

Resumo Executivo - [PL nº 131 de 2020](#)

Autor: Comissão de Legislação Participativa

Apresentação: 05/02/2020

Ementa: Dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação.

Orientação da FPA: Contrária ao projeto

Origem: [SUG 76/2019 CLP](#)

Comissão	Parecer	FPA
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)	-	-
Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)	-	-
Comissão de Cultura (CCULT)	-	-
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)	-	-
Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)	-	-
Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	-	-
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	-	-

Principais pontos

- O PL 131/2020, no Capítulo I - Disposições Preliminares, instituiu o reconhecimento e mecanismos de garantia e proteção do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras e o procedimento para a sua identificação, demarcação, delimitação e titulação

(art. 1º).

- Conceitua “Comunidades Tradicionais Pesqueiras”, segundo critérios de autoidentificação (art. 1º, I), Territórios tradicionais pesqueiros como: *“as extensões, em superfícies de terra ou corpos d’água, utilizadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras para a sua habitação, desenvolvimento de atividades produtivas, preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural, de acordo com suas relações sociais, costumes e tradições, inclusive os espaços que abrigam sítios de valor simbólico, religioso, cosmológico ou histórico.”* (art 1º, II).
- Garante as citadas comunidades acesso preferencial aos recursos naturais e seu usufruto permanente, bem como a consulta prévia e informada quanto aos planos e decisões que afetem de alguma forma o seu modo de vida e a gestão do território tradicional pesqueiro.
- O Capítulo II da proposta de lei versa sobre o reconhecimento das comunidades tradicionais pesqueiras e procedimento para a regularização de seus territórios tradicionais.
- A caracterização das comunidades tradicionais pesqueiras será atestada mediante autodefinição das próprias comunidades (art. 3º). Institui um Cadastro Geral das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, junto ao Ministério da Cultura (art. 3º, §§1º e 2º).
- Assegura às comunidades tradicionais pesqueiras o direito ao território e à integridade do mesmo. E o Poder Público deverá no prazo máximo de dois anos, identificar, delimitar, demarcar, titular e proceder à desintração das áreas de terra e água necessárias à sua reprodução física, social, econômica e cultural (art. 4, *caput*).
- Estabelece que: a titulação do domínio e da propriedade será coletiva de forma definitiva; a desapropriação por interesse social de terras particulares; a cessão de direito de real de uso nos casos de incidência em áreas públicas; a cessão de uso de áreas públicas (art. 4º, incisos I a III).
- Fixa ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com a cooperação do Ministério da Cultura e da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, a competência para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios tradicionais pesqueiros, sem prejuízo das competências comuns e concorrentes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (art. 5º).
- Atribui, ainda, ao Ministério da Cultura a competência para assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária (art. 6º).
- Prevê, para as comunidades tradicionais pesqueiras, a preferência nas outorgas e cessões que impliquem na autorização administrativa para utilização dos espaços físicos compostos por terra e corpos d’água relacionados com seus modos de criar, fazer e viver (art.7º).
- Veda no transcurso do processo de identificação e demarcação autorizar, sob qualquer forma, a implementação de empreendimentos de qualquer natureza na área em questão (art. 8º).
- Trata nos artigos 10 a 13 dos procedimentos de identificação, delimitação, levantamentos, produção de relatório técnico, notificações, impugnações, prazos, participação de órgãos públicos e conclusão dos trabalhos de demarcação e titulação.
- Normatiza as hipóteses de sobreposição entre o território das comunidades tradicionais pesqueiras e unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, faixa de

fronteira, projetos de assentamento da Reforma Agrária, terras indígenas, terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos e outros povos e comunidades tradicionais, estabelecendo até revisão de atos administrativos já consolidados (artigos 14 e 15).

- Incidindo nos territórios das comunidades tradicionais pesqueiras em título de domínio particular, prevê a realização de vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação por interesse social, quando couber (art. 16).
- Visualiza compartilhamento de território das comunidades tradicionais pesqueiras com povos e comunidades originárias ou tradicionais que pratiquem a pesca artesanal (art. 17).
- No art. 19, prevê a desinstituição de ocupantes e reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.
- Fixa, ainda, os seguintes benefícios às referidas comunidades: concluído processo de titulação, a União garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos integrantes das comunidades tradicionais pesqueiras, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros (art. 21); a expedição de títulos e registros de forma gratuita (art. 22); tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à promoção de seus direitos culturais e à realização de suas atividades produtivas, de soberania alimentar e de infraestrutura (art. 23).
- Por fim, estabelece, no Capítulo III, diretrizes gerais das políticas de desenvolvimento social, econômico e ambiental das comunidades tradicionais pesqueiras (artigos 24 e 25).

Justificativa

- Cumpre esclarecer, preliminarmente, que as proteções constitucionais das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional foram objeto de atenção do Constituinte de 1988, consoante § 1º e caput do art. 215 da CF, *in verbis*:
 - Art. 215. O Estado garantirá **a todos o pleno exercício dos direitos culturais** e acesso às fontes da cultura nacional, e **apoiará** e **incentivará** a valorização e a difusão das manifestações culturais.
 - § 1º - O Estado **protegerá** as **manifestações das culturas** populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
- O art. 216 da CRFB/1988 definiu como patrimônio cultural brasileiro, *in litteris*:
 - Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. [\(Vide Lei nº 12.527, de 2011\)](#)

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

II - serviço da dívida; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

- Todavia, não se pode confundir a amplitude das proteções culturais com outros tipos de amparo ou garantias. Assim, são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. É o que versa o art. 231 da CF. Destaca-se aqui os “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”.
- De forma semelhante, com fulcro no artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais

Transitórias (ADCT), aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

- Na ADI 3239/DF, o relator Ministro Cezar Peluso, em 18.4.2012, ao julgar a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003, definiu o alcance do art. 68 do ADCT como espécie de usucapião constitucional singular:

“Relativamente à posse de que cuida o art. 68 do ADCT, asseverou ser reconhecida aos remanescentes das comunidades de quilombolas, de forma contínua, prolongada, centenária, exercida com ânimo de dono e qualificada. No que concerne à propriedade, declarou definitiva aos remanescentes dessas comunidades, com base em direito subjetivo preexistente, com o objetivo de conferir-lhes a segurança jurídica que antes não possuíam. Ao Estado caberia, apenas, a emissão dos títulos respectivos, para posterior registro em cartório. Reconheceu que essa forma de aquisição seria próxima do instituto da usucapião, cujas singularidades seriam: a) característica não prospectiva, no que respeita ao termo inicial da posse, necessariamente anterior à promulgação da CF/88; b) autorização especial do constituinte originário para que os destinatários da norma pudessem usucapir imóveis públicos, espécie vedada pelos artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, que tratariam da usucapião constitucional urbana e rural, e que confeririam ao particular o ônus de provar que o bem usucapido seria privado; e c) desnecessidade de decreto judicial que declarasse a situação jurídica preexistente, exigível nas outras quatro modalidades de usucapião (ordinária, extraordinária, constitucional urbana e rural).” (Informativo STF 662).

- Do Julgamento do Decreto nº 4.887/2003, que regulou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, o STF entendeu que:

O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam - direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. (EMENTA ADI 3239, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

- Dessa forma, existe para as comunidades indígenas e quilombolas a partir de seu reconhecimento, um o dever de prestações positivas ao Poder Público, em função da existência

de mandamentos especiais constitucionais, que não estão restritos aos dispositivos 215 (do pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional) e 216 (do patrimônio cultural brasileiro).

- Esse entendimento é possível de ser visualizado no seguinte excerto da ADI 3239/DF:

Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios - art. 231, § 6º - a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. **A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação.** Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3239, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019).

- Ou seja, o direito dos indígenas e dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam decorre de comandos constitucionais especiais e não apenas dos dispositivos de proteção cultural.
- A par dessa disposição, a proposta legislativa pretende instituir uma nova hipótese de ação interventiva estatal sob o manto da proteção do patrimônio cultural.
- Nesse termo, resta concluir pela inconstitucionalidade material do projeto de lei em tela, pois colide com bloco de constitucionalidade.
- Ademais, ainda no âmbito da inconstitucionalidade material, resta frisar o disposto nos *caputs* dos art. 215 e 216, respectivamente:

“O Estado garantirá **a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional**, e **apoiará e incentivará** a valorização e a difusão das manifestações culturais.”

e

“Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, **portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

- O art. 215 estabelece em síntese: a garantia do pleno exercício dos direitos culturais a todos; o acesso de todos à cultura e suas fontes; a valorização e a difusão das manifestações culturais, mediante apoio do Estado. Por outro lado, o art. 216 da CF define patrimônio cultural brasileiro, sem mencionar qualquer comunidade ou beneficiários em particular.
- É indispensável destacar que todo bem referente a nossa cultura, identidade, memória, etc., uma vez reconhecido como patrimônio cultural e, em decorrência disso, difuso. Ao estabelecer como dever do Poder Público, com a colaboração da comunidade, preservar o patrimônio cultural, a Constituição Federal ratifica a natureza jurídica de bem difuso, porquanto este pertence a todos. (ADI 3525)
- Entretanto, o PL 131/2020 pretende destinar os bens de nossa cultura a beneficiários específicos, particulares, em que uma determinada comunidade interessada será titular e receberá terras oriundas e processo demarcatório inconstitucional.
- Posto isso, é imperioso concluir que toda proposta legislativa que contemple a titularidade do patrimônio cultural brasileiro a um determinado grupo, mesmo que participante do processo civilizatório nacional, suprimindo-se a característica difusa, é inconstitucional.
- **Caso a proposta não se caracterize como inconstitucional, resta apreciar o seu mérito.**
- Alerta-se que a proposta dá competência aos extintos Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e Ministério da Cultura.
- Quando ao mérito, cabe mencionar, inicialmente, que o conceito de “comunidade tradicionais pesqueiras” é falho, pois qualquer pescador artesanal se enquadraria em sua definição (art.º 1, inciso I).
- De forma semelhante, o conceito “territórios tradicionais pesqueiros” está dissociado de qualquer caracterização de vínculo e de referência temporal, na medida em que a propositura é omissa em definir qual a forma e o tempo de ocupação pelas ditas comunidades (art.º 1, inciso II).
- O marco temporal para reconhecimento dos territórios tradicionais pesqueiros só pode ser o da data de promulgação da Constituição Federal de 1988.
- Todavia, por omissão, a proposta permite o reconhecimento de qualquer área: antes ou após a promulgação da CRFB/1988.
- Vale lembrar, por fim, que os reconhecimentos operados pelo art. 231 da CF e pelo art. 68 do ADCT são limitados às comunidades que estivessem, em 05 de outubro de 1988, ocupando

áreas historicamente constitutivas de suas comunidades.

- Sendo assim, o desapossamento de terceiros, com o fito de transferir a gleba a essas comunidades pesqueiras, não encontra espaço de aplicação na seara da Constituição, porquanto este tem como requisito indispensável à permanência de ocupação da terra pelas comunidades em questão.
- Como relatado, a proposta de lei apresenta-se fundamentada em dois grandes critérios para o chamado direito ao território de porções de terras e águas:
 - a “autodefinição pelas próprias comunidades” como critério para o reconhecimento das comunidades tradicionais pesqueiras (art. 3º); e
 - a “territorialidade indicadas pelas próprias comunidades” para definição, caracterização, delimitação, demarcação e titulação dos territórios tradicionais pesqueiros, em superfícies de terra e corpos d’água, (art. 3º, §1º).
- Ocorre que esses dois critérios geram uma série de conflitos fundiários, considerando a enorme carga de subjetividade, em que qualquer pessoa pode se autodeclarar como tradicionalmente pesqueira e indicar qualquer quantidade de terras e de águas, sem nenhum critério técnico, afetando direitos de terceiros.
- Eventual aprovação da proposta em tela ensejará aumento da instabilidade jurídica sobre o direito de propriedade, além dos proprietários serem desapropriados em razão de demarcação de terras indígenas e quilombolas, também seriam em decorrência a demarcações de comunidades tradicionais pesqueiras, esta última sem amparo constitucional.
- A proposta em apreço se apresenta como prejudicial ao setor produtivo especialmente pelos seguintes motivos, entre outros por: (i) sua inconstitucionalidade, em função de ausência de comando constitucional especial permissivo, não sendo suficiente a hipótese prevista nos art. 215 e 216 da CFRB/1988; (ii) fomentar conflitos fundiários, pois adota de critérios subjetivos de identificação e reconhecimento de comunidades tradicionais pesqueiras e territórios tradicionais pesqueiros.
- Posto isso, entendemos pela rejeição integral do projeto em tela.