

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 215, DE 2000** (Apensas as PECs nºs 579/02, 156/03, 257/04, 275/04, 319/04, 37/07, 117/07, 161/07, 291/08, 411/09 e 415/09)

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 OSMAR SERRAGLIO

#### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado ALMIR SÁ, altera os arts. 49 e 231 da Constituição Federal para acrescentar às competências exclusivas do Congresso Nacional a de aprovação da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, bem como a ratificação das demarcações já homologadas. Estabelece, ainda, que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulados em lei ordinária.

Segundo os Autores da proposição, há necessidade de se instaurar um maior equilíbrio entre as atribuições da União relativas à demarcação de terras indígenas, assegurando a participação dos Estados-membros nesse processo. 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 crie obstáculos insuperáveis aos entes da Federação em cujo território se localizem tais reservas.

Foram apensadas à PEC nº 215, de 2000, as seguintes propostas:

- **PEC nº 579, de 2002**, cujo primeiro subscritor é o 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 da PEC ressalta o modo autoritário como vêm sendo demarcadas as terras indígenas 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 e outros, que acrescenta um parágrafo 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 da Constituição Federal para exigir a audiência das Assembléias Legislativas dos Estados em cujo território ocorram demarcações de terras indígenas, a fim de se evitarem 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 desenvolvimento nacionais, bem como à integridade de nossas fronteiras e ao equilíbrio federativo”;

- **PEC nº 319, de 2004**, cujo primeiro signatário 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 brasileira”;

- **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 razão das decisões questionáveis do Poder Executivo sobre criações de reservas indígenas;

- **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 nos mais variados aspectos da vida nacional, não podendo ser estabelecida por um único órgão da Administração Pública;

- **PEC nº 161, de 2007**, subscrita primeiramente pelo Deputado CELSO MALDANER, que altera os arts. 225 e 231 da Constituição Federal, e o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para: vedar qualquer utilização que comprometa a integridade dos espaços territoriais especialmente protegidos; determinar a demarcação de terras indígenas por meio de lei e determinar que os títulos das terras pertencentes a quilombolas sejam expedidos por meio de lei;

- **PEC nº 291, de 2008**, cujo primeiro subscritor é o Deputado ERNANDES AMORIM, que dá nova redação ao art. 225, § 1º, III para determinar que somente lei poderá estabelecer a definição, a alteração e a supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público;

- **PEC nº 411, de 2009**, do Deputado ABELARDO LUPION e outros, que acrescenta novo parágrafo ao art. 231 para determinar que a demarcação de terras indígenas seja feita por lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo;

- **PEC nº 415, de 2009**, do Deputado GERVÁSIO SILVA e outros, que altera a redação do art. 231, § 4º, para autorizar a permuta de terras indígenas em processo de demarcação litigiosa, *ad referendum* do Congresso Nacional;

A Secretaria-Geral da Mesa noticia nos autos a existência de número suficiente de signatários da proposição principal e das apensadas em análise.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Compete a este Órgão Técnico o exame da admissibilidade de propostas de emenda à Constituição, a teor do disposto no art. 202, *caput*, do Regimento Interno.

Analisando as Propostas sob esse aspecto, não vislumbro nenhuma ofensa às cláusulas invioláveis do texto constitucional, à luz do disposto no § 4º do art. 60 da Constituição Federal. As PECs em consideração não ofendem a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, com ressalva da possibilidade de o Congresso Nacional rever as demarcações já concluídas, prevista na PEC nº 215/00.

Com efeito a ratificação das demarcações já homologadas pelo Congresso Nacional implicaria o reexame de atos jurídicos consumados, constitutivos de direitos para a União e para as comunidades indígenas usufrutuárias dessas terras, em violação ao disposto no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal. Tal modificação constitucional, portanto, não passa pelo crivo da admissibilidade, por contrariar frontalmente o art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

Continuando a análise dos requisitos constitucionais, verifico que o número de assinaturas confirmadas, na proposição principal e apensadas, é suficiente para a iniciativa de proposta de emenda à Constituição, contando mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme informação da Secretaria-Geral da Mesa, obedecendo-se a exigência dos arts. 60, I, da Constituição Federal e 201, I, do Regimento Interno.

Não há, outrossim, nenhum impedimento circunstancial à apreciação da Proposta de Emenda à Constituição: não vigora intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

As proposições em análise são, portanto, admissíveis, sob a ótica constitucional, pelos motivos a seguir expostos.

Primeiramente, cabe ressaltar que a inclusão da participação do Congresso Nacional no processo de demarcação de terras indígenas não viola o princípio da separação dos Poderes.

Na dicção do art. 231 da Lei Maior, o Legislador Constituinte atribuiu à União a competência para a demarcação das áreas tradicionalmente ocupadas pelos índios.

A demarcação das terras indígenas tem dois distintos momentos. Primeiro, fixa-se a delimitação, que pode levar em conta acidentes geográficos ou linhas geométricas. O segundo momento corresponde à localização, concreta, da linha divisória. Esta última ação é, necessariamente, atuação do Poder Executivo. Já a definição do âmbito territorial da reserva, tanto pode ser por lei como por ato administrativo, segundo preconize a Constituição.

O Legislador Constituinte não especificou a qual Poder do Estado compete a demarcação das terras indígenas. Coube, então, ao Legislador ordinário dispor sobre a matéria, como o fez ao editar o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19.12.1973), cujo art. 19 concede ao Poder Executivo a atribuição de realizar administrativamente a demarcação de terras indígenas. Nada há que impeça submissão à apuração, por lei, daquele polígono territorial indígena.

Pretende-se, portanto, alterar norma constitucional e essa norma não se refere a qual Poder da República cabe a demarcação de terras indígenas. Assim, não há obstáculos à propositura de novo texto ao art. 231, conferindo ao Poder Legislativo a competência de aprovar as demarcações das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Concordamos, portanto, com o Relator da matéria que nos antecedeu nesta Comissão, Deputado GERALDO PUDIM, no sentido de que a competência para a demarcação de terras indígenas não integra o núcleo imodificável de atribuições do Poder Executivo, pois tal competência não lhe é atribuída por norma constitucional, mas sim por lei ordinária, oriunda de regime constitucional já extinto.

Nesse ponto, cabe transcrever excerto do bem elaborado parecer do Deputado GERALDO PUDIM, pela importante contribuição ao esclarecimento do tema:

*“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”.*<sup>1</sup> *Tal inversão equivocada atenta contra a supremacia da Constituição e viola a unidade da ordem jurídica, à medida que possibilita a um poder constituído sobrepor-se indevidamente ao Constituinte, para criar novos sentidos não previstos no texto constitucional.*<sup>2</sup> *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’”.*<sup>3</sup>

Quanto ao princípio federativo, as proposições não maculam seu núcleo essencial, eis que a competência é originalmente da União e continuará a ser, conforme os textos ora analisados.

A discussão da matéria pelo Poder Legislativo não fere o pacto federativo. Ao contrário, poderá contribuir para o aprimoramento do Estado Federal, com a participação ativa da representação dos Estados-membros no Congresso Nacional, o Senado Federal.

De fato, a demarcação de terras indígenas provoca impacto significativo em vários aspectos da vida das unidades federadas, havendo até os que comparam os efeitos da demarcação territorial nos Estados-membros com a intervenção federal.

A submissão da demarcação de terras indígenas às Assembléias Legislativas estaduais, pretendida pela PEC nº 257/04, também não viola o pacto federativo. Como já ocorre na consulta aos Legislativos locais, na hipótese de criação, desmembramento e incorporação de Estados-membros (art. 18 da CF), a consulta às Assembléias estaduais na criação de reservas indígenas terá caráter meramente opinativo para o Congresso Nacional, respeitando-se as prerrogativas da União.

Impende notar, outrossim, que a exigência de que o Presidente da República efetue demarcações de terras indígenas apenas mediante iniciativa de projeto de lei não configura violação à separação de Poderes. A Constituição Federal proíbe alterações tendentes a abolir os bens jurídicos tutelados pelas cláusulas pétreas, mas não as alterações que

---

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

<sup>2</sup> Cfe. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. – 22. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 518.

<sup>3</sup> Idem, ibidem, p. 275.

protegem o núcleo essencial dos princípios constitucionais. No caso, as prerrogativas de independência orgânica e especialização funcional que caracterizam a divisão de Poderes restaram intocadas.

Por fim, adotamos a emenda sugerida no parecer do Deputado GERALDO PUDIM, no sentido de excluir do texto da PEC principal a ratificação das demarcações já homologadas pelo Congresso Nacional, por violação ao disposto no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 215, de 2000, na forma da emenda apresentada, e das Propostas de Emenda à Constituição n.º 579, de 2002; n.º 156, de 2003; n.º 257, de 2004; n.º 275, de 2004; n.º 319, de 2004; n.º 37, de 2007; n.º 117, de 2007; n.º 161, de 2007; n.º 291, de 2008; n.º 411, de 2009; e n.º 415, de 2009.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2011.

Deputado OSMAR SERRAGLIO  
Relator

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 215, DE 2000**

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

**EMENDA Nº**

Suprimam-se as expressões “e ratificar as demarcações já homologadas” do art. 49, XVIII, e “ou ratificada” do art. 231, § 4º, da Constituição Federal, na redação dada pela proposta.

Sala da Comissão, em        de        de 2011.

Deputado OSMAR SERRAGLIO  
Relator