

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

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.

Autora: Deputado Zequinha Marinho

Relator: Deputado Luiz Couto

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 393, de 2007, de autoria do nobre Deputado Zequinha Marinho objetiva 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. A extensão da área demarcada é de 773 mil hectares.

Em sua justificação, o autor relata que a demarcação incidiu 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.

Há a alegação de que a demarcação ultrapassou os limites da proporcionalidade e que o Poder Executivo exorbitou de seu poder regulamentar, estando o Decreto, portanto, amparado no art. 49, V, da Constituição Federal.

A matéria foi apreciada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, recebendo parecer favorável à aprovação, contra os votos dos Deputados Assis do Couto; Anselmo de Jesus; Vignatti; Fernando Melo e Beto Faro. Após a apreciação por esta Comissão de mérito, que ora a analisa, a matéria segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação do Plenário.

Este, o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios é uma atribuição constitucional da União, prevista no caput do art. 231 da Constituição Federal. De acordo com o que estabelece o Estatuto do Índio, Lei nº 6001/73, em seu 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 em decreto do Poder Executivo.

O processo administrativo está regulamentado pelo Decreto nº 1.775, de 1996. É através das normas nele estabelecidas que a FUNAI realiza a demarcação das terras indígenas. O processo demarcatório de terra indígena poder ser dividido em 6 fases: identificação e delimitação; manifestação dos interessados; decisão do Ministro da Justiça; demarcação física; homologação; e registro em cartório.

Quanto ao direito de defesa e ao contraditório, estes estão previstos e assegurados no art. 2º, § 8º, do Decreto nº 1.775/96. Desde o início do procedimento demarcatório, as partes interessadas, que se sintam prejudicadas pela demarcação, têm o direito de se manifestar, mediante a apresentação de suas razões, bem como das provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, a fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais e parciais, existentes no relatório que caracterizou a terra indígena.

Tais manifestações são encaminhadas junto com o relatório sobre a ocupação ancestral ao Ministério da Justiça. O Ministro da Justiça tem um prazo de 30 dias, contados da recepção do procedimento, para decidir sobre a demarcação da terra indígena, aprovando ou desaprovando o relatório sobre a ocupação ancestral, tomando em conta as manifestações recebidas, quando houver.

Quanto à Terra Indígena Apyterewa, onde vivem cerca de 420 indígenas da etnia Parakanã, cabe ressaltar ser ela objeto de disputa que se estende desde a década de 80. Já houve, inclusive, manifestação do Superior Tribunal de Justiça, que rejeitou o pedido da Prefeitura Municipal de São Félix do Xingú no estado do Pará para invalidar a demarcação da Terra Indígena Apyterewa em 2008, ou seja após a homologação da demarcação que se deu em 2007, por meio da publicação do Decreto que ora se pretende sustar.

A primeira expedição da Funai, em 1987, definiu que a Terra Indígena deveria ter 266 mil hectares. Em documento disponível no site da Funai¹, acerca do reconhecimento inicial da Terra Indígena Apyterewa, é possível entender um pouco da história dos índios Parakanã: *“ A existência dos índios Parakanã foi confirmada em 1970. Durante a década de setenta, no auge da ocupação que se processava em seus territórios, os Parakanã foram obrigados a abandonar suas aldeias e roças e, premidos a um forçado nomadismo, retroagindo na escala de sua própria evolução para a condição de caçadores e coletores..... A constante movimentação na busca de alimentação em terras habitadas por tradicionais inimigos, levou os grupos Parakanã a confrontos armados com Kaiapós do Bacajá, Araweté e Ipixuna e Assurini do Coatinemo. Em novembro de 1977, os Kaiapó em revide a um ataque sofrido, causaram com suas armas de fogo grande número de mortos entre os Parakanã.*

Em novembro 1983 a FUNAI desloca a frente de atração parakanã para a área. Pouco mais de dois anos após o contato foi encaminhada uma proposta de interdição de uma área que resguardasse a integridade física e cultural dos Parakanã, já então ameaçada pela presença de garimpos. Ao encaminhar a proposta já se registrava o caráter provisório dessa interdição, cuja premência estava relacionada ao reduzido tempo de contato do grupo Parakanã-Apyterewa e as características da frente de expansão da

¹ Disponível em: www.funai.gov.br/procuradoria/TI%20Apyterewa.doc

sociedade regional. Assim, através da portaria n. 3632, de 06 de outubro de 1987, a FUNAI promoveu a interdição de uma área com superfície de 266.800 ha e perímetro de 350 km. Essa interdição apresentava diversos problemas, em especial por não contemplar adequadamente a área de ocupação tradicional do grupo. Segundo o parecer n. 064/CEA/91, publicado no DOU de 10 de dezembro de 1991, essa interdição “não estabeleceu a área real do grupo, pois sua condição de recém contatado não permitiu estudos que levassem a proposta ideal”.

Em 1992, outros estudos antropológicos foram realizados na região e definiu-se que os Parakanã teriam 980 mil hectares de terra. Nesta época uma portaria foi publicada dando a posse da terra aos indígenas. Passaram-se 12 anos em que ocorreram diversas contestações judiciais por parte dos produtores rurais e da prefeitura de São Félix do Xingú. Por determinação judicial, a Funai retomou os estudos na região e, em 2004, definiu que Terra Indígena Apyterewa deveria ter 773 mil hectares.

Revisitando o citado documento: ” *Em decorrência do Decreto n. 1.775, de 8 de janeiro de 1996, foram protocoladas na FUNAI/DF, manifestações do Governo do Estado do Pará, Prefeitura Municipal de Tucumã, Exportadora Perachi Ltda., AGRIVAS(Associação dos Agricultores Rurais do Vale da Água Suja), Adão José de Souza, José Ribeiro de Moraes e outros solicitaram revisão dos limites da Terra Indígena Apyterewa-Parakanã. Em linhas gerais as contestações visam sugerir que teria havido uma ampliação indevida da T.I. Apyterewa, que passara a englobar ‘propriedades’ e posses particulares, bem como áreas de jurisdição estadual. Segundo argumentaram, a FUNAI teria reconhecido inicialmente uma área de 2.668 Km² em 1987 e a teria ampliado para 9.811,77 Km² em 1992.*

As contestações não demonstraram ter havido vício parcial ou total no laudo de identificação e delimitação da T.I. Apyterewa, para motivar uma alteração de limites; não demonstraram, sobretudo, ter havido vício insanável no procedimento demarcatório; isto é, o não atendimento da definição do § 1º do art.231 da Constituição Federal.

Pelo despacho n. 17, de 7 de abril de 1997, publicado no DOU de 08/04/97, o Sr. Ministro Nelson Jobim decide pela redução do limite sudeste da T.I. Apyterewa, excluindo o assentamento do INCRA e o imóvel da Exportadora Perachi Ltda, ficando assegurado, como compensação à

comunidade indígena, as ilhas às margens do rio Xingu. Também determinou a exclusão da fruição indígena exclusiva sobre as vias públicas e respectivas faixas de domínio público que existiam na área indígena, assim como sobre o curso do rio Xingu. Este despacho enfim, determina a FUNAI refazer a delimitação anterior....

..... Refeito os estudos pela FUNAI, sobreveio nova portaria de declaração do Ministro Nelson Jobim - portaria n. 1.192, de 31 de dezembro de 2001, que ratificou o Despacho Ministerial n. 17/97 e revogou a anterior portaria de declaração (Portaria n. 267/92)....

....Por sua vez, o Município de São Félix do Xingu impetrou Mandato de Segurança n. 8.241/DF, no Superior Tribunal de Justiça, buscando declaração de nulidade da nova portaria, alegando violação ao contraditório e à ampla defesa no procedimento demarcatório,...

... No julgamento do Mandado de Segurança o Superior Tribunal de Justiça anulou a Portaria n. 1.192/01, mandando o procedimento de identificação e demarcação da Terra Indígena Apyterewa retornar a fase de publicações.

Cumprindo a decisão judicial foi republicada proposta da FUNAI com a conseqüente abertura do prazo para contestações, julgadas improcedentes. Sobreveio nova Portaria, de n. 2.581, de 21 de setembro de 2004, do Exmo. Senhor Ministro de Estado da Justiça, declarando uma área de 773.000ha pra aproximadamente 200 índios perímetro aproximado de 678Km como Terra Indígena tradicional do grupo indígena Parakanã e mandando a FUNAI realizar sua demarcação física.”

Conhecendo melhor como se deram os acontecimentos, fácil concluir que o Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, foi precedido do atendimento de todos os requisitos postos pelo Decreto nº 1.775/96, que regulamenta o processo administrativo de demarcação de terras indígenas.

Também importante analisar a questão da prerrogativa do Poder Legislativo de fiscalizar os atos do Poder Executivo controle previsto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal. Acerca do tema, não restam dúvidas de que o Poder Legislativo pode, inclusive, sustar os atos que exorbitem o

poder regulamentar. Mas, segundo nosso entendimento, tal hipótese não se aplica ao Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, por tratar-se de um ato administrativo. Mesmo porque, como tal, reveste-se de presunção de legalidade, salvo prova em contrário.

O dispositivo constitucional (art. 49, inciso V) autoriza o controle externo apenas sobre os “atos normativos”, e não sobre qualquer tipo de ato administrativo. Portanto, os atos administrativos simples, de gestão, de execução, não estão sujeitos ao controle previsto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal. A demarcação é um ato administrativo, por meio do qual a União explicita os limites das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, de acordo com os usos, costumes, crenças e tradições de cada grupo étnico ou dos povos que ocupam a terra ser demarcada.

Sustentando nosso argumento, lembramos que a homologação da demarcação administrativa de uma terra indígena, que resulta de determinação legal, inscrita no § 1º do art. 19 da Lei nº 6.001, consiste em fase do procedimento administrativo destinado à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Assim sendo, o Decreto do Presidente da República, que homologa a demarcação de uma terra tradicionalmente ocupada por índios é um ato materialmente administrativo, despido de qualquer natureza normativa.

Oportuno lembrar, também, que de acordo com a legislação vigente, somente os indígenas poderão permanecer na reserva demarcada. Entretanto, de acordo com o art. 4º do Decreto nº 1.775, de 1996, deverá o órgão fundiário federal dar prioridade ao assentamento dos ocupantes não índios. A estes é assegurado o direito à indenização de suas benfeitorias.

Diante do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 393, de 2007.

Sala da Comissão, em 05 de julho de 2011.

Deputado Luiz Couto
Relator