

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL Nº 0.062 16 JUN 1980

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

*Aprova, condicionando
a execução das medidas à prévia
destinação de recursos.
em 6/8/80
João Bignotto*

Temos a honra de submeter à aprovação de Vossa Excelência a presente Exposição de Motivos que, baseada em estudos elaborados na Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e no Ministério do Interior, com a participação de representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Banco do Brasil S.A. e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), visa estabelecer uma sistemática capaz de melhor operacionalizar e agilizar a análise de glebas destinadas a grupos indígenas, bem como o tratamento a ser dado aos civilizados que, por qualquer motivo, habitem ou explorem economicamente aquelas áreas.

I - INTRODUÇÃO

Os estudos efetivados sobre a definição e/ou redefinição de áreas indígenas demonstraram a imperiosa necessidade da adoção de normas, que disciplinem os trabalhos a serem desenvolvidos e levem em consideração os vários interesses a respeito do assunto.

[Handwritten signature]

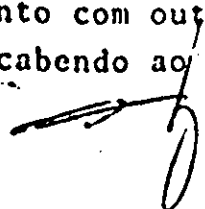
A atuação de diferentes Ministérios e órgãos setoriais implicou na necessidade de uma coordenação de alto nível, tendo sido instituído, em vista disso, Grupo de Trabalho Interministerial, pela Portaria MINTER nº 025, de 1980, o qual, desde logo, reputou indispensável a normatização das ações dos diversos órgãos e entidades envolvidos na questão.

A sistemática ora proposta, objetivando vencer os conflitos e harmonizar interesses antagônicos, ocupa-se não apenas da presença indígena em determinada área, mas, igualmente, da situação dos civilizados que porventura nela estejam localizados, buscando, dessa maneira, conciliar as partes através de soluções exequíveis, do ponto de vista legal, social e econômico.

Nesse sentido, as ações relativas à definição e/ou redefinição de terras indígenas, na forma preconizada pela Lei nº 6.001, de 1973, deverão considerar sempre a situação atual e o consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação da área, o estágio de aculturamento e a condição sócio-econômica do Grupo Tribal, bem como a projeção de suas futuras necessidades, atendendo, ainda, para as medidas de proteção ambiental e a presença, ou não, de civilizados.

Essas ações, do ponto de vista jurídico, deverão arrimar-se, primordialmente, no texto constitucional, na mencionada Lei nº 6.001, de 1973, no Decreto nº 76.999, de 1976, e em outros instrumentos legais e regulamentares pertinentes.

No que concerne à execução, as ações serão desenvolvidas pela FUNAI, a qual, nos casos julgados convenientes, solicitará a participação de outras entidades públicas, vinculadas ou não ao Ministério do Interior, e de organizações privadas. Sempre que as ações devam ser desenvolvidas em conjunto com outras entidades, será instituído um Grupo de Trabalho, cabendo ao Mi



nistério do Interior, aprovados os estudos realizados por esse Grupo, encaminhar a Vossa Excelência projeto de decreto delimitando terras de ocupação dos silvícolas ou, se for o caso, indicando a área que deverá lhes ser reservada.

Ademais disso, sempre que se constate a presença de civilizados, seja em terras de ocupação imemorial dos silvícolas, seja em áreas que deverão ser destinadas à sua posse e ocupação, ou, ainda, naquelas de domínio pleno do índio ou comunidade indígena, os levantamentos necessários serão realizados, em conjunto, pelos Ministérios da Agricultura e do Interior, representados, respectivamente, pelo INCRA e pela FUNAI, não abstraído o concurso de outros órgãos, como por exemplo o Ministério das Minas e Energia, nos casos de garimpo ou outras atividades minerárias.

II - DEFINIÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

As terras indígenas, nos termos da Lei nº 6.001, de 1973, compreendem três espécies distintas: a) - as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas; b) - as áreas a eles reservadas pela União, para posse e ocupação; e c) - aquelas de domínio das comunidades tribais, havidas por qualquer das formas de aquisição da propriedade, na conformidade da legislação civil.

A perfeita identificação dessas três espécies de terras indígenas constitui fator essencial para a adoção de medidas de asseguramento e proteção das áreas de interesse dos silvícolas, conquanto - do enquadramento de cada situação concreta, em uma das três categorias referidas - diversas haverá de ser as providências e os tratamentos cabíveis, como igualmente diferentes serão as consequências jurídicas decorrentes.

A) - Terras ocupadas

Com efeito, na primeira espécie - terras ocupadas ou habitadas pelos índios - o direito dos silvícolas

las à posse permanente e ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e utilidades existentes na área tem sede constitucional (artigo 198), não prevalecendo, contra esse direito, quaisquer títulos ou situações constituídas. Ademais, essas áreas, enquanto habitadas pelo grupo indígena, constituem bens inalienáveis da União, independendo o direito dos silvícolas de demarcação ou quaisquer outros atos ou providências administrativas, se bem que seja de todo exigível suas demarcações, a fim de preservá-las contra invasões e melhor orientar as ações administrativas pertinentes. Finda a ocupação indígena, as terras reverterem ao domínio pleno da União, na condição de bens dominiais, desaparecendo a vedação constitucional quanto à alienação, a qual poderá operar-se na conformidade das leis que regem a espécie.

A par disso, nas terras de posse imemorial, são de nenhum efeito jurídico quaisquer títulos, posses, licenças de ocupação, aforamentos ou outros instrumentos dominiais incidentes nessas áreas, descabendo, aos que se encontrem em tais condições, ação judicial contra a União e a FUNAI, ou quaisquer indenizações, em decorrência da nulidade e da extinção das situações ilegitimamente constituídas.

Cumpre evidenciar, todavia, a possibilidade de, em casos excepcionalíssimos, virem a ser indenizadas benfeitorias necessárias e úteis, desde que satisfatoriamente comprovada a boa-fé do ocupante.

Por fim, nessas áreas, somente a União, em caráter excepcional, inexistindo soluções alternativas, poderá intervir, limitada, essa intervenção, aos casos taxativamente especificados pelo artigo 20, da Lei nº 6.001, de 1973.

B) - Terras reservadas

A segunda espécie - áreas reservadas - compreende as áreas de terras destinadas, pela União, em qualquer par

te do Território Nacional, à posse e ocupação pelos índios, com vistas a permitir-lhes condições de sobrevivência e de obtenção da própria subsistência. Essas terras constituem propriedade direta da União, cabendo aos indígenas a posse, o usufruto e a utilização exclusiva das riquezas naturais nelas existentes. Essas áreas, por definição legal, não se confundem com as terras de posse imemorial dos silvícolas (terras ocupadas ou habitadas). Tais glebas, em decorrência da eleição que venha a ser efetivada, podem vir a incidir sobre terras de domínio das pessoas jurídicas de direito público ou de propriedades de particulares e, em decorrência de tais possibilidades, variadas serão as providências a adotar.

C) - Terras de domínio das comunidades indígenas

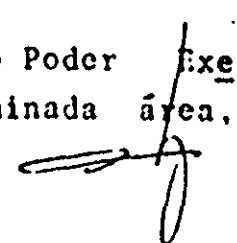
A terceira espécie - terras de domínio indígena - representa as áreas de domínio pleno dos grupos tribais ou do índio, isoladamente, adquiridas sob qualquer das formas admitidas pela legislação civil.

III - PROCEDIMENTOS PARA A DEFINIÇÃO E/OU REDEFINIÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS

Estabelecidas as diferenciações entre as três espécies de terras indígenas, e considerando que, em qualquer delas poderá ocorrer a presença de civilizados, seja pela titulação, invasão, ocupação, esbulho, demarcações equívocas ou outras formas de apossamento, sugerimos, com base nos estudos efetivados, a sistemática a seguir desenvolvida, com vistas a operacionalizar as providências que se façam necessárias à solução das situações decorrentes da presença de civilizados em terras indígenas.

1.- Terras ocupadas ou habitadas pelos índios

Declarada, através de ato do Poder Executivo, a posse imemorial dos silvícolas, sobre determinada área,

Exe
cutivo


os civilizados que porventura se encontrem nessas terras deverão ser removidos, não lhes assistindo direito a indenizações, salvo pelas benfeitorias (necessárias e úteis) que tenham efetivamente realizado, comprovada a ocupação de boa-fé. Outra forma de procedimento será em descumprimento de preceito constitucional.

Em seguida, deverá o Ministério do Interior, com a colaboração dos órgãos pertinentes (INCRA, SPU) providenciar, nos termos da Lei nº 6.739, de 1979, a declaração de inexistência e o cancelamento da matrícula e registro dos imóveis vinculados aos títulos que, incidentes em terras de posse imemorial dos índios, são nulos de pleno direito. Tal providência se impõe face à presunção estabelecida pelo artigo 859, do Código Civil, e pela Lei nº 6.015, de 1973, que dispõe sobre os Registros Públicos.

Cumprir observar, ainda, que a declaração de posse imemorial dos silvícolas sobre determinada área deverá ser precedida de cuidadosos estudos, pela FUNAI, tendo em vista as consequências que essa declaração acarreta em relação aos civilizados acaso instalados nessas áreas.

Desses estudos deverá constar, obrigatoriamente, o levantamento da presença de civilizados na área.

De outra parte, torna-se oportuno evidenciar os problemas decorrentes da expedição de Certidões Negativas da presença indígena, em determinadas áreas, pela FUNAI, e, posteriormente, a mesma área a ser declarada de posse imemorial, com consideráveis prejuízos aos civilizados nela localizados, face ao que dispõe o artigo 198, da Constituição.

Assim, proibir-se-á a expedição de Certidões Negativas de presença indígena em áreas ainda não estudadas, ou seja, naquelas em que a FUNAI não haja definido a imemorialidade, ou não, da posse dos silvícolas.

2.- Áreas reservadas

A eleição de áreas para posse e usufruto dos indígenas, consoante assinalado, poderá recair sobre terras do domínio público ou de propriedade de particulares. Na última hipótese, impõe-se o procedimento expropriatório, face à garantia constitucional do direito de propriedade (artigo 153, § 22), cabendo ao desapropriado a indenização respectiva.

Em se tratando de áreas de domínio público, poderão ocorrer as seguintes situações:

- a) - área de domínio da União - em tal situação inexistiriam maiores dificuldades, efetivando-se a relocação dos civilizados, ocasionais ocupantes da área, com direito à indenização das benfeitorias (úteis e necessárias) realizadas, desde que comprovada a boa-fé dessa ocupação;
- b) - área de domínio do Estado-membro ou do Município - nesta hipótese poderão ser adotadas as seguintes providências: compra da área, doação pelo titular de direito de propriedade, ou, ainda, desapropriação, mediante autorização legislativa (v. artigo 2º, § 2º do Decreto-lei nº 3.365/41). Havendo ocupantes de boa-fé, impõe-se a indenização das benfeitorias (úteis e necessárias);
- c) - área de domínio de entidades da administração indireta (Federal, Estadual, Municipal).

Em tais casos, a doação deverá ser autorizada em lei formal, podendo, ainda, utilizar-se a compra e a desapropriação. Em qualquer das situações, cumpre indenizar os ocupantes de boa-fé, pelas benfeitorias úteis e necessárias.

3.- Áreas de domínio do indígena

Essas áreas são do domínio pleno do índio ou da comunidade indígena. A presença do civilizado configura esbulho ou turbação possessória, cabendo, sem prejuízo da aplicação do disposto nos artigos 34 e 38 da Lei nº 6.001/73, as medidas previstas no direito comum para proteção da propriedade.

Por fim, cumpre evidenciar que as áreas de terras ocupadas ou reservadas espontânea e definitivamente abandonadas por comunidade indígena ou grupo tribal não vêm a constituir, por esse fato, res nullius, conquanto, nos termos do artigo 21, da Lei nº 6.001/73, reverterão à posse e ao domínio pleno da União, devendo a FUNAI, em tais hipóteses, adotar as providências necessárias junto ao Serviço do Patrimônio da União (SPU).

IV - LEVANTAMENTO, DECRETAÇÃO E DEMARCAÇÃO DA ÁREA INDÍGENA

Em qualquer das três espécies de terras indígenas, o levantamento, a decretação e a demarcação obedecerão as disposições do Decreto nº 76.999, de 1976, e às normas preconizadas nesta Exposição de Motivos.

V - LEVANTAMENTO DA PRESENÇA DE CIVILIZADOS

Em uma área indígena, é possível encontrar-se as seguintes situações:

- a) - Títulos e registros
 - imóveis titulados por órgãos públicos.

através de títulos definitivos, contratos de alienação, cartas de aforamento, títulos de posse, contratos de promessas de compra e venda, etc., os quais, em sua maioria, contém condições resolutivas;

- Imóveis registrados, sem destaque do patrimônio público, gerando presunção dominial.

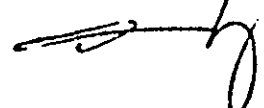
b) - Ocupações

- Imóveis com ocupações a justo título, geradas pela expedição de licenças e autorizações de ocupação, títulos provisórios, etc., outorgados por órgãos públicos;
- Imóveis com ocupação sem justo título, geradas por posse espontânea (posseiros).

Registre-se, ainda, a existência de arrendatários, parceiros, meeiros, além de áreas de vocação urbana, incidentes nas terras indígenas.

A retirada dessas pessoas, sem um esquema apropriado, vem gerando tensões sociais graves, contribuindo para o descrédito das ações governamentais.

Em se tratando de área de posse imemorial dos silvícolas, há que apurar-se a situação dos ocupantes, embora de nenhum efeito jurídico os títulos ou outras condições que porventura detenham. Igualmente inexistente será o direito a qualquer inde



nização, a não ser nos casos de comprovada boa-fé, quando se permitirá o ressarcimento das benfeitorias necessárias e úteis. O levantamento da situação do ocupante, em relação às terras em que este já localizado, constituirá fator essencial na determinação das ocupações de boa-fé.

Nos casos de áreas reservadas, os proprietários deverão ser desapropriados (artigo 153, § 22, da Constituição), e, com o pagamento da respectiva indenização ou depósito judicial, pela FUNAI, na competente ação expropriatória, nenhum outro encargo caberá à FUNAI ou à União.

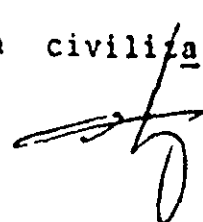
Ainda na hipótese de áreas reservadas, deverá ser implantado, em relação a ocupantes a justo título (posseiros, parceiros, meeiros e arrendatários), um sistema hábil que permita o deslocamento para outras áreas, possibilitando, a esses ocupantes, a continuação de suas atividades econômicas. Poderão eles ser relocados em projetos de colonização, de acordo com as instruções do INCRA.

Finalmente, cabe evidenciar que a análise da presença de civilizados em terras indígenas haverá de abranger judiciosa avaliação de suas situações e dos bens existentes, devendo adotar-se normas-padrões de ação para evitar condutas e procedimentos diversos, ou, ainda, casuísmos inexplicáveis.

Nesse sentido, a sistemática exposta abaixo poderá facilitar a execução da operação:

a) - Trabalhos preliminares

- 1) - Levantamento da presença civilizada;



2) - Cuidadosa avaliação dos bens exis
tentes, dividindo-os em:

- melhoramentos incorporados defi
nitivamente ao solo: culturas
permanentes, pastagens, forra
gens, pomares, etc.;

- benfeitorias: casas, cercas, re
presas, celeiros, campos de pou
so, etc.;

- bens móveis e semoventes: máqui
nas, animais, implementos, etc.;

- culturas periódicas.

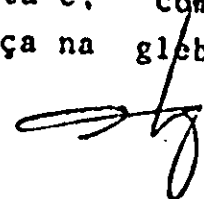
b) - Trabalhos consequentes:

- terra: destinada pela União, na forma
da legislação específica;

- indenização em moeda corrente: melho
ramentos incorporados definitivamente
ao solo e benfeitorias;

- bens móveis e semoventes: em princi
pio não serão indenizados, cabendo aos
seus proprietários retirá-los;

- culturas periódicas: não serão indeni
zadas, assegurando-se ao proprietário
das lavouras a sua colheita e, como
decorrência, a sua presença na gleba
até então.



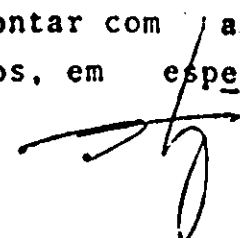
c) - Trabalhos finais

- Desocupação da gleba;
- Relocação dos civilizados

VI - RELOCAÇÃO DOS CIVILIZADOS

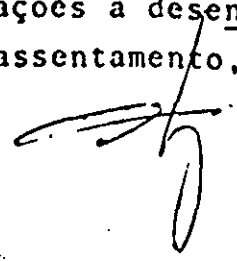
A parte crucial do problema envolve a definição da área para onde serão removidos os ocupantes, não proprietários, que assim o desejarem, o preparo da gleba, o transporte, o apoio inicial a ser prestado, a titulação e a assistência financeira. Cabe ressaltar, de outra parte, que aos proprietários indenizados, na forma prevista nesta Exposição de Motivos, não assistirá direito à relocação, descabendo, igualmente, qualquer outro encargo à União, à FUNAI ou ao INCRA. A ação, por envolver, principalmente, áreas de competência dos Ministérios da Agricultura, do Interior, da Fazenda e da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, deverá ser conduzida por Grupo de Trabalho Interministerial, integrado por representantes que tenham acesso pleno aos dirigentes dos órgãos e entidades interessados.

Para melhor identificar a atuação dos órgãos e entidades, cada tópico é, a seguir, analisado separadamente, apesar de constituírem um todo, a nível operacional.

- a) - Indicação de áreas — ao INCRA compete indicar as áreas destinadas à relocação e o processo mais indicado para sua efetivação. Caso necessário, providenciará a montagem de um projeto de colonização e a implantação da infra-estrutura necessária. Neste último aspecto, e em outros pertinentes, poderá contar com a colaboração de outros órgãos, em espe
- 

cial os de desenvolvimento regional. O projeto de colonização poderá ser administrado diretamente pelo INCRA, a exemplo dos Projetos Integrados de Colonização (PIC) e Projetos de Assentamento Dirigido (PAD), ou ser atribuído à iniciativa privada, por meio de cooperativa agrícola ou empresa de colonização.

- b) - Transporte — o transporte dos ocupantes (não proprietários), para a área selecionada, será planejado e executado pelo administrador do projeto, após a avaliação dos meios disponíveis, sua adequação e o dispêndio necessário. Em casos excepcionais, quando for necessário transporte aéreo, deverá ser considerada a participação da Força Aérea. As despesas decorrentes serão debitadas aos beneficiários.
- c) - Apoio financeiro — o apoio financeiro, para o assentamento, será prestado pelo Banco do Brasil S.A., compreendendo os investimentos e os gastos de custeio. Os empréstimos já em curso no Banco do Brasil S.A. — de responsabilidade dos ocupantes em processo de relocação e relativos a financiamentos fundiários, de inversões fixas e outros nas áreas de origem — serão passíveis de composição com novo esquema de pagamento, segundo a rentabilidade das explorações a desenvolver nos imóveis de reassentamento.



deduzidas as eventuais indenizações em moeda corrente relativas a melhoramentos ou benfeitorias financiadas, as quais serão integralmente recolhidas pela FUNAI ao Banco do Brasil S.A., para amortização da dívida de cada colono. O ajuste compositório ficará a cargo do Banco do Brasil S.A.

- d) - Titulação fundiária - de posse dos levantamentos dos civilizados a remover e preparadas as áreas para assentamento, o INCRA procederá à titulação fundiária, de modo que, ainda na área de origem, o beneficiado saiba qual seu destino. Isto facilitará o rápido trâmite dos financiamentos a obter junto aos órgãos de crédito e, sobretudo, o reassentamento.
- e) - Início do processo - ao MINTER, através da FUNAI, competirá os trabalhos da fase inicial do processo, ou sejam: reavaliação das áreas indígenas, cadastramento, demarcação e indenização de benfeitorias úteis e necessárias, quando for o caso.

VII - RECURSOS

Considerando as peculiaridades e o caráter, em alguns casos, emergencial de demarcação de áreas indígenas, muitas vezes, os recursos globais, necessários ao custeio das despesas decorrentes, não estão previstos nos orçamentos dos órgãos e entidades competentes, nem, também, contam, esses órgãos e entida

des, com disponibilidades suficientes para realização daqueles dis-
pêndios. O custo da relocação de uma família civilizada, oriunda
de terras indígenas, inclui, entre outros, os relativos a:

- desapropriações, indenizações, implantação da infra-estrutura dos projetos, transporte dos colonos, superestrutura dos projetos de colonização (armazéns, escolas, etc.). Além dessas, poder-se-ia enumerar, ainda, despesas com cadastramento de ocupantes ci- vilizados, demarcação das áreas indígenas, financiamento de custeio e investimento dos colonos já assentados.

Todas as despesas necessárias deverão ser or- çamentadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial, encarregado da missão, que apresentará, aos Ministros de Estado, as necessidades reais de recursos adicionais, ou suplementares, requeridos para que os órgãos e entidades incumbidos da execução das tarefas pos- sam efetivamente desenvolvê-las. Os recursos necessários ao finan- ciamento destinado aos civilizados reassentados, identicamente, de- verão ser compatibilizados pelo Grupo de Trabalho Interministerial.

VIII - COORDENAÇÃO

A coordenação e o acompanhamento das ati- vidades previstas nesta Exposição de Motivos, conforme já assinala- do, serão realizados através de Grupo de Trabalho Interministerial, in- tegrado por representantes dos Ministérios interessados, designado pelo Ministro de Estado do Interior.

Além desse Grupo Interministerial, gru- pos setoriais (INCRA/FUNAI) poderão ser instituídos para realização de levantamentos de campo, cabendo ao representante do INCRA a co- ordenação dos trabalhos.

Senhor Presidente, as medidas ora propostas nesta Exposição de Motivos, caso aprovadas por Vossa Excelência, possibilitarão que, a definição e/ou redefinição das glebas destinadas a grupos indígenas, e o tratamento a ser dado aos civilizados que porventura nelas se encontrem, sejam grandemente facilitados, capazes de orientar as ações dos diversos órgãos e entidades incumbidas de encaminhar a solução dessas questões.

Aproveitamos a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do nosso mais profundo respeito.

MÁRIO DAVID ANDREAZZA
Ministro do Interior

ANGELO AMAURY STABILE
Ministro da Agricultura

ERNANE GALVÉAS
Ministro da Fazenda

GEN. BDA. DANILO VENTURINI
Secretário Geral do Conselho de
Segurança Nacional