

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

## 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 e2º).
- 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 desintrusão das áreas de terra e água necessárias à sua reprodução física, social, econômica e cultural (art. 4º, *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 direto 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 desintração 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 constitucionalidade 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 usuculado 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 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 intervativa 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 garantida 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 fundamenta 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 indicados 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.