



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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)

“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 e 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



177B738A03



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 justificção, 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 evitem 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



177B738A03



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.

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 Secretaria-Geral da Mesa, obedecendo-se a exigência dos artigos 60, I, da Constituição



177B738A03



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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. O art. 231 da Constituição Federal 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

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



177B738A03



CÂMARA DOS DEPUTADOS

medida que possibilita a um poder constituído sobrepor-se indevidamente ao Constituinte, para criar novos sentidos não previstos no texto constitucional.¹ Em suma, na feliz expressão de Sérgio Sérulo da Cunha, “nem a doutrina, nem o legislador, passam à frente da lei magna. Essa, aliás, a verdadeira ‘interpretação conforme à Constituição’”.²

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,

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

2 CUNHA, Sérgio Sérulo. *Princípios Constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 275.



177B738A03



CÂMARA DOS DEPUTADOS

apenas opinam pela aprovação, pela rejeição ou simplesmente se abstêm de tomar partido”.¹ Semelhantemente, a consulta às Assembleias 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 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”.² 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”.³

Assim sendo, a atribuição de competência legislativa ao Presidente da República para efetuar as demarcações 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

-
- 1 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. – 30. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 474.
 - 2 Apud MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. – 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008, p. 219-220.
 - 3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. – 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 1999, p. 174.



177B738A03



CÂMARA DOS DEPUTADOS

institucional do Presidente da República ao Congresso Nacional.¹ 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 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.

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.

Não há vício de inconstitucionalidade formal ou material nas propostas, bem como foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação.

1 SILVA, *op. cit.*, p. 109.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diante do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição n.º 215, de 2000; n.º 579, de 2002; n.º 156, de 2003; n.º 275, de 2004; n.º 319, de 2004; n.º 257, de 2004; n.º 37, de 2007 e n.º 117, de 2007.

Sala da Comissão, em 27 de novembro de 200 .

Deputado GERALDO PUDIM
Relator



177B738A03