

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL - CAPADR.

PROJETO DE LEI Nº 5.919, DE 2013.

Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Autor: Deputado Dr. JORGE SILVA
Relator: Deputado IRAJÁ ABREU

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.919, de 2013, de autoria do Deputado DR. JORGE SILVA, altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, para acrescentar normas que disciplinam o processo de demarcação das terras indígenas no que tange às indenizações devidas aos agricultores que são expulsos pela FUNAI de suas propriedades rurais.

Segundo o autor, o Estado brasileiro demarca em favor dos índios terras em que o agricultor se encontra, há muitos anos, seja como posseiro ou como proprietário detentor de justo título. De uma hora para outra, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI resolve abrir processo de demarcação de terras indígenas e por meio de laudo antropológico previamente elaborado determina unilateralmente a expulsão de todos os agricultores cujas terras tenham sido incluídas no perímetro indígena.

O autor faz referência ao fato de que o agricultor não tem direito à justa indenização, cabendo-lhe apenas a remuneração pelas benfeitorias.

Nos termos do art. 119, caput, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Senhor Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR determinou a

abertura e divulgação, na Ordem do Dia das Comissões, de prazo para recebimento de emendas. No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao Projeto.

Em 4 de dezembro de 2013, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em reunião ordinária, aprovou o Projeto de Lei nº 5.919, de 2013, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Marcos Rogério.

Em 17 de dezembro de 2013, o Presidente designou o Dep. Valdir Colatto Relator da proposição.

Na Reunião Ordinária desta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, realizada em 2 de abril de 2014, o então relator, Deputado Valdir Colatto, acolheu as sugestões de emendas à proposição que lhe foram encaminhadas após a leitura do Parecer em que propunha a aprovação do Projeto de Lei nº 5.919, de 2013, com uma emenda supressiva.

De imediato, em complementação de voto, o então relator manteve a Emenda Supressiva já apresentada em seu Parecer e acrescentou as três emendas sugeridas.

Os Deputados Lira Maia e Padre João pediram vista conjunta.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Reconhecendo a clareza e objetividade adotadas na análise da matéria, decidimos reproduzir as manifestações e considerações expressas pelo Deputado Valdir Colatto em seu Parecer apresentado em reunião deliberativa, a que já nos referimos, nos termos seguintes:

A Constituição Federal reconhece a organização social, os costumes, línguas, crenças e tradições dos índios e norteia a política indigenista nacional para o campo da legitimação da diferença cultural indígena. E, como garantia dessa nova visão política, a Constituição impõe à

União a missão de demarcar as terras indígenas e proteger todos os seus bens.

No § 1º, do art. 231, a Constituição conceitua as "terras tradicionalmente ocupadas pelos índios". São 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. Estas são as terras que se encontram sob a ocupação indígena na data da promulgação da Constituição e que devem ser demarcadas para o usufruto exclusivo dos índios.

No entanto, as demarcações realizadas pela FUNAI, por uma interpretação benevolente do texto constitucional, como realça o Relator da matéria na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, abrangem áreas ocupadas por agricultores.

Por vontade unilateral da FUNAI, as áreas de ocupação dos agricultores são extintas sumariamente. Os agricultores são expulsos sem a menor condição financeira de sobreviver em outro local, onde deverão reiniciar as atividades agrícolas e pastoris. Como consequência desta arbitrariedade, as mesmas áreas cultivadas pelos agricultores são cedidas gratuitamente para os índios.

Como as terras indígenas são, por preceito constitucional, bens da União destinados ao usufruto exclusivo dos índios, não se vislumbra qualquer possibilidade da permanência dos não índios, mesmo que temporariamente. Portanto, a partir da demarcação, os agricultores e suas famílias não podem continuar a exercer suas atividades agropecuárias em suas propriedades ou posses. Para que tenham plenas condições financeiras para reiniciar a produção agropecuária em outra área é imprescindível que a União pague justa e prévia indenização em dinheiro.

Todavia, ao apreciar a Emenda Supressiva do Deputado Valdir Colatto retirando a expressão "de boa fé" do texto original, verificamos que a mesma não se coaduna com o que dispõe o § 6º do art. 231, senão vejamos.

A citada Emenda de Relator é de natureza supressiva e determina a retirada da expressão "de boa fé" do texto original.

Entretanto, há que observar a propositura, em seu art. 1º, regula a indenização de benfeitorias a agricultores ocupantes de boa-fé em terras indígenas, **nos termos estabelecidos pelo § 6º do art. 231 da Constituição Federal.**

Assim, é indispensável mencionar o que dispõe o § 6º art. 231 da Constituição Federal, *in verbis*:

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.

[...]

§ 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. [grifo nosso]

Nesses termos, entendemos que a Emenda de Relator nº 1 afronta o que dispõe o § 6º da Constituição Federal, e consequentemente, apresenta vícios de constitucionalidade.

Ademais, a jurisprudência majoritária tem entendido as benfeitorias realizadas de boa-fé devem ser indenizadas quando os particulares ostentam justo título de suas terras (qualquer contrato público ou particular).

Dessa forma, pelos motivos expostos, rejeitamos a Emenda do então Relator Deputado Valdir Colatto.

Com objetivo de aperfeiçoar a proposta original, mantivemos as três emendas apresentadas em complementação de voto pelo relator anterior.

A primeira Emenda de complementação amplia o rol de itens passíveis de indenização, pois insere o eventual lucro cessante ou expectativa de valorização de qualquer benfeitoria como item passível de indenização. A indenização de lucros cessantes tem como objeto compensar os prejuízos causados pela interrupção da atividade produtiva de uma empresa rural, que deixou de alferir lucro, considerando a intervenção demarcatória.

Tal emenda aprimora os critérios de indenização, pois que atualmente não são considerados nas avaliações realizadas pela FUNAI.

Quanto a segunda Emenda de complementação, destaca-se, inicialmente, que a redação original do PL 5919/2013 atende as expectativas indenizatórias dos proprietários não-índios, pois bastaria ter um justo título para a indenização da terra nua.

Embora desejável, a redação original é ampla e poderá ser interpretada como inconstitucional, frente ao que dispõe o § 6º do art. 231, especialmente *in fine*: “[...] salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé”.

Se a proposta regula a indenização de benfeitorias a agricultores ocupantes de boa-fé em terras indígenas, não há que falar em indenização de terra nua. Em outras palavras, uma vez reconhecida como indígena, por meio de processo demarcatório, somente é cabível a indenização de benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

Por outro lado, a Emenda sugerida contempla principalmente a situação proveniente de erro da Administração Pública Federal, com fulcro § 6º do art. 37 da CF, ficando desconfigurado o impedimento previsto no §6º do art. 231 da CF/88.

Trata-se de hipótese de comprovado dano causado pelo Poder Público ao particular de boa-fé, em que terra supostamente dominical tenha sido transferida onerosa ou gratuitamente pela União Federal a terceiro, por meio de escritura pública ou outro documento público idôneo que comprove a posse plena, justa e de boa-fé, e em momento posterior foi demarcada e homologada pelo Presidente da República como terra indígena, nos termos do art. 19 da Lei nº 6.001/1973 e dos arts. 5º e 6º do Decreto nº 1.775/1996. Por esse motivo, o particular de boa-fé, além da indenização das benfeitorias, fará jus à indenização na forma da lei civil.

A Emenda sugerida pelo ora Relator é fundamentada na conclusão do Parecer da Consultoria Jurídica no Ministério da Justiça e Consultoria-Geral da União, Parecer CEP/CGLEG/CONJUR/MJ nº 136/2000 que dispõe:

EMENTA:

I – Análise da possibilidade de serem indenizados os possuidores e os proprietários das terras posteriormente demarcadas como indígenas, tendo em vista que adquiriram a posse plena e justa ou a

propriedade da terra de boa-fé, por escritura pública outorgada pela União que comprove a posse, em decorrência de erro da Administração Pública Federal.

II – Não se trata de responsabilização decorrente da decretação da nulidade do ato jurídico, que se encontra vedado pelo § 6º do art. 231 da CF/88. Ao revés, cuida-se de verificar a plausibilidade jurídica em se reparar dano causado por ato da União Federal em transferir terras supostamente dominicais para particulares, tendo em vista que o ato provocou dano ao particular dando ensejo a reparação, nos moldes do § 6º do art. 37 da CF.

III – É possível o pagamento da indenização, no valor da terra nua, desde que restem atendidos os seguintes requisitos: a) terra supostamente dominical tenha sido transferida onerosa ou gratuitamente pela União Federal a terceiro, por meio de escritura pública ou outro documento público idôneo que comprove a posse plena, justa e de boa-fé, b) a propriedade alienada em momento posterior seja demarcada e homologada pelo Presidente da República como terra indígena, nos termos do art. 19 da Lei nº 6.001/73 e dos arts. 5º e 6º do Decreto nº 1.775/96. [grifo nosso]

Ademais, os títulos concedidos pelos estados federados e de algum modo ratificados pela União, também podem ser indenizados pelas mesmas razões, ou seja com respaldo no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Nessa esteira, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (populações indígenas e comunidades tradicionais) deliberou pela edição de novo enunciado durante o XIII Encontro Nacional, realizado em junho de 2013, em João Pessoa (PB):¹

É possível o pagamento de indenização aos ocupantes de terras indígenas (possuidores ou não de títulos) com base no princípio da proteção à confiança legítima. O cabimento e os limites de aplicação desse princípio serão analisados casuisticamente.

Assim, a proposição do MPF trata da possibilidade de indenização financeira aos ocupantes de terras indígenas, em que o pagamento poderia ser relativo à própria terra e não apenas às benfeitorias.

Portanto, a referida Emenda acolhe os recentes posicionamentos da Consultoria Jurídica no Ministério da Justiça e Consultoria Geral da União e do Ministério Público Federal (MPF). Torna plausível a indenização da terra nua diante do erro da administração pública, desconfigurando o impedimento previsto no §6º do art. 231 da CF/88.

¹ Disponível em: http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_indios-e-minorias/6a-camara-do/mpf-define-enunciado-sobre-indenizacao-a-ocupantes-de-terrass-indigenas. Acesso em 25/06/2013.

Quanto à terceira emenda de complementação, se propõe a evitar situações tais como a definida pela Instrução Normativa FUNAI nº 2/2012, que define critérios para indenização por benfeitoria edificada ou implantada em terra indígena decorrente de boa-fé, e que prevê que as benfeitorias compensam-se com os danos causados pelo ocupante às terras indígenas ou às suas comunidades e a meio ambiente da respectiva área (art. 7º, VII).

Por fim, apresenta-se uma quarta emenda, como proposta para solução dos conflitos decorrentes de invasões de terras por índios.

As invasões de propriedades rurais por índios, com apoio de Organizações Não Governamentais (ONG's), estão sendo utilizadas desde o ano de 2011, como estratégia ora para desencadear os estudos de identificação de terras indígenas ora para acelerar a conclusão de processos demarcatórios em curso.

Em quase todo o Brasil, tem-se observado provocações à posse, ameaças de invasão ou invasões de imóveis por índios incitados. Em fevereiro de 2013, cerca de 1.300 “índios”, entre os quais cidadãos paraguaios (que falam o tupi-guarani) e índios transportados do Mato Grosso do Sul, invadiram propriedades no oeste do Estado do Paraná, principalmente nos municípios de Guaíra e Terra Roxa, onde reivindicam a demarcação de áreas acima de 100 mil hectares. Foram noticiadas 18 invasões em todo o Estado do Paraná.

No Estado do Mato Grosso do Sul, é público e notório o permanente estado de invasão de propriedades por grupos indígenas, que acumulou em torno de 83 propriedades esbulhadas, até abril de 2014. Infelizmente, em função das invasões, houve mortes de índios e não-índios.

A situação também é muito grave no sul da Bahia (numa extensão contígua de 47 mil hectares nos municípios de Ihéus, Una e Buerarema), em que há mais de 100 propriedades de agricultores e empreendedores familiares, e de assentados da reforma agrária etc invadidas pelos chamados “índios”.

O conflito da Bahia resultou no assassinato do agricultor Juracy José dos Santos Santana assentado da reforma agrária no Projeto de Assentamento Ypiranga, que foi considerado terra indígena pela FUNAI. Juracy denunciava a gravidade da situação que tem vitimado brasileiros índios e não

índios, e pedia ação para conter a violência. O Agricultor foi assassinado dentro de sua própria casa, no município baiano de Uma, na presença de sua família.

Juracy vinha sendo ameaçado por ser o presidente da Associação do Assentamento Ypiranga e chegou a comunicar oficialmente as ameaças à Polícia Federal. A área do assentamento vem sendo questionada pela tribo Tupinambá de Olivença, gerando conflito entre assentados e índios.

As invasões como instrumento primeiro de pressão para a realização de estudos de identificação de terras indígenas ou para acelerar os processos demarcatórios, além de contrariar o regime democrático de reivindicação social, solapa direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, que são:

- o direito de propriedade (art. 5º, XII);
- a função social da propriedade (art. 5º, XXIII), que deixa de ser observada com a queda abrupta na produção causada pelas invasões;
- o direito de não ter seus bens confiscados sem o devido processo legal (art. 5º, LIV), já que o produtor se vê afastado de sua propriedade por ato arbitrário e ilegal;
- o direito ao livre exercício do trabalho, uma vez que sua atividade produtiva é impedida pelos invasores;
- a inviolabilidade da casa (art. 5, XI), posto as invasões não raro impedirem a permanência do produtor rural na sua residência, localizada na área invadida;
- o direito social ao trabalho (art. 6, caput); e
- o direito social à segurança (art. 6º, caput), entre outros.

É preciso estabelecer, desde logo, que a INVASÃO, qualquer que seja, é um ato ilegal. As invasões, como mecanismos de pressão dos índios sobre o governo para realizar a demarcação, são atos ilegais e não reivindicatórios.

Nesse sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no acórdão da ADI nº 2.213, que declarou a Medida Provisória nº 2.183-56/2001 (anti-invasão) como constitucional, destaca a ilicitude das invasões rurais – esbulho possessório:

O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema

*jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque a Constituição da República - ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) - proclama que "ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal" (art. 5º, LIV). O respeito à lei e à autoridade da Constituição da República representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, nada podendo legitimar a ruptura da ordem jurídica, quer por atuação de movimentos sociais (qualquer que seja o perfil ideológico que ostentem), quer por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, depende, para viabilizar-se constitucionalmente, da necessária observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional. O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, como ato criminoso (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20). Os atos configuradores de violação possessória, além de instaurarem situações impregnadas de inegável ilicitude civil e penal, traduzem hipóteses caracterizadoras de força maior, aptas, quando concretamente ocorrentes, a infirmar a própria eficácia da declaração expropriatória. Precedentes. O **RESPEITO À LEI E A POSSIBILIDADE DE ACESSO À JURISDIÇÃO DO ESTADO (ATÉ MESMO PARA CONTESTAR A VALIDADE JURÍDICA DA PRÓPRIA LEI) CONSTITUEM VALORES ESSENCIAIS E NECESSÁRIOS À PRESERVAÇÃO DA ORDEM DEMOCRÁTICA.** A necessidade de respeito ao império da lei e a possibilidade de invocação da tutela jurisdicional do Estado - que constituem valores essenciais em uma sociedade democrática, estruturada sob a égide do princípio da liberdade - devem representar o sopro inspirador da harmonia social, além de significar um voto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja motivação derive do intuito deliberado de praticar gestos inaceitáveis de violência e de ilicitude, como os atos de invasão da propriedade alheia e de desrespeito à autoridade das leis da República. [grifo nosso]*

As chantagens e os atos ilegais (invasões de imóveis) dos índios enfraquecem o governo, causam enormes prejuízos ao setor privado, desestimulam investimentos na economia brasileira e ferem o estado democrático de direito.

Ademais, avalia-se que os atuais mecanismos legais de proteção possessória não estão sendo suficientes para garantir a reintegração de posse dos atuais proprietários, quando das invasões. As ordens de reintegração de posse não estão sendo cumpridas face às diversas chantagens dos índios invasores, verificando-se a proteção ao invasor e não ao esbulhado.

Assim, para desestimular o crime de invasão de propriedades rurais é fundamental a criação de um dispositivo legal que impeça essa prática criminosa. Nesses termos, propõe-se a inclusão de dispositivos que possam coibir as invasões de propriedade, a semelhança do que determina os §§ 6º, 7º e 8º do art. 2º da Lei nº 8.629/1993, com redação dada pela MP nº 2.183-56/2001.

De posse da inteligência do acórdão do STF supracitado, é possível asseverar, por analogia, que o processo de demarcação de terras indígenas, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória.

Posto isso, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.919, de 2013, com quatro emendas anexas.

Conclamo, portanto, os nobres pares para aprovação do presente projetam de lei, que de certo proporcionará a paz no campo e preservará a ordem pública, sem prejudicar o direito das comunidades indígenas e nem dos produtores rurais.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2014.

Deputado IRAJÁ ABREU

Relator

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL – CAPADR

PROJETO DE LEI Nº 5.919/2013

Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Autor: Deputado DR. JORGE SILVA

Relator: Deputado IRAJÁ ABREU

EMENDA DE RELATOR Nº 01

Inclua-se inciso VI no § 4º do art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, de que trata o art. 2º do Projeto de Lei:

.....
§ 4º Para os efeitos desta Lei, são passíveis de indenização:

.....
VI - eventual lucro cessante ou valorização das benfeitorias.

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2014

Deputado IRAJÁ ABREU
Relator

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL - CAPADR

PROJETO DE LEI Nº 5.919/2013

Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Autor: Deputado DR. JORGE SILVA
Relator: Deputado IRAJÁ ABREU

EMENDA DE RELATOR Nº 02

Dê-se a seguinte redação ao § 6º do art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, de que trata o art. 2º do Projeto de Lei:

.....
§ 6º Incidindo a demarcação sobre propriedades com justo título, transferidas onerosa ou gratuitamente pelo Poder Público a terceiros, além da indenização das benfeitorias, a que se refere o § 4º, o proprietário fará jus à indenização da terra nua, na forma da lei civil, na hipótese de comprovado dano causado pelo Poder Público. (NR)

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2014.

Deputado IRAJÁ ABREU
Relator

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL - CAPADR

PROJETO DE LEI Nº 5.919/2013

Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Autor: Deputado DR. JORGE SILVA

Relator: Deputado IRAJÁ ABREU

EMENDA DE RELATOR Nº 03

Inclua-se § 7º ao art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, de que trata o art. 2º do Projeto de Lei:

.....

§ 7º A indenização, seja das benfeitorias ou da terra nua, não será objeto de compensação.

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2014.

Deputado IRAJÁ ABREU

Relator

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL - CAPADR.

PROJETO DE LEI Nº 5.919, DE 2013.

Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Autor: Deputado Dr. JORGE SILVA

Relator: Deputado IRAJÁ ABREU

EMENDA DE RELATOR Nº 4

Incluem-se §§ 8º e 9º ao art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, de que trata o art. 2º do Projeto de Lei:

.....
§ 8º. O imóvel de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório, turbação ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário não será objeto de estudo, delimitação, declaração, homologação, regularização ou criação de terras indígenas, nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

§ 9º. Os processos administrativos já em curso para estudo, delimitação, declaração, homologação, regularização ou criação de terras indígenas, serão imediatamente suspensos até o transcurso do prazo informado no parágrafo anterior, contados da data de desocupação da área, no caso de esbulho possessório, turbação ou invasão de imóveis rurais.

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2014.

Deputado IRAJÁ ABREU

Relator