



SENADO FEDERAL
Senador Mecias de Jesus

PARECER N° , DE 2019

SF/19458.61224-90

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2016, do Senador Paulo Paim e outros, que *possibilita a indenização dos detentores de títulos de domínio regularmente expedidos pelo Poder Público incidentes sobre terras indígenas e de remanescentes de quilombos.*

Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 12, de 2016, da qual o primeiro signatário é o Senador Paulo Paim, que tem por finalidade possibilitar o pagamento de indenização aos detentores de títulos de domínio regularmente expedidos pelo poder público incidentes sobre terras indígenas e de remanescentes de quilombos, cujos títulos de domínio tenham sido outorgados a partir de 5 de outubro de 2013. Nos termos propostos, a indenização será paga previamente, em dinheiro ou em Títulos da Dívida Agrária, abrangendo o valor da terra nua e de benfeitorias necessárias e úteis, desde que a posse não seja injusta ou de má-fé. Se aprovada, a emenda entra em vigor na data de sua publicação.

A justificação da PEC nº 12, de 2016, remete à PEC nº 71, de 2011, já aprovada pelo Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados, que previa a aplicação dessa solução somente aos conflitos envolvendo terras indígenas, com fundamento na responsabilidade civil do Estado. O escopo, portanto, da PEC nº 12, de 2016, é incluir os remanescentes de quilombos na fórmula prevista na PEC nº 71, de 2011, pois os quilombolas também seriam, em sentido amplo, povos indígenas do Brasil.

A PEC nº 12, de 2016, foi distribuída a esta CCJ. Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

O art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) fixa a competência da CCJ para emitir parecer sobre a admissibilidade e o mérito das propostas de emenda à Constituição.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2016, preenche o requisito do art. 60, inciso I, da Constituição da República, sendo assinada por mais de um terço dos membros da Casa.

Ademais, a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa e tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, nos termos do art. 60, inciso I e §§ 1º, 4º e 5º, da Constituição, e dos arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do RISF. Também, não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, em razão de a proposta não visar à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

Com relação à constitucionalidade da matéria, é importante mencionar que os títulos dominiais em questão foram lavrados pelo poder público em favor de particulares e gozavam de presunção de legalidade e legitimidade. Ao declarar esses títulos nulos, sem indenizar seus detentores, o Estado Brasileiro promove uma fraude, pois não honra a posse civil e a propriedade que reconheceria, provocando intensa insegurança jurídica. A proposição não pretende opor esses títulos à posse indígena, e não fere direito algum dos indígenas.

O que é certo é que os particulares que se estabeleceram nessas terras tiveram o amparo legal e material do Estado brasileiro, que promovia vigorosamente a colonização e expedia títulos para esse fim. Revertido esse processo histórico, não é justo que esses particulares arquem sozinhos com o ônus da mudança de perspectiva sobre as terras indígenas. O poder público



SF/19458.61224-90

não pode simplesmente retirar o amparo jurídico a essas pessoas, no que equivale a um calote, ou estelionato, sem as indenizar pela posse em boa-fé. O Estado patrocinou a situação de direito e de fato que resultou no conflito fundiário entre colonos e índios, e a todos os envolvidos deve reparação. É, portanto, justa a indenização, até porque falamos, em muitos casos, de pequenos agricultores e famílias que estão há gerações nessas terras, onde cresceram e, não raro, enterraram seus antepassados.

É injusto que essas pessoas paguem, sozinhas, o preço dessas mudanças históricas, sendo que nada fizeram sem o amparo estatal, dentro da lei então vigente.

Contra a proposição, é de se cogitar o argumento formal de que a nulidade e a extinção dos títulos dominiais não podem gerar efeitos indenizatórios. Isso, porém, é desmentido pelo próprio § 6º do art. 231, que prevê a indenização pelas benfeitorias derivadas da ocupação em boa-fé. Ou seja, o fundamento jurídico para indenizar a posse da terra em boa-fé é o mesmo que a Constituição admite para as benfeitorias, e não deve ser mitigado pela leitura seletiva do comando constitucional. Isso reforça o argumento de que não houve reconhecimento de nulidade, mas, sim, anulação irretroativa dos títulos em questão, a partir de 5 de outubro de 1988, quando a Constituição foi promulgada.

Vemos mérito na PEC nº 12, de 2016, por tratar-se, indiscutivelmente, de medida louvável, porquanto poderá promover uma drástica diminuição dos conflitos no campo, ao garantir tanto os direitos dos indígenas como os dos possuidores de títulos de domínio regularmente expedidos pelo poder público. Nesse sentido, o marco temporal proposto no projeto, que corresponde a vinte anos além do prazo quinquenal que a própria Constituição estabelece para demarcação, pelo poder público, das terras indígenas, é bastante defensável.

Pesava, ao longo desse moroso processo, elevada insegurança jurídica sobre a titularidade das terras reclamadas pelos indígenas e quilombolas, o que era um risco assumido pelas partes e pelo Estado, que não cumpria seu dever. Contudo, havendo apenas um estoque residual de terras indígenas por demarcar, não faz sentido perpetuar essa insegurança, sendo temerário admitir que o Estado tenha podido continuar, desde então, a outorgar títulos sobre áreas sabidamente disputadas. O critério traz um pouco de arbitrariedade, mas não vemos outra forma de fixar um marco que seja, ao mesmo tempo, objetivo e razoável.

SF/19458.61224-90

Além disso, convém salientar que o direito de propriedade e o ato jurídico perfeito são reconhecidos como direitos fundamentais na Constituição e considerados cláusulas pétreas, assim como o direito de ação.

Como se vê, o direito à indenização aos proprietários rurais pelo valor da terra nua e benfeitorias úteis e necessárias realizadas de boa-fé em terras declaradas como tradicionalmente pertencentes aos indígenas ou aos quilombolas, nos termos da Constituição de 1988, é medida da mais alta justiça, que concilia o direito dos indígenas com o dos proprietários rurais.

Vemos, não obstante, a necessidade de fixar no texto constitucional o direito dos beneficiários dessa indenização ao reassentamento, que deve ser proporcionado pela União, o que já é previsto, em caráter regulamentar, no Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Por pertinência, esse direito deve ser previsto na PEC ora examinada. Sem essa previsão, o reassentamento fica relegado a um papel acessório, tendendo a nunca ser realizado, o que contraria o cerne da proposição, que é fazer justiça tanto para os indígenas e quilombolas quanto para os que, em boa-fé, ocuparam suas terras e precisam ser removidos, sem que isso reflita um mero despejo.

Em acréscimo, é recomendável prever o direito de permanência nas terras ocupadas até que haja acordo sobre os termos e valores da indenização, pois, de outro modo, há o risco de remoção coercitiva com a mera promessa de uma indenização pífia.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2016, com a seguinte emenda:

EMENDA N° -CCJ

Acrescentem-se os seguintes §§ 3º e 4º ao art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2016:

“Art. 68.

SF/19458.61224-90

.....
§ 3º Ao direito à indenização de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo soma-se o direito ao reassentamento, a ser promovido pela União em caráter prioritário.

§ 4º Os detentores de títulos de domínio referidos no § 1º não serão obrigados a deixar as terras que ocupem, até que expressem concordância com os termos e valores da indenização prevista no § 2º.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19458.61224-90