

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA – CCJC

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 215, DE 2000

Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º no art. 231 da Constituição Federal.

Autor: Deputado **ALMIR SÁ** e outros

Relator: Deputado **OSMAR SERRAGLIO**

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO SARNEY FILHO

A Proposta de Emenda à Constituição de nº 215, de 2000, encabeçada pelo Dep. Almir Sá, pretende alterar os artigos 49 e 231 da Constituição Federal, para **suprimir a autonomia da União** na demarcação de terras indígenas, estabelecendo que o Congresso Nacional passe a homologar essas demarcações, além de exigir que os critérios e procedimentos para tal sejam regulamentados por lei.

Apensados a esta proposta existem outras 11 proposições (PEC's nºs 579, de 2002; 156, de 2003; 257, de 2004; 275, de 2004; 319, de 2004; 37, de 2007; 117, de 2007; 161, de 2007, 291, de 2008; 411, de 2009 e 415, de 2009) com o mesmo interesse, porém, com justificativas as mais variadas.

Destaco que, dentre essas 11 (onze) proposições existem duas, as de **nºs 161, de 2007 e 291, de 2008**, onde os autores também pretendem **suprimir a autonomia da União para a criação de unidades de conservação e o reconhecimento de áreas remanescentes de quilombolas**, exigindo que esses procedimentos sejam submetidos ao Congresso Nacional e aprovados por lei.

Não obstante o trabalho do nobre Relator em encontrar admissibilidade para a análise dessas proposições peço vênias para discordar desse posicionamento pelas razões abaixo indicadas.

Inicialmente, gostaria de afirmar que elas ofendem o art. 2º na nossa Carta Magna, por pretenderem interferir na independência e harmonia entre os 3 (três) poderes, condicionando a validade dos atos do Presidente da República à vontade dos membros do Congresso Nacional.

Igualmente, afirmo que comungo com o mesmo pensamento dos **Deputados Luiz Couto e Geraldo Pudim**, relatores anteriormente designados para analisarem essas propostas, nesta CCJC, de que todas elas são também inconstitucionais por violarem as cláusulas pétreas expressas nos incisos I e III do art. 60, § 4º, que vedam a deliberação sobre emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado e a separação dos Poderes, ao pretenderem subtrair a autonomia da União na demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, na criação de unidades de conservação e no reconhecimento de áreas remanescentes das comunidades quilombolas, senão vejamos:.

No caso da **demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios**, esta atribuição decorre de imperativo constitucional, consignado no caput do art. 231, ao estabelecer que compete a União demarcá-las e protegê-las.

Essa demarcação tem natureza **declaratória dos limites da terra tradicionalmente ocupada pelos índios** e consiste em ato administrativo, por intermédio do qual a Administração Pública federal explicita os limites das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, baseada em elementos de prova documental, testemunhal e pericial, fixando os marcos oficiais, sinalizadores do limite da terra demarcada.

Tais terras constituem bem da União, por força do art. 20, XI da Constituição Federal e sobre elas os índios exercem a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais existentes no solo, nos rios e nos lagos.

Este procedimento foi estabelecido há mais de 40 anos, **conferindo-se à Fundação Nacional do Índio - FUNAI e ao Ministério de Estado da Justiça** a sua concretização, nos termos do art. 19 da Lei n.º 6.001/73, para a produção dos seus efeitos jurídicos junto aos cartórios de registro de imóveis.

Nesse sentido, trago à colação, parte do brilhante **Voto em Separado** do Dep. Luiz Couto, que detalha melhor este procedimento, quando da análise da PEC nº 161, de 2007, **verbis**:

“Primeiramente, o caput do art. 231 garante expressamente aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Trata-se de reconhecimento constitucional de que os direitos dos índios preexistem à demarcação estatal de suas terras. Isso significa que o decreto de demarcação não constitui um direito, mas tão somente declara sua existência, conferindo certeza e segurança ao exercício dos direitos dos povos indígenas.

Assim sendo, tratando-se de ato declaratório, que não cria direito, mas apenas o reconhece, não pode o ato demarcatório submeter-se ao crivo político do Congresso Nacional. Portanto, a alteração pontual do §4º do art. 231, ao condicionar a demarcação das terras à aprovação de projeto de lei, contradiz o próprio caput do artigo, que reconhece os direitos dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas.

Não à toa, o § 4º do art. 231 prevê a nulidade de todo e qualquer ato que tenha por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras tradicionalmente ocupadas. Com efeito, exatamente por se tratar de um direito originário, qualquer título concedido em terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – estejam elas demarcadas ou não – é nulo e não produz efeitos jurídicos. A demarcação em si, decorrente de processo administrativo complexo, é apenas um dever da União em relação aos povos indígenas, ao qual se soma a proteção de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições”.

Sendo assim, como podem os autores destas PEC's propor que, depois de confirmado em cartório um ato da Administração Pública, este mesmo ato venha a ser submetido à aprovação de outro Poder da República, sem que haja invasão nas atribuições do Poder Executivo?

No caso das **áreas remanescentes de quilombolas**, quis o legislador constituinte, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ACDT, garantir a essas comunidades, o **direito pré-existente no que diz respeito à titularidade dessas terras**. Para tanto, deixa claro que **basta o seu reconhecimento para que o Estado possa emitir os títulos de propriedade definitiva**.

Já com relação à criação de unidades de conservação, o legislador constituinte também conferiu tratamento diferenciado e específico.

O comando constitucional (art. 225, § 1º, inciso III) é ainda mais claro quando incumbe ao Poder Público, a **competência para definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**, em todas as unidades da Federação. Vejam que na redação não há nenhuma exigência de lei em sentido formal e material.

Entretanto, esse mesmo legislador constituinte estabeleceu que para a **alteração e a supressão desses espaços somente poderão ocorrer por lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram a sua proteção.

A seu turno, o Poder Executivo federal, estadual e municipal vem criando unidades de conservação desde a **década de 60**, com base no Código Florestal – Lei nº 4.771, de **1965** (florestas e parques) e na Lei de Proteção a Fauna – Lei nº 5.197, de **1967** (reservas biológicas), passando pela **década de 80**, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938, de **1981** (reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as áreas de relevante interesse ecológico) e Lei nº 6.902, de **1981** que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental.

Após a égide da Constituição de 1988, que recepcionou todos esses diplomas legais anteriormente citados, o legislador ordinário entendeu por bem regulamentar, entre outros incisos do § 1º, do art. 225 da nova Carta Magna, o mencionado **inciso III**, que dispõe, como vimos, sobre a **competência atribuída ao Poder Público para a definição desses espaços**, ou seja, sobre a criação de unidades de conservação.

Estou falando da Lei nº 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabeleceu conceitos, objetivos, diretrizes, categorias, regras para criação e, principalmente, estabeleceu que as unidades de conservação serão criadas por ato do Poder Público (art. 22), **não mencionando ali lei em sentido formal e material.**

Para concluir, chamo à atenção dos nobres colegas para o fato de que **todas as normas infraconstitucionais citadas neste Voto em Separado foram devidamente analisadas e aprovadas pelo Congresso Nacional**, que entendeu por bem conferir autonomia ao Poder Executivo para demarcar terras indígenas, reconhecer áreas remanescentes de quilombolas e criar unidades de conservação, aliás, como vem fazendo há vários e vários anos.

Isto posto, conclamo os ilustres deputados desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania **para rejeitarem** o Voto do Relator que admitiu a presente PEC nº 215, de 2000 e seus apensados, por pretender que interferem na independência e harmonia entre os 3 (três) poderes, de acordo com o estabelecido no art. 2º da CF, bem como por violarem as cláusulas pétreas expressas nos incisos I e III do art. 60, § 4º, também da CF, que vedam a deliberação sobre emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado e a separação dos Poderes.

Sala da Comissão, em de novembro de 2011.

Deputado **SARNEY FILHO**

PV/MA