

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

EEAC1B2557

EEAC1B2557

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

EEAC1B2557

EEAC1B2557

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, Luiz Inácio Lucena Adams, 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.

EEAC1B2557

EEAC1B2557

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.

EEAC1B2557

EEAC1B2557

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.

De outro lado, não há como se buscar a regulamentação de temas relativos ao art. 231 da Constituição Federal sem considerar as premissas e princípios fundamentais estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da PET nº 3.388 (caso da Raposa Serra do Sol), ocorrido em 19.03.2009.

De fato, além da fixação no julgamento da Corte das chamadas “salvaguardas institucionais” que instituem o regime jurídico das terras indígenas no país, também o Tribunal assentou, em definitivo, a “teoria do fato indígena” como aquela que perpassa todo o texto constitucional e que orientou os constituintes de 1987/1988.

Nosso entendimento sobre esta questão tem como fundamento a manifestação do Ministro Carlos Alberto Direito que estabeleceu o voto condutor da decisão do STF, cujos tópicos que consideramos mais relevantes passamos a transcrever:

“.....

Proponho, por isso, que se adote como critério constitucional não a teoria do indigenato, mas, sim, a do fato indígena.

A aferição do fato indígena em 5 de outubro de 1988 envolve uma escolha que prestigia a segurança jurídica e se esquivava das dificuldades práticas de uma investigação imemorial da ocupação indígena.

EEAC1B2557

EEAC1B2557

.....

Assim, é a ciência que oferece os meios de identificação do âmbito da presença indígena ou, em outras palavras, do fato indígena.

É esse fato qualificado que o procedimento de identificação e demarcação deve ter por objeto. Tal procedimento deve se tornar uma atividade orientada pelos elementos que tipificam a presença indígena e definem seu âmbito. A identificação do fato indígena, que por um lado dispensa considerações sobre a ocupação imemorial, por outro exige comprovação e demonstração, ou seja, presença na data da promulgação da Constituição de 1988 dos índios nas terras em questão, uma presença constante e persistente.

.....” (fls. 381 e 383 do acórdão. DJ 25.09.2009)

Em superação à “teoria do indigenato”, a “teoria do fato indígena” estabelece que a política de reconhecimento de terras indígenas deve se pautar na posse de terras havidas em 5 de outubro de 1988. Se o retrato fundiário do país mostra aldeamentos ou população indígena em determinada área na data de promulgação da Constituição, essa terra deve ser demarcada como terra indígena e qualquer ocupação nessas áreas de população não-indígena após essa data é considerada esbulho e nulos são os atos formais que tentem regularizá-la.

A “teoria do indigenato” levaria ao abuso no reconhecimento dessas terras, à violação de direitos fundamentais previstos na Constituição e ao império do casuísmo e subjetivismo, uma vez que remeteria a frágeis estudos de ocupação indígena supostamente ocorrida há séculos e, portanto, sem base sólida ou consistente.

Na linha, portanto, do que estabelecido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, o texto do substitutivo que ora se apresenta compatibiliza expressamente essa perspectiva com a melhor interpretação do

art. 231, § 6º, da Constituição ao identificar como de “relevante interesse público da União”, “os atos que tenham por objeto a legítima ocupação, domínio e posse de terras privadas em 5 de outubro de 1988”.

Ademais, não se pode excluir do âmbito normativo da expressão “relevante interesse público da União” a garantia da segurança jurídica aos proprietários rurais que, na boa-fé, as adquiriram para o exercício lícito da atividade rural. A extinção dessas propriedade nas demarcações das terras indígenas não servem a preservação da paz social, objetivo primordial da Constituição Federal.

Além dessas terras, por exigência da interpretação sistemática e do princípio da unidade da Constituição, deve-se reconhecer também como de “relevante interesse público da União” “os atos que envolvam terras públicas ou recursos pertencentes à União” e que tenham por objeto as hipóteses indicadas.

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.

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.

EEAC1B2557

EEAC1B2557

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

2013_2388

EEAC1B2557
EEAC1B2557

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

EEAC1B2557

EEAC1B2557

outros órgãos de segurança;

VIII – os atos que tenham por objeto a legítima ocupação, domínio e posse de terras privadas em 5 de outubro de 1988.

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