

# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

## PROJETO DE LEI Nº 3.452, DE 2012

Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

**Autor:** Deputado VICENTINHO

**Relatora:** Deputada ERIKA KOKAY

### I - RELATÓRIO

O presente projeto de lei “Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”.

Conforme o art. 2º do texto da proposição, são considerados remanescentes de tais comunidades “os grupos familiares dotados de relações culturais específicas, cujos ancestrais eram negros relacionados com a resistência ao regime escravocrata”. A estes são garantidos os direitos de propriedade das terras que ocupam pela emissão do título de domínio por meio de processo administrativo de demarcação (art. 3º). Caso a área ocupada incida sobre terras de propriedade privada, a demarcação será feita por via judicial (parágrafo único do art. 3º).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Erika Kokay

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213446708000>



O texto do projeto garante assistência jurídica aos remanescentes das comunidades de quilombos para defesa de suas terras (art. 4º), assegura a preservação de sua identidade cultural e de suas tradições, usos e costumes (art. 5º), bem como o tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 6º). Aos remanescentes das comunidades de quilombos é assegurado ainda tratamento preferencial para fins de política agrícola idêntico ao previsto para beneficiários de projetos de reforma agrária (art. 7º).

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

A Constituição Federal de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina, de forma inequívoca, que o Estado promova a titulação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos:

*“Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.*

Apesar do imperativo constitucional, a titulação das terras quilombolas tem ocorrido de forma muito lenta. Conforme estimativa do IBGE, divulgada em abril de 2020, existiam 5.972 localidades quilombolas em 2019, divididas em 1.672 municípios brasileiros<sup>1</sup>. Oficialmente, desde 1988, o Estado reconheceu cerca de 3.200 comunidades quilombolas, contudo, menos de 7% de suas terras foram tituladas até 2018<sup>2</sup>, ano em que a Constituição completou 30 anos. Quase 80% das terras tituladas ocorreu a partir de 2003, após a promulgação do decreto nº 4.887, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em 2018. A Corte ainda se pronunciou pela não

1 <https://censo2022.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/27487-contracovid-19-ibge-antecipadados-sobre-indigenas-e-quilombolas.html> (acesso em 01/10/2021).

2 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas> (acesso em 01/10/2021).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Erika Kokay

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213446708000>



aplicabilidade da tese do marco temporal para a regularização dos territórios quilombolas<sup>3</sup>.

A efetivação do direito constitucionalmente conferido a essas comunidades é essencial para que possam superar a situação de vulnerabilidade em que se encontram. Nos territórios quilombolas, a dificuldade de acesso a políticas públicas básicas é uma constante, especialmente as que contribuem para a geração de renda e o desenvolvimento econômico dessas comunidades. As comunidades vivem em condições de pobreza com todos os tipos de carência como falta de acesso à água potável, luz, educação, saúde, saneamento básico, assistência em geral.

A falta de segurança jurídica pela ausência da titulação das terras gera grande instabilidade. Muitas comunidades quilombolas enfrentam conflitos fundiários com construtoras, madeireiras, grileiros, que, com frequência, desembocam em ações violentas contra os moradores.

Em seu relatório sobre a “Situação dos Direitos Humanos no Brasil”, apresentado em fevereiro de 2021, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH dedicou uma parte para tratar das “Comunidades afrodescendentes tradicionais ou tribais – Quilombolas” onde recorda ao Estado

*“que a sua obrigação internacional, no que diz respeito à garantia da sobrevivência dos povos tribais quilombolas, implica não apenas os processos de reconhecimento de fato e de direito de seus territórios, mas também a adoção de medidas efetivas voltadas para a manutenção do seu modo de vida tradicional e do seu desenvolvimento.”<sup>4</sup>*

A titulação das terras quilombolas, além de um ditame constitucional, é uma obrigação internacional contraída pelo país como signatário da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais. Entre outros itens que se referem à importância do acesso à terra, o item 2 do art. 14 da Convenção afirma que

*“Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos*

3 <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/stf-confirma-nao-ha-marco-temporal-para-a-titulacao-dos-territorios-quilombolas> (acesso em 01/10/2021)

4 <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>, p. 27, (acesso em 01/10/2021)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Erika Kokay

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213446708000>



*interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.”*

A matéria foi apreciada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR que, em 2013, aprovou parecer pela rejeição do projeto. O argumento foi o de que a questão já estava prevista no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010). Entendemos, contudo, que essa visão não se sustenta posto que o referido Estatuto apenas indica a adoção de políticas públicas genéricas para as comunidades remanescentes de quilombos.

Nesta Comissão de Direitos Humanos e Minorias, foi apresentado, em fevereiro de 2014, um parecer favorável ao presente projeto de lei pelo então relator deputado Otoniel Lima. O relatório não chegou a ser apreciado pelo plenário da Comissão mas trouxe contribuições importantes como a apresentação de um Substitutivo que aprimora o projeto em apreço, posição que igualmente adotamos em razão da necessidade de tornar mais claro e adequado o texto da proposição.

Com a decisão do STF, de fevereiro de 2018, que julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239 e reconheceu a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, tomamos esta norma como referência para aperfeiçoar o texto do projeto de lei que estamos apreciando.

Nesse sentido, modificamos o artigo 2º para inserir o critério de autodefinição dessas comunidades. Esse princípio consta do decreto acima referido e foi um dos pontos considerados pelo STF na análise da referida ADI, sendo considerado plenamente de acordo com as normas constitucionais. Tal princípio encontra-se também inscrito na referida Convenção 169, da OIT, que afirma ser a consciência de sua própria identidade o critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam a Convenção (art. 1º, 2).

No artigo 3º, inserimos a determinação de que as terras em questão serão registradas com título coletivo e com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. E ainda incluímos dispositivo que garante a participação das comunidades em todas as fases do procedimento administrativo de reconhecimento.



As mudanças que introduzimos consolidam aspectos fundamentais da matéria no texto do projeto, tornando-o mais adequado para efetivar direito reconhecido pela Constituição, garantindo maior segurança jurídica e fazendo justiça a grupos sociais que, há mais de um século, buscam paz e condições mínimas para uma vida digna.

Pelo exposto, voto pela aprovação do projeto de Lei nº 3.452, de 2012, que “Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”, nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2021.

Deputada ERIKA KOKAY  
Relatora

2021-14887



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Erika Kokay  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213446708000>



## COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.452, DE 2012

Regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins desta Lei, os grupos étnico-raciais, segundo critério de autodefinição, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência ao regime escravocrata.

Art. 3º Aos remanescentes das comunidades dos quilombos são garantidos os direitos de propriedade das terras por eles ocupadas, devendo o Poder Público emitir-lhes o respectivo título de domínio, mediante o devido processo administrativo de reconhecimento da demarcação.

§ 1º Incidindo a área ocupada por remanescentes das comunidades de quilombos sobre título de domínio particular, far-se-á a desapropriação da área por meio de ação judicial.



§ 2º A titulação será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

§ 3º Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 4º É garantida a assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos, a fim de que possam promover a defesa das terras por eles ocupadas contra esbulhos e turbações, assegurada a proteção da integridade territorial da área demarcada nos termos do art. 3º desta Lei.

Art. 5º Fica assegurada a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, assim como de suas tradições, usos e costumes.

Art. 6º Os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos serão tombados pelo Poder Público, que zelará pela sua proteção e conservação.

Art. 7º Para fins de política agrícola, aos remanescentes das comunidades de quilombos será assegurado tratamento preferencial idêntico ao previsto para os beneficiários dos projetos de reforma agrária.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de        de 2021.

Deputada ERIKA KOKAY  
Relatora

2021-14887



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Erika Kokay  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213446708000>

