

# 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

**Relator:** Deputado MOREIRA MENDES

### I – RELATÓRIO

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Lei Complementar nº 227, de 2012, de autoria do Deputado HOMERO PEREIRA, com o objetivo de regulamentar 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.

Em suma, a proposição considera como bens de relevante interesse público da União 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 5 de outubro de 1988.

Nas demarcações das terras indígenas, o possuidor de boa-fé será indenizado nos termos da Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

No art. 3º, a proposição prevê os critérios e as normas a serem observadas na demarcação das terras indígenas. No art. 4º, a proposição dispõe sobre a possibilidade de manifestação dos interessados nas

demarcações em curso. Caso a manifestação dos interessados verse sobre demarcação homologada, caberá ao Ministro da Justiça propor ao Presidente da República as providências cabíveis.

Na Justificação, o autor assinala que o conflito nos processos de demarcação das terras indígenas tem como origem os interesses antagônicos das partes envolvidas. Enquanto os *“índigenas lutam, de um lado, pela ampliação de suas reservas”*, os produtores rurais *“desejam, licitamente, manter a posse de suas propriedades produtivas, algumas adquiridas hereditariamente há quase cem anos, outras compradas legitimamente, tituladas e registradas legalmente.”*

*“Ao contrário do que se informa para a população através da imprensa, o conflito entre índios e produtores rurais não diz respeito a grandes proprietários, mas a pequenos produtores familiares e a pequenos municípios, os quais têm sua economia fundada, predominantemente, na atividade agropecuária.”*

Alega o autor que *“os conflitos existentes não interessam, nem à comunidade indígena e tão pouco aos produtores rurais”*. E justifica: *“Nesse contexto, com o objetivo de encontrar caminho pacífico para dirimir contenciosos oriundos do conflito no campo e resguardar os direitos constitucionais dos interessados, realizou-se audiência pública nessa casa, em 20 de novembro de 2012, com a participação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça Eduardo Cardoso e do Excelentíssimo Senhor Ministro da Advocacia Geral da União Luiz Inácio Adams.*

Finaliza afirmando que: *Durante os debates foi sugerida, pelos dois Ministros a elaboração de Projeto de Lei Complementar visando à regulamentação do § 6º do Artigo 231 da Constituição Federal, como instrumento de conciliação entre as partes envolvidas”*.

Por despacho da Mesa, o Projeto de Lei Complementar nº 227, de 2012, foi distribuído às Comissões de: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Direitos Humanos e Minorias e Constituição e Justiça e de Cidadania. Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário, com prioridade no regime de tramitação.

Este é o Relatório

## II - VOTO DO RELATOR

À Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR cumpre discutir e votar as proposições em razão da matéria de sua competência, nos termos estabelecidos pelo art. 32 – I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Inserem-se entre os campos temáticos desta Comissão: política agrícola, política e questões fundiárias, reforma agrária, justiça agrária, direito agrário, e, destacadamente, uso ou posse temporária da terra, contratos agrários, colonização oficial e particular, regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação, alienação e concessão de terras públicas.

De acordo com o art. 55, do Regimento, não cabe a nenhuma Comissão manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica, sob pena de se considerar como não escrito o parecer, ou parte dele, que infringir o disposto no mencionado artigo.

Destarte, a análise desta Comissão restringir-se-á, por assim determinar o Regimento Interno, ao mérito da proposição, no que tange aos aspectos da política agrícola e fundiária.

As sugestões apresentadas em audiência pública realizada nesta Casa, em 20 de novembro de 2012, pelo Ministro da Justiça, Eduardo Cardoso, e pelo Advogado Geral da União, corroboram a urgência e o mérito da matéria que ora se encontra sob a análise e discussão nesta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

De fato, por força constitucional, uma lei complementar deve dispor sobre a ressalva constitucional prevista no art. 231, § 6º, que isenta de nulidade e de extinção os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, assim como a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, desde que se configure o *“relevante interesse público da União”*. No entanto, passados mais de vinte anos, desde a sua promulgação, tal dispositivo ainda carece de regulamentação.

O Projeto de Lei Complementar nº 227, de 2012, tem a finalidade de suprir esta lacuna em nossa legislação fundiária. Por essa razão, prevê as hipóteses de relevante interesse público da União, nos casos em que especifica.

De fato, muitos conflitos rurais entre índios e não-índios poderiam ser evitados com a regulamentação definitiva do art. 231 da Constituição Federal.

Como bem enfatiza o autor da proposição, os conflitos fundiários nos processos de demarcação das terras indígenas não interessam nem às comunidades indígenas, nem aos produtores rurais.

Ademais, queremos enfatizar que não existem dúvidas quanto à existência de relevante interesse público da União nos atos de ocupação previstas no Projeto de Lei, mesmo porque elas se inserem nas premissas estabelecidas pela Política de Defesa Nacional, aprovada em 30 de junho de 2005, sob o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto nº 5.484/2005, onde se destaca, no inciso 4.4, o seguinte:

*“4.4 A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais.*

*A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia.”*

Sob o ponto de vista da doutrina jurídica, há de se salientar que o conceito de interesse público insere-se no contexto mais amplo da própria sociedade nacional. Ou seja, o interesse público se sobrepõe ao interesse particular, o que equivale a dizer que os interesses individuais, de grupos de pessoas e, no caso, de grupos étnicos, não se sobrepõem ao interesse do País.

É da lavra de Celso Antônio Bandeira de Mello (*in: Curso de Direito Administrativo*), o seguinte ensinamento: “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência.”

Ademais, entende-se por “relevante” tudo aquilo que se sobressai, que é de grande valor, conveniência ou interesse.

Daí se extrai a pertinência das questões relativas à soberania e à defesa nacional, considerando-se que os maiores interesses da União localizam-se na sobrevivência e na continuidade política do Estado brasileiro, de modo a permitir a sua livre busca do progresso e do desenvolvimento.

Entendemos, portanto, pelo exposto, que a vivificação se manifesta pela presença de núcleos populacionais, lugarejos, vilas, cidades, áreas agrícolas, estradas, instalações militares, obras de infra-estrutura dos setores de transporte, energia e comunicações, e, portanto, deve ser reconhecida, nos termos da proposição, como uma questão de relevante interesse público da União, sendo, portanto, meritória a presente proposição.

Por fim, acrescentamos mais uma hipótese de relevante interesse público da União, incluindo os atos que tenham por objeto a ocupação, domínio e posse das terras indígenas realizadas antes de 5 de outubro de 1988 - antes, portanto, da promulgação da Constituição Federal, desde que realizados mansa e pacificamente ou que resultem de alienação ou concessão de direito real de uso pelo Poder Público. Justifica-se tal inclusão pelo fato de que o direito visa à paz social. Assim, a construção do ordenamento jurídico a cargo do Poder Legislativo deve atender, também, aos princípios fundamentais e aos direitos e garantias individuais. Temos visto em vários Estados da Federação a inquietação social provocada pelas expropriações resultantes das demarcações das terras indígenas, sem a justa indenização das terras ocupadas.

A inclusão das outorgas de direitos para a exploração e aproveitamento de jazidas minerais e potenciais hidráulicos é justificada pela disposição do art. 176 da Constituição, segundo o qual essas atividades são desenvolvidas em condições específicas na faixa de fronteira ou terras indígenas.

É evidente que a regulamentação do texto constitucional por meio de lei complementar é uma incumbência exclusiva do Poder Legislativo. Portanto, o presente Projeto de Lei não tem como propósito criar obstáculos à demarcação das terras indígenas. Visa, tão somente, ao cumprimento de disposição constitucional.

No entanto, em que pesem os méritos da proposição, entendemos necessária a apresentação de substitutivo, a fim de aperfeiçoar a sua redação, e, ao mesmo tempo, 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.

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 227, de 2012, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

Deputado MOREIRA MENDES

Relator

# COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 227, DE 2012

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Para os fins a que se refere o parágrafo 6º do artigo 231 da Constituição Federal, reputam-se de relevante interesse público da União os seguintes atos e fatos:

- I - assentamentos rurais realizados pelo Poder Público, em programas de reforma agrária e colonização;
- II – a exploração e aproveitamento de jazidas minerais;
- III – o aproveitamento de potenciais hidráulicos;
- IV – 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;
- V – concessões e alienações de terras públicas localizadas na faixa de fronteiras;
- VI – as ocupações de terras públicas na faixa de fronteiras resultantes das formações de núcleos populacionais, vilarejos e agrupamentos urbanos;
- VII – Os campos de treinamento militar e as áreas destinadas às instalações policiais e militares, das forças armadas e de

outros órgãos de segurança;

VIII – os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere o caput do art. 231, anteriores a 5 de outubro de 1988, desde que realizados mansa e pacificamente, ou que resultem de alienação ou concessão de direito real de uso pelo Poder Público.

Art. 2º É livre o trânsito de veículos nas vias de comunicação e transporte terrestre e hidroviário que cortem terras indígenas, vedada a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza.

Art. 3º É livre o trânsito nas terras indígenas, vedado o impedimento à sua atuação:

I – das Forças Armadas;

II – da Polícia Federal;

III – dos membros do Poder Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios;

IV – dos servidores de órgãos governamentais vinculados à saúde e educação dos indígenas.

Art. 4º O usufruto das terras indígenas não se sobrepõe aos interesses estabelecidos pela Política de Defesa Nacional.

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

Sala das Sessões, em            de            de 2013.

Deputado MOREIRA MENDES  
Relator