



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 2.471-A, DE 2007**

**(Do Sr. Paulo Piau)**

Cria Sistema de Indenização a Produtores Rurais cujas Propriedades sejam Passíveis da Desapropriação para fins de Ocupação por Quilombolas, para Populações Indígenas, Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais; tendo parecer da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. LIRA MAIA).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD);  
E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## **S U M Á R I O**

I - Projeto inicial

II – Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º – Fica instituído Sistema para Indenização a Produtores Rurais cujas Propriedades sejam Passíveis da Desapropriação para fins de Ocupação por Quilombolas, para Populações Indígenas, Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais, em todo o território nacional.

§ 1.º – Os produtores rurais cujas propriedades sejam passíveis da desapropriação para fins de ocupação por quilombolas, para populações indígenas, reservas extrativistas ou por outros segmentos sociais, quando considerados como correção de injustiças com seus antepassados, receberão indenizações:

I - das benfeitorias que foram constituídas;

II – da terra nua e do valor agregado até torná-la produtiva como: desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem, adubação orgânica e outros procedimentos congêneres.

III - do lucro cessante por 20 anos.

§ 2.º – A indenização disposta no inciso III do parágrafo anterior, será utilizada pelo ocupante possa constituir uma nova propriedade rural e aguardar o tempo necessário até que esta se torne economicamente viável.

Art. 2º – Caberá ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra o desenvolvimento, coordenação, execução e controle do sistema de indenização aos produtores rurais.

§ 1.º – Os recursos destinados ao sistema de indenização advirão de programas e do orçamento do Incra.

§ 2.º – O pagamento da indenização será em espécie, em moeda corrente e à vista.

Art. 3º – Para a devida e correta avaliação das propriedades integrantes de áreas demarcadas, deverá ser constituída comissões multidisciplinares constituída por representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, da secretaria municipal de agricultura, ou na sua falta de um representante da secretaria estadual de agricultura da localidade da demarcação, do Sistema Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea / Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - Crea, da federação da agricultura do estado, sindicatos patronais rurais, representante do sistema cooperativo agropecuário, e ainda de um professor da área de ciências agrárias.

Art. 4.º – Esta lei será regulamentada pelo Poder Executivo.

Art. 5.º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Mister se faz registrar que a demarcação de terras indígenas e quilombolas sobre áreas rurais estão causando preocupação a agricultores que estão relatando sérios *problemas de conflitos agrários em vários estados*.

A intranquilidade que as demarcações de novos territórios para indígenas e remanescentes de quilombos e os conflitos em áreas de fronteira seca estão gerando insegurança em muitos produtores rurais.

Além da crise agrícola e da queda drástica na renda rural, os produtores ainda enfrentam a ameaça de desapropriação de suas terras.

De acordo com relatos enviados à Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados há quatro anos o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) iniciou o processo de identificação de áreas remanescentes de quilombolas e a Funai (Fundação Nacional do Índio), da mesma forma, expandiu a demarcação de reservas indígenas em estados tradicionalmente agrícolas.

Os produtores rurais cujas propriedades são passíveis da desapropriação para fins de ocupação por quilombolas, para populações indígenas, reservas extrativistas ou por outros segmentos sociais, quando considerados como correção de injustiças com seus antepassados, recebem, hoje, indenização das benfeitorias, mas infelizmente e de forma injusta não há indenização quanto à terra nua e os valores agregados sobre ela, que até tornar-se produtiva, ocorreu desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem, adubação orgânica e outros procedimentos similares para sua ideal forma de utilização.

Deve-se, ainda, ocorrer a indenização pelo do lucro cessante que o produtor rural deixará de receber. Valor este que deve ser indenizado para que o atual ocupante da terra possa constituir uma nova propriedade rural e aguardar o tempo necessário até que esta última se torne economicamente viável.

Justificamos, ainda, esta proposição pelo fato de que, tanto o legítimo proprietário, quanto seus filhos que decidiram por residir em uma propriedade rural produzindo alimentos, e portanto não desenvolvendo habilidades para residir e viver em centros urbanos estão sendo prejudicados por não haver hoje uma indenização condizente ao que foi efetivamente investido naquela propriedade rural.

Para a devida e correta avaliação para fins indenizatórios das referidas propriedades integrantes de áreas demarcadas, deverá ser constituída comissões multidisciplinares com representantes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, da secretaria municipal de agricultura, ou na sua falta de um representante da secretaria estadual de agricultura, do Sistema Confea/Crea, da federação da agricultura do estado, sindicatos patronais rurais, representante do sistema cooperativo agropecuário, e ainda de um professor da área de ciências agrárias.

Propõe-se, ainda, que o pagamento da indenização ao produtor rural seja em espécie, em moeda corrente e à vista.

Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2007.

Deputado PAULO PIAU

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

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 2.471, de 2007, de autoria do nobre Deputado Paulo Piau, objetiva criar um sistema de indenização a produtores rurais cujas propriedades sejam passíveis de desapropriação, para fins de ocupação por quilombolas, indígenas, extrativistas ou outros segmentos sociais.

A proposição é constituída por cinco artigos. O art. 1º institui o sistema de indenização e em seus § 1º e 2º define as indenizações a que farão jus os produtores rurais. Senão, vejamos:

“ § 1º - Os produtores rurais cujas propriedades sejam passíveis da desapropriação para fins de ocupação por quilombolas, para populações indígenas, reservas extrativistas ou por outros segmentos sociais, quando considerados como correção de injustiças com seus antepassados, receberão indenizações:

I – das benfeitorias que foram constituídas;

II – da terra nua e do valor agregado até torná-la produtiva como: desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem, adubação orgânica e outros procedimentos congêneres.

III – do lucro cessante por 20 anos.

§ 2º - A indenização disposta no inciso III do parágrafo anterior, será utilizada pelo ocupante possa constituir uma nova propriedade rural e aguardar o tempo necessário até que esta se torne economicamente viável.”

O art. 2º incumbe ao Incra o desenvolvimento, coordenação, execução e controle do sistema de indenização, prevendo que os recursos necessários serão oriundos de programas e do orçamento da autarquia, sendo a indenização feita em espécie.

O art. 3º propõe que a avaliação das propriedades a serem desapropriadas seja feita por equipe multidisciplinar.

A proposição já recebeu parecer pela aprovação, com

apresentação de substitutivo, nesta Comissão em 2009. Entretanto, não chegou a ser apreciada pelo plenário da CAPADR.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Este, o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural analisar o mérito da proposição em tela no que se refere ao seu campo temático. Assim, analisaremos o PL nº 2.471, de 2007, sob a ótica do setor agropecuário e das políticas agrícola e agrária que o norteiam.

Iniciamos nossa análise reconhecendo a pertinência da matéria tratada na proposição e constatando sua importância na redução dos conflitos fundiários que ainda hoje são uma realidade no campo brasileiro. Isto porque, muitos são os casos de produtores rurais que adquiriram suas terras legalmente, que detêm títulos expedidos pelo Poder Público e se veem totalmente desamparados quando sua área é incluída nos perímetros demarcados como terra indígena ou remanescente de quilombo, situação que a proposição pretende solucionar .

Nesses casos, não há que se questionar a justeza do ressarcimento aos produtores rurais previsto no projeto de lei em tela. Entretanto, o “Sistema de Indenização”, conforme proposto pelo nobre autor, carece de alguns ajustes visando tornar efetiva a indenização nos casos de desapropriação em áreas reconhecidas como terras indígenas e remanescentes de quilombos. Para tanto, propomos a retirada de impropriedades presentes no texto e a adequação ao arcabouço legal existente.

Com esse intuito, passamos à análise do texto em si. Primeiramente cabe esclarecer o que dispõe nossa Carta Magna e legislação pertinente acerca das terras indígenas, quilombolas, reservas extrativistas e ocupações por outros segmentos sociais. Neste particular, tomamos a liberdade de transcrever, pois muito bem fundamentada, a análise feita pelo nobre Deputado Jerônimo Reis, que chegou a emitir um parecer a este PL, na legislatura anterior, que não chegou a ser votado.

“- não se pode falar em “desapropriação para fins de ocupação por quilombolas e populações indígenas”. Isto porque o pressuposto constitucional do reconhecimento da propriedade definitiva das terras quilombolas é, exatamente, a posse, a ocupação comprovada nos termos do art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. No que se refere às populações indígenas, também, não há que se falar em desapropriação para ocupação, haja vista que a demarcação de uma reserva indígena tem como pressuposto o direito originário sobre as terras **que tradicionalmente ocupam**, nos termos do art. 231 de nossa Carta Magna. Vejamos, para melhor compreensão do tema, o que dizem os referidos dispositivos constitucionais:

*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.*

*Art. 68. Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*

Conclusão a que se chega, após a leitura desses dois dispositivos constitucionais, é que uma desapropriação nos termos apresentados pelo dispositivo que ora analisamos não será, jamais, para ocupação das áreas por quilombolas e por populações indígenas, uma vez que já são ocupadas por eles. A desapropriação visa, isto sim, a desintrusão dos fazendeiros que ocupam essas áreas. Aqui, uma outra inadequação conceitual.

Continuando nossa análise do *caput* do art. 1º, observamos que o Sistema para indenização que se pretende criar, prevê, também, a indenização para “ocupação para Reservas Extrativistas ou por outros Segmentos Sociais”. Aqui, obrigatório se faz alertar os nobres membros deste Colegiado para uma outra inadequação, uma vez que tanto a desapropriação para criação de reservas extrativistas como para ocupação de “outros segmentos sociais” tem normativa legal própria, vale dizer, aquela que dispõe sobre desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Cumpre anotar, por oportuno, que a criação de uma reserva extrativista se insere entre outros atos típicos de reforma agrária, uma vez que tem por fim modificar o sistema de uso e posse da terra, objetivo precípua da

reforma agrária.”

Ainda acerca do *caput* do art. 1º cabe esclarecer que não há como indenizar um imóvel que seja passível de desapropriação, e sim o que for desapropriado de fato, não há que se regulamentar possibilidades, pois estas podem ou não se concretizar.

Passando para os parágrafos primeiro e segundo, cabem algumas ressalvas, uma vez que ao listar os itens a serem indenizados o autor considera como coisas distintas “as benfeitorias que foram constituídas” e o valor agregado à terra nua para constituí-las. Esclarecendo, o “valor agregado”, como o próprio texto diz, refere-se a desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem, adubação e outros procedimentos sem os quais não se constitui uma benfeitoria, como no caso de culturas perenes, pastagens plantadas. Portanto, não se admite pretender a indenização das benfeitorias e do valor agregado como se coisas distintas fossem. Outra impropriedade é se referir a benfeitoria que foi constituída, ora se não o tivesse sido não existiria, e, como tal, impossível indenizar.

Quanto aos lucros cessantes por 20 anos, novamente recorremos ao parecer do Deputado Jerônimo Reis, para rejeitar tal indenização. Senão, vejamos:

“No que concerne aos lucros cessantes por 20 anos, temos que convir que a pretensão se nos afigura de difícil sustentação. Qual, Senhoras e Senhores Deputados, a cultura permanente que resiste, de forma produtiva e continuada a um período de 20 anos? Como aferir, criteriosamente, o lucro anual de uma atividade que se caracteriza pela “alea”, isto é, pela incerteza? Sabemos todos dos riscos e das frustrações totais que, em alguns anos, envolvem a atividade agrícola. Ademais, sabemos todos que o valor indenizatório fixado para uma cultura permanente, pelo menos teoricamente, contempla o valor intrínseco dessa área. Não concordando com o valor indenizatório proposto, poderá o proprietário pleitear judicialmente o valor que julgar justo. Concluindo, queremos deixar consignado que, como pretendido, o pagamento de lucros cessantes por 20 anos se nos afigura muito mais locupletamento ilícito do que justa indenização.”

Outra questão que merece nossa consideração é a definição de origem dos recursos destinados às indenizações, que já contam com previsão legal, portanto dispensáveis.

Já o art. 3º prevê a realização das avaliações dos imóveis a serem indenizadas por uma equipe que consideramos demasiado grande, o que só contribui para tornar inoperante a referida Comissão. Entendemos que o Incra, como órgão gestor da política agrária no país, têm técnicos qualificados o suficiente para realizar tal tarefa, que aliás já lhes é de competência legal.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.471, de 2007, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 8 de agosto de 2011.

Deputado Lira Maia  
Relator

#### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.471, DE 2007**

Dispõe sobre critérios de indenização nos casos de desapropriação de áreas incluídas nos perímetros de terras indígenas ou de remanescentes das comunidades quilombolas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece critérios de indenização nos casos de desapropriação de áreas incluídas nos perímetros de terras indígenas ou de remanescentes das comunidades quilombolas.

Art. 2º Nas desapropriações que tenham por objetivo a demarcação e desintrusão das áreas reconhecidas como terras indígenas ou pertencentes a remanescentes de comunidades quilombolas, o poder desapropriante:

I – indenizará as benfeitorias úteis e necessárias;

II – ressarcirá, pelo valor atualizado da terra nua, o produtor rural cujo título de domínio tenha origem em título expedido pelo Poder Público.



Art. 3º A indenização e o ressarcimento de que trata o artigo anterior serão feitos em moeda corrente e em uma única parcela.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 8 de agosto de 2011.

Deputado Lira Maia

Relator

### **III – PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 2.471/2007, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lira Maia, contra os votos dos Deputados Assis do Couto, Valmir Assunção, Padre João, Bohn Gass, Marcon, Luci Choinacki e Anselmo de Jesus. O Deputado Jesus Rodrigues apresentou voto em separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Giacobo - Presidente, Moreira Mendes, Luci Choinacki e Abelardo Lupion - Vice-Presidentes, Anselmo de Jesus, Assis do Couto, Bohn Gass, Davi Alves Silva Júnior, Domingos Sávio, Duarte Nogueira, Francisco Tenório, Giovanni Queiroz, Hélio Santos, Jairo Ataíde, Lira Maia, Luis Carlos Heinze, Luiz Nishimori, Marcon, Nilson Leitão, Odílio Balbinotti, Raimundo Gomes de Matos, Reinaldo Azambuja, Roberto Balestra, Valmir Assunção, Alceu Moreira, Betinho Rosado, Edinho Araújo, Marcos Montes e Padre João.

Sala da Comissão, em 5 de junho de 2013.

Deputado GIACOBO

Presidente

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JESUS RODRIGUES**

#### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei 2.471, de 2007, de autoria do nobre deputado Paulo Piau, pretende instituir indenizações ao proprietário cujas propriedades sejam passíveis de desapropriação para fins de titulação de territórios quilombolas, constituição de reservas extrativista e demarcação de terras indígenas.

Nos termos do projeto, os proprietários fariam jus às seguintes indenizações:

- “I – das benfeitorias que foram constituídas;
- II – da terra nua e do valor agregado até torná-la produtiva como: desmatamento, catação de raízes, calagem, fosfatagem, adubação orgânica e outros procedimentos congêneres.
- III – do lucro cessante por 20 anos.”

Em seu artigo 2º o projeto remete ao INCRA a competência para o desenvolvimento, coordenação, execução e controle do sistema de indenização, cuja despesa correrá por conta do orçamento da autarquia.

O Relator, nobre deputado Lira Maia, apresenta voto pela aprovação do projeto de Lei, na forma do substitutivo.

É o relatório.

## **II - VOTO**

Tanto o projeto original quanto o substitutivo do nobre relator tratam da indenização como se tratasse de desapropriação. No caso de terras de quilombolas e indígenas não há processo de desapropriação, mas um processo de reconhecimento da titularidade da terra. Assim, não havendo intervenção na propriedade pelo poder público não há que se falar em indenização. De consequência lógica também não há que se falar em lucro cessante.

Quanto às demais formas, especialmente a constituição de reservas extrativistas e outros assentamentos de caráter social, a Constituição prevê disciplina própria ao inserir tais modalidades no âmbito da Reforma Agrária, cujos procedimentos já se encontram disciplinados pela Lei 8.629/93 e pela Lei Complementar nº 76/93, como bem assentou o nobre relator.

O projeto também incorre em inconstitucionalidade ao atribuir competência ao INCRA para execução do sistema. Nos termos do artigo 84 da Constituição Federal é competência privativa do Presidente da República dispor ou propor projeto que trate da organização e funcionamento da administração pública.

O Relator, pretendendo sanar as inconsistências do projeto, apresenta substitutivo, reduzindo as indenizações às benfeitorias úteis e necessárias e á terra nua quando o título de domínio tiver origem em título expedido pelo poder público. Também restringe a proposta aos casos de demarcação e desintrusão das áreas reconhecidas como terras indígenas ou pertencentes a remanescentes de comunidades quilombolas. Propõe, ainda, que as indenizações deverão ser feitas em moeda corrente e em parcela única.

Apesar da tentativa feita pelo relator, a principal inconsistência do projeto não resta sanada, ou seja, não há que se falar em desapropriação vez que tanto no caso de terras indígenas quanto de territórios quilombolas a disciplina constitucional é o de reconhecimento da titulariedade da propriedade da terra e regularização fundiária.

No caso das terras indígenas a Constituição de 1988 estabelece que são bens pertencentes à União, e no § 6º do artigo 231 tornou nulos e extintos quaisquer atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Portanto, mesmo com a redação dada pelo substitutivo não há que se falar em indenização da terra, porque mesmo havendo títulos emitidos pelo poder públicos estes foram declarados nulos de pleno direito e extintos pela norma constitucional.

Quanto à indenização das benfeitorias, desnecessária a edição de Lei específica, uma vez que se trata de direito assegurado pelo mesmo dispositivo constitucional, quanto tratar-se de ocupação de boa-fé.

No caso das comunidades remanescentes de quilombos a disciplina constitucional não é diferente, ou seja, as demarcações das áreas dos remanescentes de quilombos constitui-se em procedimento de regularização do domínio exercido pela comunidade sobre determinada área. Dispõe o artigo 68 das disposições transitórias da Constituição:

“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.”

A norma constitucional reconhece diretamente aos remanescentes dos quilombos a titularidade do domínio sobre terras tradicionalmente ocupadas. Neste sentido, o ato do Poder Público que reconhece uma comunidade como remanescente de quilombo e lhe confere o título de propriedade sobre as terras ocupadas ostenta natureza declaratória e não constitutiva. Portanto, também neste caso não há que se falar em desapropriação, e, conseqüentemente, em indenização da terra nua, ressalvado as benfeitorias uteis e necessárias, no caso de ocupação de boa-fé.

No entanto, o Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, em seu artigo 13, admitiu a seguinte hipótese para indenização:

“**Art. 13.** Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

§ 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editais do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.”

Admitindo-se a hipótese acima transcrita, não bastaria a titulação ter sido emitida pelo poder público como proposto no substitutivo do Relator, mas o título não ter sido invalidado por nulidade, prescrição nem tornado eficaz por qualquer outro fundamento.

Por fim, ainda que admitida a indenização, entendemos que a realização desta em dinheiro e em parcela única deveria restringir-se às benfeitorias úteis e necessárias, conforme já previsto, por exemplo, na Lei 8.629/93, admitindo-se a possibilidade de indenização da terra nua em títulos públicos.

Pelo exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.471, de 2007.

Sala da Comissão, 21 de setembro de 2011.

Deputado Jesus Rodrigues - PT/PI

<b>FIM DO DOCUMENTO</b>
-------------------------