COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 480, DE 2008

Susta os efeitos da Portaria nº 1.128 de 13 de agosto de 2003, do Ministério da Justiça, que homologa a demarcação da Terra Indígena Ibirama LA-Klanô ou Duque de Caxias, nos Municípios de Vitor Meireles, José Boiteux, Itaiópolis e Doutor Pedrinho, Estado de Santa Catarina.

Autor: Deputados VALDIR COLATTO e
JOÃO MATOS

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I – RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe visa a sustar os efeitos da Portaria nº 1.128 de 13 de agosto de 2003, do Ministério da Justiça, que homologa a demarcação da Terra Indígena Ibirama LA-Klanô ou Duque de Caxias, nos Municípios de Vitor Meireles, José Boiteux, Itaiópolis e Doutor Pedrinho, Estado de Santa Catarina.

Segundo o autor, “com a eventual homologação dessa demarcação, a utilização dessas áreas estaria fortemente comprometida, causando significativos prejuízos econômicos ao Estado, às populações interessadas e à toda coletividade que estaria impedida de usar e gozar desse patrimônio”.

Considera que “tal demarcação compromete o princípio da legalidade, da moralidade e impõe prejuízos econômicos ao Estado de Santa Catarina, não só pelo valor do patrimônio imobiliário subtraído de forma inconstitucional pela União e pela Funai, mas também, por causa dos prejuízos com os tributos que o Estado deixará de arrecadar, ante a retirada de pequenos agricultores já instalados nas áreas demarcadas nos Municípios de Vitor Meireles, José Boiteux, Itaiópolis e Doutor Pedrinho, Estado de Santa Catarina”.

Afirma que a “Portaria nº 1.128/2003, 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”.

A proposição foi aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e rejeitada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

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.

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

O projeto em análise é similar aos PDCs nº 48 e 49, ambos de 2007, de nossa relatoria, que também pretende sustar portaria de demarcação de terras indígenas. Empregamos, portanto, os mesmos argumentos. 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. A portaria que deu origem ao projeto em análise constitui fase intermediária desse procedimento, sendo expedida pelo Ministro da Justiça para declarar os limites da terra indígena e determinar sua demarcação.

Considerando a legislação de regência, temos que a Portaria nº 1.128/03 constitui ato administrativo individual, pois, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, não possui a abstração e a generalidade próprias dos atos normativos. Ao contrário, a portaria provê 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 pertencentes à tribo Ibirama La-Klanô. Como tal, se editada 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.¹

Destacamos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que uma portaria seja considerada ato normativo “notadamente para sujeitá-la ao controle de constitucionalidade”, desde que respeitados os requisitos de autonomia, generalidade e abstração.² Não é o caso da portaria em análise, que, como já dito, provê para situação concreta e individualizada, ainda que com múltiplos destinatários, 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 710-RR, abaixo transcrita:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. A ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE É 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.³

No caso em análise, entretanto, lembramos que a ampliação de reservas indígenas já existentes foi expressamente vedada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Petição nº 3388, conforme o voto do Ministro Carlos Alberto Direito. Segundo o Ministro, a ampliação trará “consequências gravosas” para aqueles que, uma vez feita e executada a

¹ Cfe. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 161-2.

² ADI 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.

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

demarcação, possam adquirir direitos em função dos limites ali fixados para uma dada terra indígena.⁴ Vale ressaltar que o caso está sob análise do Supremo Tribunal Federal que, no Agravo Regimental na Reclamação 3205 AgR / SC, estabeleceu a competência da Corte para julgar a “ação que contesta a Portaria 1.128/2003, do Ministério da Justiça, que demarcou terras indígenas”.⁵

Na ocasião, o relator mencionou que “em questão análoga, o Ministro Carlos Ayres de Britto, ao admitir a competência do STF para julgá-la pronunciou-se no seguinte sentido:

‘No fluxo dessa compreensão das coisas, é de se reconhecer que a impugnação da validade jurídica da citada Portaria nº 534/05, do Ministério da Justiça acarreta:

- a) uma peculiar situação de menoscabo da competência constitucional que detém a União para efetuar os procedimentos de demarcação de áreas indígenas (CF, art. 231); e
- b) lesão ao princípio da homogeneidade federativa, este a significar a costura da conciliação possível de interesses entre pessoas estatais que se dotam de autonomia política.”

Ante o exposto, manifestamo-nos pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Decreto Legislativo nº 480, de 2008, prejudicados os demais aspectos a serem analisados por esta Comissão.

Sala da Comissão, em 14 de setembro de 2011.

Deputado LUIZ COUTO
Relator

2011_12958

⁴ Supremo Tribunal Federal. “Supremo define que terra demarcada não poderá ser ampliada”, 19/03/09. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=105039&caixaBusca=N> [acesso em 28/04/09].

⁵ Rcl 3205 AgR / SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI DJe-157 07-12-2007