

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 215, DE 2000 (APENSAS PECS Nº 579/02, 156/03, 257/04, 275/04, 319/04, 37/07 E 117/07, 161/07, 291/08, 411/09, 415/09)

“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 GERALDO PUDIM

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em exame, cujo primeiro signatário é o Deputado ALMIR SÁ, altera os arts. 49 e 231 da Constituição Federal para incluir entre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, bem como a ratificação das demarcações já homologadas. O texto estabelece, ainda, que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulados em lei ordinária.

Os autores fundamentam 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, desse modo, “um mecanismo de co-validação” no desempenho concreto daquelas atribuições, evitando que a demarcação de terras indígenas crie obstáculos insuperáveis aos entes da Federação em cujo território se localizem tais reservas.

Em apenso, encontram-se as seguintes propostas:

- PEC nº 579, de 2002, de autoria do Deputado RICARTE DE FREITAS, que 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 atualmente, de tal forma que sua constituição torna-se questionável e juridicamente frágil, e aponta o exame do Congresso como solução para tal problema;

- PEC nº 156, de 2003, de autoria do Deputado ODACIR ZONTA, que acrescenta um parágrafo, numerado como § 2º, ao art. 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”;

- PEC nº 257, de 2004, subscrita primeiramente pelo Deputado CARLOS SOUZA, que altera o § 1º do art. 231 para exigir a audiência das Assembléias Legislativas dos Estados em cujo território ocorram demarcações de terras indígenas, a fim de se evitarem os significativos prejuízos que a demarcação de terras indígenas impõe atualmente às unidades federadas, como a exagerada dimensão dessas terras, desproporcional ao tamanho das populações indígenas;

- PEC nº 275, de 2004, cujo primeiro subscritor é o Deputado LINDBERG FARIAS, que altera os arts. 49, XVI, e 231 da Constituição Federal, impondo a autorização do Congresso Nacional para a demarcação de terras indígenas, sob o argumento de que tal demarcação 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”;

- PEC nº 319, de 2004, cujo primeiro subscritor é o Deputado ZEQUINHA MARINHO, que altera o inciso XVI do art. 49 e o art. 231, ambos da Constituição Federal, para submeter a demarcação de terras indígenas à aprovação do Congresso Nacional, sob o argumento de que é imperativo que o Poder Legislativo tenha voz numa questão que envolve os mais altos interesses da Nação;

- PEC nº 37, de 2007, cujo primeiro subscritor é o Deputado ELIENE LIMA, que dá nova redação ao art. 231, *caput*, da Constituição Federal, submetendo ao Congresso Nacional a demarcação de

terras indígenas, em função das decisões questionáveis tomadas nas criações de reservas pelo Poder Executivo;

- PEC nº 117, de 2007, cujo primeiro subscritor é o Deputado EDIO LOPES, que dá nova redação ao art. 231, da Constituição Federal, para exigir a aprovação de lei para demarcação de terras indígenas, sob o argumento de que tal demarcação tem reflexos em toda a sociedade brasileira, não podendo ser estabelecida por um único órgão da Administração Pública.

- PEC nº 161, de 2007, subscrita primeiramente pelo Deputado CELSO MALDANER, que altera os arts. 225, 231 da Constituição e o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para: (a) vedar qualquer utilização que comprometa a integridade dos espaços territoriais especialmente protegidos; (b) determinar a demarcação de terras indígenas por meio de lei; (c) determinar que os títulos das terras pertencentes a quilombolas seja expedidos por meio de lei.

- PEC nº 291, de 2008, cujo primeiro subscritor é o Deputado ERNANDES AMORIM, que dá nova redação ao art. 225, § 1º, III para vedar qualquer utilização que comprometa a integridade dos espaços territoriais especialmente protegidos de que trata o artigo.

- PEC nº 411, de 2009, do Deputado GERVÁSIO SILVA, que altera a redação do art. 231, § 4º para autorizar a permuta de terras indígenas em processo de demarcação litigiosa, *ad referendum* do Congresso Nacional.

- PEC nº 415, de 2009, do Deputado ABELARDO LUPION, que acrescenta novo parágrafo ao art. 231 para determinar que a demarcação de terras indígenas seja feita por lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo.

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

Quanto a seu conteúdo, não há violação à forma federativa de Estado, ao voto direto, universal e periódico, à separação dos Poderes e aos direitos e garantias individuais. Foram portanto atendidas as cláusulas pétreas expressas no art. 60, § 4º da Constituição Federal.

Destacamos, em primeiro lugar, que participação do Congresso Nacional no processo de demarcação de terras indígenas respeita integralmente a separação dos Poderes. A uma, porque o art. 231 de modo algum integra o núcleo imodificável da Constituição Federal, podendo ser alterado livremente pelo Poder Constituinte derivado. A duas, porque esse mesmo artigo atribui à *União* – que se expressa por seus *três* Poderes – a competência para a demarcação das áreas tradicionalmente ocupadas pelos índios, cabendo ao *legislador ordinário* disciplinar a matéria, inclusive quanto à autoridade que deverá promover as demarcações.

Atualmente, essa disciplina é dada pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19/12/73), cujo artigo 19 concede ao Poder Executivo a atribuição de realizar administrativamente a demarcação de terras indígenas. A fonte dessa competência é, portanto, de ordem *exclusivamente infraconstitucional*, e poderá ser modificada por mera lei ordinária, com fundamento no art. 231, *caput*, da Constituição de 1988.

Cabe então rejeitar a tese de que a competência para demarcação de terras indígenas integra o núcleo imodificável de atribuições do Poder Executivo, visto que *essa prerrogativa nem mesmo lhe é atribuída por norma constitucional, mas sim por lei ordinária*, oriunda de regime constitucional já extinto. A interpretação da Constituição a partir de norma infraconstitucional – no caso, o Estatuto do Índio – deve ser enfaticamente recusada pois, como observa Gomes Canotilho, “uma interpretação autêntica da constituição feita pelo legislador ordinário é metodicamente inaceitável”.¹ Tal inversão equivocada atenta contra a supremacia da Constituição e viola a unidade da ordem jurídica, à medida que possibilita a um poder constituído

¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. – 3. ed – Coimbra: Livraria Almedina, 1999, p. 1151, 1155.

sobrepor-se indevidamente ao Constituinte, para criar novos sentidos não previstos no texto constitucional.² Em suma, na feliz expressão de Sérgio Sérvulo da Cunha, “nem a doutrina, nem o legislador, passam à frente da lei magna. Essa, aliás, a verdadeira ‘interpretação conforme à Constituição’”.³

Em segundo lugar, foi também respeitado o princípio federativo. A demarcação de terras indígenas é originariamente competência da União, que continuará a conservá-la. Nada foi modificado nesse particular.

A exigência de discussão da matéria pelo Poder Legislativo mostra-se perfeitamente válida e salutar, ante o impacto que a demarcação de terras indígenas tem sobre o território, a economia e a população das unidades federadas. Lembramos que o Congresso Nacional é a arena mais apropriada para a discussão de matéria federativa, especialmente porque nele se instala a representação dos Estados-membros – o Senado Federal. A exigência de pronunciamento congressional, portanto, é instrumento válido para o bom desenvolvimento das relações entre União e Estados-membros. As propostas em exame, ao contrário de atentar contra o pacto federativo, podem dar-lhe maior densidade e colaborar para o seu aprimoramento.

Outrossim, a submissão da demarcação de terras indígenas às Assembléias Legislativas estaduais, contida na PEC nº 257/04, não viola as prerrogativas da União. O sistema constitucional brasileiro já admite a consulta aos Legislativos locais, na hipótese de criação, desmembramento e incorporação de Estados-membros, nos termos do art. 18 da Constituição Federal. Nesse caso, conforme a lição de José Afonso da Silva, “o Congresso Nacional não está vinculado nem ao pronunciamento plebiscitário [das populações diretamente interessadas] nem ao das Assembléias, notando-se que estas não decidem, *apenas opinam* pela aprovação, pela rejeição ou simplesmente se abstêm de tomar partido”.⁴ Semelhantemente, a consulta às Assembléias estaduais na criação de reservas indígenas terá caráter meramente opinativo para o Congresso Nacional, respeitando-se integralmente as prerrogativas federativas da União.

Em terceiro lugar, destacamos que a Constituição proíbe

² Cfe. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. – 22. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 518.

³ Idem, *ibidem*, p. 275.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. – 30. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 474.

alterações *tendentes a abolir* os bens jurídicos tutelados pelas cláusulas pétreas, mas não as que objetivam apenas *modificá-los*. Conforme Flávio Novelli, os limites ao poder de reforma não são ultrapassados por dar-se às matérias protegidas pelas cláusulas pétreas uma nova configuração no texto da Constituição. A violação ocorreria apenas quando a modificação suprimisse ou aniquilasse um princípio imodificável, ferindo-se o “*conteúdo [ou núcleo] essencial* dos interesses, valores e princípios que as cláusulas pétreas querem proteger”.⁵ Do contrário, como bem aponta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, uma interpretação extensiva levaria a que o Direito Constitucional brasileiro estivesse “quase que por inteiro, ‘petrificado’ em razão das referidas cláusulas que enuncia o art. 60, § 4º, da Lei Magna vigente”.⁶

Nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assim se manifestou:

“(...) *as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.(...)*” (ADI 2024-DF, relator Min. Sepúlveda Pertence, D.J.U. 22/06/2007, p. 16)

Assim sendo, a exigência de que o Presidente da República efetue demarcações de terras indígenas apenas mediante projeto de lei não configura violação à separação de Poderes. Isto porque as prerrogativas de *independência orgânica* e *especialização funcional* que, conforme José Afonso da Silva, caracterizam a divisão de Poderes restam intactas, não se configurando a criação de qualquer instrumento de subordinação institucional do Presidente da República ao Congresso Nacional.⁷ No caso do princípio federativo, todos os elementos caracterizadores e mantenedores do regime federal ficam intocados caso sejam aprovadas as propostas em exame, preservando-se integralmente a *autonomia política* e a *auto-organização* da União e dos Estados-membros.

Finalmente, a própria prática constitucional brasileira, nos vinte anos de vigência da Constituição Cidadã, mostra claramente que é

⁵ Apud MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. – 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008, p. 219-220.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. – 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 1999, p. 174.

⁷ SILVA, *op. cit.*, p. 109.

possível alterar a equação das competências distribuídas entre os diversos Poderes de Estado ou os entes federados, mantendo-se, não obstante, íntegros a separação de Poderes e o princípio federativo. Disso são exemplos as Emendas Constitucionais nº 32, de 2001, em que o Congresso Nacional reduziu substancialmente os poderes do Presidente da República para editar medidas provisórias; nº 25, de 2000, que fixou limites para a remuneração dos Vereadores e para os gastos da Administração municipal, numa clara interferência na auto-organização dos Municípios; nº 19, de 1998, que alterou a competência legislativa da União, redesenhando a repartição constitucional de competências, e fixou limites para a remuneração dos Deputados estaduais; e nº 29, de 2000, que alterou as causas para intervenção federal, ampliando os poderes da União sobre os Estados, e destes sobre os Municípios.

Ainda quanto a obediência às cláusulas pétreas, ressalvamos a possibilidade de o Congresso Nacional rever as demarcações já concluídas, prevista na PEC nº 215/00. Tal ratificação importaria em reexaminar atos jurídicos consumados, constitutivos de direitos tanto para a União como para as comunidades indígenas usufrutuárias dessas terras e, como tal, violaria o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal. Entendemos, portanto, que esse dispositivo deve ser suprimido, por contrariar o art. 60, § 4º, IV da Constituição Federal.

Registramos que não estão em vigor quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição expressas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 215, de 2000, na forma da emenda apresentada, e das Propostas de Emenda à Constituição nº 579, de 2002; nº 156, de 2003; nº 257, de 2004; nº 275, de 2004; nº 319, de 2004; nº 37, de 2007; nº 117, de 2007; nº 161, de 2007; nº 291, de 2008; nº 411, de 2009; e nº 415, de 2009.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 215, DE 2000

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

EMENDA SUPRESSIVA Nº

Suprimam-se as expressões “e ratificar as demarcações já homologadas” do art. 49, XVIII, e “ou ratificada” do art. 231, § 4º da Constituição Federal, na redação dada pela proposta.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2009.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator