

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 215, DE 2000 (Apensas as PECs n.º 579/02, 257/04, 275/04, 319/04 e 156/03)

“Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal.”

**Autor:** Deputado ALMIR SÁ e outros

**Relator:** Deputado LUIZ COUTO

#### I - RELATÓRIO

A proposta de Emenda em epígrafe, cujo primeiro subscritor é o Deputado ALMIR SÁ, dá ao Congresso Nacional a competência para “aprovar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e ratificar as demarcações já homologadas”. Dispõe ainda que somente após essa aprovação ou ratificação as terras indígenas serão inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis. Finalmente, estabelece que “os critérios e procedimentos de demarcação das áreas indígenas deverão ser regulamentados por lei”.

O autor fundamenta sua iniciativa na necessidade de se instaurar um maior equilíbrio entre as atribuições da União relativas à demarcação de terras indígenas, de um lado, e os interesses dos Estados-membros, de outro. A exigência de aprovação pelo Congresso Nacional estabelecerá, segundo o autor, “um mecanismo de co-validação” no desempenho concreto daquelas atribuições, evitando que a demarcação de terras indígenas crie – com tem de fato criado – obstáculos insuperáveis aos entes da Federação em cujo território se localizam tais reservas.

Em apenso, acham-se as Propostas de Emenda à Constituição n.º 579, de 2002; n.º 257, de 2004; n.º 275, de 2004; n.º 319, de 2004 e n.º 156, de 2003.

A PEC n.º 579, de 2002, de autoria do Deputado RICARTE DE FREITAS, altera o § 1º do art. 231 para submeter à aprovação do Congresso Nacional a demarcação de terras indígenas. O autor salienta, em sua justificação, o modo autoritário como vêm sendo demarcadas essas terras, de tal forma que sua constituição resulta questionável e juridicamente frágil. A “persistência dos conflitos e de situações que menoscabam os direitos adquiridos de terceiros de boa fé”, prossegue, compromete as demarcações, que ao final constituem “falsa proteção dos direitos indígenas e de um inaceitável descaso pelos direitos de outrem”. No seu entender, a submissão das demarcações ao Congresso Nacional será a solução para o problema.

Já a PEC n.º 257, de 2004, subscrita primeiramente pelo Deputado CARLOS SOUZA, altera o § 1º do art. 231 para exigir a audiência das Assembléias Legislativas dos Estados em cujo território ocorram demarcações de terras indígenas. O autor fundamenta sua iniciativa na necessidade de se evitarem os significativos prejuízos que a demarcação de terras indígenas impõe atualmente às unidades federadas, chamando atenção para a exagerada dimensão dessas terras, cuja extensão seria desproporcional às populações indígenas que nelas habitam. Outrossim, o Deputado alerta para a ameaça à soberania nacional, visto que esses extensos territórios, escassamente habitados, poderão ensejar uma “colonização pacífica” por parte de organizações não-governamentais, em prejuízo da integridade territorial do país.

A PEC n.º 275, de 2004, cujo primeiro subscritor é o Deputado LINDBERG FARIAS, altera os arts. 49, XVI e 231 da Constituição Federal, impondo a autorização do Congresso Nacional para a demarcação de terras indígenas. Na justificação, o autor sustenta que a prática das demarcações de terras indígenas tem privado os Estados-membros de vastas extensões de terras sem que se examinem “questões relativas à ocupação e exploração da Amazônia, à segurança e ao desenvolvimento nacionais, bem como à integridade de nossas fronteiras e ao equilíbrio federativo”. No seu entender, a questão indígena não poderá ser tratada de maneira isolada, causando danos a outros valores igualmente tutelados na Constituição. O autor aponta as imensas riquezas da Amazônia, a vastidão de seu território, a segurança nacional e os interesses

sociais e econômicos dos Estados federados como fatores que devem necessariamente ser levados em conta no processo demarcatório. Por essas razões, o Congresso Nacional seria a instância mais adequada para tomar decisões finais sobre a matéria.

A PEC N° 156, de 2003, de autoria do deputado Odacir Zonta, acrescenta um parágrafo, numerado como § 2º, ao Artigo 231 da Constituição Federal, para exigir que “não serão demarcadas como terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as áreas predominantemente ocupadas por pequenas propriedades rurais que sejam exploradas em regime de economia familiar”. Na justificativa, o autor sustenta que, a existência de pequenas propriedades rurais, mormente as exploradas em regime de economia familiar, afastam de qualquer área a possibilidade de que nela coincida a ocupação indígena nos termos em que a define o § 1º do Artigo 231 da Constituição Federal.

Finalmente, a PEC N° 319, de 2004, cujo primeiro subscritor, é o Deputado Zequinha Marinho, altera o Inciso XVI do Artigo 49 e o Artigo 231, ambos da Constituição Federal, para submeter a demarcação de terras indígenas à aprovação do Congresso Nacional. E assegura que é imperativo que o Congresso Nacional tenha voz numa questão que envolve os mais altos interesses da Nação, e que até agora se restringe a um processo administrativo no âmbito do Executivo

A proposição principal foi desapensada da PEC 153/95, por decisão da Mesa datada de 14 de outubro de 2003, conforme se vê nos autos.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno, incumbe a esta Comissão apreciar as propostas quanto à sua admissibilidade.

As proposições foram apresentadas por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme atestado pela Secretaria-

Geral da Mesa, obedecendo-se assim à exigência dos artigos 60, I, da Constituição Federal e 201, I, do Regimento Interno.

No que concerne às vedações materiais impostas ao Poder Constituinte derivado, cabe apontar que as propostas em exame acrescentam atribuições ao Poder Legislativo federal e dos Estados, bem como invadem as atuais competências do Poder Executivo, condicionando a validade dos atos do Presidente da República à vontade dos membros do Congresso Nacional ou das Assembléias Legislativas dos Estados. Assim sendo, as proposições em tela violam as cláusulas pétreas expressas nos incisos I e III do art. 60, § 4º, que vedam a deliberação sobre emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado e a separação dos Poderes.

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios decorre de imperativo constitucional, consignado no *caput* do art. 231 da CF, ao estabelecer “*competirá União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens*”.

A demarcação consiste em ato administrativo, por intermédio do qual a Administração Pública federal explicita os limites das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, baseada em elementos de prova documental, testemunhal e pericial, fixando marcos oficiais, sinalizadores do limite da terra demarcada.

Esse ato administrativo tem natureza declaratória dos limites da terra tradicionalmente ocupada pelos índios. Tais terras constituem bem da União, por força do art. 20, XI da Constituição Federal e sobre elas os índios exercem a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais existentes no solo, nos rios e nos lagos.

A União, nos termos do art. 19 da Lei n.º 6.001/73 e do Decreto n.º 1775/96, atribui a concretização das demarcações à Fundação Nacional do Índio e ao Ministro de Estado da Justiça. Em seguida, a demarcação é homologada, por expressa determinação legal, pelo Presidente da República, para em seguida ser registrada em Cartório Imobiliário e no Serviço de Patrimônio da União.

Sob o aspecto estritamente jurídico, uma terra estará efetivamente demarcada quando estiver com seus limites registrados em cartório,

após ter sido demarcada e homologada. Como se pode, portanto, pretender que, após conformado em cartório um ato da Administração Pública, este mesmo ato venha a ser submetido a aprovação de um outro Poder da República, sem que haja invasão nas atribuições do Poder Executivo?

Mesmo que se pretendesse interpretar a “*demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios*” como a fase na qual a administração pública fixa os marcos nos limites de seu bem patrimonial, disponibilizado para a posse permanente e o usufruto exclusivo pelos índios, ainda assim, as Propostas de Emenda à Constituição em exame se afiguram incongruentes e atentatórias ao erário, à medida que estariam permitindo que gastos públicos fossem feitos, alguns até resultantes de processo licitatório, para a contratação de empresas de topografia, para em seguida, virem a ser objeto de aferição por outro Poder da República.

Não se alegue, ainda, o disposto no inciso XVI do art. 49 da CF, como justificativa legitimadora das proposições em comento. A atribuição ao Congresso Nacional, da autorização para a exploração e aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas foi fixada pelo Poder Constituinte originário e somente ocorrerá após fixação de condições específicas, previstas em lei. No caso, o Poder Constituinte derivado não pode pretender reduzir as atribuições que constitucionalmente os constituintes originários não lhe atribuíram.

Em conclusão, as propostas em exame, além de acrescentar atribuições ao Poder Legislativo, invadem atribuições do Poder Executivo, condicionando a validade de seus atos à vontade dos membros do Congresso Nacional ou das Assembléias Legislativas dos Estados. Resta portanto violado os incisos I e III do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, que proíbe a deliberação sobre proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado e a separação dos Poderes.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 215, de 2000, bem como das Propostas de Emenda à Constituição n.º 579, de 2002, n.º 257, de 2004, n.º 275, de 2004, n.º 319, de 2004 e n.º 156, de 2003.

Sala da Comissão, em 05 de maio de 2005.

Deputado LUIZ COUTO  
Relator