ao autor da herança, se não for ali aceito pela comunidade; não há possibilidade de que o imóvel seja total ou parcialmente penhorado, seja em razão de dívidas da comunidade ou de qualquer de seus membros.

[...]

**Por fim, é importante ressaltar que essas características da propriedade quilombola inviabilizam qualquer alegação de prescrição ou decadência do direito da comunidade à reivindicação de seu território. Nesse sentido:**

"(...) O Decreto nº 4.887/03, 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." (TRF da 3ª Região, APELREE 200860020025012, Juiz José Lunardelli,

A análise do art. 13 do Decreto 4.887/2003 revela que, ao ingressar na fase de desapropriação das terras para titulação das comunidades quilombolas, o Poder Público já concluiu os procedimentos administrativos de identificação, reconhecimento e delimitação dessas terras, pois constituem procedimentos prévios que configuram o reconhecimento estatal da ocupação tradicional e do direito quilombola sobre o território específico.

Isso porque os arts. 8º e 9º do Decreto 4.887/2003 assim estabelecem:

**Art. 8º Após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades** abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas competências:

- I - Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional - IPHAN;
- II - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- III - Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;
- V - Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;
- VI - Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.

**Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.**

Parágrafo único. **Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.** (Sem destaque no original.)

E somente após os trabalhos de identificação e delimitação das terras é que surge o art. 13 do Decreto 4.887/2003, prevendo o seguinte:

**Art. 13.** Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

§1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

A desapropriação, portanto, não se destina à declaração ou ao

reconhecimento de direitos, uma vez que eles já foram previamente reconhecidos no curso do procedimento administrativo. Trata-se, assim, de um processo final e formal que visa a efetivação desse direito fundamental, possibilitando a transferência de titularidade das terras de forma definitiva às comunidades quilombolas e a justa indenização aos detentores do título de propriedade incidente sobre tais terras.

À luz desse raciocínio, não vislumbro a compatibilidade entre o instituto da decadência/caducidade e as desapropriações para titulação de terras quilombolas.

Por óbvio, no direito, o intérprete pode se valer de mecanismos jurídicos de interpretação ou integração das normas, todavia, deve se ater aos institutos que preservem a integridade e a essência dessas normas e do sistema jurídico ao qual pertencem, sob pena de incorrer em total desvio de finalidade.

Dessa forma, o Decreto 4.887/2003 cumpre a função de regulamentar o processo de titulação das terras quilombolas, assegurando a proteção dos direitos constitucionais dessas comunidades sem a submissão a prazos de caducidade que comprometam a plena realização desses direitos, pois a especialidade normativa das desapropriações de terras quilombolas justifica o tratamento diferenciado, revelando-se incompatível com a fixação de prazo de caducidade ao ato administrativo que reconhece a propriedade como pertencente às comunidades quilombolas.

Em conclusão, o prazo de caducidade de 2 anos previsto no art. 3º da Lei 4.132/1962 não se aplica às desapropriações voltadas à titulação de terras às comunidades quilombolas.

### **3. Dispositivo:**

Ante o exposto, dou provimento aos recursos especiais para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a inaplicabilidade do prazo de caducidade ao decreto expropriatório que fundamenta a ação originária.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2022/0128757-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.000.449 / MT

Números Origem: 10063141420184013600 10326773720194010000

PAUTA: 26/11/2024

JULGADO: 26/11/2024

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA  
RECORRIDO : GONCALO CORREA DA COSTA  
RECORRIDO : MARLENE MARIA DE CAMPOS COSTA  
ADVOGADO : WAGNER ARGUELHO MOURA - MT0096890

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr. **FELIPE BELTRAO FALLOT**, pela parte RECORRENTE: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao recursos especiais para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a inaplicabilidade do prazo de caducidade ao decreto expropriatório, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.