

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 393, DE 2007

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.

Autor: Deputado ZEQUINHA MARINHO

Relator: Deputado LIRA MAIA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 393, de 2007, de autoria do nobre Deputado ZEQUINHA MARINHO, tem o objetivo de sustar 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.

Na Justificação, o ilustre Parlamentar Deputado Zequinha Marinho apresenta as razões pelas quais defende a proposição.

Segundo o autor, o ato do Presidente da República, sob o pretexto de assegurar os direitos dos índios, incluiu no perímetro demarcado as terras dos pequenos agricultores sem terra que foram assentados pelo INCRA, provocando inúmeros prejuízos sociais e econômicos na região afetada.

A extensão da área demarcada é de 773 mil hectares. Entretanto, a demarcação incidiu ilegalmente sobre uma área de intensa pressão demográfica, compreendida pela região do "PAREDÃO" (Vila Taboca),

“Viado Queimado”, “Barra Mansa” e “São Francisco”, onde residem mais de 650 famílias de agricultores.

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.

Segundo o autor, 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, caracterizada flagrante violação dos direitos individuais dos cidadãos não indígenas, previstos e garantidos pela Constituição Federal, em especial aqueles estabelecidos no art. 5º.

O autor defende a tese de que 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. Para fundamentar sua assertiva, o autor cita jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, transcrevendo partes do voto do Ministro Celso de Mello. (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)

Por fim, conclui que o ato do Presidente da República prejudica os *“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.”*

Este é o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com a Constituição Federal, constituem objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade.

O impacto social e econômico das demarcações de terras indígenas sobre a população rural, na forma denunciada pela imprensa, e, agora, corroborada pela manifestação do ilustre Parlamentar, autor da Proposição, colide com os mencionados objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

O fenômeno social derivado da demarcação de terras particulares, como é o caso que ora se examina, é, portanto, um convite para a reflexão das autoridades responsáveis pelo processo, para a sociedade brasileira e, em especial, para os Parlamentares, que são os legítimos representantes do Povo.

Portanto, a questão, que se coloca para análise, não é o direito, *in abstracto*, assegurado pelo art. 231 da Constituição, não se constituindo, por isso, o tema a ser examinado. Ressalte-se que todos nós, brasileiros, temos a plena convicção de que os índios têm direito de posse e uso das terras indígenas. Mas, não é esta a questão.

O que se argüi é o critério, ou a falta dele, nos procedimentos administrativos, que são realizados com o fim de tornar realidade fática e jurídica os direitos indígenas. E, neste caso, o questionamento refere-se à exorbitância do poder regulamentar dos atos normativos do Poder Executivo, nos processos de demarcação das terras indígenas.

Questiona-se, portanto, se a demarcação realizada pela FUNAI, aprovada pelo Ministério da Justiça e homologada por decreto presidencial, restringe-se aos preceitos constitucionais, ou se vai além desses preceitos e, por conseqüência, cumpre averiguar se, em nome dos direitos indígenas, o ato administrativo de demarcação das terras indígenas colide com outros direitos, principalmente direitos individuais, igualmente assegurados pela Constituição Federal.

Indaga-se, também, se, o ato administrativo mencionado invade a competência de outros órgãos da Administração Pública Federal, no momento em que atinge interesses dos Estados da Federação e Municípios.

No campo infraconstitucional, encontra-se, ainda, em vigor, a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Como esta norma legal foi promulgada antes da Constituição Federal, há um entendimento de que ela foi recepcionada pela nova Carta apenas nos dispositivos que com ela não colidem.

Vejamos o que dispõe o *caput* do art. 231, da Constituição Federal:

*“Art. 231 – São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, **competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens**”* (nosso grifo)

Portanto, a Constituição outorga à União a competência para demarcar as terras indígenas. No entanto, a Lei nº 6.001, de 1973, que é anterior, atribui tal competência ao Poder Executivo, na forma estabelecida pelo art. 19, nos seguintes termos:

“Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido pelo Poder Executivo.”

Por sua vez, o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, regulamentando-o nos parâmetros da Lei nº 6.001, de 1973. No art. 2º, dispõe:

*“Art. 2º A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios **será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida**, que elaborará, em prazo fixado na Portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação.”*

Cumpre-nos observar que, tanto a Lei nº 6.001, de 1973, quanto o Decreto nº 1.775, de 1996, permitiram que a competência conferida pela Constituição Federal à União ficasse restrita, **na prática**, a um laudo antropológico. No entanto, não são os antropólogos os detentores da competência constitucional. É patente a exorbitância da norma

infraconstitucional que, por meio de subterfúgios aparentemente lícitos, afunila a competência da União, de tal forma que a demarcação das terras indígenas converte-se em decisão arbitrária e autocrática.

Ressalvo que a proposição será apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que poderá oportunamente se manifestar. No entanto, não se pode fazer uma análise de mérito da proposição em exame nesta Comissão de Agricultura, sem considerar os aspectos constitucionais relativos à matéria.

Neste sentido, não se podem omitir, no estudo da matéria, os dispositivos expressos no art. 231, § 1º, da Constituição, segundo os quais as terras indígenas são aquelas assim qualificadas:

“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** a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.” (nosso grifo)

De fato, ao reconhecer aos índios o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam, a Constituição cuidou de defini-las. Assim, pode-se concluir que não são indígenas aquelas que não preenchem os qualificativos previstos no texto constitucional.

As terras indígenas passíveis de reconhecimento são, portanto, aquelas que atendam aos requisitos enumerados pela Constituição, e as demais, não enquadradas nesses requisitos constitucionais, embora indígenas em passado remoto, não estão sujeitas à demarcação. Segundo a melhor exegese, a Constituição, ao assegurar os direitos das comunidades indígenas, não desconstituiu outros direitos igualmente assegurados por ela em outros artigos.

Neste sentido, concordamos com os argumentos e os fundamentos expostos pelo ilustre autor em sua justificação, e amparados na jurisprudência, em especial na Súmula 650, do STF, *in litteris*:

“Os incisos I e XI do art. 20 da CF não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto.”

Outro parágrafo do art. 231 tem gerado grande polêmica

e muitas controvérsias. Trata-se do § 6º do art. 231, que dispõe:

“§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos **que tenham por objeto** a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo.....” (nosso grifo)

No caso do § 6º do art. 231, é possível fazer uma análise essencialmente gramatical do texto e constatar que se trata de uma circunstância restritiva, para concluir que apenas os atos **que tenham por objeto a ocupação de terras indígenas** são passíveis de nulidade.

Nosso entendimento é de que as propriedades rurais de agricultores foram incluídas, ilegalmente, pela FUNAI no perímetro da área indígena, que considerou apenas os critérios estabelecidos no estudo antropológico. De fato, as conclusões antropológicas não podem ser consideradas intocáveis, pois, invioláveis são os direitos e garantias fundamentais, entre esses os direitos à propriedade e à segurança jurídica, ambos expressos no art. 5º, da Constituição Federal.

Assim, somos por acatar os argumentos do ilustre autor, para reconhecer que o Poder Executivo exorbita de seu poder regulamentar.

Ademais, não se aplicam aos agricultores assentados, que foram prejudicados pela demarcação, as hipóteses restritivas do § 6º do art. 231, visto que não OBJETIVARAM OCUPAR TERRAS INDÍGENAS.

Por fim, 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, garantido pelo art. 5º, inciso LIV, nos seguintes termos:

“Art. 5º

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o 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. O acórdão do Supremo Tribunal Federal, a que se refere o autor deixa explícito que o princípio da “*garantia indisponível do ‘due process of law’, assegurada à generalidade das pessoas pela Constituição da República (art. 5º LIV), ...*” 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”.*

No caso em espécie, o ato do Poder Executivo foi muito além do que a própria Constituição estabelece, criando hipóteses que não são contempladas pela Lei Maior, desconstituindo direitos adquiridos e atos jurídicos perfeitos, violando o direito de propriedade, garantido pelo art. 5º, inciso XXII, e privando os agricultores de seus próprios bens, sem o devido processo legal. De fato, não há previsão constitucional, nem legal, para a inclusão das áreas de assentamento de agricultores no perímetro da terra indígena.

Como já fartamente discutido, ressalvando, no entanto, que somente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete a análise da matéria sob os aspectos constitucionais, entendemos que o Decreto, sem número, do Presidente da República, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará, fere princípios e normas constitucionais, extingue direitos e condena os agricultores à perda de seus bens, sem o devido processo legal. Portanto, além de ilegal e inconstitucional, o Ato do Ministro da Justiça é autocrático e arbitrário. Do que se conclui que o Poder Executivo exorbita do seu poder regulamentar, nos termos previstos pelo art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 393, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado LIRA MAIA
Relator