

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 510, DE 2008

Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 11 de dezembro de 1998, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Maraiwatsede, localizada nos Municípios de Alto Boa Vista e São Félix do Araguaia, no Estado do Mato Grosso.

Autor: Deputado HOMERO PEREIRA

Relator: Deputado MOREIRA MENDES

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe pretende sustar os efeitos do decreto do Presidente da República, de 11 de dezembro de 1998, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Maraiwatsede, localizada nos Municípios de Alto Boa Vista e São Félix do Araguaia, no Estado do Mato Grosso.

Segundo o autor, o ato do Presidente da República, em conflito com o art. 231 da Constituição Federal, demarcou área de 165.241 hectares, cuja extensão incide em áreas não ocupadas por índios e uma população rural de 4.000 agricultores, que produzem nessas terras para sua sobrevivência.

Informa que se trata de uma gleba remanescente da propriedade rural da empresa Liquifarm Agropecuária Suia-Missu S/A de 695.843 hectares que, na década de 1960, forneceu à SUDAM, para fins de

financiamento, certidão expedida pela FUNAI atestando não existir índios na área. Posteriormente, a gleba foi adquirida pela empresa AGIP PETRÓLEO que, após algum tempo, perdeu interesse pela terra, fracionando-a, restando desta a gleba em litígio de 168 mil hectares. Na área surgiu o distrito de Estrela do Araguaia, com 4 mil moradores, assistido por escolas e outros equipamentos públicos. Os interessados se opuserem à demarcação da área e, em 2007, reverteram no Tribunal Regional Federal da 1ª Região decisão liminar da Justiça Federal do Mato Grosso que determinara a retirada dos moradores da área indígena.

Nesta Câmara dos Deputados, a proposição foi aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

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

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo político, havendo de se configurar a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

O excesso de poder deve ser entendido como o exercício do poder regulamentar além dos limites da lei, o que resulta em ilegalidade do ato e, em consequência, sua inconstitucionalidade, mas não por ferir diretamente a Constituição – e, sim, por extrapolar os limites da lei regulada.

O controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo, com base no mencionado art. 49, inciso V, da Carta, e restringe-se às

hipóteses de extrapolação do poder regulamentar ¹, no sentido de não adequação aos limites da lei regulamentada (disposições *contra legem*, *extra legem* ou *ultra legem*), configurando violação ao princípio da legalidade, e diz respeito somente aos atos do chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos regulamentares, não abrangendo os decretos autônomos ou qualquer outro ato emanado na esfera do Poder Executivo. Qualquer outra hipótese de inconstitucionalidade só poderá ser objeto de controle pelo Poder Judiciário.

Cumpra então determinar se o decreto, objeto do presente projeto de decreto legislativo, constitui ato normativo e, em caso afirmativo, se excede os limites estabelecidos em lei.

A legislação aplicável ao caso em análise é o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19/12/73), 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 disposto em decreto. O Decreto nº 1.775, de 08/01/96, regulamenta o citado Estatuto, estabelecendo um procedimento administrativo demarcatório, homologado, ao final, pelo Presidente da República. O decreto que deu origem ao projeto em análise constitui, portanto, fase final desse procedimento.

Considerando a legislação de regência, temos que o Decreto do Presidente da República, de 11 de dezembro de 1998, sem número, constitui ato administrativo individual, pois, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, não possui a abstração e a generalidade próprias dos atos normativos. Ao contrário, o decreto provê sobre situação concreta: homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Maraiwatsede, localizada nos Municípios de Alto Boa Vista e São Félix do Araguaia, no Estado do Mato Grosso. Como tal, se editado 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. ²

¹ “No direito brasileiro o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo: são atos administrativos que estabelecem normas gerais.” MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.136.

² Cfe. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 161-2.

Destacamos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) admite que um decreto seja considerado ato normativo “notadamente para sujeitá-lo ao controle de constitucionalidade”, desde que respeitados os requisitos de autonomia, generalidade e abstração.³ Não é o caso do decreto em análise, que, como já dito, provê para situação concreta e individualizada em cumprimento ao Decreto nº 1.775/96; esse, sim, um ato normativo sujeito ao controle do Congresso Nacional (CF, art. 49, V). Tal entendimento foi confirmado, expressamente, pelo STF na ADI nº 710-RR, cuja ementa vai abaixo transcrita:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. A ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E MEIO IMPROPRIO AO ATAQUE 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 INDIGENAS, TRACANDO PARAMETROS PARA A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA A SER DESENVOLVIDA. POSSIVEL EXTRAVASAMENTO DE ÁREA CONTIDO NA PORTARIA RESOLVE-SE NO ÂMBITO DA ILEGALIDADE.⁴

Vale ressaltar que o caso está sob análise do Supremo Tribunal Federal por meio de Recurso Extraordinário, instrumento adequado para tal – o RE nº 416144 / MT - MATO GROSSO, cuja ementa a seguir transcreve-se:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. TERRAS INDÍGENAS. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DEU PROVIMENTO A AGRAVO DE INSTRUMENTO PARA REFORMAR DECISÃO QUE HAVIA AUTORIZADO A FUNAI A INTRODUIZIR OS SILVÍCOLAS EM RESERVA INDÍGENA DEMARCADA, SEM PREJUÍZO DA PERMANÊNCIA DE POSSEIROS NO LOCAL. 1. Estando a permanência dos posseiros no local garantida por anterior decisão do Tribunal Regional Federal que não é objeto do presente recurso, a questão devolvida a esta Corte cinge-se à possibilidade da convivência provisória destes com os índios a serem introduzidos na área em litígio. 2. A alusão a iminente conflito não se presta a suspender a decisão que autoriza a entrada dos silvícolas nas terras indígenas cuja posse lhes é assegurada pelo texto constitucional, sob pena de inversão da presunção da legitimidade do processo de demarcação. Ofensa ao art. 231, §§ 2º e 6º da CF. 3. Recurso provido para restabelecer a decisão proferida pelo Juízo de origem,

³ ADI nº 3691, Relator Min. GILMAR MENDES, DJe-083 09-05-2008; ADI 2398 AgR, Relator Min. CEZAR PELUSO, DJe-092 31-08-2007, DJ 31-08-2007, pp-00029.

⁴ ADI nº 710, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJ 20-10-1995, pp-35255.

autorizando o retorno da Comunidade Indígena Xavante à Terra Indígena Marãiwatséde, sem prejuízo, por enquanto, da permanência dos posseiros no local onde estão.”⁵

Ante o exposto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 510, de 2008, restando prejudicados os demais aspectos a serem analisados por esta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado MOREIRA MENDES
Relator