

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 227, DE 2012.

Regulamenta o § 6º do art. 231 da Constituição Federal de 1988, definindo os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de Terras Indígenas.

Autor: Deputado Homero Pereira e Outros

Relator: Deputado Moreira Mendes

Voto em Separado: Deputada Luci Choinacki e Deputado Padre João

I – RELATÓRIO

O nobre deputado Homero Pereira apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 227, de 2012, objetivando regulamentar o § 6º do art. 231, da Constituição Federal de 1988, para definir os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de Terras Indígenas.

O Projeto de Lei Complementar nº 227, de 2012, distribuído às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Direitos Humanos e Minorias e Constituição e Justiça e de Cidadania, está sujeito à apreciação do Plenário.

No mérito, o Projeto de Lei ora em apreciação considera como bens de relevante interesse público da União (artigo 1º):

- as terras de fronteira;
- as vias federais de comunicação;
- as áreas antropizadas, produtivas que atendam a função social da terra nos termos do art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988;
- os perímetros rurais e urbanos dos municípios;
- as lavras e portos em atividade; e;
- as terras ocupadas pelos índios desde 05 de outubro de 1988.

F33BD3DD53

F33BD3DD53

O projeto ainda propõe, no caso das terras indígenas:

a) A indenização dos ocupantes não índios na área sob demarcação, desde que possuidor de boa fé, nos termos da Lei 3.365/41 (desapropriação por utilidade pública), ou seja, mediante pagamento prévio e em dinheiro;

b) Os procedimentos para demarcação das terras indígenas.

c) A inclusão, de forma individualizada, no orçamento do Órgão Federal de Assistência ao índio, dos valores a serem pagos por cada propriedade desapropriada, sob pena de responsabilização criminal.

d) No caso das demarcações em curso em que não tenha havido ainda registro no cartório imobiliário, os interessados poderão apresentar recurso; caso tenha havido inscrição no registro de imóveis, caberá ao Ministro da Justiça propor ao Presidente da República as providências cabíveis.

O Autor justifica a proposição no fato de os conflitos entre índios e produtores envolvem a questão de invasores, que devem ser identificados, e possuidores de boa fé, assim como suscita a questão do marco temporal como critério para a demarcação. Segundo o Autor *“A disputa entre índios e produtores pela permanência na terra tem tomado vulto, sendo necessário que se encontre com urgência um ponto de equilíbrio, de convergência, para garantir a ambas as partes seus legais direitos e a preservação da cultura indígena.”*

O Relator, nobre deputado Moreira Mendes, apresentou parecer pela aprovação da proposição na forma de substitutivo. Nas palavras do nobre Relator, o substitutivo pretende *“aperfeiçoar”* a redação da Proposição, e, também, *“excluir do texto original quaisquer disposições que possam vir a ser consideradas, na sua tramitação em outras Comissões, como normas hierarquicamente inferiores à lei complementar.”*

O substitutivo amplia significativamente o rol dos bens considerados de relevante interesse público (art. 1º), para incluir os assentamentos rurais realizados pelo Poder Público em projetos de reforma agrária e colonização; a exploração e aproveitamento de jazidas minerais; o aproveitamento de potenciais hidráulicos; o uso e ocupação de terras públicas destinadas à construção de oleodutos, gasodutos, estradas rodoviárias e ferroviárias, portos fluviais e marítimos, aeroportos e linhas de transmissão; concessões e alienações de terras públicas localizadas na faixa de fronteiras; as ocupações de terras públicas na faixa de fronteiras resultantes das formações de núcleos populacionais, vilarejos e agrupamentos urbanos; os campos de treinamento militar e as áreas destinadas às instalações policiais e militares, das forças armadas e de outros órgãos de segurança; os atos que tenham por objeto a legítima ocupação, domínio e posse de terras privadas em 05 de outubro de 1988.

Suprime todos os dispositivos que tratam dos procedimentos para demarcação das terras indígenas.

O Relator sustenta seu Parecer, também, na alegação de que não mais se aplicaria a *“teoria do indigenato”* e que o Supremo Tribunal Federal teria cancelado a *“teoria do fato indígena”* para justificar a proposta de que

F33BD3DD53

F33BD3DD53

somente poderiam ser consideradas terras indígenas aquelas efetivamente ocupadas por estes em 05 de outubro de 2008.

É o Relatório.

II - VOTO

Inicialmente é de se reconhecer que o substitutivo apresentado pelo nobre Relator avança em relação ao projeto original, extirpando diversas inconstitucionalidades, especialmente a disciplina sobre demarcação.

No entanto, o substitutivo apresentado ainda contém, a rigor, disciplinas que extrapolam os limites do artigo § 6º do 231 da Constituição Federal, que trata **exclusivamente da exploração dos recursos** existentes em terras indígenas. No que tange à ocupação, o dispositivo constitucional não comporta exceção ao firmar taxativamente que não produzem efeitos qualquer atos tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras já reconhecidas e demarcadas. O § 6º do art. 231 impede qualquer uso das terras tradicionais que não se coadune com o usufruto exclusivo dos índios já previsto no § 2º do mesmo artigo, proibindo até mesmo eventual direito a indenização ante a nulidade dos atos.

O texto constitucional não faz qualquer exceção quanto à posse, domínio ou posse, admitindo a exceção apenas quanto às atividades que não importando sem supressão do direito dos indígenas sejam relacionados em Lei como **de interesse público da União**.

O interesse público a que se refere o texto constitucional é o interesse geral da sociedade, concernente a todos e não só ao Estado, e dizem respeito aos interesses e necessidades da sociedade como um todo, e não apenas a um determinado grupamento social ou econômico. E no caso específico do § 6º do artigo 231, não basta que o interesse seja público, mas que o interesse também seja **relevante** e da **União**. Ou seja, somente se atividade ou uso destinar-se à solução de necessidades de toda a nação, do país, de tal sorte que não possa ser afastado ou solucionado de outra forma. Ou seja, *“a relevância do interesse pode ser definida como um interesse não ordinário, imprescindível, de natureza essencial e que extrapole o âmbito comum da atuação do Poder Executivo”*¹.

É de se ter em conta também o princípio de que a interpretação de norma que restrinja direito ou garantia constitucional deve ser sempre interpretada restritivamente. Assim, é de se concluir que as atividades que podem ser consideradas como de *“relevante interesse público da União”* é dada pelo próprio texto constitucional, ao elencar a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos, excluindo qualquer hipótese que implique em posse, domínio ou ocupação das terras indígenas por outras populações não índias.

¹ NOTA Nº 111/2013/PFE-FUNAI/PGF/AGU-GAB, Carolina Augusta de Mendonça Rodrigues, Procuradora Federal, Mimeo.

Desta forma não é possível concordar com a proposição, tanto em sua redação original, como no substitutivo apresentado pelo Relator, pois, na verdade, estar-se-ia a transferir a propriedade de terras indígenas para particulares ao se caracterizar assentamentos rurais de reforma agrária, ocupações de terras públicas na faixa de fronteiras e, ainda, a ocupação, o domínio e a posse das terras de terras indígenas por grandes proprietários, ainda que realizados mansa e pacificamente ou que tenham sido objeto de alienação ou concessão de direito real de uso pelo Poder Público, como de relevante interesse público da União.

O projeto original, assim o substitutivo extrapola os limites do texto constitucional ao propor regulação sobre o acesso às terras indígenas, ainda que sob o argumento de viabilizar a Política de Defesa Nacional. Como ensina o constitucionalista José Afonso da Silva², “qualquer lei que complete o texto constitucional há que limitar-se a desenvolver os princípios traçados no texto. Mas há que desenvolvê-los inteiramente, pois tanto infringe a constituição desbordar de seus princípios e esquemas como atuá-los pela metade. Em ambos os casos ocorre uma deformação constitucional.”

No que diz respeito à demarcação das terras indígenas entendemos que o Autor, assim como Relator, no afã de defender os interesses dos grandes proprietários de terras, do agronegócio que pretende avançar sobre estes territórios, faz alarde de uma casuística jurisprudencial como se esta fosse de fato uma teoria.

A dimensão da terra indígena não se restringe à posse imediata. Este é apenas um dos critérios elencados no § 1º do artigo 231 da Constituição. Há que se ler o texto por inteiro, ou seja, a Constituição Federal considera como terras indígenas:

- a) As tradicionalmente ocupadas pelos índios;
- b) as por eles habitadas em caráter permanente;
- c) as utilizadas para suas atividades produtivas;
- d) as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; e
- e) as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Neste sentido, vale transcrever o comentário do constitucionalista José Afonso da Silva³ ao artigo 231 da Constituição Federal:

“A posse das terras ocupadas tradicionalmente pelos índios *não é a simples* posse regulada pelo direito civil; não é a posse como simples poder de fato sobre a coisa, para sua guarda e uso, com ou sem ânimo de tê-la como própria. É, em substância, aquela *possessio ab origine* que, no início, para os romanos, estava na consciência do antigo povo, e era não a relação material de homem com a coisa, mas um poder, um senhorio.”

² SILVA, José Afonso da. APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS. 8ª edição. Malheiros. São Paulo, 2012. Pág 228.

³ In Direito Constitucional, Alexandre de Moraes, 10ª Ed.,Atlas, SP, pg. 763

Por fim, a “teoria do fato indígena” como todo ponto de vista é apenas a vista de um ponto, utilizada, no presente caso para reduzir o texto constitucional e produzir uma interpretação que empresta uma capa de legalidade e autoridade àqueles que pretendem reduzir e (se pudessem) suprimir os direitos dos indígenas que ainda teimam em lutar pelo direito à sua terra e a sobreviverem como povos com identidade própria.

Pelo exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei complementar nº 227, de 2012.

Sala da Comissão, em 19 de junho de 2013.

Deputada Luci Choinacki – PT/SC

Deputado Padre João – PT/MG

F33BD3DD53

F33BD3DD53