

## **A QUESTÃO DA TRIBUTAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DE QUILOMBOS**

Vanessa Lima de SOUZA<sup>1</sup>

Emilly Yasmin MARASSE<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho buscou analisar a questão da tributação sobre os territórios ocupados pelos remanescentes das comunidades dos quilombolas, cujo direito de propriedade surgiu com a Constituição Federal de 1988, mas, em razão da ausência de previsão expressa de imunidade ou isenção, estes territórios estavam sujeitos ao imposto territorial de forma que as comunidades eram inscritas na dívida ativa pelo não pagamento desse imposto, o qual somava milhões de reais. Buscou-se, ainda, demonstrar nessa pesquisa que a discussão no seio do Poder Judiciário é tema de intensa repercussão social e cultural ligado a direitos fundamentais de terceira dimensão. Analisou-se os fundamentos acerca de uma imunidade implícita e, por fim, demonstrou-se a atual situação jurídica referente a tributação desses territórios.

**Palavras-chave:** Quilombolas. Imposto Territorial. Constituição. Capacidade Contributiva. Isenção.

### **1 INTRODUÇÃO**

No presente trabalho tratamos sobre a questão da tributação das comunidades quilombolas, tema de intensa repercussão social e cultural ligado a direitos fundamentais de terceira dimensão. Diante disso, busca-se demonstrar que nos dias atuais, a propriedade das terras dos Quilombolas é considerada um direito fundamental de acordo com a interpretação do constituinte, eis que correta ao instituir esse direito.

---

<sup>1</sup> Discente do Curso de direito do Centro Universitário Toledo de Presidente Prudente e Estagiária do Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: vanessa040893@gmail.com

<sup>2</sup> Discente do Curso de direito do Centro Universitário Toledo de Presidente Prudente. E-mail: yasmin\_marasse@hotmail.com.

Dessa forma, analisamos a discussão jurídica estabelecida em relação a uma imunidade implícita e demonstramos a atual situação jurídica referente incidência do imposto territorial sobre os territórios ocupados pelos remanescentes quilombolas.

## **2 O RECONHECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE DAS TERRAS OCUPADAS PELOS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

O legislador constituinte, visando a preservação dos costumes e tradições das comunidades quilombolas, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reconheceu aos remanescentes dessas comunidades a propriedade definitiva das terras por eles ocupadas e outorgou ao Estado a emissão dos respectivos títulos.

Em nível internacional a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, sobre os povos indígenas e tribais, que foi integralizado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo decreto 5.051/2004, atribui aos Estados signatários a responsabilidade pela promoção aos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, bem como de reconhecimento do direito de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

No plano infraconstitucional encontra-se o Decreto 4.887/2003, que regulamentou o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias e deu definição jurídica às comunidades quilombolas. O referido decreto dispôs, ainda, que a titularidade das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos deve ser reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso, e com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

No entanto, apesar deste reconhecimento jurídico, em nível nacional e internacional, conferido aos remanescentes das comunidades quilombolas, a questão da tributação das terras por eles ocupadas não foi regulamentada e a discussão jurídica em torno dessa questão será abordada nos capítulos seguintes do presente trabalho.

### **3 DISCUSSÃO ACERCA DA IMUNIDADE IMPLÍCITA DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL**

Como já mencionado, a definição jurídica das comunidades quilombolas foi dada pelo Decreto 4.887/2003 ao dispor no artigo 2º que:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência á opressão histórica sofrida.

Os grupos formados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, geralmente ocupam grandes territórios e por não existir previsão normativa, expressa, seja constitucional (imunidade) seja infraconstitucional (isenção), impedindo a incidência tributária essas propriedades estavam sujeitas ao imposto sobre a propriedade territorial. Assim, ao mesmo tempo em que tiveram seu território reconhecido se depararam com o surgimento do débito tributário, pois a partir do instante em que as comunidades quilombolas passam a ter a propriedade dos territórios, realiza-se o fato gerador do tributo e não existia previsão normativa, seja constitucional ou legal, que impeça a incidência tributária.

Em razão desta ausência de previsão de imunidade ou isenção, muito se discutiu acerca de uma imunidade implícita, a qual deveria ser extraída dos fundamentos do Estado Democrático de Direito que se constitui a República Federativa do Brasil, bem como do Princípio da Capacidade Contributiva.

Os argumentos formulados por Celso de Albuquerque Silva, em artigo publicado no site da Associação Nacional dos Procuradores da República, defendendo a não tributação destes territórios, são no sentido de que a “intributabilidade” dos territórios ocupados por remanescentes de quilombos decorre do fato de que “tais imóveis constituem patrimônio cultural brasileiro exatamente por serem referência à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, bem como a existência de uma imunidade tributária implícita dos territórios quilombolas, pois não estão inseridos no contexto econômico. Nesse sentido assevera que:

[...] para as comunidades tribais tradicionais a terra possui um significado espiritual, funcionando como uma trava de ligação entre o grupo, indispensável para sua perpetuação enquanto realidade social, étnica e cultural, na medida em que possibilita a preservação de seu modo peculiar de vida, de suas tradições e seus valores.

A Constituição igualmente assegura uma imunidade implícita das terras dos remanescentes de quilombos. Essa zona delimitadora de competência negativa tributária, a exemplo do que ocorre com a imunidade recíproca, extrai sua legitimidade concomitantemente do dever estatal de defender, proteger e promover valores fundamentais e fundantes do Estado Democrático e do respeito que deve ao princípio da capacidade contributiva.

Por essas razões, segundo Celso de Albuquerque Silva, privar os remanescentes de quilombos das terras que tradicionalmente ocupam seria uma violação direta e frontal ao princípio da dignidade humana.

A cobrança do imposto territorial rural sobre terras quilombolas tituladas gerou dívidas em valores milionários para três associações quilombolas no Estado do Pará, nos Municípios de Abaetetuba, Óbidos e Oriximiná. Com o apoio da Comissão Pró-Índio de São Paulo foi viabilizada a defesa pro bono das associações quilombolas de Abaetetuba e Óbidos.

A associação das Comunidades Remanescentes de Negros da Área das Cabeceiras (Acornecab), de Óbidos, ajuizou uma ação com finalidade de anular a dívida gerada pela cobrança do tributo e obteve a suspensão dos valores devidos já inscritos na Dívida Ativa e de débitos futuros.

Em sua decisão, a Juíza Federal Substituta da 21ª Vara Federal/DF, Célia Regina Ody Bernardes, afirma que:

*Embora não haja previsão expressa de isenção de ITR às terras quilombolas ou de imunidade das associações que detêm esses títulos de propriedade, há que se reconhecer a correção da tese de "imunidade implícita das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombo", eis que a imunidade decorre da interpretação dos princípios e fundamentos adotados pela Constituição da República, como a proteção do patrimônio cultural nacional, o pluralismo étnico e cultural e a dignidade da pessoa humana e não necessita de enunciado exposto no texto Constitucional.*

*Ademais, tributar a propriedade das terras dos remanescentes de quilombolas, uma vez notória sua indiscutível hipossuficiência, importaria em negar efetividade ao direito fundamental consagrado no artigo 68 do ADCT, podendo até mesmo inviabilizar o seu direito ao desenvolvimento econômico e social. (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. Processo N° 0072595-60.2013.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL).*

Por outro lado, é de se ponderar que os quilombolas não têm capacidade contributiva, pois a cultura dessas comunidades tem como característica a constante luta pela sobrevivência, enquanto indivíduo ou enquanto coletividade étnico-cultural. A relação com a terra é de subsistência e jamais sua exploração econômica nos moldes capitalistas, sendo assim, tributar nos territórios quilombolas é um modo de violar o direito ao “mínimo existencial”<sup>3</sup> da comunidade e seus indivíduos.

Conforme leciona Regina Helena Costa as imunidades implícitas, exceção no sistema brasileiro, são aquelas que "mesmo diante da ausência de uma norma expressa que as abrigue, são extraíveis de princípios contemplados no ordenamento jurídico" (2001, p.132).

Por sua vez, Armando Zurita Leão: assevera que “A capacidade contributiva (= capacidade econômica) consiste no dever que cada cidadão tem de contribuir na proporção de suas rendas e haveres [...] (p.25, 1999)”.

É certo que a Constituição Federal de 1988 reconhece e protege o pluralismo étnico e cultural, de modo que esse patrimônio deve ser promovido no interesse de toda a nação e disso decorre que o direito fundamental dos quilombolas, assegurado no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, também visa à salvaguarda dos interesses transindividuais de toda a população brasileira.

Ademais, o princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 145, §1º da Constituição Federal corresponde a aptidão para figurar no polo passivo da obrigação tributária, bem como na aptidão econômica para suportá-la, se revelando, assim, num verdadeiro vetor na da atividade tributária (COSTA, 2001) que não se mostra presente no caso das comunidades quilombolas justamente porque são formadas por pessoas excluídas e exploradas e que muito permaneceram à margem da sociedade.

Vale mencionar, ainda, a relevante discussão sobre o procedimento para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes quilombolas estabelecido no Decreto 4.887/03 que ensejou na propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/04 visando a declaração de inconstitucionalidade formal e material do referido decreto que, depois

---

<sup>3</sup> Direito as condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas (TORRES, p.8, 2009).

de proferido o voto do Relator Cesar Peluso, julgando procedente a ADI, e da Ministra Rosa Weber, julgando improcedente a ADI, o Ministro Dias Toffoli pediu vista dos autos no dia 25.03.2015. Dessa forma, enquanto não concluído o julgamento prevalece a presunção de constitucionalidade do referido decreto.

Por outro lado, a Comissão Pró-Índio, além de garantir a defesa judicial das associações quilombolas, buscou também o reconhecimento da intributabilidade das terras ocupadas por essas comunidades uma vez que, no ano de 2014, juntamente com os quilombolas de Abaetetuba, o Inesc, o Movimento Sem Terra, ABRA e a CNBB planejaram com a liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados a inclusão de emenda à Medida Provisória 651/14, dedicada à matéria tributária, para o fim de isentar as terras quilombolas. A referida medida foi aprovada pelo legislativo e sancionada em 13 de novembro de 2014, convertendo-se na Lei 13.043.

A referida lei dispôs que os imóveis rurais oficialmente reconhecidos como áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos que estejam sob a ocupação direta e sejam explorados, individual ou coletivamente, pelos membros destas comunidades, são isentos do imposto sobre a propriedade territorial rural e introduziu o artigo 3º à lei do Imposto Territorial Rural (Lei 9.393/1996), dispondo que:

Os imóveis rurais oficialmente reconhecidos como áreas ocupadas por remanescentes de comunidades dos quilombos que estejam sobre a ocupação direta e sejam explorados, individual ou coletivamente, pelos membros destas comunidades são isentos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

De acordo com o parágrafo 1º do artigo supracitado, ficaram cancelados o lançamento e a inscrição em dívida ativa da União referentes ao Imposto Territorial Rural das comunidades quilombolas a partir da data do registro do título de domínio, possibilitando às comunidades quilombolas inscritas na dívida ativa, pelo não pagamento de milhões de reais a título de Impostos Territoriais Rurais, tais como a comunidade das Ilhas de Abaetetuba/PA, obterem acesso a linhas de crédito e outras políticas públicas do Governo Federal, as quais anteriormente eram impossibilitadas em razão dessa inscrição.

Assim, com a alteração trazida pela lei supracitada, as comunidades remanescentes dos quilombolas, após anos de reivindicação, obtiveram êxito na

isenção do imposto sobre a propriedade territorial.

#### **4 CONCLUSÃO**

Após se analisar o reconhecimento do direito à propriedade conferido aos remanescentes das comunidades quilombolas, a definição jurídica dada a estas comunidades, a ausência de previsão legal de imunidade e isenção sobre estes território e a relevante discussão jurídica dessa questão, levando-se em consideração os aspectos mencionados, conclui-se que a vontade do legislador constituinte, ao instituir o direito de propriedade destes territórios, visando proteger as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver desses grupos étnico-raciais, assim como garantir sua reprodução física, social, econômica e cultural, finalmente, depois de mais de duas décadas, foi concretizada através do reconhecimento, pela lei 13.043/14, da isenção do imposto territorial rural sobre estas propriedades.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRAHAM, Marcus., **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2010.

BARBOSA, Diana. **Quilombolas urbanos Pedra do Sal e Sacopã / RJ: território como construtor de identidades**. Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos – crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. Espaço de diálogos e práticas. Porto Alegre, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Medida provisória n.º 651, de 2014. Disponível em:  
<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118163>. Acesso em: 15 de março de 2016.

BRASIL. ADIN nº 3239 do ano de 2004. Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2016.

BRASIL. Lei n.º 13.043, de 13 de novembro de 2014. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm)>. Acesso em: 16 de março de 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Relator: Celia Regina Ody Bernardes. Brasília, 18 de dezembro de 2014. Disponível em:  
<http://livrozilla.com/doc/1265522/caso-%C3%B3bidos>>. Acesso em: 14 de março de 2016.

COSTA, Regina Helena. **Imunidades Tributárias**. Ed. Malheiros. São Paulo, 2001.

FREITAS, Danielli Xavier. **Isenção de ITR para quilombola aprovada pela Câmara continua causando polêmica**. Disponível em: <  
<http://daniellixavierfreitas.jusbrasil.com.br/noticias/147058828/isencao-de-ittr-para-quilombola-aprovada-pela-camara-continua-causando-polemica>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

ICHIARA, Yoshiaki. **Imunidades Tributárias**. São Paulo: Atlas, 2000.

O'DWYER, Eliane Cantarino. **Terras de quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento**. Tomo – Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, n. 11, p. 43-58, jul/dez. 2007.



PIOVESAN, Flavia. **Planos Global, Regional e Local**. in **Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (Coords) Direitos Sociais – Fundamentos, Judicialização e Direitos sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Quilombolas e seus Direitos**. Disponível em: <[6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/quilombos-e-seus-direitos-tributacao-sobre-a-propriedade-territorial-quilombola+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/quilombos-e-seus-direitos-tributacao-sobre-a-propriedade-territorial-quilombola+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em 17 de mar. 2016.

SILVA, Celso de Albuquerque. **Tributação e direitos fundamentais – a questão da intributabilidade das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos**. Disponível em: <<http://anpr.org.br/artigo/22>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

SARMENTO, Daniel, **“A Garantia do Direito à Posse dos Remanescentes de Quilombos Antes da Desapropriação”**, [http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/quilombos-1/documentos/Dr\\_Daniel\\_Sarmento.pdf](http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/quilombos-1/documentos/Dr_Daniel_Sarmento.pdf).

SILVA, José Afonso da, **“Curso de Direito Constitucional Positivo”**, 7ª ed, São Paulo, RT, 1991.

TAPAJÓS, Ib Sales. **Comunidades quilombolas passam a ser isentas do ITR**. Disponível em: <<http://ibsales.jusbrasil.com.br/artigos/169255003/comunidades-quilombolas-passam-a-ser-isentas-do-ittr>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo, **“Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia”**. 3ª edição, vol. III, Rio de Janeiro, Renovar, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro, Renovar, 2009.