

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 260, DE 1990**

Define a hipótese de *relevante interesse público da União*, para os fins previstos no art. 231, § 6º, da Constituição.

*Raquel Capiberibe  
Comissão de Meio Ambiente  
11/06/1995  
Mar 30/19*

**Autor:** SENADO FEDERAL (PLS nº 257/89 – Complementar)

**Relatora:** Deputada Raquel Capiberibe

**I. RELATÓRIO**

Nos termos do art. 65 da Constituição Federal vem a turno de revisão constitucional o projeto de Lei Complementar nº 260, de 1990, do Senado Federal, despachado para esta Comissão e para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, nos termos da Resolução nº 10, de 1991.

Tratando-se de matéria complexa, decidiu a Relatora solicitar que a Comissão realizasse audiência pública onde se trouxessem contribuições ao debate. A audiência efetivou-se em 18 de abril de 1995, com a participação de representante do Ministro do Exército, General Zenildo de Lucena; do Ministério Público Federal, na pessoa do Procurador Dr. Aurélio Rios; da Fundação Nacional do Índio, na pessoa do seu presidente, Dinarte Nobre de Madeiro; do Conselho Indigenista Missionário, na pessoa do seu secretário, Fábio Martins Villas; e do Instituto Sócio-Ambiental, na pessoa do seu diretor, Márcio Santilli.

Deve-se fazer constar o intenso, e por vezes veemente, debate deflagrado nesta ocasião entre os vários deputados que honraram a Relatora com sua



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

presença. De tudo, recolheram-se elementos fundamentais para o presente Parecer.

## II. VOTO DA RELATORA

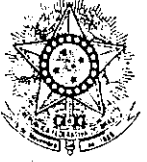
### 1. Objeto da lei

A sentença constitucional que determina a lei complementar assestada pelo presente projeto, contida no § 6º do art. 231, reza:

*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, (...)*

Adoto a interpretação segundo a qual o projeto sob exame deve cuidar dos casos em que a ocupação, domínio ou posse da terra indígena ocorra sem o caráter de transitoriedade, eis que esta hipótese – a da ocupação transitória – já está prevista no § 5º do art. 231 da Constituição. Tampouco se trata, aqui, de cogitar sobre o *aproveitamento de recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas*, na expressão do § 3º do mesmo art. 231 da Carta, pois que este deve ser lido combinadamente com a parte final do § 1º do art. 176, em que se previu lei **ordinária** específica que regulará tal ocorrência. Por outro lado, inclui-se no objeto da futura lei também a exploração, por terceiros, das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas. Delimita-se assim o objeto da lei **complementar** referida no § 6º do art. 231 e que é alvo da proposição em análise.

Contudo, se destinado por isso a dispor sobre os casos de ocupação permanente, por terceiros, das terras indígenas, não deve o projeto cogitar de que tal ocupação seja, também, sobre a **totalidade** da terra afetada. Isto porque o § 4º do mesmo art. 231 da Magna Carta estabelece que



*As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.*

Ora, se a Constituição desejasse criar exceção à inalienabilidade e indisponibilidade com que gravou as terras indígenas, ou à imprescritibilidade dos direitos sobre elas, o teria feito neste dispositivo. Se assim não é, então fez do preceito um princípio ao qual, em outras disposições deste art. 231, abre exceções sempre **parciais**. Entender diversamente implica admitir franca contradição entre a norma estatuída nos §§ 2º e 4º e a ressalva prevista no § 6º, todos do art. 231 da Carta. É fundamental, portanto, considerar o cuidado com que a Constituição evitou exceções que derogassem a regra fundamental sobre as terras indígenas.

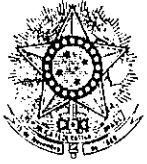
Portanto, o projeto de Lei Complementar nº 260, de 1990, deve cuidar das hipóteses consideradas como de relevante interesse público da União, autorizadoras de atos incidentes sobre as terras indígenas que impliquem no **afastamento permanente, mas nunca total**, da posse indígena, além das ocorrências que legitimará de exploração, por não índios, das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas.

Observe-se também a intensidade sintomaticamente tautológica da expressão constitucional: **relevante interesse público** da União. Sabe-se que a União não tem interesses privados... Contudo, tal foi a cautela do constituinte que ficou estampada no texto sua preocupação com as hipóteses, que deverão ser especialíssimas, incomuns, evidentemente singulares e destituídas de alternativas, aptas a se subtraírem da nulidade e extinção cominadas no § 6º do art. 231.

Com esta precaução em mente, compreenda-se que ao estabelecer exceções, ainda que as remetendo a lei complementar, a Constituição **pré-legitimou** casos em que, de fato, se restringe a integridade dos princípios que conformam o estatuto jurídico das terras indígenas e das riquezas nelas existentes. Em outras palavras, a proposição em debate deve enfrentar o desafio de, em prevendo tais casos, possibilitar efetivamente tais atos.

## 2. O projeto do Senado

Bem examinando os termos da proposição em exame, percebe-se de imediato que os incisos I e II do seu art. 1º tratam de casos de remoção tem-



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

porária, objeto exclusivo do § 5º do art. 231 da Constituição. De fato, o perigo iminente de agressão externa é hipótese de interesse óbvio da soberania do País, e a ameaça de grave e iminente catástrofe ou epidemia é, igualmente, condição elencada no referido § 5º do art. 231. Se estas duas situações foram caracterizadas neste § 5º, é porque não devem confundir-se com as situações tipificáveis como de *relevante interesse público da União*, cuja enumeração o § 6º do art. 231 remete a lei complementar. Não pode a proposição invadir a competência dispositiva que a Constituição preservou para si própria.

Resta, então, o inciso III do art. 1º do projeto. Este sim, por inovar em relação àquilo que a Constituição já explicita no § 5º do art. 231, legitima a caracterização do que nele se descreve como hipóteses consideráveis como de *relevante interesse público da União*.

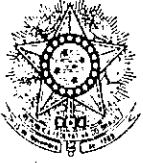
Mas é inevitável constatar que, restringidos pelo texto deste inciso, outros casos hipoteticamente caracterizáveis como de relevante interesse público da União ficaram excluídos, criando dificuldades de monta para a administração de situações perfeitamente imagináveis. Citem-se, por exemplo, as questões relativas a transporte – especificamente, construção de rodovias e estabelecimento de vias de transporte intermodais – como exemplos de casos que ficaram ignorados, de que a lei precisa cogitar.

Todavia, não é difícil perceber quão falível seria a tentativa de elencar **todas** as hipóteses, em concreto, merecedoras da qualificação legal. Certo é que haveria casos que se tornariam passíveis de alternativas no futuro, e outros que simplesmente deixariam de se prever, porque supervenientes. Nos vários esforços enumeradores trazidos à consideração da Relatora notam-se as inevitáveis falhas, por superestimarem ou omitirem ocorrências e, assim, deixando de servir ao objeto da lei.

Por isso parece que mais adequado seria, ao invés de as arrolar, estabelecer mecanismos rígidos para decidir, caso a caso, quais as hipóteses passíveis de receberem o aval da lei. A Constituição permite esta opção, eis que não determinou que a lei complementar **definisse**, ou **catalogasse** tais hipóteses, mas sim que a respeito delas **dispusesse**. Desde logo admita-se que os mecanismos devem fazer-se acompanhar de prescrições procedimentais que garantam se possa escrutinar o atendimento rigoroso da *mens legis*.

Desta parte cuidou o art. 2º da proposição, que porém, à vista da concepção que ora se propõe, merecerá as necessárias adaptações.

Antes, porém, o parágrafo único do art. 1º do projeto preocupa-se em mitigar as conseqüências impostas aos índios pela aplicação da lei. Prevê, por



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

oposição, tanto a hipótese de perda **total** da terra, quanto a de perda **parcial**. Como já explicado acima, não parece possível, à luz da Constituição, cogitar da perda **total** da área. O dispositivo deveria ser modificado para explicitar que a única hipótese tratada pela Lei é a de perda parcial, embora permanente, da posse indígena sobre a terra, que se compensa conforme o que aí se dispõe: com terras contíguas à área remanescente da original, com a mesma qualidade ambiental e – este é um acréscimo indispensável – **pelo menos com a mesma extensão**. Tal prescrição tem no § 3º do art. 20 da Lei nº 6.001, de 1973, seu antecedente imediato.

O art. 2º da proposição trata do mecanismo de aferição relativos à tipificação do caso concreto como sendo hipótese de *relevante interesse público da União*, que se resume a submeter a decisão final ao Congresso Nacional.

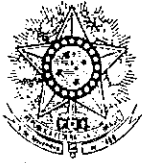
A Relatora tem reservas a tal solução. Em primeiro lugar, há que se ter em mente, quanto ao sistema de harmonia e independência entre os Poderes da República tal como configurado em nossa Carta Magna, que a distribuição de competências é dele parte inerente. Portanto, deve-se observar a maior cautela possível ao se inovar a respeito.

Em segundo lugar, deve-se tomar da doutrina alguns critérios que auxiliem na identificação das competências atribuíveis a cada um dos Poderes e na especificação daquelas passíveis de controle mútuo.

Ora, em relação à matéria indigenista a Constituição de 1988 **sempre** explicita os casos de controle mútuo, v.g. na autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos, e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (art. 49, XI e § 3º do art. 231) e no referendo ou autorização prévia para o deslocamento dos grupos indígenas das suas terras (§ 4º do art. 231). É lícito então afirmar que se a Constituição entendesse pertinente, teria igualmente explicitado que a cláusula de *relevante interesse público da União* fosse decidida pelo Legislativo Federal.

Se assim não o fez, não se o deve fazer em sede complementar sem motivos inevitáveis. E este não parece o caso.

Entende-se que o Executivo deve receber, e arcar plenamente com, a responsabilidade de determinar, caso a caso, se se tipifica o *relevante interesse público da União*. Não se pode admitir como premissa que o Executivo busca **fraudar** a lei, e nem que a intervenção deliberativa do Congresso, por si só, seja preventivo eficaz à fraude. O Legislativo é o menos técnico dos Poderes da República, e o objeto da lei não pode colorir-se de tons majoritariamente políticos. Portanto, não se vê como preservar a fórmula do projeto sob análise.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No restante, peca o projeto por excesso na síntese. Limita-se a dispor, no *caput* do art. 2º, que o Executivo encaminhará o levantamento do caso ao Parlamento. Nada se diz sobre outras medidas que antecipem este envio, como a elaboração de laudo antropológico e estudo de impacto ambiental – para mencionar duas providências de cabimento evidente.

No § 1º deste artigo, limita-se o projeto a dizer que o Congresso decidirá sobre o caso, sobre as cautelas e providências necessárias, autorizando os atos do Executivo. Nem uma palavra sobre o procedimento a ser seguido pelo Congresso para a apreciação da matéria, que se pudesse recepcionar em favor da nova concepção que se propõe.

Enfim, colhendo o ensejo proporcionado pela iniciativa legislativa da Câmara Alta, deve-se aprimorar o projeto em exame mediante:

a) substituição da fórmula enumeradora pelo estabelecimento de mecanismos e procedimento para decisão acerca da tipificação do *relevante interesse público da União*, pelo próprio Executivo;

b) estabelecimento de cautelas e garantias para aferir o rigoroso cumprimento do procedimento e o atendimento da *mens legis*, inclusive mediante interferência do Ministério Público Federal e das comunidades indígenas afetadas;

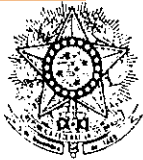
c) indicação de providências cuja pertinência geral autorize sua utilização.

### 3. Voto

Com estas considerações, o voto da Relatora é **favorável, nos termos do substitutivo anexo**. Enfatize-se que além da Lei nº 6.001, de 1973, e do texto da nova Convenção nº 169 da Organização Internacional do trabalho, a Relatora inspirou-se, para a elaboração do substitutivo, nas contribuições trazidas na audiência mencionada na parte inicial deste Parecer. Espera-se que o aprofundamento do debate e a consolidação da fórmula incentivem o acatamento das modificações aduzidas quando a matéria retornar ao Senado Federal.

Sala da Comissão, em 11 de 06 de 1995.

  
Deputada **Raquel Capiberibe**,  
Relatora.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 260, DE 1990**  
**(substitutivo da Relatora)**

Dispõe sobre a hipótese de *relevante interesse público da União*, para os fins previstos no art. 231, § 6º, da Constituição.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Serão considerados de relevante interesse público da União, para os fins previstos no art. 231, § 6º, da Constituição, aqueles atos ligados à defesa do território nacional e os indispensáveis ao desenvolvimento do país, assim declarados caso a caso em decreto do Presidente da República, atendidas as condições estabelecidas nesta lei.

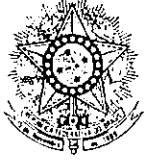
Parágrafo único. Existindo alternativa viável, vedada apreciação de aspectos apenas econômicos, aos atos mencionadas no *caput* deste artigo que evite a incidência sobre terras indígenas, deve aquela ser preferida.

Art. 2º O decreto declaratório do relevante interesse público da União será precedido por estudos técnicos elaborados pelos órgãos envolvidos na sua execução e fiscalização, incluindo-se:

I - programação detalhada do ato proposto, mencionando-se, entre outros elementos, órgãos responsáveis, pessoal envolvido, recursos e respectivas fontes, obras, cronograma, superfície da terra indígena a ser afetada e indicação dos critérios que determinaram a rejeição de outras alternativas eventualmente consideradas;

II - indicação de área contigua à terra indígena, com a mesma superfície e de qualidade ecológica equivalente à área tomada pelo ato proposto, destinada a compensar a perda territorial das comunidades indígenas afetadas e avaliação dos danos sofridos por estas com indicação dos órgãos responsáveis pela respectiva indenização e pelo custeio das medidas indicadas para minimizar os impactos sobre as comunidades indígenas afetadas;

III - estudo prévio de impacto ambiental;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

IV - laudo antropológico, elaborado por profissional do órgão federal de assistência ao índio ou de instituições científicas afins, que avalie os impactos sobre as comunidades indígenas afetadas e o grau de consciência e aquiescência destas acerca do ato proposto, e indique as medidas necessárias para a minimização dos impactos.

Art. 3º Os estudos mencionados no artigo anterior serão encaminhados ao titular do Ministério a que estiver subordinado o órgão federal de assistência ao índio, que poderá solicitar informações ou providências complementares, remetendo depois os estudos ao Ministério Público Federal que dará parecer sobre a proposta.

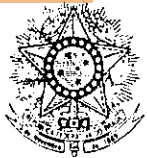
Art. 4º Com o parecer do Ministério Público Federal deverá o expediente retornar ao Ministério a que estiver subordinado o órgão federal de assistência ao índio, que juntamente com os demais Ministérios a que estiverem subordinados os órgãos envolvidos na execução ou fiscalização do ato proposto encaminhará a matéria ao Presidente da República, com exposição de motivos e minuta de decreto declaratório de relevante interesse público da União.

Art. 5º O decreto declaratório de relevante interesse público da União discriminará todas as condições que deverão ser atendidas para minimizar o impacto sobre as comunidades indígenas afetadas e incluirá a descrição dos limites da área oferecida em compensação, nos termos do inciso II do art. 2º desta lei, declarando-a de utilidade pública, se for o caso, para fins de desapropriação.

Art. 6º Publicado o decreto declaratório de relevante interesse público da União, o ato proposto somente poderá ser implementada depois que estiver livre e desembaraçada e registrada em nome da União, no registro imobiliário da comarca da respectiva situação e no Departamento de Patrimônio da União, como terra indígena, a área oferecida em compensação, nos termos do inciso II do art. 2º desta lei, e após o pagamento da indenização devida às comunidades indígenas afetadas.

Art. 7º A implementação do ato proposto deverá ser acompanhado pelo órgão federal de assistência ao índio.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 8º É vedada a declaração de relevante interesse público da União em atos que incidam sobre terras indígenas que não estejam demarcadas e registradas e na plena posse das comunidades indígenas que as ocupam.

Art. 9º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

Além do que consta do Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 260/90, e que integra esta Justificação, outras considerações devem ser acrescentadas.

Primeiramente, note-se que foram atendidas as inquietações e demandas formuladas na audiência pública de 18 de abril, especialmente as expressadas pelo representante do Ministro do Exército (veja-se tal contemplação no art. 1º do texto), pela Fundação Nacional do Índio, de cujo articulado retirou-se inspiração para tratar de vários temas nele contidos, e pelo Conselho Indigenista Missionário.

A solução encontrada possui precedentes diretos no art. 20 da Lei nº 6.001/73 e no art. 16 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

As hipóteses passíveis de declaração de relevante interesse público da União são amplas, e por isso mesmo determina-se que a declaração em si, e a execução do ato sejam submetidas a escrutínio severo que iniba desvios.

Na certeza do esforço dispendido para acolher todas as contribuições que foram ofertadas, espera-se o apoio dos ilustres colegas da Comissão para o texto apresentado.

Sala da Comissão, em 01 de Junho de 1995.

  
Deputada **Raquel Capiberibe**