



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado ZEQUINHA MARINHO – PMDB/PA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2007
(Do Sr. Zequinha Marinho)

Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.

Art. 2º. Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em 19 de abril de 2007, o Sr. Presidente da República assinou Decreto pelo qual homologou a demarcação administrativa da terra indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.

O ato do Presidente da República deveria ter como objetivo promover o deslinde das terras indígenas, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal, ou seja, as terras de ocupação indígena. No entanto, sob o pretexto de assegurar o direito dos índios, incluiu no perímetro da demarcação as terras ocupadas por agricultores, provocando inúmeros prejuízos sociais e econômicos na região afetada.

A extensão da área demarcada é de 773 mil hectares. Entretanto, a demarcação incidiu, também, sobre uma área de intensa pressão demográfica, compreendida pela região do “PAREDÃO” (Vila Taboca), “Viado Queimado”, “Barra Mansa” e “São Francisco”. Essas terras são de ocupação de não índios, de cidadãos carentes e agricultores “sem-terra” assentados pelo INCRA, onde vivem, há vários anos.

Durante o trâmite do processo administrativo de demarcação, até a publicação do Decreto do Presidente da República, foram realizadas várias reuniões, com a participação de representantes da FUNAI e do



Ministério da Justiça, das autoridades locais, das populações não indígenas, Prefeitos, Deputados e Senadores, com o objetivo de negociar uma solução justa e duradoura, não apenas para os índios, mas, também, para mais de 2000 famílias de agricultores atingidos.

Foram realizadas inúmeras reuniões com as autoridades envolvidas. No Ministério da Justiça, ainda na gestão do Ministro Márcio Thomaz Bastos, e, agora, na gestão do Ministro Tarso Genro, Deputados e Senadores tentaram, incessantemente, negociar com os Senhores Ministros a solução do conflito, a fim de que prevalecesse o bom senso. Os próprios índios já tinham se colocado à disposição de um acordo para a manutenção das famílias de colonos que lá estão, há anos.

As negociações não foram consideradas. Pelo contrário, foram cometidas arbitrariedades, acordos foram quebrados, e os agentes públicos envolvidos na execução dos atos necessários e preparatórios não observaram os princípios constitucionais da isenção, da impessoalidade e da legalidade. Sob o pretexto de reconhecer os direitos assegurados aos indígenas, violaram os direitos individuais dos cidadãos não indígenas, que, também, têm seus direitos individuais assegurados pela Constituição.

As terras indígenas, assim consideradas, são aquelas definidas no art. 231, § 1º, nos seguintes termos:

“Art. 231.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

O texto constitucional, ao estabelecer, no art. 231, as características das terras indígenas, ou seja, aquelas atribuições que as distinguem das demais terras, está, implicitamente, reconhecendo, também, que as demais terras não são objeto de demarcação.

Portanto, à luz de uma correta exegese, o texto constitucional não autoriza a demarcação das terras que, embora no passado pré-colombiano tenham sido por eles, índios, ocupadas, atualmente não preenchem os requisitos e as condições estabelecidas no art. 231, em especial em seu parágrafo primeiro.



Dito isto, fica claro que a Constituição Federal não deu ao Poder Executivo, muito menos ao Ministério da Justiça e à Fundação Nacional do Índio – FUNAI, a legitimidade para demarcar áreas a seu bel prazer. Foram estabelecidos parâmetros que devem ser considerados como referenciais para o processo de demarcação.

Outrossim, a demarcação da Terra indígena Apyterewa resulta de um processo administrativo eivado de vícios, desde o Laudo Antropológico, que não resiste à mais superficial análise, dadas as suas imperfeições, imprecisões, erros e equívocos, até as restrições de direitos e garantias fundamentais, que são assegurados pelo art. 5º da Constituição, em especial os seguintes:

“Art. 5º.....

*XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, **por determinação judicial**; (nosso grifo)*

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

*LIV – ninguém será privado de liberdade ou de seus bens **sem o devido processo legal**; (nosso grifo)*

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”

Neste sentido, há de se realçar o caráter arbitrário do Poder Executivo, que, por ato unilateral, restringiu e extinguiu direitos individuais, sem respeitar o consagrado princípio do devido processo legal.

De fato, a exorbitância do poder regulamentar, a que se refere o art. 49, inciso V, da Constituição Federal, não se limita ao seu aspecto formal. O Poder Executivo exorbita, também, quando, agindo na esfera de sua competência, viola garantias fundamentais e os direitos individuais do cidadão. Nossa assertiva tem apoio no seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal, que extraímos da brilhante Justificação apresentada pelo ilustre Deputado Miro Teixeira, no Projeto de Decreto Legislativo nº 5, de 2007, de sua autoria, que se encontra em tramitação nesta Casa Legislativa, nos seguintes termos:

**“A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-
SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE**



PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.

O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações.

Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.

O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "contra legem" ou "praeter legem", não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)". Doutrina. Precedentes. (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN nº 01/2005." (AC - AgR-QO 1033 / DF - DISTRITO FEDERAL - QUESTÃO DE ORDEM NO AG.REG. NA AÇÃO CAUTELA R - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 25/05/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação - DJ 16-06-2006 PP-00004 - EMENT VOL-02237-01 PP-00021)

Em seu voto, o Ministro CELSO DE MELLO expõe percuciente análise das limitações à função regulamentar do Poder Executivo, a qual, segundo essa ótica, deve ser posta em contraste com os direitos e garantias fundamentais:

"Demais disso, cumpre reconhecer que a imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se efetive no âmbito estritamente administrativo, para legitimar-se em face do ordenamento constitucional, supõe o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do 'due process of law', assegurada à generalidade das pessoas pela Constituição da República (art. 5º LIV), eis que o Estado, em tema de limitação de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira arbitrária.

Cumprido ter presente, bem por isso, que o Estado, em tema de restrição à esfera jurídica de qualquer pessoa, física ou jurídica, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida imposta pelo Poder Público - de que resultem, como no caso, consequências gravosas no plano dos direitos e garantias (mesmo aqueles titularizados por pessoas estatais) - exige a fiel observância do princípio constitucional do devido processo legal (CF, art. 5º, LV).



A jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade (pública ou privada), rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo (...).

"RESTRIÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO "DUE PROCESS OF LAW LAW". (...)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa. sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. (...)

Esse entendimento - que valoriza a perspectiva constitucional que deve orientar o exame do tema em causa - tem o beneplácito de autorizado magistério doutrinário (...). Não se pode perder de perspectiva, portanto, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que a Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e L V, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, de sanções ou de medidas gravosas consubstanciadoras de limitação de direitos. (...)"

O princípio da proporcionalidade, implícito na ordem constitucional em vigor, é visto como faceta do due process of law em sentido material (art. 5º, LIV, da Constituição), como consta do seguinte julgado do STF:

"No tocante ao "caput" do já referido artigo 33 da mesma Medida Provisória e reedições sucessivas, basta, para considerar relevante a fundamentação jurídica do pedido, a alegação de ofensa ao princípio constitucional do devido processo legal em sentido material (art. 5º, LIV, da Constituição) por violação da razoabilidade e da proporcionalidade em que se traduz esse princípio constitucional" (ADI-MC 1922 / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. MOREIRA AL VES - Julgamento: 06/10/1999 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação - DJ 24-11-2000 PP-00089 - EMENT VOL-02013-01 PP-00032)

Portanto, tendo havido, no ato regulamentar questionado, violação ao princípio da proporcionalidade, o devido processo legal



objetivo foi desrespeitado e ocorreu, em conclusão, a exorbitância do poder regulamentar.

Em outro acórdão, o STF decidiu que o Poder Público não pode agir imoderada e abusivamente mesmo quando edita Lei em sentido estrito, sob pena de inconstitucionalidade. Se nem sequer a Lei propriamente dita pode ofender o princípio da razoabilidade, muito menos o ato regulamentar ou infralegal pode fazê-lo. A seguir, parte da ementa do acórdão cujos fundamentos são inteiramente aplicáveis à espécie vertente:

"TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado." (ADI-MC-QO 2551 / MG - MINAS GERAIS - QUESTÃO DE ORDEM NA MEDIDA CAUTELAR NA Ação DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 02/04/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 20-04-2006 PP.00005 EMENT VOL-02229-0 1 PP-00025)."

A jurisprudência formada, como se pode concluir, respalda a tese de que a FUNAI e o Ministério da Justiça, órgãos subordinados à Presidência da República, agiram arbitrariamente, usurpando a competência legislativa e judiciária, uma vez que a demarcação ora questionada violou direitos individuais, sem socorrer ao exame do Poder Judiciário, através do devido processo legal.

Por fim, a demarcação de uma extensa área de 773 mil hectares ultrapassa os limites da proporcionalidade, um dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado ZEQUINHA MARINHO – PMDB/PA

princípios que devem ser considerados pela Administração Pública. O ato presidencial foi, portanto, altamente lesivo aos justos interesses econômicos e sociais do Estado do Pará e de sua população, pois, além das arbitrariedades e ilegalidades e do abuso de Poder, a demarcação extinguiu as áreas de agricultura familiar, fundamentais para a sobrevivência de centenas de famílias.

Diante do exposto, amparados no art. 49, V, da Constituição Federal, e convictos de que o Poder Executivo exorbitou de seu poder regulamentar, e incorporou, em seu ato, todas as arbitrariedades e todos os vícios do processo de demarcação da Terra Indígena Apyterewa, estamos encaminhando à apreciação dos nobres pares o presente Projeto de Decreto Legislativo, com o objetivo de sustar os efeitos do mencionado Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007.

2007. Sala das Sessões, em de de

Deputado ZEQUINHA MARINHO