



PARECER JURÍDICO Nº 141/2023

Referência: Projeto de Lei nº 82/2021-L

Autoria: Vereador Paulo Rogério Noggerini Júnior

Assunto: Dispõe sobre a criação do cadastro municipal de identificação para os membros da comunidade quilombola, no âmbito da Estância Turística de São Roque e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. CRIAÇÃO DE CADASTRO MUNICIPAL. QUILOMBOLAS. GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO MUNICÍPIO.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 82, de 20 de outubro de 2021, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. O Projeto tem por fundamento o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que assegurou a titulação definitiva das áreas ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombolas.

Indica que o cadastramento da comunidade quilombola auxiliará o planejamento da Administração Pública na disponibilização dos serviços públicos essenciais a que tem direito e consagrará a efetividade das ações governamentais a serem tomadas¹. Eis a síntese do necessário.

II – FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal² garante uma sociedade justa, solidária e com diversidade étnica, razão pela qual constitui garantia fundamental o

¹ Em justificativa consta que o direito vem sendo desrespeitado em São Roque, visto que ao longo do último século, a região onde se estabeleceu o Quilombo do Carmo saiu dos seus 5.500 hectares originais para 15 hectares, reduzindo sua área em 99,7% por conta da especulação imobiliária de grupos latifundiários nacionais e internacionais, além de loteadores de casas de luxo.

² **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.



respeito às minorias, sem preconceito de origem e raça ligadas à proteção da cultura, com inclusão dos quilombolas, sob pena de risco à continuidade da etnia, com todas as suas tradições e culturas. Para tanto, assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos a titulação definitiva de imóvel sobre o qual mantém posse de boa-fé há mais de 150 (cento e cinquenta) anos, consoante expressamente previsto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias³.

Tal dispositivo avaliza o direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotado de eficácia plena e aplicação imediata, sendo categórico ao avalizar a propriedade e a responsabilidade do Estado de emitir os títulos das terras ocupadas, especialmente porque a defesa da diversidade cultural é um imperativo ético fundamental para se garantir a dignidade humana.

III – FUNDAMENTO INFRACONSTITUCIONAL

O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, passou a regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O art. 3º, *caput*, do referido Decreto, dispõe que compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA a tarefa, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Vale lembrar que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho⁴ sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

[...]

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: [...]

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

³ **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.

⁴ Promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.



aplicável, porquanto Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal.

Nos termos do Decreto, o autorreconhecimento é a etapa inicial para auferir o título da propriedade quilombola. Para tanto, o procedimento administrativo inicia-se pelo requerimento de qualquer interessado ou, mesmo, de ofício pelo INCRA. No entanto, em terras estaduais ou municipais, a titulação será realizada pelo respectivo ente federativo, nos termos do Decreto nº 4.887⁵ e da Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA⁶.

Por força do art. 3º do Decreto nº 4.887, é do INCRA a competência no âmbito federal. Assim, cabe ao INCRA regulamentar os procedimentos administrativos acerca das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, podendo estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas. No entanto, o § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887⁷ reserva à Fundação Cultural Palmares – FCP a competência pela emissão de certidão às comunidades quilombolas e sua inscrição em cadastro geral.

IV – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

No que tange à competência legislativa, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, CF).

⁵ **Art. 10.** Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

⁶ **Art. 18.** Se as terras reconhecidas e declaradas incidirem sobre terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará o processo a SPU, para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

Art. 19. Constatada a incidência nas terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando à retomada da área.

⁷ Por intermédio da Lei nº 7.668/88, a União foi autorizada a constituir a Fundação Cultural Palmares, fundação pública federal que possui, dentre outras atribuições, a de realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação (art. 2º, III).

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

No Estado de São Paulo tem-se em vigor o Decreto nº 41.774, de 13 de maio de 1997, que instituiu o Programa de Cooperação Técnica e de Ação Conjunta para identificação, discriminação e legitimação de terras devolutas do Estado de São Paulo, ocupadas pelos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, sua regularização fundiária, e implantação de medidas sócios-econômicas, ambientais e culturais.

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência complementar dos Estados. Já os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a proteção do patrimônio histórico-cultural local, desde que observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual

Em se tratando de norma de reprodução obrigatória, a Lei Orgânica do Município de São Roque (art. 8º) prevê que compete ao ente legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo e cujas regras são de observância obrigatória para os demais entes. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional a fim de englobar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Nesse sentido, cabe privativamente ao Prefeito (art. 86 da LOM) celebrar convênios e consórcios, depois de devidamente autorizado pela Câmara de Vereadores, situação que reforça a possibilidade de estabelecer convênios com o

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

INCRA e a própria Fundação Cultural Palmares. Não de outra forma, cabe ao Poder Executivo o exercício dos atos de gestão administrativa do Município.

Apesar do exposto, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG), eis o caso em apreço.

Ora, conforme dito alhures, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

No caso em exame, o Projeto de Lei municipal – de iniciativa parlamentar – que prevê a criação do cadastro municipal de identificação para os membros da comunidade quilombola não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

V – ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL

Para fins de mapeamento local e para embasar estudos sociais buscando a elaboração de políticas públicas – inclusive para fomentar a soberania da comunidade sobre seu território, cultura e tradições –, o art. 2º do Projeto de Lei em análise traz os objetivos do Cadastro Municipal, que se resumem a questões de âmbito local.

A eventual criação de cadastro municipal de identificação para os membros da comunidade quilombola, no âmbito da Estância Turística de São Roque, não poderá, contudo, afastar a necessidade de seguir os procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa nº 57/2009 do INCRA, especialmente quanto ao cadastramento prescrito na Portaria nº 98/2007, da Fundação Cultural Palmares.

Apesar do exposto, as normativas federal e estadual detém natureza mais genérica, que não atendem à situação específica do Município de São

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Roque. De acordo com a Associação do Território do Quilombola do Carmo, ao longo do último século, a região onde se estabeleceu o Quilombo do Carmo saiu dos seus 5.500 hectares originais para 15 hectares, reduzindo sua área em 99,7% por conta da especulação imobiliária de grupos latifundiários nacionais e internacionais, além de loteadores de casas de luxo.

O próprio o Ministério do Desenvolvimento Agrário busca atualizar informações a respeito de famílias quilombolas no território nacional. Para tanto, realiza levantamento junto a outros órgãos e instituições federais que atuam diretamente com as comunidades quilombolas, bem como consulta regularmente gestores estaduais e municipais acerca da existência dessas comunidades.

Afinal, o Cadastro Geral pertencerá ao patrimônio da Fundação Cultural Palmares, e nele conterà as informações correspondentes às comunidades, que deverão ser igualmente registradas em banco de dados informatizados, para efeito de informação e estudo.

Em consulta ao Cadastro Único, o município de São Roque conta com 1 comunidade quilombola, cuja estimativa de famílias alcança 70 (setenta). As próprias comunidades quilombolas poderão auxiliar a Fundação Cultural Palmares na obtenção de documentos e informações para instruir o procedimento administrativo de emissão de certidão de autodefinição.

Afinal, o Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003, apenas designa o Ministério do Desenvolvimento Agrário como competente para delimitar as terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para determinar demarcações e expedir os títulos de propriedade. É a Portaria nº 98/2007, da Fundação Cultural Palmares, que instituiu o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares.

O art. 3º deste documento trata da emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos, descrevendo procedimentos que devem ser adotados para a emissão dessa certidão. O registro das informações de famílias quilombolas deve respeitar os mesmos procedimentos para o preenchimento dos campos específicos de identificação no formulário principal de cadastramento do Cadastro Único.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Acerca da alçada material, compete ao ente municipal (art. 9º, III), em comum com a União e o Estado, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. De fato, é indispensável a atuação administrativa, sob pena de absoluta ausência de adoção de qualquer meio de fiscalização e monitoramento da execução das ações em benefícios de comunidades quilombolas que deveriam ter sido efetivadas por meios dos repasses de recursos.

Portanto, o Poder Público, conjuntamente com a comunidade, é responsável pela promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, que pode ser realizada por uma série de mecanismos de acautelamento e preservação. Nesse sentido, cabe privativamente ao Prefeito (art. 86 da LOM) celebrar convênios e consórcios, depois de devidamente autorizado pela Câmara de Vereadores, situação que reforça a possibilidade de estabelecer convênios com o INCRA.

VI – CONCLUSÃO

Em razão do exposto, opino que a matéria atinente ao Projeto de Lei nº 82/2021 não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local, motivo pelo qual é constitucional e legal a iniciativa parlamentar, especificamente porque as comunidades de remanescentes de quilombos, por força da Constituição Federal, constituem patrimônio cultural brasileiro (art. 216, I, II, e §§1º e 5º), impondo-se ao Poder Público – de qualquer dos entes – a adoção das medidas necessárias à efetividade dessa garantia constitucional.

Também não vejo inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, desde que respeitadas as competências estabelecidas por leis federal e estadual, uma vez que, nos termos do inciso IX, art. 30, da Constituição Federal, compete aos Municípios promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Ressalto, ainda, que o Município de São Roque pode celebrar convênio com o INCRA e a Fundação Cultural Palmares para fins de se valer do Cadastro Geral de Comunidades Remanescentes de Quilombos, instituído pela

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Portaria nº 98/2007, que é responsável pela emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos.

Por fim, o Projeto de Lei 82/2021-L deverá ser encaminhado, sucessivamente, para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa, seu quórum de votação é de maioria absoluta, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal para aprovação.

É o parecer.

São Roque, 26 de junho de 2023.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SE nº 6.058

Matrícula nº 415