

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 260, DE 1990

(PLS Nº 257, DE 1989)

Define a hipótese de “relevante interesse público da União”, para os fins previstos no art. 231, parágrafo 6º, da Constituição.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ALCESTE ALMEIDA

I - RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei Complementar nº 260, de 1990, de autoria do Senado Federal (PLS nº 257, de 1989), que define a hipótese de relevante interesse público da União, em atendimento ao que dispõe o § 6º do art. 231 da Constituição.

Em síntese, o Projeto prevê três situações de relevante interesse público da União, para os fins previstos no § 6º do art. 231 da Constituição Federal: a) perigo iminente de agressão externa; b) ameaça de grave e iminente catástrofe ou epidemia; c) necessidade de exploração de riquezas naturais imprescindíveis à soberania ou ao desenvolvimento nacional.

Prevê, ainda, que, configurado o relevante interesse público da União, o Poder Executivo encaminhará o levantamento do caso ao Congresso Nacional, que decidirá sobre o mérito, e autorizará a ação do Poder Executivo.

Em 28 de Junho de 1995, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, em reunião ordinária, aprovou,



6BEE899417

unanimemente, o Projeto de Lei Complementar nº 260, de 1990, com substitutivo, nos termos do parecer da Relatora Raquel Capiberibe.

O Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias prevê que os atos considerados de relevante interesse público da União serão declarados caso a caso em Decreto do Presidente da República.

Em 10 de Agosto de 1995, foi designado o relator da Comissão de Constituição e Justiça. Entretanto, o projeto permaneceu nessa Comissão sem exame da matéria pelo colegiado, até 10 de Maio de 2006, quando foi devolvido à Coordenação de Comissões Permanentes – CCP, a fim de atender ao despacho da Mesa, que incluiu a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional na distribuição da matéria, tendo em vista que o projeto versa sobre assuntos relevantes à defesa nacional.

Em 31 de Maio de 2006, o projeto chegou à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sendo designado relator em 14 de Junho de 2006.

Após o exame da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a matéria será examinada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme despacho da Mesa.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A política indigenista brasileira é regida pelo art. 231 da Constituição Federal, que define as terras passíveis de demarcação, e, portanto, aquelas que devem ser protegidas pela União, em favor dos índios e suas comunidades.

De acordo com o texto constitucional, são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as *“por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários e a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural”*.



6BEE899417

Após estabelecer tais requisitos para o reconhecimento, identificação e demarcação das terras indígenas, a Constituição dispõe que os atos destinados à ocupação, domínio e posse dessas terras ou à exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, são nulos, ressalvado, no entanto, o relevante interesse público da União, “segundo o que dispuser lei complementar”...

Até hoje, já transcorridos dezessete anos, desde a promulgação da Constituição, ainda não foi editada a Lei Complementar destinada a dispor sobre a ressalva constitucional.

O Projeto de Lei nº 260, de 1990, oriundo do Senado Federal, tem como escopo preencher a lacuna existente na legislação infra-constitucional.

No entanto, a proposição não o faz de modo definitivo, no momento em que atribui ao Congresso Nacional a competência para decidir e julgar os atos que, no entender do Poder Executivo, possam ser considerados de relevante interesse público da União. Ou seja, o projeto desvia-se do seu principal objetivo, que, de acordo com o mandamento constitucional, é, exatamente, dispor sobre a referida ressalva de nulidades, não cabendo, neste momento, indicar os atos nulos, ou anuláveis, pois estes já estão previstos no texto constitucional.

Portanto, não se vislumbra no texto constitucional a hipótese de intervenção do Poder Executivo em terras indígenas, nem, muito menos qualquer propósito de encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional de fatos ou atos, como prevê o Projeto de Lei Complementar, mas, sim, estabelecer o nexo entre os atos mencionados no § 6º e o relevante interesse público da União. Ou seja, a complementação constitucional, por via de Lei Complementar, realiza-se pela explicitação das situações em que, sob o ponto de vista do relevante interesse público da União, os atos mencionados no referido texto constitucional se revestem de licitude e, portanto, de legalidade, não se lhes impondo a nulidade prevista no § 6º do art. 231.

Sob o ponto de vista da doutrina jurídica, o interesse público constitui o interesse do próprio conjunto social, e, entre o interesse público e o particular, há de prevalecer o interesse público. Melhor dizendo, o interesse de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos não pode se sobrepor ao interesse de todos.



Celso Antônio Bandeira de Mello (*in: Curso de Direito Administrativo*) ensina que “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência.”

Numa análise mais apurada, observamos que, de acordo com a previsão constitucional, a ressalva à nulidade aplica-se nas hipóteses de interesse público, quando relevante e, mais, quando estiver relacionado com a União. Podemos dizer que relevante é tudo aquilo que sobressai, que é de grande valor, conveniência ou interesse. E União, no sentido jurídico, é o Estado Federal, é a Unidade Federativa. De acordo com De Plácido e Silva (*in: Vocabulário Jurídico*), “A União, assim, é que se reveste de personalidade jurídica soberana, com assento na Sociedade das Nações”...

Conclui-se, pois, que a ressalva constitucional só deve prevalecer quando houver um liame entre interesse público, sua relevância e a União, revestida, de acordo com De Plácido e Silva, de personalidade soberana. Daí se extrai a pertinência do trato da matéria sob os aspectos relativos à soberania e à defesa nacionais.

Resta, por fim, alertar para o fato de que o texto constitucional (§ 6º do art. 231) não faz distinção entre os atos elencados, se públicos ou privados, como, também, não faz tal distinção entre agentes, mesmo porque não lhes faz nenhuma referência. Portanto, o que a Constituição não distingue não cabe à Lei Complementar distinguir.

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Lei Complementar, em análise, exorbita de sua atribuição, nas disposições do parágrafo único do art. 1º e do art. 2º, tendo em vista não apenas a sua dissonância com os propósitos de complementação constitucional, mas, ainda, por desconsiderar os atos praticados por particulares. Somos de opinião, portanto, de que devem ser rejeitados, e o fazemos na forma das emendas anexadas a este Parecer. Faz-se necessária, ainda, a supressão da cláusula revogatória do art. 4º, para os fins de adequação do projeto às diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.



6BEE899417

No entanto, entendemos adequadas e meritórias as disposições do art. 1º *caput*, e seus incisos I, II e III, pois harmonizam-se com o texto constitucionais.

Necessário se faz, ainda, explicitar, no Projeto de Lei Complementar – e o fazemos mediante emenda anexa –, o caráter de relevante interesse público da União da vivificação da faixa de fronteira.

Entre as diretrizes estabelecidas pela Política de Defesa Nacional (aprovada nos termos do Decreto nº 5.484, de 30 de Junho de 2005), destacam-se o fortalecimento da infra-estrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, prioritariamente a de transporte, energia e comunicações, e a implementação das ações destinadas a desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira (7.1 – DIRETRIZES – XIII e XV).

Entendemos, portanto, que, de acordo com a Política de Defesa Nacional, há relevante interesse público da União em consolidar a presença humana na faixa de fronteira, mediante a preservação, no meio rural fronteiriço, das atividades econômicas essenciais à sustentabilidade econômica da população local, o estabelecimento de aglomerações urbanas e a instalação de obras de infra-estrutura consideradas estratégicas.

Quando ao substitutivo aprovado pela antiga e douta Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, somos pela sua rejeição, haja vista a evidente dissociação do seu pretenso objetivo, qual seja: dispor sobre o relevante interesse público da União como excludente de nulidade dos atos mencionados no § 6º do art. 231, da Constituição.

De fato, o substitutivo prevê que *“aqueles atos ligados à defesa do território nacional e os indispensáveis ao desenvolvimento do país”* serão declarados *“caso a caso”*, em decreto do Presidente da República. No entanto, não se trata de intervenção do Poder Executivo, pois o texto constitucional não distingue os atos entre públicos e privados e, como já afirmamos, o que a Constituição não distingue não cabe à Lei Complementar distinguir. Ressalvamos, no entanto, que o exame do substitutivo sob o cunho constitucional é da competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, não cabendo a esta Comissão aprofundar as análises sob o ângulo de sua constitucionalidade.



6BEE899417

Diante do exposto, manifestamos nosso voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 260, de 1990, com as emenda de nºs 1 a 4, anexas, e pela rejeição do Substitutivo aprovado pela antiga Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado ALCESTE ALMEIDA
Relator



6BEE899417

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 260, DE 1990

(PLS Nº 257, DE 1989)

Define a hipótese de “relevante interesse público da União”, para os fins previstos no art. 231, parágrafo 6º, da Constituição.

EMENDA Nº 01

Suprima-se o parágrafo único do art. 1º do Projeto.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado ALCESTE ALMEIDA

Relator



6BEE899417

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 260, DE 1990

(PLS Nº 257, DE 1989)

Define a hipótese de “relevante interesse público da União”, para os fins previstos no art. 231, parágrafo 6º, da Constituição.

EMENDA Nº 02

Suprima-se o art. 2º do Projeto.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado ALCESTE ALMEIDA

Relator



6BEE899417

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 260, DE 1990

(PLS Nº 257, DE 1989)

Define a hipótese de “relevante interesse público da União”, para os fins previstos no art. 231, parágrafo 6º, da Constituição.

EMENDA Nº 03

Suprima-se o art. 4º do Projeto.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado ALCESTE ALMEIDA

Relator



6BEE899417

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 260, DE 1990

(PLS Nº 257, DE 1989)

Define a hipótese de “relevante interesse público da União”, para os fins previstos no art. 231, parágrafo 6º, da Constituição.

EMENDA Nº 04

Acrescente-se o seguinte inciso IV do art. 1º do Projeto:

“Art. 1º

IV – o desenvolvimento e a vivificação da faixa de fronteira mediante a instalação e consolidação:

- a) dos núcleos populacionais, vilas ou cidades;
- b) das áreas nas quais sejam desenvolvidas atividades agrícolas;
- c) das instalações militares;
- d) das obras de infra-estrutura dos setores de transporte, energia e comunicações.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado ALCESTE ALMEIDA

Relator



6BEE899417