

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 47, DE 2007

(MENSAGEM Nº)

Susta os efeitos da Portaria nº 792, de 19 de abril de 2007, do Ministério da Justiça, que amplia os limites da área denominada pela Funai como Terra Indígena Xapecó – Glebas A e B, localizada nos municípios de Abelardo Luz e Ipuacu, Estado de Santa Catarina, declarando-a como de posse permanente do grupo indígena Kaingang.

Autora: Deputado VALDIR COLATTO

Relatora: Deputada JANETE ROCHA PIETÁ

I - RELATÓRIO

Foi-nos encaminhado para análise o Projeto de Decreto Legislativo nº 47, de 2007, de autoria do Deputado Valdir Colatto. Referida proposição visa sustar os efeitos da Portaria nº 792, de 19 de abril de 2007, do Ministério da Justiça, que amplia os limites da área denominada pela Funai como Terra Indígena XAPECÓ - Glebas A e B, localizada nos municípios de Abelardo Luz e Ipuacu, Estado de Santa Catarina, declarando-a como de posse permanente do grupo indígena Kaingang.

Em sua justificação, o nobre autor defende que a ampliação dos limites da área compromete o princípio da legalidade, da moralidade e impõe prejuízos econômicos ao Estado de Santa Catarina. Segundo ele, a Portaria nº 792/2007 foi editada em total desconformidade com os trabalhos técnicos desenvolvidos e defendidos pelo próprio Governo e com a legislação que rege o procedimento de demarcação de terras indígenas. Ademais, defende que a edição do ato não teria obedecido aos princípios

constitucionais da ampla defesa e do contraditório no procedimento administrativo que identificou e ampliou a área.

Com efeito, o autor sustenta que o referido Projeto de Decreto Legislativo fundamenta-se no disposto no art. 49, V, da Constituição, que estabelece ser de competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

De acordo com o disposto no inciso II do artigo 24 do Regimento Interno desta Casa, a proposição foi distribuída para apreciação, na ordem, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, que emitiu parecer favorável à aprovação; à esta Comissão, que ora a analisa. E, enfim, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para emitir parecer quanto ao mérito e à constitucionalidade e juridicidade da proposição.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

Este, o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Cabe a esta Comissão de Direitos Humanos e Minorias analisar o mérito da proposição em tela no que se refere ao seu campo temático. Assim, analisaremos o PDC nº 47, de 2007, sob a ótica das comunidades indígenas e do regime das terras tradicionalmente ocupadas por elas.

Partindo desse pressuposto, esta relatoria deve ater-se ao mérito da questão tratada. Entretanto, não podemos deixar de nos pronunciar acerca de impropriedades jurídicas que permeiam a proposição, como, aliás, também o fez o nobre Deputado Beto Faro, em seu fundamentado Voto em Separado, apresentado à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Nesse sentido, julgamos conveniente reafirmar algumas considerações apresentadas no referido Voto em Separado, e com base nelas

rechaçar a proposição e o parecer aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Iniciamos nosso voto refutando a afirmação do autor de que a edição do ato não teria obedecido aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório no procedimento administrativo que identificou e ampliou a área. Afinal, os autos dos processos administrativos confirmam que os interessados puderam apresentar sua defesa, o que foi confirmado pela autoridade competente.

Ainda em defesa da rejeição da proposição, lembramos que a mesma Constituição que garante aos índios o direito “originário” sobre as terras que tradicionalmente ocupam e às necessárias a sua reprodução física e cultural, garante aos ocupantes de boa fé o direito à indenização e ao reassentamento em outras áreas. Dessa feita, não há de se falar em desrespeito ao direito de propriedade. Ademais, as 676 famílias atingidas ainda continuam na área e têm todos os direitos indenizatórios garantidos.

Também questionável a afirmação de que a ampliação das terras indígenas em Santa Catarina causaria grandes prejuízos econômicos e sociais, mesmo porque se todas as 25 áreas fossem demarcadas elas representariam apenas 0,6% das terras do Estado.

Cabe apontar, ainda, a impropriedade de se considerar que o Estatuto do índio não foi recepcionado pela Constituição, como argumentou o relator da CAPADR. A hipótese de não-recepção de diversos dispositivos do Estatuto do Índio pela Constituição em vigor já foi descartada. Tal entendimento já foi preconizado, inclusive, em documento da Presidência da República intitulado "Sociedades Indígenas e a Ação de Governo", onde consta que:

"Os dispositivos atuais do Estatuto permanecem vigentes naquilo que não confrontem a Constituição. ..."

(Documento publicado em 1996. Acessível em https://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/indio4.htm)

Além de nos pronunciarmos sobre as questões já abordadas, cabe examinar os fundamentos da proposição, que parte do pressuposto de que a Portaria nº 792, de 19 de abril de 2007, pode ser sustada pelo Congresso Nacional, com base no Controle Externo que o Poder

Legislativo deve exercer sobre o Poder Executivo. Acerca desta competência exclusiva conferida pela Constituição (art. 49, V) ao Congresso Nacional para sustar “atos normativos” do Poder Executivo, cabe ressaltar que se trata de mais uma das possibilidades intrínsecas ao Poder Legislativo, para o exercício da fiscalização das atividades do Poder Executivo.

Referida previsão legal visa possibilitar ao Congresso Nacional impedir que atos normativos do Poder Executivo, que exorbitem de seu poder regulamentar, gerem efeitos jurídicos. Resta saber se a Portaria nº 792/2007 pode ser objeto desse tipo de controle externo do Legislativo sobre o Executivo.

Segundo o Dicionário de Direitos Humanos disponível no site da Escola Superior do Ministério Público da União, “*a demarcação de terra indígena é **procedimento administrativo** de iniciativa da União, visando a identificação e delimitação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, regulado pelo Decreto nº 1.775 de 08 de janeiro de 1996, em obediência ao disposto no artigo 231 da Constituição Federal e artigo 67 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*”.

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios é uma atribuição constitucional da União, prevista no art. 231 da Carta Magna. De acordo com o que estabelece o art. 19 da Lei nº 6.001/73 por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, ou seja, a Funai, as terras indígenas serão administrativamente demarcadas de acordo com processo estabelecido em decreto do Poder Executivo, que é o Decreto nº 1775/96.

A homologação da demarcação de uma terra indígena, que resulta de determinação legal, inscrita no § 1º do art. 19 da Lei nº 6.001, é, na verdade, a última fase do procedimento administrativo destinado à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Dessa feita, o Decreto do Presidente da República, que homologa a demarcação de uma terra tradicionalmente ocupada por índios é um ato administrativo, despido, portanto, de qualquer natureza normativa.

A demarcação consiste assim, em ato administrativo, por intermédio do qual a União explicita os limites das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, seguindo o que determina a Carta Magna. Ou seja, os limites são definidos de acordo com os usos, costumes, crenças e tradições de

cada grupo étnico ou dos povos que, tradicionalmente, ocupam a terra a ser demarcada.

Ainda acerca da natureza jurídica dos atos relacionados à demarcação das terras indígenas, convém lembrar o entendimento firmado unanimemente pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 710-6-RR. Na ocasião, o Supremo se pronunciou reconhecendo, por unanimidade, que as portarias homologatórias de limites de terras indígenas possuem natureza de mero ato administrativo, não se caracterizando como ato normativo.

O Acórdão do julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 710 não deixa dúvida quanto ao entendimento da Corte, expresso na ementa, a servir de parâmetro para aclarar a questão no âmbito do controle da constitucionalidade pelo Poder Legislativo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS”.

“A ação direta de inconstitucionalidade é meio impróprio 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 indígenas, traçando parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida. Possível extravasamento de área contido na Portaria resolve-se no âmbito da ilegalidade.”

Com efeito, os pressupostos para que o Congresso Nacional possa sustar um ato do Poder Executivo é que este ato seja normativo e que, além disso, o Poder Executivo tenha exorbitado de seu poder regulamentar.

Como bem aponta o nobre Deputado Beto Faro “O dispositivo constitucional autoriza o controle externo apenas sobre os **atos normativos**, e não sobre qualquer tipo de ato administrativo. Em outros termos, os atos administrativos de gestão e de execução não estão sujeitos ao controle previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal. Estes atos submetem-se a outras formas de controle externo, especialmente por aquele exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Poder Judiciário.”

Do exposto, conclui-se no sentido de que Projeto de Decreto Legislativo que pretende sustar os efeitos jurídicos de Decreto do

Presidente da República, homologando a demarcação de Terra Indígena deva ser rejeitado, por não preencher os requisitos constitucionais para sua admissibilidade.

Enfim, somos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 47, de 2007, por entender que não há violação ao direito de propriedade, tampouco desobediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Além disso, consideramos não ser de competência do Congresso Nacional sustar a Portaria nº 792, de 19 de abril de 2007, com base no art. 49, V da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 15 de outubro de 2008.

Deputada JANETE ROCHA PIETÁ – PT/SP
Relatora