

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2020

(Do Sr. NELSON BARBUDO)

Dispõe sobre o direito de realocação de não índios ocupantes de terras tradicionalmente ocupadas por índios.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei regula o direito de realocação de não índios que ocupem de boa-fé terras que venham a ser consideradas tradicionalmente ocupadas por índios.

§ 1º Entende-se por ocupação de boa-fé aquela em que o não índio ignora o vício, ou o obstáculo que impedia a aquisição da área, presumindo-se como tal a posse fundada em justo título, ainda que posteriormente declarado nulo.

§ 2º 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.

CAPÍTULO II DO DIREITO DE REALOCAÇÃO DOS NÃO ÍNDIOS OCUPANTES DE TERRAS INDÍGENAS

Art. 2º O direito de realocação de não índios surge com a declaração da União no âmbito do procedimento administrativo de demarcação da terra indígena, em decorrência da ocupação de boa-fé.



§1º O direito expresso no caput poderá decorrer de quaisquer atos do Estado, em qualquer nível federativo, que alienaram, concederam, ou, por qualquer forma, autorizaram a posse de particulares sobre terras que posteriormente vieram a ser reconhecidas, total ou parcialmente, como indígenas.

§2º É vedada a conversão do direito de realocação em indenização ou qualquer espécie de prestação pecuniária.

Art. 3º Os não índios de boa-fé, com a efetiva transferência da posse que tenham sobre a terra indígena, serão contemplados com título de realocação, mediante o qual seu titular poderá pleitear a propriedade de terras públicas, localizadas no território nacional, de mesma extensão da que detinham anteriormente na área indígena desocupada, observadas as condições disciplinadas nesta Lei.

Art. 4º Ao destinatário final do título de realocação caberá a escolha da terra pública sobre a qual exercerá o direito de realocação, o que deverá ser feito em até 15 (quinze) anos da publicação do decreto de homologação da terra indígena pelo Presidente da República e do respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca local e na Secretaria de Patrimônio da União/SPU, extinguindo-se o direito não exercido nesse lapso, salvo decisão expressa em contrário.

§ 1º A escolha deverá recair sobre área de terras com pelo menos uma das seguintes características:

I - terras discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União, mas não destinadas a nenhuma finalidade e sem ocupação de qualquer outra pessoa, à exceção do próprio titular do direito de realocação;

II - terras devolutas da União em que não haja nenhuma ocupação particular nem destinação pública; ou

III - terras devolutas de Estados, desde que haja instrumento jurídico estadual autorizativo da efetivação do direito previsto nesta Lei.

§ 2º Não poderão ser escolhidas áreas localizadas em perímetro urbano nem terras públicas afetadas a finalidades sociais ou ambientais, tais como:

I - unidades de conservação e florestas públicas;



- II - terras com interesse minerário atestado pelo órgão competente;
- III - terras com possível interesse de povos tradicionais, quilombolas e indígenas, ainda que em processo de estudo e reconhecimento;
- IV - áreas reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;
- V - as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, na forma do §5º do art. 225, da Constituição Federal;
- VI - terras definidas como espaços territoriais especialmente protegidos;
- VII - terras que contenham acessões ou benfeitorias federais;
- VIII - terras destinadas a outras finalidades públicas incompatíveis com a ocupação por particulares.

§ 3º A realocação em terras localizadas na faixa de fronteira será realizada mediante a aprovação do Conselho de Defesa Nacional, observado o art. 91, §1º, III, da Constituição Federal.

Art. 5º A concessão pela União da propriedade sobre a terra pública escolhida observará o limite de 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), acima do qual dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

CAPÍTULO III

DA EXPEDIÇÃO DO TÍTULO DE REALOCAÇÃO

Art. 6º Para a expedição do título de realocação mencionado no art. 3º, o órgão fundiário federal deverá verificar a origem do título da área havida pelo não índio ocupante de boa-fé, bem como o destaque do patrimônio público federal ou estadual.

Parágrafo único. Não constituirá óbice à realocação a origem do título do não índio em alienação ou concessão de terras devolutas pelos Estados em faixa de fronteira.



Art. 7º O título de realocação terá a forma de escritura pública, assinada pelo órgão competente pela demarcação da terra indígena, pelo órgão fundiário federal e pelo não índio beneficiado.

§ 1º A escritura pública do título de realocação, além dos requisitos gerais pertinentes a todas escrituras públicas, deverá conter:

I - a expressa referência a “título de realocação de não índio em terras públicas”;

II - a extensão e o valor equivalente ao das terras que o não índio detinha anteriormente na área indígena por ele desocupada;

III - a concordância do não índio beneficiado com o valor atribuído ao imóvel, com a renúncia a qualquer questionamento administrativo ou judicial sobre esse tema;

IV - o reconhecimento expresso do não índio de que a área por ele havida é terra tradicionalmente ocupada por índios, renunciando a qualquer questionamento futuro sobre isso e com a declaração de desistência de eventuais ações e impugnações administrativas em trâmite;

V - a obrigação de o Poder Público conceder a propriedade de terra pública da escolha do seu titular, respeitadas as condições desta Lei, com a expressa vedação à conversão do direito de realocação em indenização ou qualquer espécie de prestação pecuniária.

§ 2º A escritura pública, uma vez registrada no Cartório de Registro de Imóveis, será registrada em sistema do órgão fundiário federal, que manterá arquivo eletrônico de todas os títulos de realocação emitidos na forma da presente Lei.

§ 3º O título de realocação poderá ser emitido até o registro da área demarcada no cartório de registros imobiliários.

Art. 8º O título de realocação poderá ser transferido a terceiros, parcial ou totalmente, mediante emissão de nova escritura pública, devendo o inteiro teor da escritura pública do título transferido constar da nova escritura.

§ 1º A escritura pública de transferência deverá ser assinada pelo não índio beneficiado, pelo terceiro adquirente e pelo órgão fundiário federal, o qual fará constar a transferência do sistema de controle dos títulos de realocação.



§ 2º O órgão fundiário federal, em consulta ao sistema mencionado no parágrafo anterior, deverá fornecer certidão da possibilidade de transferência, a qual deverá constar expressamente da escritura do ato.

§ 3º O título de realocação também poderá ser transferido a ocupantes de terras públicas que cumpram os requisitos legais para a regularização fundiária de suas posses disciplinados na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, à exceção do disposto nos art. 11, § 1º do art. 12, e parágrafo único do art. 38, ante a não onerosidade da realocação de não índios ocupantes de terras tradicionalmente ocupadas por índios.

Art. 9º O título de realocação é transmissível causa mortis ou pela sucessão no caso de titular pessoa jurídica.

CAPÍTULO IV DO CUMPRIMENTO DA REALOCAÇÃO

Art. 10. Escolhida a área pelo titular do direito de realocação ou pelo órgão fundiário federal e cumpridos os requisitos do art. 4º, o Poder Público abrirá procedimento para homologação da escolha e declarado o cumprimento de todas as condições desta Lei.

§ 1º Na instauração do processo administrativo, poderá ser autorizada a imissão na posse do imóvel sobre a área provisoriamente definida pelo titular, bem como poderá ser averbada essa instauração na matrícula do imóvel escolhido, se existente.

§ 2º Cumpridos os requisitos legais, a escolha será homologada e o título de propriedade será concedido sobre área de extensão ao exposto no título de realocação.

§ 3º O título de propriedade será devidamente registrado no cartório de registro imobiliário competente.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 11. A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:



“Art 19.....
 §3º. No procedimento administrativo de demarcação será feito o levantamento de todos os ocupantes não índios, em que se classificará cada ocupação como de boa ou má-fé e delimitar-se-á a área de cada ocupação”.

Art. 12. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 167.....
 I -

 .
 45. da aquisição pelo exercício do direito de realocação de não índio.
 II -

 .
 33. do início do procedimento administrativo de escolha do imóvel para exercício do direito de realocação de não índio.”
 “Art. 246.....

 .
 § 3º Constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro de Imóveis a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância com referência expressa ao direito de realocação previsto na presente Lei.

Art. 13. A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei, à exceção do disposto nos arts. 11; 12, § 1º; e parágrafo único do art. 38, à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas rurais da União e do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de colonizações oficiais, e nas áreas urbanas do Incra.”(NR)

Art. 14. A Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 2º.....

 .
 § 2º Os interessados em obter a ratificação de que trata o caput deverão requerer a certificação e a atualização de que tratam



os incisos I e II do caput no prazo de dez anos a partir de 23 de outubro de 2015.

.....
 .
 § 6º Serão considerados para a ratificação dos registros imobiliários referentes a imóveis localizados na faixa de fronteira os limites constitucionais e condições vigentes à época da titulação originária.” (NR)

“Art. 4º-A. Não se aplicam as exigências desta Lei para os títulos outorgados pelos Estados em áreas que venham a ser reconhecidas como terras indígenas e a ausência de ratificação não constituirá óbice aos direitos previstos na Lei nº [da presente Lei].”

Art. 15. Nas demarcações em curso, cujo decreto homologatório não tenha sido registrado em Cartório de Registro de Imóveis, o órgão competente deverá no prazo de 90 (noventa) dias da publicação desta Lei emitir o ato declaratório de que trata o art. 2º.

Art. 16. Revoga-se o § 7º do art. 2º da Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015.

Art. 17. Esta Lei entrará em vigor dentro de 90 (noventa) dias da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O conflito fundiário entre indígenas e proprietários rurais é um dos mais difíceis e, ao mesmo tempo, urgentes desafios da sociedade brasileira, seja por lidar com importante setor da economia nacional, seja porque lida com a não menos importante dívida histórica oriunda de um processo de colonização que dizimou os povos originários das Américas, no território que viria a ser chamado de Brasil.

De um lado do conflito há os proprietários rurais que, muitas vezes, estão há décadas e por gerações em suas áreas, em muitos casos em função da atuação do próprio Estado, que em diversas situações atuou positivamente na concessão de títulos e no incentivo econômico à ocupação de terras, como maneira de alcançar o desenvolvimento econômico e social, ou mesmo por uma questão de segurança nacional e expansão territorial.



Esses proprietários contribuem há anos com a economia nacional, com o produto interno bruto, com o desenvolvimento tecnológico por meio de atividades agropecuárias, muitas vezes iniciadas em ambientes inóspitos e até então inexplorados economicamente. Tais produtores, que atuaram com autorização estatal, veem-se agora na iminência de terem seu trabalho e patrimônio subtraído, em decorrência do reconhecimento de direitos originários dos indígenas sobre a região de seus imóveis.

Do outro lado, porém, há os habitantes originários do continente sul-americano, que viviam aqui prosperamente muito antes de todos, e que sofreram um processo histórico de dizimação, escravização e etnocídio, com um persistente viés, presente até os dias de hoje, de que se trataria de povos primitivos, “sem alma”, que não fariam jus às riquezas a que tinham acesso, por não contribuírem com a sociedade colonizadora como esta julgava que deveria ser sua contribuição.

Esse povo originário, hoje em dia em número muito reduzido, lutou por séculos para ver seus direitos reconhecidos e sua voz ouvida perante a sociedade “não indígena” e, finalmente, obtiveram reconhecimento, no Brasil, com a Constituição de 1988 (CF/88), que assegurou de forma ampla sua “organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231, caput).

O reconhecimento desse direito constitucional, no entanto, no momento de sua implementação fática, tem enfrentado significativa resistência, eis que envolve o enfrentamento de outros direitos constitucionais não menos importantes como o direito à propriedade e à sua função social (art. 5º, XXII e XXIII).

Um dos maiores óbices jurídicos para a permanência desse conflito fundiário e a manutenção de um impasse sobre inúmeros casos que demandam solução imediata é a disposição do §6º do art. 231, pela qual “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”.

Consoante esse dispositivo constitucional, então, a ocupação, a posse e o domínio sobre as terras tradicionalmente ocupadas por índios são nulos e extintos, não gerando isso qualquer direito a indenização ou ações contra a União, salvo quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. O dispositivo demanda até hoje regulamentação, eis que delega ao legislador a definição de diversos pontos: por lei complementar, deve ser definido o relevante interesse público da União que poderá autorizar os efeitos jurídicos de atos e de exploração sobre as terras indígenas; e por lei ordinária, deve ser definida a forma da indenização das benfeitorias derivadas de ocupação de boa-fé.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), é firme o entendimento sobre o não cabimento de qualquer indenização pelas terras consideradas indígenas (ACO 362, Pleno, julgado em 16/08/2017; RMS 29193 AgR-ED, Segunda Turma, julgado em 16/12/2014; Pet 3388 ED, Pleno, julgado em 23/10/2013).

O chamado Estatuto do Índio, Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973, editado em período de regime de governo não democrático e sob a égide de outra Constituição e de vertente antropológica diferente da atualmente dominante, não regulamenta a contento essa norma constitucional, havendo sérios questionamentos sobre a recepção de referido Estatuto perante a Constituição de 1988.

Porém, não obstante a Constituição tenha estabelecido o prazo de cinco anos para conclusão de todas as demarcações de terras indígenas (art. 67, do ato de disposições constitucionais transitórias – ADCT), nenhuma Lei veio a ser editada após a Carta Cidadã.

Ordenamento jurídico pátrio, em patamar supralegal, mas infraconstitucional (consoante entendimento do STF, expresso no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343 e já reiterado diversas vezes), encontra-se o tratado internacional conhecido como Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais.

Esse tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de junho de 2002), ratificado pelo Governo brasileiro,



com depósito do instrumento de ratificação no dia 25 de julho de 2002 e promulgado na ordem interna brasileira pelo Decreto presidencial n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, ou seja, plenamente incorporado a nosso ordenamento jurídico sob a hierarquia de supralegalidade.

Essa Convenção 169 da OIT traz uma de suas partes (arts. 13 a 19) inteiramente dedicada ao tema “das terras”. Nesse ponto, verifica-se que o Estado brasileiro comprometeu-se internacionalmente a instituir procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos indígenas e tribais (art. 14, §3º, da Convenção 169). Como dito, porém, tais procedimentos legais não foram instituídos até a presente data, o que contribui com a perpetuação de uma situação de conflito, que, não bastasse sua gravidade, é violação à norma constitucional expressa, o art. 67 do ADCT.

Após a Constituição de 1988, o único diploma legal que tratou da matéria foi um Decreto presidencial. Trata-se do Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que regulamenta o processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por índios.

Esse Decreto, além de estabelecer regras procedimentais para a demarcação das terras indígenas, traz entre suas disposições o art. 4º, que, resgatando preceito do art. 3º, da Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981, regulamentou o direito de preferência no reassentamento de ocupantes não índios sobre terras indígenas. O art. 4º tem a seguinte redação: “Verificada a presença de ocupantes não índios na área sob demarcação, o órgão fundiário federal dará prioridade ao respectivo reassentamento, segundo o levantamento efetuado pelo grupo técnico, observada a legislação pertinente”.

Com esse dispositivo do Decreto n.º 1.775/1996, ficou clara a possibilidade jurídica de reassentamento dos ocupantes não índios, o que motivou, em diversas situações, a expedição de decretos de reassentamento, de modo a não prejudicar os ocupantes não índios. Essa medida merece ter o devido tratamento legal, pois é alternativa que permite a solução de conflitos, contornando a vedação constitucional à indenização pela nulidade e extinção de direitos relativos à ocupação, domínio e posse de terras indígenas (art. 231, §6º, da CF/88).



O presente projeto de lei tem por inspiração aquele instituto, com a finalidade de trazer uma proposta diferenciada de solução para esse grave problema. Isso é feito pela ampliação da ideia de “reassentamento” para uma espécie de realocação de quaisquer não índios que estejam a ocupar terras reconhecidas como indígenas.

Com a aprovação da presente proposta, a realocação dos não índios será concedida mediante um título pelo qual o titular poderá exercer o direito de receber terras públicas equivalentes àquelas que ocupava. Esse título deverá ser cumprido sem que a União tenha de indenizar os ocupantes, de forma que não viole o art. 231 da CF/88.

Com a segurança jurídica que essa lei proporcionará sobre esses títulos, estes poderão ser negociados e transferidos, pois terão valor econômico representativo o suficiente para que os ocupantes de terras indígenas sejam corretamente atendidos em seus pleitos, sem que, com isso, sejam onerados os cofres públicos.

Dessa forma, o Estado soluciona a questão com a simples disposição de seu patrimônio imobiliário disponível. Assim, com a aprovação dessa lei, pretende-se fornecer uma solução viável para esse que é um dos problemas mais complexos da realidade brasileira.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado NELSON BARBUDO

2020-11557

