

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 480, DE 2008

Susta os efeitos da Portaria nº 1.128, de 13 de agosto de 2003, do Ministério da Justiça, que homologa a demarcação da Terra Indígena Ibirama La-Klanô ou Duque de Caxias, nos Municípios de Vitor Meireles, José Boiteux, Itaiópolis e Doutor Pedrinho, Estado de Santa Catarina.

Autor: Deputado Valdir Collato

Relator: Deputado Chico Alencar

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 480, de 2008, de autoria dos nobres Deputados Valdir Colatto e João Matos, visa sustar os efeitos da Portaria nº 1.128, de 13 de agosto de 2003, do Ministério da Justiça, que amplia os limites da Terra Indígena Ibirama La-Klanô ou Duque de Caxias, nos municípios de Vitor Meireles, José Boiteux, Itaiópolis e Doutor Pedrinho, Estado de Santa Catarina.

Em sua justificação, os autores argumentam que a proposição baseia-se nas disposições do art. 49, V, da Constituição Federal, que estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar.

Segundo eles, as áreas abrangidas pela demarcação estariam fortemente comprometidas, causando significativos prejuízos econômicos ao Estado, às populações interessadas e a toda coletividade que estaria impedida de usar desse patrimônio.

A proposição foi distribuída para apreciação pelas Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural,

onde recebeu parecer favorável; Direitos Humanos e Minorias, que ora a aprecia e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Direitos Humanos e Minorias analisar o mérito da proposição em tela no que se refere ao seu campo temático. Assim, analisaremos o PDC nº 480, de 2008, sob a ótica das comunidades indígenas e do regime das terras tradicionalmente ocupadas por elas.

Partindo desse pressuposto, esta relatoria deve ater-se ao mérito da questão tratada. Assim sendo, julgamos conveniente apresentar algumas considerações e, com base nelas, rechaçar a proposição e o parecer aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

A regularização das terras indígenas, por meio da demarcação, é de fundamental importância para a sobrevivência física e cultural dos vários povos indígenas que vivem no Brasil. Sabe-se que assegurar o direito à terra para os índios significa não só assegurar sua subsistência, mas também garantir o espaço cultural necessário à atualização de suas tradições.

A defesa dos territórios indígenas garante, ainda, a preservação de um rico patrimônio biológico e do conhecimento milenar detido pelas populações indígenas a respeito deste patrimônio.

Os povos indígenas detêm um profundo conhecimento sobre seu meio ambiente e, graças às suas formas tradicionais de utilização dos recursos naturais, garantem tanto a manutenção de nascentes de rios como da flora e da fauna, que representam bem público inestimável.

A mesma Constituição que garante aos índios o direito “originário” sobre as terras que tradicionalmente ocupam e às necessárias à

sua reprodução física e cultural, garante aos ocupantes de boa fé o direito à indenização e ao reassentamento em outras áreas. Assim sendo, não há de se falar em desrespeito ao direito de propriedade das 457 famílias atingidas, que têm todos os direitos indenizatórios garantidos por lei.

Ainda pela rejeição da proposição, questionamos a afirmação de que a ampliação das terras indígenas em Santa Catarina causaria grandes prejuízos econômicos e sociais, mesmo porque, se todas as 25 áreas fossem demarcadas, elas representariam apenas 0,6% das terras do Estado.

Estatísticas elaboradas pelo Incra mostraram que as terras aproveitáveis e não-exploradas excedem em muito as áreas destinadas aos territórios indígenas. Logo, é a extrema concentração da propriedade fundiária em mãos de poucos membros da sociedade brasileira e sua má ou falta de utilização que levam a larga margem da população rural a não dispor de terras para trabalhar, e não a grande extensão dos territórios indígenas.

Cabe examinar, também, o fundamento da proposição, que parte do pressuposto de que a Portaria nº 1.128, de 13 de agosto de 2003, pode ser sustada pelo Congresso Nacional, com base no Controle Externo que o Poder Legislativo deve exercer sobre o Poder Executivo.

Acerca desta competência exclusiva, conferida pela Constituição (art. 49, V) ao Congresso Nacional para sustar “atos normativos” do Poder Executivo, cabe ressaltar que se trata de mais uma das atribuições inerentes ao Poder Legislativo, para o exercício da fiscalização das atividades do Poder Executivo.

Referida previsão legal visa possibilitar ao Congresso Nacional impedir que atos normativos do Poder Executivo, que exorbitem de seu poder regulamentar, gerem efeitos jurídicos. Resta saber se a Portaria nº 1.128/2003 pode ser objeto desse tipo de controle externo do Legislativo sobre o Executivo.

Segundo o Dicionário de Direitos Humanos disponível no site da Escola Superior do Ministério Público da União, “a *demarcação de terra indígena* é **procedimento administrativo** de iniciativa da União, visando a identificação e delimitação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, regulado pelo Decreto nº 1.775 de 08 de janeiro de 1996, em obediência ao

disposto no artigo 231 da Constituição Federal e artigo 67 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios é uma atribuição constitucional da União, prevista no art. 231 da Carta Magna. De acordo com o que estabelece o art. 19 da Lei nº 6.001/73 por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, ou seja, a Funai, as terras indígenas serão administrativamente demarcadas de acordo com processo estabelecido em decreto do Poder Executivo, que é o Decreto nº 1.775/96.

A homologação da demarcação de uma terra indígena, que resulta de determinação legal, inscrita no § 1º do art. 19 da Lei nº 6.001, é, na verdade, a última fase do procedimento administrativo destinado à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Fica claro, pois, que o Decreto do Presidente da República, que homologa a demarcação de uma terra tradicionalmente ocupada por índios é um ato administrativo. Despido, portanto, de qualquer natureza normativa.

A demarcação consiste assim, em ato administrativo, por intermédio do qual a União explicita os limites das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, seguindo o que determina a Carta Magna. Ou seja, os limites são definidos de acordo com os usos, costumes, crenças e tradições de cada grupo étnico ou dos povos que, tradicionalmente, ocupam a terra a ser demarcada.

Ainda acerca da natureza jurídica dos atos relacionados à demarcação das terras indígenas, convém lembrar o entendimento firmado unanimemente pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 710-6-RR. Na ocasião, o Supremo se pronunciou reconhecendo, por unanimidade, que as portarias homologatórias de limites de terras indígenas possuem natureza de mero ato administrativo, não se caracterizando como ato normativo.

O Acórdão do julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 710 não deixa dúvida quanto ao entendimento da Corte, expresso na ementa, a servir de parâmetro para aclarar a questão no âmbito do controle da constitucionalidade pelo Poder Legislativo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS”.

“A ação direta de inconstitucionalidade é meio impróprio ao ataque de atos meramente administrativos. Isto ocorre quando se impugna Decreto do Chefe do Poder Executivo e Portaria de Ministro de Estado que disciplinam a demarcação de terras indígenas, traçando parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida. Possível extravasamento de área contido na Portaria resolve-se no âmbito da ilegalidade.”

Com efeito, os pressupostos para que o Congresso Nacional possa sustar um ato do Poder Executivo é que este ato seja normativo e que, além disso, o Poder Executivo tenha exorbitado de seu poder regulamentar.

Afinal, o dispositivo constitucional autoriza o controle externo apenas sobre os **atos normativos**, e não sobre qualquer tipo de ato administrativo. Em outros termos, os atos administrativos de gestão e de execução não estão sujeitos ao controle previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal. Na verdade, o controle externo sobre estes atos é aquele exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Poder Judiciário.

Do exposto, conclui-se no sentido de que Projeto de Decreto Legislativo que pretende sustar os efeitos jurídicos de Decreto do Presidente da República, homologando a ampliação de Terra Indígena, deva ser rejeitado.

Enfim, somos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 480, de 2008, por entendermos não ser de competência do Congresso Nacional sustar a Portaria nº 1.128, de 13 de agosto de 2003, com base no art. 49, V, da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2009.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator