

# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 965, DE 2018

Apensado: PDL nº 968/2018

Susta os efeitos da Resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que reduz em 82,3% o território quilombola de Mesquita, em Goiás, publicada em 24 de maio no Diário Oficial da União (DOU).

**Autor:** Deputado CHICO ALENCAR

**Relatora:** Deputada ERIKA KOKAY

### I - RELATÓRIO

A Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial foi chamada a pronunciar-se a respeito do Projeto de Decreto Legislativo nº 965, de 2018, de autoria do deputado Chico Alencar, que “susta os efeitos da Resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que reduz em 82,3% o território quilombola de Mesquita, em Goiás, publicada em 24 de maio no Diário Oficial da União (DOU)”. Apenso à proposição principal se encontra o Projeto de Decreto Legislativo nº 968, também de 2018, e de idêntico teor, apresentado pelo deputado Nilto Tatto.

O autor do PDL nº 965, de 2018, o justifica com o argumento de que a Resolução a ser sustada viola “(i) os Direitos territoriais garantidos constitucionalmente dos povos quilombolas; (ii) o Direito à consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais, positivados na Convenção nº 169 da OIT e recepcionados pelo Brasil; (iii) a proibição do retrocesso social, mormente em matéria socioambiental.”



As Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Constituição e Justiça e de Cidadania foram também designadas a avaliar a matéria.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto, nesta Comissão.

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Decreto Legislativo em apreciação nesta Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial assenta sua legitimidade formal na competência constitucionalmente atribuída ao Congresso Nacional de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (inciso V do artigo 49 da CF). No caso, trata-se de sustar os efeitos da Resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Não há dúvida sobre a competência congressual para agir. Cabe analisar se o ato do Poder Executivo impugnado merece, substantivamente, a impugnação.

Quanto a isso, a Justificação apresentada no Projeto sob análise é robusta e convincente. Logo voltaremos aos argumentos dela constantes, a que acrescentaremos outros. É preciso registrar, contudo, de início, a imediata e ampla reação social ao esbulho que se pretendia perpetrar contra a comunidade do território quilombola de Mesquita. O Projeto deve ser visto, junto com seu apensado, como importantes elementos integrantes do vitorioso conjunto de iniciativas voltado a impugnar o ato do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, iniciativas que culminaram, aliás, com a decisão do próprio organismo de recuar de sua posição anterior.

Em carta datada de 24 de maio de 2018, um vasto leque de entidades ligadas às comunidades quilombolas se dirigiram ao presidente do



Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, requerendo a adoção das medidas necessárias para “imediatamente revogar o quanto decidido na Resolução nº 12 de 17 de maio de 2018, sob pena da adoção das medidas necessárias para responsabilização cível, administrativa e criminal da Instituição e dos gestores” responsáveis por sua expedição. A carta acrescentava que os fatos nela relatados seriam informados ao Ministério Público Federal, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, à Organização Internacional do Trabalho, entre outras, para adoção das medidas que julgassem pertinentes.

As entidades que assinaram a carta merecem registro individualizado: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Associação Renovadora de Mesquita, Coordenação Estadual Das Comunidades Quilombolas de Pernambuco, Federação das Comunidades Quilombolas de Sergipe, Federação Quilombola do Estado de Minas Gerais, Conselho Estadual das Associações e Comunidades Quilombolas do Estado da Bahia, Coordenação Estadual dos Quilombos do Espírito Santo, Coordenação Estadual das Comunidades Negras Quilombolas Furnas de Dionísio (Mato Grosso), Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do Piauí, Coordenação Estadual dos Quilombolas da Bahia, Associação Quilombola de São Pedro e Espírito Santo, Coordenação Estadual dos Quilombos do rio Grande do Norte, Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará, Federação estadual das Comunidades Quilombolas do Paraná, Associação das Comunidades Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro, Associação Quilombola de Monte Alegre e Terra Direitos.

O Ministério Público Federal – MPF, por sua vez, expediu ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA recomendação para que a autarquia federal revogasse a Resolução nº 12, de 17 de maio de 2018 (Recomendação nº 1/2018/MPF/PRM Luziânia–Formosa/1º Ofício), concedendo-lhe o prazo de quinze dias, após o recebimento, para informar ao MPF sobre o seu acatamento ou não. O não cumprimento da recomendação ou a não apresentação de justificativas plausíveis para o seu não acatamento implicaria na adoção das medidas judiciais cabíveis.



Mais tarde, em 17 de julho de 2018, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, dando um passo adiante, e tendo já em conta o recuo do próprio INCRA, expediu Recomendação para “que o Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) autorize o seu Presidente a editar a Portaria, prevista no art. 17 da Instrução Normativa Incra nº 57/2009, reconhecendo e declarando como Território Quilombola Mesquita a área de 4.292,8259 hectares, conforme Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado pelo Incra em 2011 (processo administrativo nº 54700.001261/2006-82)” (Recomendação nº 19/2018/CONSEA). Tratava-se, em suma, de mudar o foco para a regularização do Território Quilombola Mesquita, de acordo com os parâmetros fixados antes da Resolução nº 12, impugnada.

A Recomendação do Consea reconhecia o papel desempenhado pelos “Projetos de Decreto Legislativo (PDCs) dos Deputados Chico Alencar e Nilton Tatto propondo sustar os efeitos da Resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra” como partícipes dos esforços despendidos para impedir a aplicação da referida Resolução. E terminava com uma referência ao momento culminante do processo, o da expedição da “Resolução do Conselho Diretor do Incra nº 15, de 20 de Junho de 2018, que revoga os artigos 2º e 3º da Resolução/Incra/CD/nº 12, de 17 de maio de 2018”.

Como os artigos 2º e 3º eram justamente aqueles que davam substância à Resolução nº 12, impugnada, o objetivo principal dos projetos de decreto legislativo citados foi alcançado com sua revogação. Nem por isso se deve deixar de recapitular e acentuar, neste Parecer, os elementos fundamentais da discussão, pois os argumentos factuais e legais mobilizados ao longo de todo o processo precisam ser repetidamente reafirmados.

O assunto envolve a consideração de várias normas. A titulação das terras das comunidades dos quilombos é determinação constitucional expressa no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto nº 4.887, de 2003, que estabeleceu procedimentos para a concessão do título. Seguindo os trâmites e estudos previstos, o processo administrativo referente ao Quilombo de Mesquita



resultou no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, publicado no Diário Oficial da União, em 29 de agosto de 2011, definindo uma área de 4,2 mil hectares para a comunidade.

Aplica-se ainda às comunidades remanescentes de quilombos a Convenção 169, da OIT, sobre povos indígenas e tribais, adotada em 1989 e ratificada pelo Brasil em 2004, que estabelece o compromisso dos Estados em “desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade” (art. 2º, 1) e “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 6º, 1, a).

Em desacordo com as normas citadas acima, o INCRA, por meio da Resolução nº 12, adotada em 17 de maio de 2018, reduziu em 82,3% o território do quilombo de Mesquita, em Goiás. Além de contrariar a normativa pertinente ao assunto, sem ouvir previamente a comunidade, a Resolução em tela viola princípio constitucional que proíbe o retrocesso dos direitos sociais que são parte dos direitos fundamentais. Tal decisão afronta os direitos das comunidades quilombolas como um todo ao gerar extrema insegurança jurídica retirando o direito constitucional das comunidades à propriedade definitiva das suas terras por meio de um mero ato administrativo. Textualmente, diz o artigo 68 do ADCT:

“Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

O caminho até a demarcação das terras do quilombo de Mesquita foi extremamente longo e penoso. Somente 100 anos após o fim da escravidão no Brasil, o direito das comunidades remanescentes de quilombos foi reconhecido nos termos da Constituição de 1988. Mesmo assim, essas comunidades esperaram ainda 15 anos para que o Decreto nº 4.887/2003 regulamentasse adequadamente o acesso a esse direito. Essa norma foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que aguardou 14 anos até ser



julgada, no corrente ano, pelo Supremo Tribunal Federal que confirmou sua constitucionalidade.

A comunidade do quilombo de Mesquita ainda esperou por 8 anos, desde a edição do referido decreto, para obter o reconhecimento de suas terras, ocorrido após a realização de estudos técnicos multidisciplinares. Portanto, é inadmissível que um mero ato administrativo ignore uma longa história de luta das comunidades remanescentes de quilombos e o extenso estudo prévio à titulação que envolveu análise antropológica, sociológica, histórica e jurídica. A comunidade aguardou mais de um século para ter seu direito à terra reconhecido e este precisa ser assegurado. Somente assim é possível garantir a preservação da história e da cultura dessa população que é parte do patrimônio nacional.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 968, de 2018, apenso à proposição principal, tem o mesmo propósito desta, sendo, inclusive, igualmente pertinente.

Destaca o autor que o território do Quilombo de Mesquita foi reconhecido a partir de estudos técnicos regularmente realizados via processo administrativo conforme Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, por sua vez publicado no Diário Oficial da União – DOU, em 29 de agosto de 2011, página 106, com a área delimitada correspondente a 4.292,8259 ha (quatro mil duzentos e noventa e dois hectares, oitenta e dois ares e cinquenta e nove centiares). A Comunidade, desde 2006, é oficialmente reconhecida pela Certidão expedida pela Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura.

Por fim, no mesmo sentido do projeto principal, o apensado reitera que a iniciativa do Conselho Diretor do INCRA deixou de realizar ampla consulta junto à comunidade, como previsto na Convenção 169 da OIT, ignorando anos de acúmulo e estudos produzidos, vindo a reduzir para 761 hectares uma área de 4,3 mil hectares, contrariando o que foi previamente definido por meio do RTID.

Não há, pois, nenhuma dúvida a respeito da pertinência dos projetos sob análise. Comprova-o, inclusive, o fato de que seu objetivo já foi



alcançado, pela revogação dos artigos da Resolução nº 12, do Conselho Diretor do INCRA, que perpetravam o esbulho de território do Quilombo de Mesquita, em Goiás. A questão que se pode levantar agora diz respeito ao que fazer tendo em conta justamente essa revogação. O Projeto de Decreto Legislativo nº 965, de 2018, e seu apensado, o Projeto de Decreto Legislativo nº 968, de 2018, podem ser tidos por prejudicados, evitando, por economia processual, a tramitação de proposições cuja finalidade foi alcançada por outra via. A Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial deve avaliar essa hipótese.

O instrumento para a adoção do caminho sugerido no parágrafo anterior não é, contudo, o da votação de uma Parecer sobre a matéria. O art. 164 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que “o Presidente da Câmara ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação ... por haver perdido a oportunidade”. O que cabe aqui é criar condições para a manutenção, se for o caso, do roteiro inicialmente previsto, recorrendo – contra a Resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – à competência do Congresso Nacional para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (inciso V do artigo 49 da CF).

Tendo em vista o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 965, de 2018, e do seu apensado, Projeto de Decreto Legislativo nº 968, de 2018, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2023.

Deputada ERIKA KOKAY  
Relatora



2023-8207

8

Apresentação: 13/09/2023 08:19:21.903 - CDHMIR  
PRL 3 CDHMIR => PDC 965/2018

PRL n.3



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD235893873900>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Erika Kokay





## COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 965, DE 2018

Apensado: PDL nº 968/2018

Susta os efeitos da resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que reduz em 82,3% o território quilombola de Mesquita, em Goiás, publicada em 24 de maio no Diário Oficial da União (DOU).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados os efeitos da Resolução nº 12, de 17 de maio de 2018, do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que reduz em 82,3% o Território Quilombola de Mesquita, em Goiás, publicada em 24 de maio no Diário Oficial da União (DOU).

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2023.

Deputada ERIKA KOKAY  
Relatora

2023-8207





Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD235893873900>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Erika Kokay

