



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO nº 1.323, DE 2008

Susta a Portaria nº 1.429, de 04 de agosto de 2008, do Ministro de Estado da Justiça, Tarso Genro, que declara de posse permanente do grupo indígena Manoki a Terra Indígena Manoki, localizada no Município de Brasnorte, Estado de Mato Grosso.

Autor: Deputado HOMERO PEREIRA

Relator: Deputado ALESSANDRO MOLON

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo, de autoria do Deputado Homero Pereira, que susta os efeitos da Portaria nº 1.429, de 04 de agosto de 2008, do Ministério da Justiça, que declarou de posse permanente do grupo indígena Manoki a Terra Manoki, localizada no Município de Brasnorte, Estado de Mato Grosso, e determinou a demarcação da área, cujos pontos geodésicos foram fixados no mesmo ato.

Em sua justificção, o autor afirma que a portaria constituiu-se em ato administrativo normativo e feriu direito de terceiros, inclusive o direito de propriedade. Diz que, sob o pretexto de assegurar o direito dos indígenas Manoki, o Ministro da Justiça demarcou terras ocupadas por agricultores, provocando inúmeros prejuízos sociais e econômicos na região afetada. Ainda, denuncia suposta parcialidade da FUNAI, que negaria o contraditório e a ampla

12C2C02724

12C2C02724



defesa aos agricultores e desobedeceria princípios constitucionais da Administração Pública.

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou, por maioria, parecer pela aprovação da proposição, nos termos do voto da Relatora, Deputada Luciana Costa, contra o voto do Deputado Assis do Couto, que apresentou voto em separado.

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

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

II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão, nos termos do artigo 32, IV, do Regimento Interno da Casa, a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

O projeto de decreto legislativo em comento foi distribuído a esta Comissão também para a análise de seu mérito, concernente, especialmente, a direitos constitucionais, com especial relevo aos direitos indígenas, constantes no artigo 231 da Constituição Federal.

No que toca à constitucionalidade formal do projeto, é da competência do Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar, nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal. Na lição de José Afonso da Silva, essa

12C2C02724

12C2C02724



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

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 Nacional¹. E, pelo exposto, o projeto de decreto legislativo em análise está eivado por **inconstitucionalidade formal**, pelas seguintes razões.

A Constituição Federal, ao prever uma série de direitos individuais *sui generis* aos povos indígenas e seus membros nos artigos 231 e 232, bem como ao determinar a competência administrativa para demarcação das Terras Indígenas (por sua condição de bens indisponíveis da União), impede que o Congresso Nacional possa manifestar-se contrariamente às portarias que atendam aos mandamentos legais e constitucionais que reconhecem o direito originário dos povos indígenas à Terra, como é o caso da Portaria nº 1.429, de 2008.

A aprovação de suspensão dos efeitos desta Portaria pela apresentação de Projeto de Decreto Legislativo, sob o argumento de eventual exorbitância do Poder Executivo em reconhecer direitos individuais em conformidade a mandamentos constitucionais e legais, representaria a quebra do princípio constitucional de separação dos Poderes do Estado, pois que seria usurpada a competência administrativa daquele Poder. Vale lembrar que, nos termos do artigo 2º, *caput*, da Constituição Federal, os Poderes constituídos do Estado são independentes e harmônicos entre si, não podendo, pois, se sobrepor uns aos outros.

Desse modo, uma vez que a Portaria nº 1.429, de 04 de agosto de 2008, não exorbita de seu poder regulamentar, o que, nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, justificariam a apresentação de projeto de decreto legislativo por esta Casa, conclui-se pela **inconstitucionalidade formal**.

¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

12C2C02724

12C2C02724



Ainda, entendemos que o projeto em análise também não merece prosperar por **vício de inconstitucionalidade material** e pela **impropriedade de seu mérito**, segundo as razões que passamos a descrever.

Argúi o autor que a **Portaria nº 1.429, de 04 de agosto de 2008**, do Ministério da Justiça, exorbita em seu poder regulamentador de demarcação da **Terra Indígena ManoKI (MT)**, pois que, sem possibilitar o exercício do contraditório dos que a ela se opõem, configurar-se-ia em ato administrativo normativo, confundindo-se à natureza jurídica do decreto.

Esta afirmação, contudo, não se coaduna à hermenêutica constitucional adotada. Vejamos.

Entre os direitos assegurados aos indígenas e seus povos no texto constitucional estão os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam – reiterando o princípio, presente em textos legais anteriores (mesmo durante os regimes colonial e imperial brasileiros), de que os indígenas são os primeiros e naturais senhores da terra.

As Terras Indígenas, em conformidade ao artigo 20, inciso XI, da Constituição Federal, são consideradas bens da União – o que implica dizer que os indígenas não são proprietários das terras que habitam, mas seus possuidores, assegurando-se-lhes, muito, a **posse permanente** destas e o **usufruto exclusivo** das riquezas do solo, dos rios e lagos que as compoñham (artigo 231, §2º, CF).

Por esta razão, as Terras Indígenas são **inalienáveis e indisponíveis**, sendo os direitos que sobre elas incidirem considerados **imprescritíveis** (artigo 231, §4º, CF). Igualmente, **serão nulos e extintos**



(sem surtir efeitos jurídicos, portanto) **todos os atos que almejem sua ocupação, seu domínio e sua posse, ou mesmo a exploração de suas riquezas naturais**, não gerando a nulidade ou a extinção qualquer direito à indenização ou ações contra a União, excetuadas as benfeitorias realizadas nas terras que tiverem sido ocupadas de boa-fé, na forma da lei (artigo 231, §6º, CF).

Nestes termos, **o Poder Público está obrigado ao reconhecimento das Terras Indígenas quando presentes as circunstâncias do §1º do artigo 231 da Constituição Federal**. Procederá desta feita à delimitação da área para a posterior demarcação física de seus limites, cujo trâmite está, atualmente, previsto basicamente em dois regramentos: o Estatuto do Índio (Lei ordinária nº 6.001/1973) e o Decreto nº 1.775/1996.

Ressalte-se que, por força do artigo 25 do Estatuto, o direito à posse permanente e ao usufruto exclusivo das Terras Indígenas independe de demarcação, mas, conforme o artigo 2º, inciso IX, do mesmo diploma legal, considera-se um procedimento administrativo importante para garanti-las.

Estipula, assim, o artigo 19, *caput*, do Estatuto do Índio, que serão as Terras Indígenas administrativamente demarcadas, por iniciativa e orientação do órgão federal de assistência ao índio (atualmente, a FUNAI), de acordo com o processo que for estabelecido em Decreto pelo Poder Executivo.

Desde a promulgação e publicação da Lei nº 6.001, de 1973, vários foram os procedimentos administrativos adotados pelo Poder Público para a demarcação das Terras Indígenas. É o caso do Decreto nº 76.999, de 08 de janeiro de 1976. Por ele, o presidente da FUNAI nomeava

12C2C02724

12C2C02724



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

antropólogo e engenheiro para a realização de relatório sobre as terras a serem ocupadas, com identificação prévia dos seus limites. Caso aprovado, procedia-se à demarcação física da área o que, depois, era submetido à homologação pelo Presidente da República, registrando-se as Terras Indígenas no Cartório de Registro de Imóveis competente, assim como no Serviço de Patrimônio da União (SPU).

Atualmente, a demarcação das Terras Indígenas segue o que determina o Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996, que dispõe sobre a demarcação das Terras Indígenas previstas pelo já citado artigo 231, §1º, da Constituição.

Primeiramente, a demarcação será fundamentada em estudo antropológico de identificação, realizado por antropólogo de qualificação reconhecida, que o entregará à FUNAI dentro do prazo estipulado pela mesma portaria que o nomear para tanto (artigo 2º, caput).

Este estudo será complementado por trabalhos de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e mesmo por levantamento fundiário, realizados por grupo técnico especializado, coordenado por antropólogo e formado preferencialmente por servidores da própria FUNAI (artigo 2º, §1º). O grupo poderá ainda solicitar a colaboração de membros da comunidade científica ou de órgãos públicos para apurar seus resultados (artigo 2º, §4º), contando, também, com apoio dos povos indígenas envolvidos, que podem participar, aliás, de todas as etapas do processo de demarcação, fazendo-se representar como lhes aprouver (artigo 2º, §3º).

Técnicos poderão ser designados por órgão federal ou estadual específico, dentro de vinte dias contados da data de recebimento da solicitação da FUNAI para tanto, para auxiliar o grupo técnico a elaboração do levantamento fundiário (artigo 2º, §2º). E, no prazo de trinta dias iniciados da

12C2C02724

12C2C02724



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

publicação do ato que institui o mesmo grupo, os órgãos públicos deverão, no âmbito de suas competências, prestar informações sobre as terras a serem demarcadas – o que se faculta às entidades civis, nos termos do artigo 2º, §5º, do Decreto em análise.

Concluídos os trabalhos, elabora-se um relatório circunstanciado, encaminhando-o à FUNAI (artigo 2º, §6º). Se aprovado, no prazo de quinze dias contados da data que o receber, o Presidente da FUNAI publicará no Diário Oficial da União, bem como no Diário Oficial do Estado-membro em que as terras se localizarem, um resumo do relatório acompanhado por memorial descritivo e mapa da área, afixando-se a publicação na sede da Prefeitura do Município em que está a Terra Indígena (artigo 2º, §7º).

Entretanto, desde o início do procedimento de demarcação até noventa dias após a publicação de resumo do relatório e anexos a que aludimos, poderão os Estados-membros, os Municípios e demais interessados contestar o ato, apresentando suas razões à FUNAI com todas as provas pertinentes (como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas) tanto com a finalidade de obter eventual indenização como para demonstrar falhas do relatório aprovado (artigo 2º, §8º).

Findo o prazo para manifestação dos interessados, abrem-se novos sessenta dias para que a FUNAI encaminhe o procedimento demarcatório, junto aos pareceres relativos às razões e provas apresentadas, ao Ministro de Estado da Justiça (artigo 2º, §9º).

Em até trinta dias após o recebimento destes dados, o Ministro de Estado da Justiça poderá adotar uma das seguintes medidas: a) desaprovar a identificação e demarcação da Terra Indígena, mediante decisão fundamentada nos termos do §1º do artigo 231, da Constituição Federal,

12C2C02724

12C2C02724



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

determinando o retorno dos autos à FUNAI; b) prescrever diligências que julgar imprescindíveis para a identificação e demarcação, que deverão ser cumpridas no novo prazo de noventa dias; ou, finalmente, c) declarar, por portaria, quais os limites da Terra Indígena, determinando sua demarcação (Artigo 2º, §10 e incisos).

Por fim, a demarcação deverá ser homologada pelo Presidente da República, por Decreto (artigo 5º) e, em até trinta dias da publicação do Decreto homologatório, a FUNAI promoverá o necessário registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, bem como na Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério da Fazenda (artigo 6º).

O Decreto nº 1.775/96 dá ainda outras providências correlacionadas à matéria, como, por exemplo, a prioridade no reassentamento de não-indígenas que venham a ser constatados na área demarcada pelo grupo técnico, observando-se a legislação pertinente (artigo 4º).

Pelo exposto, o referido Decreto vem atender à necessidade de se proceder, definitivamente, à demarcação das Terras Indígenas relatadas, o que, conforme o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu artigo 67, deveria ter sido concluído no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição Federal – findando-se, portanto, em outubro de 1993.

Por esta razão, não pode prosperar a alegação do autor de que a Portaria nº 1.429, de 04 de agosto de 2008, do Ministério da Justiça, tenha exorbitado em sua destinação, confundindo-se à natureza jurídica do decreto e que, por consequência, represente afronta a direitos fundamentais outros, tal como o direito de exercício do contraditório e da ampla defesa, pois que, justamente, a Portaria respeita as diretrizes do Decreto nº 1.775/1996, da legislação aplicável (Lei nº 6.001/1973) e da própria Constituição Federal,

12C2C02724

12C2C02724



tendo a mesma trilhado devidamente todo o percurso para a demarcação da Terra Indígena e, portanto, merece homologação presidencial.

Assim, o projeto de decreto legislativo em análise está eivado por **inconstitucionalidade formal**, pois que sua fundamentação não se sustenta, sendo este motivo suficiente para sua rejeição, como bem acentuado no voto contrário do Deputado Federal Assis do Couto, oferecido na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, cujo teor foi reforçado pelas argumentações expostas em relatório apresentado à Comissão de Direitos Humanos e Minorias, que votara pela rejeição do projeto.

Ademais, o Projeto de Decreto em análise padece de **vício de inconstitucionalidade material**, pois que o direito à terra é condição fundamental para a sobrevivência dos povos indígenas, já que, ao mesmo tempo em que assegura o espaço territorial para o exercício de suas habituais atividades de subsistência, fortalece entre os membros os vínculos históricos e culturais que têm com o ambiente. Afinal, nas palavras de Darcy Ribeiro, “[...] o mundo de um povo é ele próprio”².

O direito originário às Terras Indígenas, assegurado pelo artigo 231 da Constituição Federal, deve ser considerado **direito fundamental sui generis dos povos indígenas e seus membros** (de aspecto coletivo e individual, simultaneamente), na medida em que garante a existência física e espiritual de grupos e indivíduos, assegura a diversidade humana e corresponde a um dos objetivos fundamentais da República, presente no artigo 4º, inciso IV, do texto constitucional, isto é, o de **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Neste sentido, sustar os efeitos de portaria ministerial que reconheça este direito configura afronta à Constituição, em seu aspecto material.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

Por fim, não se pode concordar com o mérito. O reconhecimento da Terra Indígena Manoki atende a um princípio humanitário de respeito à existência destes Povos. Os “Manoki” (conhecidos como Irantxe e Myky) foram submetidos a intenso contato interétnico que resultou em sua quase completa dizimação por massacres e doenças. Durante o século XX, não havia alternativa para a sobrevivência que não a submissão às missões jesuíticas, com a conseqüente desestruturação social do grupo, tendo sido homologados, apenas em 1968, 46.790 hectares para os Manoki fora de sua área de ocupação histórica, com características ambientais que inviabilizavam o uso tradicional dos recursos.

A região que habitam, no entanto, vem sendo progressivamente ocupada desde 1980 por grandes empreendimentos agrícolas e intensa participação da atividade pecuária. Como resultados, o elevado desmatamento, o envenenamento das águas e a redução da diversidade de fauna e flora regionais impõem riscos à sobrevivência dos Manoki, contrários, também, ao valor de preservação ambiental, indispensável para o bem-estar das gerações futuras de indígenas e não-indígenas.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.323, de 2008, e, no mérito, por sua **rejeição**.

Sala da Comissão, em de 2013.

Deputado **ALESSANDRO MOLON**

Relator

² RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização: a integração dos indígenas no Brasil moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p 67.

12C2C02724

12C2C02724