

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 153, DE 1995 (Apensada a PEC nº 215, de 2000)

Modifica a redação do parágrafo 4º do artigo 231 da Constituição Federal.

Autores: Deputado OSVALDO BIOLCHI e outros

Relator: Deputado NELSON OTOCH

I - RELATÓRIO

1. A proposição sob exame visa a acrescentar ao **§ 4º do art. 231**, da Constituição Federal, que confere **inalienabilidade e indisponibilidade** às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, descritas no § 1º, a ressalva dos **"casos de ocupações vintenárias a justo título"**.

2. Dizem seus autores que o objetivo da proposição é "resguardar o direito daqueles proprietários de terras que por ato governamental, tenham justo título por prazo superior a 20 (vinte anos)".

Justificam, assim que

"tais pessoas tornaram a terra produtiva. Dedicaram as suas vidas, edificaram suas moradias, silos, currais, poteiros, mantendo suas famílias com os frutos da produção da terra cultivada, trazendo com isto, aos seus municípios, o seu desenvolvimento social, econômico e político, tornando a terra, pelo decurso do tempo, imprópria e inadequada para a utilização pelos silvícolas, cujos os (sic) costumes divergem do homem comum".

3. Apensada à presente encontra-se a **PEC nº 215**, de **2000**, dos Deputados **ALMIR SÁ** e outros, que, segundo ementa, acrescenta o inciso **XVIII** ao **art. 49** e modifica o **§ 4º** e acrescenta **§ 8º** ao **art. 231**, todos da Constituição Federal, a saber:

Art. 1º Acrescente-se ao art. 49 um inciso após o inciso XV, renumerando-se os demais:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XVIII – aprovar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e ratificar as demarcações já homologadas."

Art. 2º O § 4º do art. 231 passa a vigorar com a seguinte redação:

.....

"Art. 231 (...)

§ 4º As terras de que trata este artigo, após a respectiva demarcação aprovada ou ratificada pelo Congresso Nacional, são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 8º Os critérios e procedimentos de demarcação das Áreas Indígenas deverão ser regulamentados por lei."

4. Aduz a justificação:

"No sistema de mútuo controle entre os Poderes da República, adotado pela Constituição Brasileira, busca-se o necessário equilíbrio para evitar que no desempenho desmedido das respectivas competências se criem entraves na área de atribuição de outro Poder ou de outra esfera de Poder. Assim, por exemplo, pode o Congresso sustar ato normativo do Executivo, sempre que este exorbite o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa; por sua vez, o Executivo dispõe do poder de edição de medidas provisórias, antecipando-se a, ou determinando, a iniciativa legislativa do Congresso.

No caso da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, verifica-se que implementada a atribuição pela União Federal – no caso, através do Poder Executivo – sem nenhuma consulta ou consideração aos interesses e situações concretas dos estados-membros, tem criado insuperáveis obstáculos aos entes da Federação. No fim e ao cabo, a demarcação das terras

indígenas consubstancia-se em verdadeira intervenção em território estadual, com a diferença fundamental de que, neste caso e ao contrário da intervenção prevista no inciso IV do art. 49, nenhum mecanismo há para controlá-la, ou seja, a falta de critérios estabelecidos em lei torna a demarcação unilateral.

Por isso, e valendo-se do próprio precedente constitucional, que exige a aprovação congressual para a intervenção federal, é que se propõe a presente emenda à Constituição para que o Congresso, em conjunto com as partes interessadas na demarcação, passem a aprovar a demarcação das terras indígenas. É mantida a atribuição da União Federal e, assim, preservada a separação entre os Poderes, ao mesmo tempo em que se estabelece um mecanismo de co-validação ao desempenho concreto daquela competência.

Coerentemente, prevê-se que o Congresso ratifique as demarcações já homologadas.

Ao contrário do que a alguns possa parecer, com tal providência outorga-se um inédito nível de segurança jurídica às demarcações das terras indígenas, na medida em que, tendo-se pronunciado sobre elas o Poder que representa o povo e as unidades federativas, ficarão absolutamente isentas de qualquer questionamento."

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Na forma do Regimento Interno (**art. 32, III, b e 202**) compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO opinar sobre a **admissibilidade** de Proposta de Emenda à Constituição, cuidando de verificar se foi apresentada pela terça parte, no mínimo, do número de Deputados (**art. 60, I, da CF e art. 201, I, do RI**), o que, segundo se afirma nos autos respectivos, está atendido.

2. Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de **intervenção federal**, de **estado de defesa** ou de **estado de sítio** (**art. 60, § 1º da CF**), circunstâncias que, por ora, não ocorrem.

3. Importa, outrossim, verificar que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (**art. 60, § 4º, da CF**) a

forma federativa de Estado (inciso I), o **voto direto, secreto, universal e periódico** (inciso II), a **separação dos Poderes** (inciso III) ou os **direitos e garantias individuais** (inciso IV).

4. As propostas de emenda à Constituição em apreço não afrontam nenhuma dessas vedações.

Há que considerar, todavia, outras implicações.

5. Dispõe o **art. 231** da Constituição Federal:

*"Art. 231. 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."*

O **§ 1º** desse artigo esclarece quais são essas terras:

*"§ 1º São **terras tradicionalmente ocupadas pelos índios** as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições."*

E o **§ 2º** define quais são os **direitos dos índios** sobre essas terras

*"§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua **posse permanente**, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes."*

vedando o **§ 5º a sua remoção**:

"§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco."

6. Ora, se na forma do **§ 2º do art. 231**, as **terras tradicionalmente ocupadas pelos índios** se destinam "**a sua posse permanente**", o **domínio** delas pertence à União, nos termos do **inciso XI do art. 20**:

"Art. 20. São bens da União:

.....
XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios."

7. Ao tratar da política urbana, no Capítulo II, e da política agrícola e fundiária, no Capítulo III, ambos do Título VII da Constituição, o constituinte deixou bem claro que "**os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião**" (§ 3º do art. 183, de redação absolutamente idêntica a do parágrafo único do art. 191). E note-se que os arts. 183, *caput* e 191, *caput*, admitem o **usucapião**:

"Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural."

.....
"Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade."

8. A **imprescritibilidade** dos bens públicos é conseqüente à sua **inalienabilidade**, conferida pelo **art. 67 do Código Civil** (Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916).

A **Súmula nº 340** da jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal pontua essa condição:

*"Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais **bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.**"*

A legislação que serve de suporte a essa súmula é a seguinte:

- CC, art. 67
- L nº 6015/73
- Dec-lei nº 710/38, art. 12 § 1º
- Dec-lei nº 9760/46, art. 200
- D nº 19.924/31, art. 1º
- D nº 22.785/33, art. 2º

9. Em face do que se expôs, a ressalva que se pretende aditar ao § 4º do art. 231 soa **inconstitucional**.

Outrossim, as expressões a crescer parecem não guardar sintonia com o que se justificou. Com efeito, se as “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” na forma do § 1º do art. 231 são aquelas

1º - que eles habitam em caráter permanente;

2º - utilizadas para suas atividades produtivas;

3º - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem estar; e

4º - necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições,

outros posseiros não poderiam ter nelas edificado “**moradias, silos, currais, poteiros, mantendo suas famílias com os frutos da produção da terra cultivada ... tornando a terra, pelo decurso do tempo, imprópria e inadequada para a utilização dos silvícolas**”, como consta da justificação da proposição.

Ora, se não se enquadravam na moldura do § 1º, do art. 231, retro transcrito, há mais de 20 anos, **não podem ser caracterizadas** como “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” e dessa maneira nenhum sentido teria a ressalva que se quer pospor no mencionado § 4º do art. 231.

Seriam, então, **terras particulares**, passíveis, portanto, de serem adquiridas por usucapião, ainda mais se se considerar, com a justificação, que os seus “ocupantes” são “proprietários de terras”, por ato governamental, com “justo título”, estando, *ipso facto* sob proteção.

De mais a mais, a entender-se de outro modo, a ressalva deveria ser feita não em artigo do corpo permanente do Texto Supremo.

10. Resta lembrar, por derradeiro, que o § 6º do art. 231 estatui:

“§ 6º São **nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos**, os **atos** que tenham por objeto a **ocupação, o domínio e a posse** das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito

a indenização ou a ações contra a União, salvo na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.”

11. Não há, por conseguinte, como dar seguimento à tramitação da PEC principal, nº **153**, de **1995**, em virtude de sua flagrante **inconstitucionalidade**, razão pela qual o voto é pela sua **inadmissibilidade**.

12. Em resumo, o voto é pela **admissibilidade** da PEC nº 215, de 2000, e **inadmissibilidade** da PEC principal nº 153, de 1995, por ser **inconstitucional**.

Sala da Comissão, em 15 de agosto de 2001.

Deputado **NELSON OTOCH**
Relator