



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.358-A, DE 2004 (Do Sr. Zequinha Marinho)

Altera o art. 19, § 1º da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 - Estatuto do Índio, submetendo ao Congresso Nacional a demarcação de terras indígenas; tendo parecer da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, pela rejeição (relator: DEP. LUIZ COUTO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIAÇÃO:

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

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Direitos Humanos e Minorias:

- parecer vencedor
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 19, §1º da Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973 – Estatuto do Índio, passa a vigorar com a seguinte redação.

“Art. 19

§ 1º. A demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras.
.....”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei tem como objetivo alterar a Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973 – Estatuto do Índio, para submeter ao referendo do Congresso Nacional a demarcação de terras indígenas.

A Constituição da República atribui à União, genericamente, a competência para demarcar terras indígenas (CF, art. 231, *caput*). O processo de demarcação é hoje regulado pelo Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996, com fundamento na supracitada lei. Nele, o órgão de proteção dos interesses indígenas tem papel predominante na definição das terras indígenas no Brasil. Entendemos que o tratamento dado pela legislação à questão indígena tem gerado indesejáveis distorções que merecem a mais imediata atenção desta Casa legislativa.

Estados e Municípios da região Norte têm sofrido consideráveis reduções em seus territórios com a demarcação de imensas áreas para constituir reservas indígenas, em prejuízo de sua sustentabilidade econômica e de seu desenvolvimento. Outrossim, a demarcação incide muitas vezes sobre áreas onde há núcleos urbanos consolidados e propriedades privadas regularmente tituladas, em grave prejuízo de situações constituídas de boa-fé, sob a chancela do poder público.

As repercussões de tais demarcações sobre o princípio federativo e a segurança jurídica das populações envolvidas não pode escapar ao exame do Congresso Nacional. Com efeito, nosso regime federativo dá aos Estados voz na formação da vontade nacional por meio do Senado Federal. É assente na doutrina, por outro lado, que o Estado de Direito traz implícito a noção de segurança jurídica – que impõe a estabilidade dos atos constitutivos de direito, bem como a fiabilidade e coerência da atuação do poder público. Tais princípios devem orientar também a demarcação de terras indígenas, sob pena de se violarem garantias constitucionais e o próprio espírito da Carta Política de 1988.

Nesse contexto, entendemos essencial dar ao Congresso Nacional participação no processo de demarcação de terras indígenas. Considerando a relevância da matéria, esperamos contar com o apoio de nossos nobres pares para a aprovação do projeto de lei que ora apresentamos a esta Casa.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 2004.

Deputado ZEQUINHA MARINHO

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....
**TÍTULO VIII
DA ORDEM SOCIAL**
.....

**CAPÍTULO VIII
DOS ÍNDIOS**

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.

§ 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.

§ 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.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 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 cessasse o risco.

§ 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 ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §§ 3º e 4º

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

.....

.....

LEI N° 6.001, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1973

Dispõe sobre o Estatuto do Índio.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

TÍTULO III DAS TERRAS DOS ÍNDIOS

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo.

§ 1º A demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras.

§ 2º Contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão de interdito possessório, facultado aos interessados contra ela recorrer à ação petitória ou à demarcatória.

Art. 20. Em caráter excepcional e por qualquer dos motivos adiante enumerados, poderá a União intervir, se não houver solução alternativa, em área indígena, determinada a providência por decreto do Presidente da República.

§ 1º A intervenção poderá ser decretada:

- a) para pôr termo à luta entre grupos tribais;
- b) para combater graves surtos epidêmicos, que possam acarretar o extermínio da comunidade indígena, ou qualquer mal que ponha em risco a integridade do silvícola ou do grupo tribal;
- c) por imposição da segurança nacional;
- d) para a realização de obras públicas que interessem ao desenvolvimento nacional;
- e) para reprimir a turbação ou esbulho em larga escala;
- f) para a exploração de riquezas do subsolo de relevante interesse para a segurança e o desenvolvimento nacional.

§ 2º A intervenção executar-se-á nas condições estipuladas no decreto e sempre por meios suasórios, dela podendo resultar, segundo a gravidade do fato, uma ou algumas das medidas seguintes:

- a) contenção de hostilidades, evitando-se o emprego de força contra os índios;
- b) deslocamento temporário de grupos tribais de uma para outra área;
- c) remoção de grupos tribais de uma para outra área.

§ 3º Somente caberá remoção de grupo tribal quando de todo impossível ou desaconselhável a sua permanência na área sob intervenção, destinando-se à comunidade indígena removida área equivalente à anterior, inclusive quanto às condições ecológicas.

§ 4º A comunidade indígena removida será integralmente resarcida dos prejuízos decorrentes da remoção.

§ 5º O ato de intervenção terá a assistência direta do órgão federal que exercita a tutela do índio.

DECRETO N° 1.775, DE 8 DE JANEIRO DE 1996

Dispõe sobre o Procedimento Administrativo de Demarcação das Terras Indígenas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, e tendo em vista o disposto no art. 231, ambos da Constituição, e no art. 2º, inciso IX da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973,

DECRETA:

Art. 1º As terras indígenas, de que tratam o art. 17, I, da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, e o art. 231 da Constituição, serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto.

Art. 2º A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação.

§ 1º O órgão federal de assistência ao índio designará grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do próprio quadro funcional, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação.

§ 2º O levantamento fundiário de que trata o parágrafo anterior, será realizado, quando necessário, conjuntamente com o órgão federal ou estadual específico, cujos técnicos serão designados no prazo de vinte dias contados da data do recebimento da solicitação do órgão federal de assistência ao índio.

§ 3º O grupo indígena envolvido, representado segundo suas formas próprias, participará do procedimento em todas as suas fases.

§ 4º O grupo técnico solicitará, quando for o caso, a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para embasar os estudos de que trata este artigo.

§ 5º No prazo de trinta dias contados da data da publicação do ato que constituir o grupo técnico, os órgãos públicos devem, no âmbito de suas competências, e às entidades civis é facultado, prestar-lhe informações sobre a área objeto da identificação.

§ 6º Concluídos os trabalhos de identificação e delimitação, o grupo técnico apresentará relatório circunstanciado ao órgão federal de assistência ao índio, caracterizando a terra indígena a ser demarcada.

§ 7º Aprovado o relatório pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, este fará publicar, no prazo de quinze dias contados da data que o receber, resumo do mesmo no

Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área, devendo a publicação ser afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel.

§ 8º Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior.

§ 9º Nos sessenta dias subsequentes ao encerramento do prazo de que trata o parágrafo anterior, o órgão federal de assistência ao índio encaminhará o respectivo procedimento ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas.

§ 10. Em até trinta dias após o recebimento do procedimento, o Ministro de Estado da Justiça decidirá:

I - declarando, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinando a sua demarcação;

II - prescrevendo todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de noventa dias;

III - desaprovando a identificação e retornando os autos ao órgão federal de assistência ao índio, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no § 1º do art.231 da Constituição e demais disposições pertinentes.

.....
.....

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

VOTO VENCEDOR

Em vista do que foi deliberado por este doto colegiado, em reunião plenária realizada no dia 15 de dezembro de 2004, prevaleceu o entendimento manifestado em nosso voto em separado.

Na oportunidade em que esta Comissão de Direitos Humanos e Minorias procede à apreciação do Projeto de Lei nº 3.358, de 2004, de autoria do nobre Deputado Zequinha Marinho, vemo-nos obrigados a discordar do voto apresentado pelo nobre relator da matéria, Deputado Mário Heringer, pelos motivos que se seguem.

A demarcação das terras indígenas está prevista nos arts. 231 e 232 da Constituição Federal, e o processo administrativo que a rege está regulamentado pelo Decreto nº 1.775, de 1996.

As normas de proteção às comunidades indígenas estão consubstanciadas na Constituição Federal, que reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Com fundamento nos mandamentos constitucionais, o processo administrativo de demarcação encontra-se, atualmente, regulamentado pelo decreto nº 1.775, de 1996.

Esse decreto presidencial estabelece as linhas gerais que norteiam os trabalhos de identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas. Quando uma determinada área indígena é identificada, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que é o órgão federal de assistência ao índio, designa grupo técnico especializado, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar os estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário, a fim de delimitá-la. O levantamento fundiário é realizado conjuntamente com o órgão federal ou estadual específico, quando necessário. Terminadas as fases de identificação e delimitação, procede-se à demarcação, com o devido memorial descritivo e mapa da área, que irá à homologação pela via do decreto presidencial.

O citado decreto 1.775, de 1996, prevê, também, o contraditório no processo de demarcação, estabelecendo que, desde o início dos trabalhos, podem os Estados, municípios e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou demonstrar vícios, totais ou parciais do relatório circunstaciado da demarcação.

Como se pode deduzir do exposto, o processo de demarcação das terras indígenas está consolidado em normas preestabelecidas, e, por se tratar de um processo administrativo, rege-se, igualmente, e por extensão, por todo o arcabouço jurídico consubstanciado nos princípios constitucionais da administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além do mais, a demarcação de terras indígenas, por se constituir em ato administrativo, submete-se ao controle do Poder Judiciário, a quem

compete julgá-la quanto à sua legalidade, preservando direitos individuais, quando reclamados. Submete-se, também, ao controle do Poder Legislativo, que, por ambas as Casas Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado, tem a prerrogativa de fiscalizar os atos do Poder Executivo, podendo, inclusive, sustá-los.

De fato, o poder fiscalizador do Congresso Nacional está previsto textualmente na Constituição Federal, no art. 49, incisos V e X, nos seguintes termos:

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

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta,”

Acrescente-se, por oportuno, que a ação fiscalizadora do Congresso Nacional não é uma faculdade acessória. Além de ser uma prerrogativa constitucional, trata-se de função essencial e fundamental, pois ao Poder Legislativo não compete apenas legislar mas, também, fiscalizar a Administração Pública, para que se assegure um governo probó e eficiente, e se possa informar à opinião pública sobre o cumprimento da lei.

Ademais, em que pese o decreto presidencial de homologação da demarcação de determinada terra indígena produzir o efeito de auto-executoriedade, pela presunção de legitimidade que lhe é peculiar, o processo administrativo de demarcação da terra indígena não se torna absolutamente intocável. A referida presunção de legitimidade não é absoluta, ela é, sim, relativa e está sujeita à prova em contrário. Assim, feita qualquer constatação de inconformidade do ato administrativo às regras previstas na legislação vigente, ou verificada a sua extração aos limites estabelecidos por lei, estabelecem-se os motivos legais que podem levar a invalidação do ato administrativo.

Assim, nosso entendimento é de que o ordenamento jurídico vigente, que rege especificamente a demarcação das terras indígenas, prescinde de

qualquer reparo ou alteração, visto que, pelo exposto, além de contemplar os direitos dos índios sobre suas terras, resguarda o direito do contraditório, no processo de demarcação, das demais partes interessadas. Além do mais, por ser um ato administrativo, submete-se, como tal, ao controle do Poder Judiciário e do Poder Legislativo.

Ainda, o Artigo 231 da Constituição Federal assegura à União a competência para realizar a demarcação das terras indígenas e a proteção destas, o que vem ocorrendo de forma transparente e segura, não se nos afigurando necessário, portanto, submeter à apreciação do Congresso Nacional a referida demarcação.

Neste sentido, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.358, de 2004.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2005.

Deputado Luiz Couto
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 3.358/2004, nos termos do Parecer Vencedor do Deputado Luiz Couto, contra o voto do Deputado Mário Heringer, que passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Mário Heringer - Presidente, Luiz Couto, Jairo Carneiro e Zelinda Novaes - Vice-Presidentes, Iriny Lopes, Leonardo Mattos, Luci Choinacki, Orlando Fantazzini, Thelma de Oliveira, Marcus Vicente, Maria do Rosário e Pastor Reinaldo.

Sala da Comissão, em 15 de dezembro de 2004.

Deputado MÁRIO HERINGER
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MÁRIO HERINGER

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei visa alterar o parágrafo 1º, do artigo 19, da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 - Estatuto do Índio, acrescentando a este que a homologação da demarcação de terras indígenas, pelo Presidente da República, deve ser referendada pelo Congresso Nacional.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

Este, o relatório.

II - VOTO

É notório o quanto a atividade de demarcação de terras indígenas é imperialmente exercida pela FUNAI e, como tal, tem trazido prejuízos ao desenvolvimento de vários Estados que se vêem subtraídos de extensas áreas que, até a demarcação, integravam seu acervo econômico. A preocupação com a forma como é realizada a demarcação de terras indígenas é, portanto, bastante pertinente.

Outro fator a ser considerado é a conveniência da legislação infraconstitucional seguir os mesmos princípios da Carta Magna, quais sejam, os que garantem ao Poder Legislativo poder fiscalizador sobre os atos do Executivo, como dispõe o art.49, incisos V e X, nos seguintes termos:

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

.....

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

.....

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;"

A ação fiscalizadora não é uma faculdade acessória do Congresso Nacional. Além de ser uma prerrogativa constitucional, trata-se de função essencial e fundamental, pois ao Poder Legislativo não compete apenas legislar

mas, também, fiscalizar a administração pública, para que se assegure um governo probo e eficiente, e se possa informar à opinião pública sobre o cumprimento da lei.

Assim sendo, o projeto de lei que ora analisamos propõe mais um mecanismo concreto de atuação do Poder Legislativo em sua função fiscalizadora, especificamente no âmbito da demarcação de terras indígenas, questão que vem gerando grandes polêmicas e tem dividido a opinião da população brasileira. Logo, nos parece bastante salutar que esta Casa, que é composta pelos representantes do povo brasileiro, o exemplo vivo da democracia nacional, chame para si essa responsabilidade.

Ademais, como bem salienta o nobre Deputado Zequinha Marinho, em sua justificação, o tratamento dado pela legislação à questão indígena tem gerado indesejáveis distorções, resultando em verdadeira afronta ao princípio federativo e à segurança jurídica. Não nos parece louvável que Estados sejam inviabilizados; que propriedades regularmente tituladas pelo poder público, estradas e outras benfeitorias públicas sejam, simplesmente, desconsideradas, ou ainda pior, consideradas irregulares, intrusões em área indígena.

O direito adquirido e a coisa julgada são garantias constitucionais que estão sendo freqüentemente violadas pela maneira abusiva como as demarcações vêm ocorrendo. A segurança jurídica de direitos licitamente constituídos, assim como a sustentabilidade dos entes federados onde essas reservas se localizam, são valores contemplados no texto constitucional e devem, portanto, ser tão respeitados quanto a tutela dos direitos indígenas.

Outrossim, a situação em que se encontra a região amazônica, local de maior ocorrência de terras indígenas, merece ser aqui considerada. Os Estados amazônicos estão sendo mutilados, Municípios inteiros são demarcados como terras indígenas, sendo suas sedes urbanas totalmente inutilizadas. Em uma região de extensas áreas despovoadas, muitas delas localizadas em faixa de fronteira, essa situação representa a abertura de nosso território para o narcotráfico, a guerrilha, o contrabando de nossos preciosos recursos genéticos e outras atividades ilegais.

Pelo exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.358, de 2004.

Sala da Comissão, em 26 de agosto de 2004.

Deputado Mário Heringer

FIM DO DOCUMENTO