

# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## 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”.

O art. 2º da proposição define como remanescentes das comunidades dos quilombos “os grupos familiares dotados de relações culturais específicas, cujos ancestrais eram negros relacionados com a resistência ao regime escravocrata”. O *caput* do art. 3º garante-lhes os direitos de propriedade das terras que ocupam e a emissão do respectivo título de domínio, mediante processo administrativo de demarcação. Caso a área ocupada incida sobre terras de propriedade privada, a demarcação será feita por via judicial (parágrafo único do art. 3º).

O Projeto ainda garante assistência jurídica aos remanescentes das comunidades de quilombos para defesa de suas terras (art.



\* C D 2 4 7 8 3 0 5 4 7 5 0 0 \*

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, por fim, tratamento preferencial para fins de política agrícola idêntico ao previsto para beneficiários de projetos de reforma agrária (art. 7º).

O autor do Projeto de Lei nº 3.452, de 2012, ao justificar sua proposta, chama a atenção para a necessidade de valorizar a atitude dos escravizados “que se rebelaram contra o sistema escravagista (...) e que, pela sua coragem e ousadia, organizaram movimentos de resistência, que se refletem, até hoje, na cultura, nos costumes e tradições” de seus descendentes.

O Projeto, que não possui apensos, foi objeto de Parecer do deputado Valdir Colatto, relator, pela rejeição, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, aprovado em 13 de março de 2013, contra o Voto em Separado, pela aprovação, do deputado Bohn Gass. Na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, já tive a oportunidade de apresentar Parecer, como relatora, em 13 de outubro de 2021, pela aprovação, com substitutivo, porém não apreciado, que inspira este novo Parecer.

Há previsão de que o Projeto seja avaliado, ainda, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto aos requisitos formais e no mérito.

A proposição, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, corre em regime de tramitação ordinária

Ao fim do prazo regimental, foi apresentada uma emenda ao Projeto, nesta Comissão, de autoria do deputado Junio Amaral.

É o Relatório.

2023-9198



\* C D 2 4 7 8 3 0 5 4 7 5 0 0 \*

## 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, existiriam no Brasil 5.972 localidades quilombolas e 2.308 agrupamentos quilombolas. Estamos à espera dos resultados desagregados do Censo de 2022 para obtermos um conhecimento ainda mais preciso da população que se considera quilombola, recenseada pela primeira vez<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% da titulação de terras 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 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 – que contribuiriam para a geração de

<sup>1</sup> <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34677-ibge-organiza-mobilizacao-nacional-para-recensear-comunidades-quilombolas-pela-primeira-vez> (acesso em 10/07/2023)

<sup>2</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-05/menos-de-7-das-areas-quilombolas-no-brasil-foram-tituladas> (acesso em 10/07/2023).

<sup>3</sup> <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/stf-confirma-nao-ha-marco-temporal-para-a-titulacao-dos-territorios-quilombolas> (acesso em 10/07/2023)



\* C D 2 4 7 8 3 0 5 4 7 5 0 0 \*

renda e o desenvolvimento econômico dessas comunidades – é uma constante. As comunidades vivem em condições de pobreza, com todos os tipos de carência, como falta de acesso a água potável, luz, educação, saúde, saneamento básico, assistência em geral.

A falta de segurança jurídica pela ausência da titulação das terras gera grande instabilidade e insegurança jurídica. 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 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).

<sup>4</sup> <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>, p. 27 (acesso em 10/07/2023)



Entendemos, contudo, que essa visão não se sustenta. As normas do referido Estatuto, respeitantes à adoção de políticas públicas para as comunidades remanescentes de quilombos, são de caráter genérico. As normas propostas no presente Projeto de Lei avançam na direção de medidas mais concretas e efetivas. Elas não colidem, mas se complementam.

É justamente por tal motivo que entendemos não ser possível acolher a emenda apresentada pelo deputado Junio Amaral à proposição principal. A referida emenda defende a “supressão do art. 31, da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, conforme a redação dada pelo art. 2º, do Substitutivo apresentado por esta Relatora ao Projeto de Lei nº 3.452, de 2012”, ao argumento de que a manutenção de tais dispositivos traria insegurança jurídica e subjetivismo.

Ora, o que se pretende com esta proposta legislativa é exatamente estabelecer segurança jurídica e garantir aos remanescentes das comunidades dos quilombos o acesso à terra, com fundamento nos valores e marcas da ancestralidade negra relacionada à resistência ao regime escravocrata. Além disso, não basta apenas ao Estado brasileiro reconhecer o direito constitucionalmente conferido a essas comunidades. É fundamental efetivá-lo de forma prática e desburocratizada, sem qualquer tipo de empecilho, para que assim possam superar a situação de vulnerabilidade a que foram submetidas historicamente pela ação e omissão do poder estatal.

Ademais, o deputado Bohn Gass esclareceu grande parte da situação no Voto em Separado que apresentou na CAPADR, cujo conteúdo acolhemos neste Parecer. No Voto, ele chamava a atenção, inclusive, para o fato de que, após a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, o próprio relator da matéria na CAPADR apresentara o Projeto de Lei nº 1.836, de 2011, com finalidade análoga à do Projeto de Lei nº 3.452, de 2012.

Nesta Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, foi apresentado, em fevereiro de 2014, 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



\* C D 2 4 7 8 3 0 5 4 7 5 0 0 \*

em apreço. Mais tarde, como relatado, tive oportunidade de apresentar, na mesma Comissão, Parecer que também se posicionou pela aprovação do Projeto, com Substitutivo, 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 se encontrava sob apreciação, com as seguintes modificações.

Naquela ocasião, o artigo 2º do PL foi modificado para inserir o critério de autodefinição das comunidades de remanescentes de quilombos. O princípio consta do Decreto nº 4.887/2003 e foi um dos pontos usados pelo STF na análise da referida ADI para considerá-lo 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 sejam 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 então propusemos consolidaram 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.

Tendo agora a oportunidade de desenvolver uma reflexão ainda mais cuidadosa sobre o Projeto de Lei sob análise, assim como em relação ao Substitutivo apresentado em 2021, reafirmamos as mesmas convicções a respeito do conteúdo da proposição. Parece razoável, contudo, fazer uma modificação formal, parcialmente inspirada no Parecer do deputado



\* C D 2 4 7 8 3 0 5 4 7 5 0 0 \*

Valdir Colatto para a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. É que, sem alteração substantiva, a matéria pode ser incluída na parte o Estatuto da Igualdade Racial que trata da situação dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

A opção apresenta duplo ganho. De um lado, fica ainda mais claro que a legislação aqui proposta complementa o que já existe no Estatuto; não colide com ele. De outro lado, trata-se de atribuir àquele diploma legal a relevância que merece no interior de nossa ordem jurídica. Embora o resultado final do processo legislativo, em 2012, tenha sido algo tímido frente à riqueza da discussão que o antecedeu, o Estatuto da Igualdade Racial permanece como referência fundamental em sua área de incidência normativa, mostrando-se apto a incorporar avanços em todas as matérias de que trata. Subsidiariamente, o acesso às normas referentes aos remanescentes das comunidades dos quilombos será facilitado por elas constarem de um único diploma.

Pelo exposto, voto pela rejeição da emenda apresentada nesta Comissão, e 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 anexo.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.

Deputada ERIKA KOKAY  
Relatora

2023-9198



\* C D 2 4 7 8 3 0 5 4 7 5 0 0 \*

# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

## 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 acrescenta à Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), normas respeitantes ao reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 2º A Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), passa a vigorar com nova redação dos arts. 31 e 33 e acrescida dos arts. 31-A e 31-B, nos seguintes termos:

“Art. 31. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos é garantido o direito 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 Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Estatuto, os grupos étnico-raciais autodefinidos como tais, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência ao regime escravocrata.

§ 2º Incidindo a área ocupada por remanescentes das comunidades de quilombos sobre terras de propriedade privada devidamente titulada, far-se-á a desapropriação da área por meio de ação judicial.



§ 3º A titulação será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades, com obrigatoriedade inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

§ 4º 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. (NR)"

"Art. 31-A. 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. 31."

"Art. 31-B. Fica assegurada a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, assim como de suas tradições, usos e costumes.

Parágrafo único. 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. 33.....

Parágrafo único. O tratamento preferencial assegurado aos remanescentes das comunidades de quilombos, nos termos do *caput*, será pelo menos tão favorável quanto o dado aos beneficiários dos projetos de reforma agrária. (NR)"

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada ERIKA KOKAY  
 Relatora

2023-9198



\* C D 2 4 7 8 3 0 5 4 7 5 0 0 \*



\* C D 2 2 4 7 8 3 0 5 4 7 5 0 0 \*



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD247830547500>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Erika Kokay