

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2022**

(Do Sr. CORONEL ARMANDO)

Dispõe sobre o procedimento para a identificação, a delimitação, o reconhecimento e a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Congresso Nacional decreta:

**CAPÍTULO I**

Art. 1º Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras será reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos, na forma desta Lei.

Art. 2º Para fins desta Lei, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, dotados de relações territoriais específicas, com trajetória histórica própria relacionada à resistência ao regime escravocrata, com presunção de ancestralidade negra, que estavam ocupando efetivamente suas terras em 05 de outubro de 1988, salvo renitente esbulho.

§ 1º Considera-se relação territorial específica o conjunto de interações humanas com o espaço físico ocupado efetivamente, decorrente da condição de remanescente de quilombo na localidade em que se evidenciou sua ancestralidade e resistência ao regime escravocrata.

§ 2º A autoatribuição não exclui a verificação pelo Estado das informações trazidas pela comunidade, em especial quanto à relação com a terra.



§ 3º A ausência da comunidade na área pretendida em 05 de outubro de 1988 descaracteriza o enquadramento no §1º deste artigo, salvo no caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

§ 4º Considera-se renitente esbulho, o conflito possessório iniciado no passado que tenha persistido até o marco temporal de 05 de outubro de 1988, materializado por circunstância de fato ou controvérsia possessória objeto de ação judicial.

§ 5º A desocupação involuntária ocorrida anteriormente a 05 de outubro de 1988 não caracteriza renitente esbulho nas hipóteses em que os esforços concretos pela retomada da área tenham sido cessados.

Art. 3º O processo de que trata esta Lei é composto pelas seguintes etapas:

- I - identificação e delimitação das terras;
- II - declaração de reconhecimento;
- III - desapropriação, se houver; e
- IV - titulação.

## **CAPÍTULO II**

### **DO PROCEDIMENTO DE IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS TERRAS**

#### **SEÇÃO I**

##### **Da instauração dos trabalhos**

Art. 4º Compete ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos sem prejuízo da competência comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos desta Lei.

§ 1º O processo administrativo de titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos será iniciado perante o INCRA, sob a supervisão da Secretaria



Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

§ 2º Os pedidos de titulação de terras de remanescentes de quilombos serão processados em ordem cronológica de apresentação.

§ 3º A ordem cronológica de que trata o **parágrafo anterior** poderá ser alterada em caso de relevante motivo, conforme decisão fundamentada do INCRA, baseada em ato normativo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

§ 4º O processamento dos pedidos pelo INCRA obedecerá a capacidade operacional e orçamentária do órgão.

§ 5º O INCRA elaborará plano anual de titulação, listando as demandas a serem tratadas por exercício financeiro.

Art. 5º O processo será iniciado mediante requerimento da comunidade interessada.

§ 1º O pedido deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - certidão de reconhecimento de comunidade remanescente de quilombo expedida pela Fundação Cultural Palmares;

II - a atual localização da comunidade;

III - os fatos e fundamentos do requerimento de abertura do processo de titulação;

IV - os indícios de ocupação efetiva ou de renitente esbulho na data de 05 de outubro de 1988; e

V - a indicação da área compreendida no inciso anterior.

§ 2º Ato do INCRA estabelecerá os critérios para instrução do pedido.

§ 3º O INCRA poderá acessar o Cadastro Geral de certificação da Fundação Cultural Palmares.

Art. 6º Os requerimentos serão objeto de avaliação inicial pelo INCRA para verificação de elementos mínimos para o prosseguimento do feito.



§ 1º Os processos serão arquivados, por meio de despacho fundamentado, quando:

I - os pedidos já tiverem sido analisados e indeferidos administrativamente;

II - forem objeto de análise em outros processos de titulação para remanescentes de quilombos;

III - manifestamente não constituam renitente esbulho ou ocupação efetiva em 05 de outubro de 1988; e

IV - apresentados por pleiteantes não pertencentes à comunidade interessada.

§ 2º Em se tratando de ocupação de terra pública municipal, estadual ou distrital, o INCRA remeterá os autos à Prefeitura ou Governo da localidade do pleito para fins de análise e da adoção, pelo ente federativo, das medidas relativas ao requerimento.

§ 3º Na hipótese de arquivamento de que trata o §1º deste artigo, o INCRA dará ciência à Fundação Cultural Palmares – FCP e ao requerente.

Art. 7º Presentes os requisitos previstos no § 1º do art. 5º e não sendo o caso das hipóteses do art. 6º, o INCRA autorizará a instauração de procedimento administrativo para elaboração de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID.

§ 1º O INCRA constituirá, mediante Portaria, grupo técnico composto por servidores para realizar relatório preliminar sobre o pedido de titulação, o qual será integrado, no mínimo, por:

I - coordenador;

II - profissional da área de Antropologia ou História;

III - profissional da área ambiental;

IV - profissional da área cartográfica ou de georreferenciamento; e

V - profissional da área agrônômica ou fundiária.



§ 2º Poderá o INCRA contratar serviços técnicos especializados para fins de elaboração das peças obrigatórias constantes no art. 9º desta Lei.

§ 3º Em havendo interesse comum entre INCRA e ente público poderá ser celebrado acordo de cooperação técnica, convênio ou outro instrumento congênere para elaboração das peças obrigatórias constantes no art. 9º desta Lei.

§ 4º No caso dos parágrafos 2º e 3º fica dispensada a designação prevista no § 1º do profissional com a expertise do tema objeto da peça obrigatória, hipótese em que o coordenador do grupo técnico ficará responsável por acompanhar os trabalhos e incluir a respectiva peça ao relatório preliminar.

§ 5º O grupo técnico terá o prazo de um ano para a conclusão do relatório preliminar a contar da publicação da portaria de que trata o § 1º.

§ 6º O prazo de que trata o parágrafo anterior poderá ser prorrogado mediante decisão fundamentada, condicionada à apresentação de relatório parcial dos estudos até então realizados.

§ 7º Aplicam-se aos integrantes do grupo técnico as hipóteses de suspeição e de impedimentos previstas na legislação processual.

## SEÇÃO II

### DOS PROCEDIMENTOS

Art. 8º O INCRA dará publicidade sobre o início do processo de elaboração do relatório preliminar e da área de abrangência inicial do pedido por meio de edital publicado no Diário Oficial da União.

§ 1º No prazo de trinta dias, contado da data de publicação do edital a que se refere o **caput** deste artigo, o INCRA dará ciência, mediante Ofício, da instauração de procedimento administrativo para a elaboração do relatório preliminar:

I - à comunidade quilombola pleiteante por meio do seu representante legal;



II - aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em que se localiza a área em estudo;

III - aos seguintes órgãos e entidades da administração pública federal, sem prejuízo de outros:

- a) Ministério da Defesa;
- b) Ministério da Economia;
- c) Ministério da Infraestrutura;
- d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- e) Ministério de Minas e Energia;
- f) Ministério do Meio Ambiente;
- g) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos;
- h) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional;
- i) Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- j) Ministério do Desenvolvimento Regional;
- k) Ministério do Turismo;
- l) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- m) Fundação Nacional do Índio;
- n) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; e
- o) Fundação Cultural Palmares.

IV - ao detentor, possuidor ou proprietário de área potencialmente abrangida pelo objeto de estudo, quando conhecido.

§ 2º Os órgãos e entidades públicos previstos nos incisos II e III, no âmbito de suas competências, e os interessados previstos no inciso IV, poderão prestar informações ao INCRA e juntar documentos, a respeito da área objeto da identificação, no prazo de cento e vinte dias, contados da data do recebimento do Ofício.



§ 3º Os interessados mencionados neste artigo poderão, a partir da instauração de procedimento administrativo, consultar os autos, e acompanhar as diligências.

§ 4º O INCRA disponibilizará informações sobre as atividades do grupo técnico.

§ 5º Na hipótese do inciso IV do § 1º deste artigo, o INCRA fica autorizado a ingressar na área particular para estudos necessários à elaboração do relatório preliminar, mediante notificação prévia.

§ 6º O ingresso em áreas públicas ocorrerá mediante notificação prévia e devida coordenação em data a ser acordada junto ao órgão público envolvido.

Art. 9º O relatório preliminar é o documento de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, cartográfica e ambiental que contém o levantamento fundiário necessários à delimitação da área reivindicada.

§ 1º O relatório preliminar conterá, entre outras, as seguintes peças obrigatórias:

I - relatório sócio-ocupacional - que conterá as especificidades da comunidade quilombola interessada e de não quilombolas, com o registro detalhado da trajetória histórica de ocupação da área pretendida e com a identificação da presença ou não dos requisitos descritos no art. 2º;

II - relatório fundiário - que conterá o levantamento de ocupação de quilombolas e de não quilombolas em 05 de outubro de 1988, data definida como marco temporal, e de ocorrência de eventos de renitente esbulho, controvérsia possessória judicializada, nos termos do disposto no art. 2º;

III - relatório de ocupação efetiva - que conterá a identificação, a localização, a disposição espacial e a descrição detalhada das áreas de ocupação efetiva;

IV - relatório de atividades produtivas - que conterá a descrição das atividades produtivas, inclusive a identificação, a localização, a disposição espacial e a dimensão das áreas efetivamente ocupadas;



V – relatório de atividades econômicas - que identificará os eventuais impactos econômicos sobre atividades desenvolvidas ou planejadas na região da área reivindicada;

VI - relatório de levantamento de infraestrutura - que conterá a identificação e a delimitação das infraestruturas de energias, de transportes, de telecomunicações, militares, de saneamento básico e de outras existentes ou planejadas na área reivindicada;

VII - dados georreferenciados da ocupação quilombola e da não quilombola, de edificações, quando existentes, e da área pretendida para fins de titulação; e

VIII – dados geoespaciais da área objeto de reconhecimento.

§ 2º Para o desempenho de suas atividades, o grupo técnico poderá:

I - ouvir testemunhas e interessados; e

II - solicitar documentos que estejam em poder da comunidade quilombola, de terceiros e de instituições públicas ou privadas.

§ 3º O relatório preliminar indicará a metodologia utilizada para sua elaboração.

§ 4º O relatório preliminar identificará os interessados não quilombolas que ocupem a área objeto de estudo.

§ 5º Os documentos e as informações, apresentados pelos órgãos públicos e demais interessados, serão levados em consideração pelo grupo técnico para elaboração de relatório preliminar.

§ 6º Constatado no relatório preliminar, que a área é de domínio municipal ou estadual, o INCRA remeterá os autos à Prefeitura ou Governo da localidade do pleito.

Art. 10 Incidindo as terras pleiteadas ou identificadas em unidades de conservação constituídas, áreas de defesa ou segurança nacional, áreas de faixa de fronteira, terras indígenas, áreas vinculadas a atividades econômicas outorgadas pela União ou outras áreas de interesse público





federal, em qualquer fase do procedimento de que trata esta Lei, o INCRA, sob a supervisão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e os órgãos responsáveis pelas áreas sobrepostas adotarão as medidas conciliatórias cabíveis visando a garantir a sustentabilidade destas comunidades e os interesses do Estado.

§ 1º As entidades e órgãos públicos envolvidos poderão submeter a controvérsia à câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos de que trata a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 2º Frustrada a tentativa de composição de interesses entre entidades e órgãos públicos, a divergência será encaminhada para arbitramento à AGU, caso a controvérsia seja jurídica, ou à Casa Civil da Presidência da República, para manifestação conclusiva sobre o interesse público prevalente.

§ 3º A FCP participará dos procedimentos de conciliação previstos neste artigo.

Art. 11 O coordenador do grupo técnico submeterá o relatório preliminar à unidade técnica responsável do INCRA, que avaliará seus requisitos formais, bem como o atendimento da metodologia de elaboração, determinando, conforme o caso:

- I - a complementação do relatório preliminar;
- II - o refazimento do relatório preliminar;
- III - o prosseguimento do feito; ou
- IV - o arquivamento do processo.

Art. 12. Atestada a regularidade formal e metodológica do relatório preliminar, a unidade técnica responsável do INCRA determinará abertura do procedimento de contraditório.

§ 1º Será dada publicidade ao ato de abertura do procedimento de contraditório, por meio da publicação de edital no Diário Oficial da União, acompanhada de síntese do relatório preliminar.



§ 2º O relatório preliminar será disponibilizado de modo integral no sítio eletrônico do INCRA, em seção destinada a esse fim.

Art. 13 Serão notificados da abertura do procedimento de contraditório para apresentar manifestação sobre o relatório preliminar, podendo apresentar contestação e juntar provas pertinentes:

I - a comunidade quilombola pleiteante, por meio do seu representante legal;

II - os estados, o Distrito Federal e os municípios em que se localiza a área em estudo;

III - os seguintes órgãos e entidades da administração pública federal, sem prejuízo de outros:

- a) Ministério da Defesa;
- b) Ministério da Economia;
- c) Ministério da Infraestrutura;
- d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- e) Ministério de Minas e Energia;
- f) Ministério do Meio Ambiente;
- g) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos;
- h) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional;
- i) Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- j) Ministério do Desenvolvimento Regional;
- k) Ministério do Turismo;
- l) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- m) Fundação Nacional do Índio;
- n) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; e
- o) Fundação Cultural Palmares.



IV - outros órgãos e entidades públicas federais, cujos interesses tenham sido identificados no relatório preliminar; e

V - os interessados não quilombolas identificados no relatório preliminar.

§ 1º O prazo de manifestação ou contestação ao relatório preliminar é de 120 dias a contar da notificação.

§ 2º Os interessados previstos neste artigo serão notificados, preferencialmente, por meio eletrônico, mediante prévio cadastro.

§ 3º Os interessados englobados em núcleos de adensamento populacional serão notificados mediante publicação no Diário Oficial da União.

§ 4º Incumbe aos interessados alegar, na fase de contraditório, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, apresentando todas as provas com as quais pretende demonstrar o alegado.

§ 5º A ausência de manifestação dos órgãos, entidades e interessados mencionados neste artigo não obstaculizará o seguimento do processo.

§ 6º As informações, dados e outros elementos oferecidos por órgãos, entidades e interessados deverão ser considerados para a tomada de decisão de que trata o **caput** do Art. 14.

Art. 14 A unidade técnica responsável do INCRA decidirá fundamentadamente sobre a manifestação ou contestação e determinará, conforme o caso, a realização de diligência, o arquivamento ou o prosseguimento do feito.

§ 1º Identificada nulidade do processo, o INCRA determinará o retorno dos autos à fase em que esta tenha ocorrido para nova instrução.

§ 2º O processo será convalidado na hipótese de defeito sanável, quando não houver prejuízo a terceiros.

§ 3º O extrato da decisão será publicado no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do INCRA em seção destinada a esse fim.



Art. 15 Da decisão prevista no inciso IV, do art. 11 e **caput** do art. 14 caberá recurso, no prazo de trinta dias, dirigido à autoridade que a proferiu, que encaminhará o processo ao Conselho Diretor do INCRA, caso não reconsidere a decisão.

§ 1º O extrato da decisão do recurso julgado pelo Conselho Diretor do INCRA será publicado no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do INCRA em seção destinada a esse fim.

§ 2º Na hipótese de não haver recurso, a unidade técnica responsável arquivará ou remeterá o processo ao Conselho Diretor do INCRA para seu prosseguimento, conforme o caso.

§ 3º A manifestação do Conselho Diretor será subsidiada por parecer técnico e jurídico dos órgãos do INCRA.

Art. 16 O Conselho Diretor deliberará acerca do relatório preliminar podendo:

- I – arquivar;
- II – aprovar, convertendo o relatório preliminar em RTID; ou
- III – determinar diligências.

§ 1º Da decisão prevista neste artigo caberá recurso, no prazo de trinta dias, dirigido ao Conselho Diretor do INCRA, que encaminhará o processo ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, caso não reconsidere a decisão.

§ 2º Compete ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento decidir, em última instância, o recurso de que trata o § 1º, com o objetivo de declarar ou não os limites da área pleiteada.

§ 3º Na hipótese do inciso II e não havendo recurso, o processo, instruído com o RTID, será remetido pelo INCRA ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para fins de análise e avaliação quanto ao seu prosseguimento.



§ 4º Fica autorizado o INCRA a propor o reconhecimento e a titulação com a exclusão da área sobreposta àquela de interesse público estratégico, de defesa ou de segurança nacional.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA DECLARAÇÃO DE RECONHECIMENTO E DA DESAPROPRIAÇÃO**

Art. 17 O Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento decidirá, no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de recebimento do processo:

I – pelo reconhecimento, por meio de portaria, da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombos;

II - pelo retorno dos autos ao INCRA, para a realização de novas diligências; ou

III - pelo arquivamento do processo sempre que, entre outras hipóteses, constatar que não há provas da existência da ocupação efetiva pela comunidade ou de renitente esbulho em 05 de outubro de 1988.

§ 1º A declaração de reconhecimento de que trata o inciso I do **caput** deste artigo indicará os marcos físicos e fundiários da área a ser titulada, de acordo com polígono definido no RTID.

§ 2º A portaria de que trata o inciso I do **caput** deste artigo deverá autorizar o INCRA a promover os estudos necessários à eventual desapropriação da área e ao cálculo de indenizações, quando for o caso.

§ 3º A decisão de que trata o **caput** deste artigo será subsidiada por pareceres técnico e jurídico dos órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Art. 18 O Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, após a declaração e das providências previstas no art. 17, encaminhará, observado o disposto no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, à Presidência da República proposta de decreto de:

I - homologação de reconhecimento; e

II - desapropriação, se for o caso.



§ 1º A análise dos processos de desapropriação obedecerá à capacidade operacional e orçamentária do INCRA.

§ 2º O bloqueio administrativo de imóveis situados em áreas quilombolas, por meio de sistemas de cadastros federais, somente será autorizado após o ajuizamento da ação de desapropriação.

#### **CAPÍTULO IV**

#### **DA TITULAÇÃO**

Art. 19 O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade quilombola, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrado no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

§ 1º O INCRA adotará as medidas cabíveis à reintegração de posse na hipótese de ocupação irregular de não quilombola sobre áreas de domínio público da União ou do INCRA.

§ 2º Após a publicação da portaria de reconhecimento da área ocupada, o INCRA poderá atuar na defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões relativas à manutenção da posse até o registro do título.

§ 3º A expedição do título e o registro cadastral far-se-ão sem ônus de qualquer espécie independentemente do tamanho da área.

#### **CAPÍTULO V**

#### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 20 A titulação da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombos não impede a restrição ao direito de propriedade ou desapropriação da área diante de interesse público estratégico, de defesa ou de segurança nacional.

Art. 21 O INCRA poderá solicitar, em qualquer fase do processo de reconhecimento de terras quilombolas, o apoio das forças de segurança pública nos termos da Lei.



Art. 22 Após o registro do título, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área titulada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.

Art. 23 As disposições contidas nesta Lei incidem sobre os procedimentos administrativos de reconhecimento e titulação em andamento em qualquer fase em que se encontrem.

Parágrafo Único. As áreas reconhecidas por portaria do INCRA, na vigência do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, ainda não tituladas, e que não forem objeto de decreto de desapropriação, deverão seguir o disposto no artigo 18 deste Decreto.

Art. 24 Aplica-se, no que couber, a conciliação, como método de solução consensual de conflitos, motivados pelos procedimentos de que trata esta Lei.

Art. 25 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O Decreto nº 4.887/2003 foi editado pelo Poder Executivo para regulamentar o art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que assim dispõe: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

O reconhecimento de territórios em favor de remanescentes das comunidades de quilombos integra o Eixo 1 – Regularização Fundiária – do Programa Brasil Quilombola, que compreende um conjunto de ações, denominada “Agenda Social Quilombola”, instituída pelo Decreto nº 6.261/2007.



Preliminarmente, cabe destacar que o reconhecimento de territórios aos remanescentes das comunidades de quilombos, objeto do Decreto nº 4.887/2003, apresenta histórico de baixíssima execução, demonstrando que o normativo não conseguiu atender ao compromisso do Constituinte com a redução das desigualdades sociais, por meio do art. 68 do ADCT.

Segundo dados da Fundação Cultural Palmares (FCP), há atualmente no Brasil 3.495 comunidades quilombolas certificadas. Tal demanda apresenta tendência de aumento de autorreconhecimento de comunidades remanescentes de quilombo. Ainda, segundo a FCP, em 2004, as certificações alcançaram 268 comunidades; em 2010 totalizavam 1.736 e em 2022 chegaram às atuais 3.495 comunidades no território brasileiro.

Em consulta aos dados do INCRA, foram abertos 1.803 processos (set/2020), dos quais, foram elaborados 303 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID), sendo que somente 37 territórios reconhecidos alcançaram a titulação coletiva pela Autarquia. Verifica-se, pois, que depois de aproximadamente 20 anos de vigência do Decreto nº 4.887/2003, apenas 2% do total dos processos abertos alcançaram o objetivo final – a titulação das áreas –, como idealizou o texto constitucional.

Em relação às 3.495 comunidades certificadas, o resultado da política em duas décadas demonstra seu inexpressivo alcance de 1% do público-alvo, reflexo das lacunas dos procedimentos administrativos estabelecidos pelo Poder Executivo.

Por outro lado, em que pese o baixo percentual em titulação efetiva, é importante ressaltar que em termos de dimensão territorial, os 303 RTID correspondem a 2.427.907,3376ha, o equivalente a 90% da área do estado de Alagoas; não contabilizados os territórios já reconhecidos por governos estaduais, fato esse resultante da interpretação dos critérios de pertencimento do público-alvo, notadamente no que diz respeito ao conceito de autodeclaração como quilombola e à ausência de definição de comprovação do texto constitucional “estejam ocupando suas terras”.





Instituído há quase 20 anos, o Decreto nº 4.887/2003 foi objeto de ação junto ao Supremo Tribunal Federal, por intermédio da ADIN 3.239/2004, que buscou declarar inconstitucional aquele normativo.

O julgamento declarou a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 em 08 de fevereiro de 2018, com o intuito de reparação ao povo negro brasileiro, dito historicamente atingido por injustiças sociais, diretamente em relação ao cenário de segurança fundiária, trazendo importantes reflexos no plano social e jurídico.

No entanto, em que pese a decisão da Corte, chama atenção que o citado Decreto, por não ter delimitado um marco temporal, tornou difícil ou até impossível a comprovação da presença de reais remanescentes de escravos ou ex-escravos nas terras pleiteadas; vez que, dessa forma, a todo momento, imbuídos apenas pelo critério de autodefinição, surgem novos pleitos de reconhecimento como quilombolas.

Observa-se que o rito administrativo segue o disposto na Instrução Normativa INCRA nº 57/2009, sendo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) o órgão responsável pela execução da política pública. Como distorções da política vigente, destacam-se os seguintes pontos:

a) o termo “remanescente das comunidades de quilombo” tem sido utilizado de forma ampliada, para amparar comunidades que enfrentam problemas sociais diversos, desfavorecendo a coesão nacional;

b) em diversos processos voltados a concretizar a titulação de propriedade não há coerência entre a história da origem da comunidade, aferida por meio dos relatos orais, e a documentação que se prestaria a comprovar o liame histórico dos descendentes de escravos ou ex-escravos;

c) houve uma tendência de surgimento de novas comunidades supostamente remanescentes de quilombos, quando seria natural e esperada a diminuição da população quilombola, uma vez que o regime escravocrata havia sido extinto há um século quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cujo art. 68 prevê norma transitória;



d) há interesse social dos remanescentes das comunidades quilombolas em assegurar direito à herança, sendo presente o discurso de forte ligação de família e sua perpetuação na terra. No entanto, o Decreto vigente anula essa possibilidade, ao titular a propriedade, necessariamente, a uma Associação, com cláusula de inalienabilidade (titulação coletiva);

e) existe um tratamento anti-isonômico e incoerente em relação às políticas públicas voltadas às comunidades socialmente desfavorecidas, em geral. Isso tornou a adesão à política quilombola atrativa àquelas comunidades, mesmo quando os fundamentos fáticos não são coincidentes, banalizando e inviabilizando a política promovida pelo Decreto nº 4.887/2003. Assim, dada a abertura hermenêutica promovida sobre a interpretação da política pública, passou-se a incluir no conceito de quilombola toda e qualquer comunidade com traços de descendência negra, sem apego a critérios objetivos de identificação dos reais destinatários da norma constitucional;

f) a sobreposição de pedidos de reconhecimento de propriedade sobre projetos de assentamento da reforma agrária, no qual os membros da comunidade buscam a inserção na política pública, ainda que já detentores de títulos de domínio individuais, gerando sobreposição de políticas públicas, com perda de eficiência de ambas;

g) a distorção do direito constitucionalmente previsto no art. 68 do ADCT gerou expectativa na clientela da política quilombola de que a titulação de propriedade consistiria solução para a ausência do Estado no atendimento das necessidades básicas. No entanto, além de não resolver o problema social, essa distorção gerou grave situação de conflitos fundiários e insegurança jurídica nas áreas pleiteadas;

h) considerado o direito de ver reconhecida a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, seria presumível a existência de posse das terras pleiteadas e, em razão do tempo transcorrido entre o fim do regime de escravidão e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (e mesmo até os dias atuais), que essa posse estivesse acomodada pelo tempo, sendo mansa e pacífica, demandando tão somente a sua regularização



cartorial. Nesse sentido, o procedimento padrão para reconhecer o direito de propriedade deve ser a usucapião. O procedimento, aliás, já tem ampla previsão e aplicação no cenário jurídico brasileiro, e desde 2015 pode ser realizado, inclusive, extrajudicialmente;

i) o art. 5º da CRFB/1988 garante a igualdade e a propriedade como direitos fundamentais. Assim, unindo a necessária posse das terras pleiteadas à existência de mecanismo próprio e gratuito para converter essa posse em propriedade (usucapião), a desapropriação de imóveis particular – que enseja o dispêndio de dinheiro público – para outorga de títulos às comunidades quilombolas deveria ser algo raro e excepcional. Não obstante, na política vigente, a desapropriação é a via única e exclusiva prevista para a efetivação da titulação de propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos;

j) em razão de interpretações ampliativas, houve uma tendência geral de delimitação de área superior à efetivamente ocupada (locais onde os membros das comunidades estivessem fisicamente dispostos, tais como habitações e áreas cultivadas). Essa ampliação ensejou maior judicialização pelos proprietários atingidos, gerando mais conflitos fundiários e impactos orçamentários superiores aos necessários; e

k) na delimitação de territórios quilombolas têm sido incluídos, indistintamente, núcleos urbanos consolidados, unidades de proteção ambiental de uso sustentável ou de proteção integral (áreas protegidas) e propriedades rurais produtivas.

Diante do exposto, uma possível explicação à baixa efetividade do alcance social da norma no mundo real reside em uma aparente fragilidade na rotina administrativa para aplicação do comando constitucional de caráter transitório e à subjetividade dos critérios administrativos, a qual tem gerado uma tendência de demanda por terra superior à efetivamente ocupada, resultando em insegurança jurídica e, conseqüentemente, judicialização do eventual direito à propriedade definitiva.

Registradas as distorções, diante da baixa execução da política vigente de reconhecimento de territórios quilombolas e dos conflitos sociais



decorrentes da subjetividade dos critérios administrativos adotados pelo Poder Executivo no âmbito do Decreto nº 4.887/2003, considera-se pertinente a tratativa do assunto por intermédio de lei, a fim de disciplinar os procedimentos a serem adotados, de maneira que seja possível delinear rotina administrativa razoável, eficiente e orçamentariamente sustentável, com vistas à concretização de territórios quilombolas aos remanescentes de comunidades que estejam ocupando suas terras em 05 de outubro de 1988.

Em linhas gerais, o presente Projeto de Lei tem os seguintes objetivos:

a) delinear um aspecto temporal adequado à aplicação da norma prevista no art. 68 do ADCT. Como se trata de um diploma voltado a consignar normas de transição, sua aplicação não deve se dar para situações consolidadas após a promulgação da Constituição Federal (em 05 de outubro de 1988). Ademais, o dispositivo mencionado é claro ao afirmar que o reconhecimento da “propriedade definitiva” incide sobre as terras “que estejam ocupando” os remanescentes das comunidades dos quilombos. Dessa forma, a utilização do verbo no presente serve como válido guia interpretativo para afirmar que as terras sobre as quais deve a propriedade ser reconhecida são aquelas ocupadas na data da promulgação da CF/88. Não obstante, dada a natureza volátil da dinâmica da luta pela terra, não se deve deixar de prestigiar o direito daqueles destinatários que tenham desocupado à força as terras que historicamente ocupavam, razão pela qual se utiliza o instituto do renitente esbulho, consagrado pelo STF, para assegurar o direito desses beneficiários;

b) recolocar o destinatário original no centro da política pública. O texto constitucional elege os “remanescentes das comunidades dos quilombos” como titulares da “propriedade definitiva”. Nesse sentido, a opção exclusiva, hoje, vigente, de conceder título coletivo à Associação de Direito Privado, de propriedade gravada com imprescritibilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade, não satisfaz o intuito da norma constitucional, à qual, diga-se, é dever do Estado conferir máxima efetividade. Dessa forma, a proposta apresentada faculta ao interessado a opção entre a titulação individual de propriedade definitiva e irrestrita das terras ocupadas e a titulação coletiva,



gravada com as cláusulas de imprescritibilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade;

c) democratizar o processo de identificação, delimitação e titulação de propriedade aos remanescentes das comunidades dos quilombos, prestigiando os direitos ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, tanto às comunidades remanescentes de quilombos quanto aos proprietários que tenham suas terras atingidas pela política pública quilombola. Ainda, ampliar o diálogo institucional, para harmonizar o interesse público primário com os interesses particulares eventualmente sobrepostos;

d) diferenciar os conceitos de “descendentes de escravos” e “remanescentes das comunidades dos quilombos” por meio da identificação precisa acerca de quem são os quilombolas que o Constituinte de 1988 previu no ADCT;

e) privilegiar a ponderação de interesses quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em áreas de segurança nacional e/ou faixa de fronteira;

f) estabelecer os critérios mínimos de admissibilidade para o processamento do pedido de titulação de propriedade aos remanescentes das comunidades dos quilombos; e

g) avaliar o impacto orçamentário da desapropriação de área não ocupada, produtiva ou ainda, de terceiros não identificados, entendendo ser relevante avançar no aprimoramento dos procedimentos de identificação e delimitação das áreas efetivamente ocupadas, de maneira a possibilitar a expedição imediata de títulos definitivos. Como dito, a desapropriação de área não ocupada, como permitido no Decreto nº 4.887, de 2003, trata-se de instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada.

Considerando, pois, as deficiências observadas na execução da política e de ações públicas voltadas para atendimento dessa parcela da sociedade, consideramos importante que a proposta de Lei aponte diretrizes e princípios para atuação do Poder Executivo de modo efetivo, buscando alterar o cenário de resultados atual e garantir que as áreas efetivamente ocupadas



pelas comunidades quilombolas sejam registradas em seu nome, garantindo-lhes o direito constitucional a terra.

Além disso, há de se prezar pela segurança jurídica e pela redução de conflitos, evitando-se que o processo seja resultado de decisões unilaterais do Poder Executivo, fundamentadas na ampla interpretação do texto constitucional e em critérios subjetivos de julgamento.

Assim sendo, considerando tratar-se de ato expropriatório a ser manejado em caráter excepcional e a necessidade de correlação do ato administrativo com a identificação da ocupação efetiva pelas partes interessadas, entende-se relevante manifestação técnica complementar do INCRA sobre as efetivas ocupações dos territórios pleiteados, a representatividade das comunidades sem Associação, bem como outras informações importantes à compreensão da desapropriação de áreas não ocupadas.

Ou seja, busca-se, pela presente proposição: fortalecer o Estado, ao preservar o texto constitucional do art. 68 - ADTC; estabelecer o rito normativo por intermédio de Lei Ordinária; estabelecer critérios técnico-objetivos para execução da política; garantir a segurança jurídica nos procedimentos de reconhecimento de territórios aos remanescentes das comunidades de quilombos; reduzir os conflitos fundiários e urbanos e garantir o efetivo resultado na titulação de terras.

Ante o exposto, peço o apoio dos nobres parlamentares para aprovar o projeto de lei.

Sala das Sessões, em            de            de 2022.

Deputado CORONEL ARMANDO

