



# ÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENDA Nº

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

PROJETO DE LEI Nº  
**6264 de 2005**

## CLASSIFICAÇÃO

( ) Supressiva (x) Substitutiva ( ) Aditiva  
( ) Aglutinativa ( ) Modificativa

## COMISSÃO ESPECIAL ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

AUTOR	PARTIDO	UF	PÁGINA
DEPUTADO GERVÁSIO SILVA	PSDB	SC	_____ / _____

### Dê-se nova redação ao artigo 39:

Art. 39 - O direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, assegurado pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, se exerce de acordo com o disposto nesta Lei.

§único - Consideram-se terras passíveis de serem tituladas aos remanescentes das comunidades de quilombos aquelas que:

I - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.

## Justificativas

O artigo 39, §1º é inconstitucional. O critério de autodefinição que permite a qualquer pessoa se autodefinir como remanescentes das comunidades de quilombolas fere os mais comezinhos princípios de direito e cria um critério potestativo (que depende apenas da vontade de uma das partes) e discriminatório. Uma norma jurídica, segundo a melhor técnica, deve ser redigida em termos gerais. Não pode atribuir a um cidadão o direito de se auto-eleger destinatário da norma. Por exemplo, a lei pode proteger o trabalhador acidentado, mas não pode permitir a qualquer pessoa que se autodefina um trabalhador acidentado. É salutar lembrar que dispositivo legal semelhante (art. 2º do Projeto de Lei 129/1995 do Senado Federal e 3207/1997 da Câmara dos Deputados) foi objeto de veto do Presidente da República (Mensagem 370, de 13 de maio de 2003) não derrubado pelo Congresso Nacional. Como razão de veto, a Mensagem 370 cita parecer do Ministério da Justiça onde se lê: “O artigo 2º do texto, por sua vez, considera como comunidades remanescente de quilombos “os grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo o território nacional, identificáveis segundo categoria de autodefinição habitualmente designados por “Terras de Preto”, “Comunidades Negras Rurais”, Mocambos” ou “Quilombos””. Ora, o art. 68 da ADCT não admite tal presunção legal do que sejam remanescentes das comunidades dos quilombos, fundada no que o projeto denomina de



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*“categoria de autodefinição”. Como antes assinalado, a Constituição visou a beneficiar apenas os moradores dos quilombos que viviam, até 1888, nas terras sobre as quais estavam localizadas aquelas comunidades, e que continuaram a ocupá-las, ou os seus remanescentes, após o citado ano até 5 de outubro de 1988. Por certo, o direito de propriedade assegurado pelo art. 68 do ADCT não pode decorrer de presunção legal, mas sim do fato mesmo da ocupação centenária das terras que outrora formavam os quilombos. Daí a inconstitucionalidade do art. 2º do projeto.”* Não existe base também para argumentar que o critério de autodefinição decorre da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) uma vez que essa Convenção se aplica a povos indígenas. Ainda que se admitisse a sua aplicação aos remanescentes de quilombos, a norma citada extrapola o que recomenda a Convenção, qual seja: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.” Ora, não há qualquer referência a critérios de autodefinição.

O artigo 39, §2º é inconstitucional pois alargou o alcance do art. 68 do ADCT. A regra constitucional inicia-se com a frase **“aos remanescentes das comunidades dos quilombos”**. Remanescente é o termo empregado para *designar coisas ou pessoas que ficam ou que subsistem, após o evento de qualquer fato*. O “fato” foi a abolição dos escravos em 1888. Logo, o artigo se refere unicamente àquelas comunidades formadas em torno de um quilombo que continuaram a existir, como comunidades, após a abolição da escravatura. Segue a regra constitucional dizendo: **“que estejam ocupando suas terras”**. Ou seja, além de serem comprovadamente remanescentes de comunidades de quilombos que subsistiram à abolição dos escravos, estas devem estar (em 05 de outubro de 1988) na posse das suas (mesmas) terras. A idéia é que essas comunidades tenham a posse dessas terras desde a abolição da escravidão (13 de maio de 1888), posse essa que foi sendo transmitida de geração para geração de pessoas daquela comunidade, e exercida de forma pacífica no referido período. Por assim não é que o artigo 1º e seu parágrafo único do Projeto de Lei 129/1995 do Senado Federal (3207/1997 na Câmara dos Deputados) foi vetado pelo Presidente da República (Mensagem 370, de 13 de maio de 2003) citando parecer do Ministério da Justiça que diz: *“Também são inconstitucionais os incisos I, III e IV do parágrafo único do art. 1º do projeto. Com efeito, no art. 68 do ADCT a expressão “remanescentes das comunidades de quilombos” tem um significado mais reduzido do que, a princípio, se poderia imaginar. Em realidade, o dispositivo contemplou apenas aqueles remanescentes “que estejam ocupando suas terras” no momento da promulgação da Constituição de 1988. Foram excluídos, portanto, os remanescentes que, em 5 de outubro de 1988, não mais ocupavam as terras que até a abolição da escravidão formavam aquelas comunidades. Conclui-se, portanto, que o constituinte de 1988 visou a beneficiar tão-somente os moradores dos quilombos que viviam, até 1888, nas terras sobre as quais estavam localizadas aquelas comunidades, e que continuaram a ocupá-las, ou os seus remanescentes, após o citado ano até 5 de outubro de 1988. Ora, os incisos I, III e IV do parágrafo único do art. 1º, ao inserirem dentro das terras cuja propriedade é reconhecida aos remanescentes das comunidades dos quilombos, áreas que não eram por essas pessoas ocupadas à época da entrada em vigor da Constituição de 1988, alargou inconstitucionalmente o alcance do art. 68 do ADCT, que – frise-se – assegura a propriedade somente sobre as terras que eram ocupadas pelos quilombolas até 1888 e que continuavam a ser ocupadas pelos seus remanescentes em 5*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*de outubro de 1988. Quanto ao inciso IV do parágrafo único do art. 1º, viola ele ainda o §5º do art. 216 da Constituição, que autoriza tão somente o tombamento dos sítios detentores de reminiscências histórica dos antigos quilombos” e não o reconhecimento, em favor dos remanescentes ou de qualquer outra pessoa, do direito de propriedade sobre esses imóveis, como quer o projeto.” No mesmo sentido, Parecer SAJ nº 1.490/01 da Casa Civil da Presidência da República, da lavra do Assessor Especial Dr. Cláudio Teixeira da Silva.*

O artigo 39, §3º é inconstitucional porque não se pode deixar ao critério dos remanescentes a indicação da área a ser medida e demarcada. A Constituição estabeleceu critérios para que uma terra fosse considerada como terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos. Não pode ser qualquer uma. Tem que ser aquelas que atendem aos requisitos constitucionais. Logo, necessário se faz um estudo técnico nos termos propostos acima.

---

Suprime-se o parágrafo único do artigo 40 que será regulado pela nova redação ao artigo 41.

---

Dê-se nova redação ao artigo 41:

Artigo 41 - O processo administrativo para a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário de suas terras será iniciado por requerimento da parte interessada ou de ofício pelo Presidente da Fundação Cultural Palmares – FCP.

§1º - Do processo administrativo constará relatório técnico e parecer conclusivo elaborados pela Fundação Cultural Palmares - FCP.

§2º O relatório técnico conterá:

- I - identificação dos aspectos étnicos, histórico, cultural e sócio-econômico do grupo;
- II - estudos complementares de natureza cartográfica e ambiental;
- III - levantamento dos títulos e registros incidentes sobre as terras ocupadas e a respectiva cadeia dominial, perante o cartório de registro de imóveis competente;
- IV - delimitação das terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação;
- V - parecer jurídico.

§ 3º Concluído o relatório técnico, a Fundação Cultural Palmares - FCP o remeterá aos seguintes órgãos, para manifestação no prazo comum de trinta dias:

- I - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;
- II - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- III - Secretaria do Patrimônio da União - SPU;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

IV - Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

V - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

§ 4º Após a manifestação dos órgãos relacionados no parágrafo anterior, a Fundação Cultural Palmares - FCP elaborará parecer conclusivo no prazo de noventa dias e o fará publicar, em três dias consecutivos, no Diário Oficial da União, no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área a ser demarcada e afixado na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel, em forma de extrato e com o respectivo memorial descriptivo de delimitação das terras.

§ 5º Se, no prazo de noventa dias a contar da publicação a que se refere o parágrafo anterior, houver impugnação de terceiros interessados contra o parecer conclusivo, o Presidente da Fundação Cultural Palmares - FCP a apreciará no prazo de trinta dias.

§ 6º Contra a decisão do Presidente da Fundação Cultural Palmares - FCP caberá recurso para o Ministro de Estado da Cultura, no prazo de trinta dias.

§ 7º Se não houver impugnação, o Presidente da Fundação Cultural Palmares - FCP encaminhará o parecer conclusivo e o respectivo processo administrativo ao Ministro de Estado da Cultura que em trinta dias decidirá:

I - declarando, mediante portaria, os limites das terras e determinando a sua demarcação;  
II - prescrevendo todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de sessenta dias;

III - desaprovando a identificação e retornando os autos à Fundação Cultural Palmares - FCP, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição.

§ 8º Será garantida aos interessados a participação em todas as etapas do processo administrativo.

### **Justificativas**

O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA é incompetente para tratar da questão dos remanescentes das comunidades de quilombolas. A competência para tratar dessas questões é do Ministério da Cultura (artigo 14, inciso IV, alínea “c”, da Lei 9.649/88) e da Fundação Cultural Palmares (artigo 2º, inciso III, da Lei 7.668/88), conforme já se manifestou a Casa Civil da Presidência da República (no Parecer



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

SAJ nº 1.490/01 da lavra do Assessor Especial Dr. Cláudio Teixeira da Silva). Mais tarde, a Lei 10.683, de 05/05/2003, em seu artigo 27, inciso VI, letra “c” confirmou a atribuição ao Ministério da Cultura. A delegação da competência para a Fundação Cultural Palmares veio através da Medida Provisória 2.123-27 (posteriormente através da edição da Medida Provisória 2.216-37, que vige até hoje por força do disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32).

O artigo 41, §1º fere a Lei 9.784/99 que disciplina os processos administrativos no âmbito da administração pública federal, pois proporciona somente aos remanescentes das comunidades de quilombos a possibilidade de participar diretamente do processo e acompanhar todas as fases. A nenhum outro interessado é dado esse direito. Porém, não é isso que determina a Lei 9.784/99 (artigo 3º) e os art. 5º, inciso XXXIII da Constituição. Esses dispositivos legais garantem a qualquer interessado o direito de ter ciência do processo, ter vista dos autos, obter cópias dos documentos, assim como formular alegações e apresentar documentos antes da decisão. Portanto, se considerarmos que o projeto de lei trata de demarcação, delimitação e titulação de terras, não é difícil crer que muitos serão os interessados no acompanhamento dos processos a fim de poderem resguardar seus eventuais direitos.

A identificação dos limites das terras não pode ficar a critério dos interessados. Deve-se, como no texto sugerido, ser baseado em critérios técnicos.

O artigo 41, §4º fere a Lei 9.784/99 quando não admite recurso para uma autoridade superior àquela que julgará as contestações dos interessados. O artigo 56 da Lei 9.784/99 estabelece que das decisões administrativas cabe recursos.

---

### Dê-se nova redação ao artigo 42:

Artigo 42 - Fica autorizada a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, a assistir e acompanhar o Ministério da Cultura e a Fundação Cultural Palmares - FCP nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada.

### **Justificativas**

O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA é incompetente para tratar da questão dos remanescentes das comunidades de



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

quilombolas. A competência para tratar dessas questões é do Ministério da Cultura (artigo 14, inciso IV, alínea “c”, da Lei 9.649/88) e da Fundação Cultural Palmares (artigo 2º, inciso III, da Lei 7.668/88), conforme já se manifestou a Casa Civil da Presidência da República (no Parecer SAJ nº 1.490/01 da lavra do Assessor Especial Dr. Cláudio Teixeira da Silva). Mais tarde, a Lei 10.683, de 05/05/2003, em seu artigo 27, inciso VI, letra “c” confirmou a atribuição ao Ministério da Cultura. A delegação da competência para a Fundação Cultural Palmares veio através da Medida Provisória 2.123-27 (posteriormente através da edição da Medida Provisória 2.216-37, que vige até hoje por força do disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32).

---

Suprima-se o artigo 43 em razão da matéria que ele regula ter sido regulada na nova proposta de redação ao artigo 41 supra.

---

Suprima-se o artigo 46 uma vez que se há incidência de posse particular é porque as terras em questão não podem ser consideradas terras passíveis de serem tituladas a remanescentes das comunidades de quilombos. Já se disse acima que o art. 68 do ADCT impõe que as terras a serem reconhecidas tenham sido ocupadas pelos quilombolas antes 1888 e continuaram sendo ocupadas pelos seus remanescentes em 5 de outubro de 1988. Pois bem, se assim o foram é porque nenhuma posse particular incidiu nas mesmas terras. Se alguma posse particular incidiu nas mesmas terras, é porque a área não preenche os requisitos legais para ser reconhecida como terras a serem tituladas a remanescentes das comunidades de quilombos.

---

Suprima-se o artigo 48 e o artigo 59 por absoluta inconstitucionalidade. Esses dispositivos tornam propriedades privadas passíveis de titulação para remanescentes das comunidades de quilombos através de desapropriação, o que é inconstitucional. A segunda parte do artigo 68 do ADCT estabelece: “é reconhecida a propriedade definitiva”. O verbo *reconhecer* tem o significado vulgar de “admitir como certo, constatar, aceitar, declarar”. Esse verbo no domínio jurídico não tem acepção diversa, conforme anota De Plácido e Silva, ao discorrer sobre o vocábulo reconhecimento:

“Do latim *recognitio*, de *recognoscere* (conferir, cotejar, inspecionar, examinar, achar de novo), é o vocábulo empregado, na linguagem jurídica, em várias acepções, todas elas, em verdade, trazendo a significação de *afirmação* ou de *conformação*, acerca dos fatos *reconhecidos*.

(...)

Entretanto, em qualquer circunstância em que se apresente o vocábulo, revelará sempre a *existência de fato anterior*, que vem *comprovar, atestar, certificar, conformar ou autorizar*.

O reconhecimento, pois, nada *gera de novo*, isto é, não formula direito nem estrutura fato ou coisa, que já não fosse efetiva ou existente: *Recognitio nil dat novi*, é o princípio que se firmou” (Op. cit., p.44).

Logo, a Constituição tão somente desejou reconhecer um direito que já havia se incorporado,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

pelo decurso do tempo, ao patrimônio dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Esse direito é a posse prolongada, continua, pacífica e com *animus domini* que os remanescentes das comunidades de quilombos tinham no momento da promulgação da Constituição Federal de 1988. O artigo 68 do ADCT não dispõe, estabelece ou prevê a intervenção do estado ou de qualquer outra pessoa física ou jurídica para a conversão da posse em propriedade. Essa conversão se dá só pelo fato de existir, em 5 de outubro de 1988, a posse qualificada e prolongada dos remanescentes das comunidades dos quilombos sobre terras que, à época imperial, formavam aqueles agrupamentos organizados por escravos fugitivos. Reforça essa convicção o termo *propriedade definitiva*, porquanto tem nítido sentido de consolidação de um direito subjetivo preexistente. Logicamente, somente se pode falar em propriedade definitiva se existiu, em momento anterior, uma propriedade que não era definitiva, mas reunia todos os elementos essenciais para caracterizá-la como tal. Disso resulta claro que o texto do artigo 68 do ADCT quis conferir aos remanescentes segurança jurídica sobre um direito pré-existente, coisa que antes não possuíam. Corrobora com essa interpretação a parte final do texto da norma constitucional que apenas autoriza o Estado a emitir os títulos de propriedade. Ou seja, a União somente tem a atribuição de emitir documento escrito no qual fique expresso o direito de propriedade reconhecido pela própria Constituição aos remanescentes, para que estes posam registrá-lo no competente cartório de registro de imóveis. Por tudo isso, não há que se falar em desapropriação de terras para posterior titulação a remanescentes das comunidades dos quilombo. A autorização constitucional para a intervenção da União nos casos disciplinados pelo citado artigo cinge-se à emissão de título de propriedade. O próprio conceito de desapropriação destoa da finalidade do artigo 68 do ADCT. Maria Sylvia Zanella di Pietro diz que “desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o poder público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização” (Direito Administrativo, Atlas, 12ª ed., p. 151). Ora, a desapropriação, praticada com o fim de expropriar o imóvel de determinada pessoa para, posteriormente, transferir-lhe de novo a propriedade daquele mesmo bem, certamente não atende à necessidade pública, à utilidade pública ou ao interesse social. O máximo que esse ato administrativo pode atender é ao interesse particular do proprietário do imóvel, que se beneficiará ilicitamente com recursos e bem público. Cumpre assinalar ainda que tal ato administrativo não imporia ao proprietário a perda do seu imóvel, consequência necessária da desapropriação. Em última análise, essa intervenção estatal na propriedade apenas causaria a expropriação temporária e lucrativa do imóvel, substituindo, no patrimônio do expropriado, a momentânea perda não só pela justa indenização, mas também pelo próprio bem objeto da desapropriação. No mesmo sentido, a Mensagem de veto do Presidente da República (Mensagem 370, de 13 de maio de 2003) citando parecer do Ministério da Justiça e o Parecer SAJ nº 1.490/01 da Casa Civil da Presidência da República, que alerta: “*Pode-se afirmar, portanto, que os atos que estão na iminência de serem praticados pelo Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, consubstanciados na desapropriação das terras de propriedade dos remanescentes das comunidades dos quilombos, com fundamento no art. 68 do ADCT, são inconstitucionais, ilegais e podem vir a caracterizar crime contra a Administração Pública e ato de improbidade administrativa.*”



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Dê-se nova redação ao artigo 51:

Art. 51 - A demarcação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos será homologada mediante decreto do Presidente da República.

§1º - Em até trinta dias após a publicação do decreto de homologação, a Fundação Cultural Palmares - FCP conferirá a titulação das terras demarcadas e promoverá o respectivo registro no cartório de registro de imóveis correspondente.

§2º - Quando a área sob demarcação envolver terra registrada em nome da União, cuja representação compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a titulação e o registro imobiliário ocorrerão de acordo com a legislação pertinente.

§3º Estão isentos do pagamento de taxas e emolumentos cartorários de notas e registro, os títulos a que se refere o parágrafo primeiro deste artigo.

### Justificativas

A Lei 10.683, em seu artigo 27, inciso IV, letra “c” que determina que as demarcações de terras para os remanescentes das comunidades de quilombos sejam homologadas por Decreto do Presidente da República. Prescindir desse requisito é gerar insegurança jurídica para a questão. É sabido que a demarcação de terras é uma intervenção muito forte da Administração Pública na esfera dos administrados e como tal sempre traz polêmica. A homologação por Decreto visa exatamente permitir à autoridade máxima que valide a demarcação após se certificar que todos os requisitos foram atendidos pelas autoridades responsáveis pelo processo administrativo. É assim com terras indígenas e é assim com desapropriação para fins de reforma agrária.

---

Substitua-se nos artigos não alterados o INCRA pela Fundação Cultural Palmares e o Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo Ministério da Cultura pelas razões já justificadas acima.

**PARLAMENTAR**

/ \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**DATA**

**DEP. FEDERAL GERVÁSIO SILVA**  
**PFL / SC**