

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 393, DE 2007

Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.

**Autor:** Deputado ZEQUINHA MARINHO

**Relator:** Deputado LUIZ COUTO

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo, de autoria do nobre Deputado **Zequinha Marinho**, que susta os efeitos de decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.

Em extensa justificção, o autor afirma que, sob o pretexto de assegurar os direitos dos índios, o Chefe do Executivo incluiu no perímetro da demarcação terras ocupadas por agricultores, provocando inúmeros prejuízos sociais e econômicos na região afetada.

Sustenta que, nos 773 mil hectares demarcados, estão áreas de intensa pressão demográfica, compreendida pela região do “Paredão” (Vila Taboca), “Viado Queimado”, “Barra Mansa” e “São Francisco”, terras de ocupação de não-índios, de cidadãos carentes e agricultores “sem-terra” assentados pelo INCRA há vários anos.

Aduz que, durante o processo administrativo de demarcação, foram realizadas várias reuniões, com a participação de representantes da FUNAI e do Ministério da Justiça, de autoridades locais e das populações não indígenas, além de Deputados e Senadores, a fim de encontrar uma solução que contemplasse os índios e as mais de duas mil famílias de agricultores atingidas. Os próprios índios colocaram-se à disposição para um acordo que mantivesse ali as famílias colonos.

Afirma que as negociações não foram consideradas, os acordos foram quebrados e os agentes públicos envolvidos não observaram os princípios da isenção, da impessoalidade e da legalidade, violando os direitos individuais de inúmeros cidadãos.

Sustenta que o Poder Executivo não tem legitimidade para demarcar áreas indígenas a seu bel-prazer. Ao contrário, deve obedecer aos requisitos e condições estabelecidas no art. 231 da Constituição.

A demarcação da terra indígena Apyterewa teria, pois, resultado de um processo administrativo eivado de vícios desde o laudo antropológico.

Entende que a exorbitância do poder regulamentar a que se refere o art. 49, inciso V, da Constituição Federal não se limita a seu aspecto formal, mas ocorre também quando há violação a garantias fundamentais e direitos individuais de cidadãos.

Sustenta, ainda, que a demarcação de área tão extensa (de 773 mil hectares) ultrapassa os limites da proporcionalidade, sendo altamente lesivo aos interesses econômicos e sociais do Estado de Pará e sua população.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou, por maioria, parecer pela aprovação da proposição, nos termos do voto do Relator, Deputado Lira Maia.

De sua parte, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias opinou pela rejeição do projeto, nos termos do meu voto, enquanto Relator.

Chega, agora, a proposição a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que, nos termos do artigo 32, IV, do

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, deve pronunciar-se acerca da sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, bem como sobre seu mérito.

O projeto tramita sob o regime ordinário e está sujeito à apreciação do Plenário (art. 24, I e II, g, RICD).

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Como dissemos, nos termos regimentais, o projeto foi distribuído a esta Comissão para análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e também de seu mérito.

No que toca à constitucionalidade, é da competência do Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar, nos termos do art. 49, V da Constituição Federal. Na lição de José Afonso da Silva, essa prerrogativa constitui verdadeiro controle político de constitucionalidade, visto que a exorbitância do poder regulamentar corresponde, em última análise, à violação da competência legislativa do Congresso Nacional<sup>1</sup>.

O ponto central, portanto, está em determinar (a) se o ato questionado constitui ato normativo e, em caso afirmativo, (b) se este excede os limites estatuídos em lei, explícita ou implicitamente.

Em matéria de terras indígenas, a legislação de regência é o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973), que, com fundamento no art. 231 da Constituição Federal, outorga ao Poder Executivo da União a atribuição de executar, por meio de órgão próprio, a demarcação de áreas destinadas aos silvícolas, mediante procedimento regulado em decreto. Atualmente, esse diploma regulamentar é o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. – 4. ed. – São Paulo: Malheiros, 2007, p. 405.

de 1996, que estabelece um procedimento administrativo demarcatório, homologado ao final pelo Presidente da República.

Considerando a legislação em vigor, temos que o decreto aqui impugnado não constituiu, não criou direitos dos índios, mas apenas homologou a demarcação administrativa conduzida pela FUNAI, nos termos do § 1.o. do art. 19 da Lei n. 6.001/73, *in verbis*:

“Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo.

§ 1º A demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras.

§ 2º Contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão de interdito possessório, facultado aos interessados contra ela recorrer à ação petitória ou à demarcatória.”

O decreto constitui, assim, *ato administrativo individual*, pois, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, não possui abstração e generalidade, provendo, ao invés, sobre situação concreta, conferindo direitos e impondo encargos a destinatários específicos, ainda que múltiplos, como fase do procedimento administrativo destinado a identificar e demarcar terras indígenas.

Como tal, se praticado ilegalmente ou com lesão a direitos, sujeita-se ao controle do Poder Judiciário, não caracterizando ato normativo geral e impessoal para os fins do art. 49, V da Constituição Federal, sob pena de usurpação da função jurisdicional pelo Congresso Nacional<sup>2</sup>.

Tal entendimento foi confirmado expressamente pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 710-RR, cuja ementa se transcreve abaixo:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE É MEIO IMPROPRIO AO ATAQUE**

---

<sup>2</sup>Cfe. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29 ed. – São Paulo: Malheiros, 2004, p. 161-2.

**DE ATOS MERAMENTE ADMINISTRATIVOS. ISTO OCORRE QUANDO SE IMPUGNA DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E PORTARIA DE MINISTRO DE ESTADO QUE DISCIPLINAM A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS, TRACANDO PARAMETROS PARA A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA A SER DESENVOLVIDA. POSSÍVEL EXTRAVASAMENTO DE ÁREA CONTIDO NA PORTARIA RESOLVE-SE NO ÂMBITO DA ILEGALIDADE”.**<sup>3</sup>

É forçoso, entretanto, reconhecer os graves problemas ocorridos nos últimos anos, ligados à demarcação de terras indígenas no País.

Particularmente, sobreleva o trabalho das Comissões Especiais do Senado e da Câmara dos Deputados sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, que puderam apreciar, *in loco*, os conflitos havidos no Estado de Roraima. Na apreciação dessas Comissões, a União, representada pela Fundação Nacional do Índio e pelo Ministério da Justiça, interfere na autonomia dos Estados e Municípios, retira-lhes parcelas do território equivalentes a pequenos países, ordena a desocupação de comunidades inteiras e extingue títulos de propriedade legalmente fornecidos pelo Estado brasileiro – tudo em violação às garantias constitucionais fundamentais da propriedade, do devido processo legal, do contraditório e da segurança jurídica, bem como dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Cabe sublinhar que o processo administrativo de demarcação, a despeito de conceder um aparente contraditório aos não-índios afetados, padece de uma grave contradição: de nada vale à parte apresentar título de propriedade regularmente emitido pelo Estado brasileiro, dotado de presunção de veracidade (Código Civil, art. 1.245). Ainda assim, terá seu recurso indeferido, sob o argumento de que são sumariamente nulos, sem contestação ou prova em contrário, os títulos que incidem sobre terras indígenas (CF, art. 231, § 6º) – cuja demarcação, destaque-se, é feita *ex post facto*, retroativamente.

---

<sup>3</sup> ADI 710, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJ 20-10-1995, PP-35255.

No caso em exame, a justificação da proposição aponta a expulsão de mais de 2000 famílias de pequenos agricultores, regularmente assentados pelo INCRA.

O resgate da dívida histórica com os indígenas não pode se fazer ao custo do menoscabo de direitos fundamentais de outros cidadãos brasileiros, não menos dignos de proteção. Mas a solução não está no decreto legislativo, instrumento inadequado para obter-se o benefício ora pretendido.

Cabe-nos portanto destacar as inúmeras proposições legislativas que objetivam alterar a Constituição e a legislação de regência, como a correta solução para esse tão premente impasse. Incumbe a esta Casa, no exercício de sua competência legislativa, redefinir o regramento constitucional e legal dessa questão, para corrigir as injustiças que vêm sendo praticadas.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Decreto Legislativo n.º 393, de 2007, prejudicados os demais aspectos a serem analisados por esta Comissão.

Sala da Comissão, em 14 de setembro de 2011.

Deputado LUIZ COUTO  
Relator