



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 671, DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Emendas nºs 2 a 5, de Plenário, oferecidas à Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2011, primeiro signatário Senador Paulo Bauer e outros, que altera o § 6º do art. 231 da Constituição Federal e acrescenta art. 67-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para permitir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a terras declaradas como indígenas expedidos até o dia 5 de outubro de 1988.

Relator: Senador **BLAIRO MAGGI**

### I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 71, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador Paulo Bauer, se dispõe a alterar o § 6º do art. 231 da Constituição Federal (CF), além de acrescentar o art. 67-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), “para permitir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a terras declaradas como indígenas até o dia 5 de outubro de 1988”.

Merece registro o fato de que, ao ser examinados a admissibilidade e o mérito da PEC nº 71, de 2011, foi oferecida a Emenda nº 1 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), como conclusão do seu Parecer nº 39, de 2015, com relatório da lavra do saudoso Senador Luiz Henrique, contemplando substitutivo à matéria.

Depois disso, durante a discussão da matéria em primeiro turno, foram oferecidas as **Emendas nºs 2 a 5**, de Plenário, dentre as quais as Emendas nºs 2, 4 e 5, têm por primeiro signatário o Senador Humberto Costa, e a Emenda nº 3, a Senadora Simone Tebet.

A **Emenda nº 2** incide exclusivamente sobre o art. 67-A do ADCT. Na redação proposta para o seu *caput*, a indenização torna-se não uma obrigatoriedade da União, mas uma mera possibilidade da União ou dos Estados, na forma da lei, em prol dos detentores de título de domínio expedido pelo Poder Público adquiridos antes da promulgação da Constituição Federal, correspondendo tal indenização ao valor da terra nua e benfeitorias úteis e necessárias realizadas de boa-fé.

Além disso, nos termos do disposto no § 1º proposto para o mesmo artigo, fica estabelecido que a indenização da terra nua não será devida em relação ao título que originalmente derivou de posse injusta ou de má-fé, ao passo que no § 2º é feita a ressalva de que a indenização não se aplicará aos processos demarcatórios concluídos pelo Poder Executivo até o dia 5 de outubro de 2008, que, segundo explica a justificção da emenda, é a data que marca a passagem de vinte anos da promulgação da Constituição, restando, a partir daí, “pouquíssimas áreas ainda em processo de demarcação”.

A **Emenda nº 3** toma por base o substitutivo apresentado por intermédio da Emenda nº 1, propondo modificação apenas no § 2º da redação proposta para o art. 67-A do ADCT. Sua finalidade é a de assegurar que as indenizações previstas no *caput* desse mesmo artigo sejam prévias, em dinheiro e justas.

A **Emenda nº 4** também toma por base o substitutivo apresentado por intermédio da Emenda nº 1. Primeiramente, propõe nova redação ao *caput* do art. 67-A do ADCT, restringindo o alcance dos beneficiários por indenizações, que, no substitutivo, seriam os “detentores de boa-fé de títulos de domínio, concessão de uso ou equivalente regularmente expedidos pelo Poder Público até 5 de outubro de 1988 relativos a áreas posteriormente declaradas tradicionalmente indígenas”, e que passariam a ser os “detentores de boa-fé de títulos de domínio ou concessão de uso regularmente expedidos pelo poder público até 5 de outubro de 1988 relativos a áreas já declaradas tradicionalmente indígenas e homologadas a partir de 1º de julho de 2015”.

Melhor dizendo e traçando um quadro mais abrangente, enquanto na redação original da PEC somente seriam indenizados os “possuidores de títulos de domínio” expedidos até 5 de outubro de 1988, pela Emenda nº 1 seriam indenizados não só os detentores desses títulos de domínio, como também os de títulos de concessão de uso ou equivalente, desde que, em qualquer caso, adquiridos de boa-fé e até 5 de outubro de

1988, em áreas de terras “posteriormente declaradas tradicionalmente indígenas”, ou seja, assim declaradas de 5 de outubro de 1988 em diante. Por sua vez, a Emenda nº 4 mantém o requisito boa-fé na aquisição do título, mas não prevê a indenização aos detentores de títulos “equivalentes” aos títulos de domínio ou concessão de uso”, ao tempo em que elimina a possibilidade de indenização a todos aqueles cuja homologação da declaração de suas terras como tradicionalmente indígenas tenha sido feita antes de 1º de julho de 2015.

Finalmente, a **Emenda nº 5** tem por foco tão somente a redação do art. 67-A do ADTC, assegurando, em seu *caput*, o direito à indenização àquele “que constar como proprietário de terra tradicionalmente ocupada pelos índios, em decorrência de título de domínio expedido pelo Poder Público” antes da promulgação da Constituição Federal. A redação proposta para o § 1º desse artigo estabelece como critério para o cálculo da indenização proposta no seu *caput* o valor da terra nua e das benfeitorias úteis e necessárias realizadas de boa-fé, ressalvando, o § 2º do mesmo artigo, que a indenização não se aplicará a “terras indígenas devidamente regularizadas” e a “títulos derivados de posse injusta ou de má-fé”.

## II – ANÁLISE

Nos termos do disposto no art. 359 do Regimento Interno desta Casa, cabe a esta Comissão, nesta oportunidade, se pronunciar a respeito das emendas oferecidas em Plenário durante a discussão da matéria, a fim de que a PEC nº 71, de 2011, e todas as emendas regularmente a ela apresentadas, estejam aptas a ser submetidas à votação em primeiro turno, na forma dos arts. 360 e 361 do mesmo Regimento Interno.

Inicialmente, consideramos relevante salientar que, se por um lado o constituinte considerou pertinente assegurar aos índios o reconhecimento das terras que tradicionalmente ocupam e 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”, na forma do disposto no § 1º do art. 231 da Constituição Federal, por outro lado, como imperativo voltado a alcançar a tão almejada pacificação social, para a qual a segurança jurídica é um dos seus requisitos essenciais, não se furtou de assinalar um marco temporal para a demarcação de tais áreas, ao estabelecer, no art. 67

do ADCT, um prazo peremptório de cinco anos, a partir da promulgação da Constituição Federal, para que a União concluísse essa tarefa.

Isso quer dizer, em outras palavras, que não se pode admitir que a sociedade brasileira carregue nas costas, indefinidamente, essa sombra da insegurança jurídica de tornar possível a demarcação de terras como tradicionalmente ocupadas pelos índios, em qualquer tempo, sob o argumento de que tal condição tenha ocorrido em 5 de outubro de 1988, ainda que constatada posteriormente. Para evitar tal inconveniente é que o constituinte firmou o prazo de cinco anos para que a União concluísse as demarcações de tais áreas, a partir da promulgação da Constituição.

No entanto, a realidade se impõe, pois, não tendo o Poder Público se desincumbido com êxito da tarefa demarcatória no quinquídio, teve que estendê-la por muitos outros anos.

Nesses termos, entendemos que, em 5 de outubro de 2013, passados vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal, deu-se tempo mais que suficiente para a conclusão dessas demarcações, motivo pelo qual, após esse prazo, as terras com homologações pendentes devem ser indenizadas, qualquer que seja a época da expedição de seus títulos de domínio, desde de que tais títulos tenham sido regularmente expedidos pelo Poder Público.

Isso porque, como bem assinalou o Senador Luiz Henrique em seu parecer, esses particulares adquirentes de tais títulos dominiais expedidos pelo Poder Público sempre gozaram da presunção de legalidade e legitimidade na sua condição de proprietários, de modo que, ao declarar seus títulos nulos, o Estado brasileiro não pode negar-lhes as devidas indenizações, sob pena de promover indisfarçável injustiça, deixando de honrar a posse civil e a propriedade que esse mesmo Estado reconheceu e que ele mesmo criara, provocando grave insegurança jurídica, ainda que seja legítima a prevalência da posse indígena.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela aprovação parcial das Emendas n°s 2, 3, 4 e 5, na forma do seguinte substitutivo:

## EMENDA Nº 6 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O § 6º do art. 231 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 231. ....

.....

§ 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 do direito a indenização ou a ações contra a União, salvo quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé e o valor da terra nua e as benfeitorias nas hipóteses ressalvadas expressamente nesta Constituição.

**Art. 2º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 67-A:

“Art. 67-A. A União responderá, nos termos da lei civil, pelos danos causados aos detentores de boa-fé de títulos de domínio regularmente expedidos pelo Poder Público relativos a áreas declaradas, a qualquer tempo, como tradicionalmente ocupadas pelos índios e homologadas a partir de 5 de outubro de 2013.

Parágrafo único. Serão indenizados previamente em dinheiro e de forma justa os danos decorrentes da responsabilidade a que se refere o *caput* deste artigo, cujos cálculos serão realizados com base no valor da terra nua e das benfeitorias necessárias e úteis realizadas, mas não serão reparados se a posse atual for injusta e de má-fé.

**Art. 3º** Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 2 de setembro de 2015.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador BLAIRO MAGGI, Relator



Senado Federal

**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 02/09/2015 às 10h - 23ª, Ordinária**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT, PP)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
JORGE VIANA	PRESENTE	1. WALTER PINHEIRO	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	PRESENTE	2. DELCÍDIO DO AMARAL	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	3. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE	4. ANGELA PORTELA	PRESENTE
HUMBERTO COSTA		5. ZEZE PERRELLA	
ACIR GURGACZ	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	PRESENTE	7. IVO CASSOL	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA		8. ANA AMÉLIA	PRESENTE

<b>Bloco da Maioria(PMDB, PSD)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
EUNÍCIO OLIVEIRA	PRESENTE	1. ROBERTO REQUIÃO	
EDISON LOBÃO	PRESENTE	2. OMAR AZIZ	
RICARDO FERRAÇO	PRESENTE	3. GARIBALDI ALVES FILHO	
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	4. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
SIMONE TEBET	PRESENTE	5. DÁRIO BERGER	
VALDIR RAUPP	PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS	
JADER BARBALHO	PRESENTE	7. SÉRGIO PETECÃO	
JOSÉ MARANHÃO	PRESENTE	8. RAIMUNDO LIRA	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
JOSÉ AGRIPINO	PRESENTE	1. ALOYSIO NUNES FERREIRA	PRESENTE
RONALDO CAIADO	PRESENTE	2. ALVARO DIAS	PRESENTE
AÉCIO NEVES	PRESENTE	3. ATAÍDES OLIVEIRA	
JOSÉ SERRA	PRESENTE	4. MARIA DO CARMO ALVES	
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	5. WILDER MORAIS	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, PSOL)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
ANTONIO CARLOS VALADARES	PRESENTE	1. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE
ROBERTO ROCHA	PRESENTE	2. MARTA SUPPLY	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE	3. JOSÉ MEDEIROS	PRESENTE



Senado Federal

**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 02/09/2015 às 10h - 23ª, Ordinária**

<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)</b>	
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>
EDUARDO AMORIM <b>PRESENTE</b>	1. FERNANDO COLLOR
MARCELO CRIVELLA	2. BLAIRO MAGGI <b>PRESENTE</b>
MAGNO MALTA <b>PRESENTE</b>	3. ELMANO FÉRRER