

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, E DE CIDADANIA

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 28, DE 2019

*Exclui da Área Indígena São Marcos a área urbana da sede do Município de Pacaraima (RR).*

**Autor:** Senador Mecias de Jesus

**Relator:** Deputado Marcelo Ramos

### Voto em Separado da Deputada Joenia Wapichana

#### I - RELATÓRIO

A proposição em tela trata de Projeto de Decreto Legislativo (PDL), que exclui da Terra Indígena São Marcos a área urbana da sede do Município de Pacaraima, no Estado de Roraima.

Dos campos principais atingido pela proposição, destaca-se;

1. Da perspectiva jurídica, atinge principalmente a segurança dos processos de demarcação de Terras Indígenas no Brasil, relativizando a separação de poderes, as garantias territoriais e autonomia indígena resguardada pelas normativas nacionais e internacionais.
2. Do panorama político, inerente a esta Câmara Federal, a forma de apresentação da matéria, de reconhecido caráter fundamental, representa possibilidade de prejuízo grave. A sua aprovação criaria precedente cuja prática no Congresso Nacional inexistente, por não ter amparo no Artigo 49, V da CF, e ampliaria as formas de limitação à garantia das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas.

É o relatório.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joenia Wapichana  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212281666600>



## II - VOTO EM SEPARADO

A proposição é eivada de vícios constitucionais e convencionais de forma e de matéria que comprometem a proposição em sua totalidade.

Nesse sentido, é imperioso destacar que a Constituição Federal de 1988 prevê expressamente que a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar atos do Poder Executivo se limitam à exorbitância do exercício do poder regulamentar ou de limites de delegação legislativa. Não se estendendo aos atos do processo de demarcação de terras indígenas, visto que trata-se de procedimento de ordem meramente administrativa, correspondente ao mandamento constitucional "competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens".

Entendimento cimentado também na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao determinar que:

"somente à União, por atos situados na esfera de atuação do Poder Executivo, compete instaurar, sequenciar e concluir formalmente o processo demarcatório das terras indígenas" [**Pet 3.388**, rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, *DJE* de 1o-7-2010.]

É consolidado o entendimento acerca da competência exclusiva do Executivo para demarcação de Terras Indígenas, bem como sobre os atos pertinentes ao procedimento referido serem meramente administrativos, portanto, não abarcados pela competência de controle por parte do Congresso Nacional.

Inexiste, portanto amparo legal para a tentativa abordada no PDL nº 28/2019 quanto ao possível controle revestido de competência para que o Congresso Nacional incida no ato da União que homologou a demarcação da TI São Marcos, em 1991. Ademais, o próprio texto do decreto de homologação confirma fundamento no art. 231 da Constituição Federal, conforme se vê:



DECRETO Nº 312, DE 29 DE OUTUBRO DE 1991.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84 inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 19, § 1º, da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973,

DECRETA:

**Art. 1º Fica homologada, para os efeitos do art. 231 da Constituição Federal,** a demarcação administrativa promovida pela Fundação Nacional do Índio FUNAI da Área Indígena São Marcos, localizada no Município de Boa Vista, Estado de Roraima, caracterizada como de ocupação tradicional e permanente indígena, com superfície de 654.110,0998 ha (seiscentos e cinquenta e quatro mil e cento e dez hectares, nove ares e noventa e oito centiares) e perímetro de 648.926,30m (seiscentos e quarenta oito mil e novecentos e vinte e seis metros e trinta centímetros).

Ao não ter competência para tratar de ato administrativo exclusivo do Executivo, o Congresso Nacional incorre em inconstitucionalidade evidente por atingir de forma direta o Princípio da Separação de Poderes. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, consagra o Princípio da Separação de Poderes no Estado brasileiro ao dispor que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Pode-se falar, a partir do contexto do PDL em análise, em tentativa de usurpação de competência do Executivo pelo Legislativo.

Frise-se, ainda nesse sentido, que diversos projetos de decreto legislativo já tramitaram e continuam a tramitar nas duas Casas que compõem o Congresso Nacional, com o fim de sustar atos do procedimento demarcatório de terras indígenas e o próprio Decreto que regulamenta este procedimento. No entanto, não há informação sobre nenhum ter sido aprovado. Isto posto que, são eivadas de inconstitucionalidade propostas que visem alterar a competência do poder executivo para a demarcação das terras indígenas.

Quanto à outra inconstitucionalidade, ressalta-se que o PDL nº 28/2019 esbarra no *status* de cláusula pétrea de que gozam os direitos indígenas previstos no artigos 231 e 232 da Constituição Federal à medida que relativiza o direito à terra



ao alterar a demarcação em tela e tem potencial para inviabilizar outras demarcações de terras indígenas, criando precedente de fragilização das referidas garantias. Neste sentido, já se manifestou o Ministro Roberto Barroso:

Como a cultura integra a personalidade humana e suas múltiplas manifestações compõem o patrimônio nacional dos brasileiros (CF/88, arts. 215 e 216), parece plenamente justificada a inclusão do direito dos índios à terra entre os direitos fundamentais tutelados pelo art. 60, § 4º, IV, da Constituição. (Supremo Tribunal Federal. MS n. 32.262 MC/DF. Decisão Monocrática: Ministro Roberto Barroso. Dje: 24.09.2013).

Trata-se de previsão constitucional que define o estatuto jurídico-constitucional dos povos indígenas e resguarda o direito à terra, indisponível a reformas legislativas que visem limitá-los. O texto, apresentado, além do supra mencionado, ameaça um território já homologado e incorre na tentativa de fragilizar direitos constitucionais erigidos à cláusula pétrea na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Ademais, a justificativa do PDL 28/2019 incorre em erro ao dizer que o município de Pacaraima existe antes da Terra Indígena São Marcos, em Roraima. A Terra Indígena São Marcos, habitada pelos indígenas dos povos Taurepang, Wapixana e Macuxi é remanescente da criação de três fazendas nacionais, São Marcos, São Bento e São José criadas ainda pela Coroa Portuguesa para defender esta parte da fronteira de incursões espanholas e holandesas. Com a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) em 1911, a Fazenda, com menor extensão, passou a ser administrada pelo órgão, sendo assim a primeira terra Indígena formalmente reconhecida no estado, conforme o demonstram entre outros documentos, o produzido pelo Museu Nacional.

Ao longo do tempo, com as mudanças na legislação geral e indigenista, a Fazenda São Marcos foi mudando de nome e se adequando à legislação indigenista em vigor. A FUNAI, que substituiu o SPI, identificou e delimitou a Fazenda São Marcos por meio do Decreto nº 76.311, de 19.09.1975, alterado pelo Decreto n.º 84.828, de 23.06.1980, do Poder Executivo Federal. A Fazenda São Marcos passou a ser denominada Terra Indígena São Marcos, nos termos da



Portaria nº 1149/90, de 22.11.1990, da FUNAI, sendo posteriormente homologada (Decreto 312 - 30/10/1991) e registrada no Cartório de Registros de Imóveis e no então Serviço de Patrimônio da União.

Já o município de Pacaraima foi criado posteriormente, no ano de 1995, em ato da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, que o desmembrou do Município de Boa Vista:

**LEI nº 096 DE 17 DE OUTUBRO DE 1995 "Cria o Município de Pacaraima e dá outras providências". O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA,** faço saber que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:  
**Art. 1º** - Fica criado o Município de Pacaraima, nos termos da Lei Complementar no 001/92 de 11/04/92 alterada pela Lei Complementar no 011/95 de 11/04/95.

Nesse mesmo sentido, não se sustenta a justificativa do autor pela alteração do Decreto nº 312, de 29 de outubro de 1991, que homologa a demarcação da Terra Indígena São Marcos, por considerar que, "o Executivo Federal violou a integridade de outro ente da Federação: o Município de Pacaraima. Ao aprovar a demarcação daquela Terra Indígena abrangendo completamente a sede do município, limitam-se de tal forma os direitos e as atividades de não indígenas a ponto de tornar inviável a existência normal do ente político e a vida cotidiana da comunidade que nele habita."

No entanto, enquanto a homologação da demarcação da Terra Indígena São Marcos data do ano de 1991, o decreto de criação do município, como já explicitado, é posterior, exatamente de 1995. Portanto, o que ocorreu, na verdade, foi a sobreposição do município em relação à Terra Indígena.

A incidência de terras indígenas sobre municípios e estados faz parte da forma administrativa em que o país se organiza. Existem cerca de 600 terras indígenas, todas incidentes sobre municípios e estes compoem os estados da Federação. O que é um erro e consiste em violação de direitos indígenas é a localização da sede de um município dentro de terra indígena, o que deveria, portanto, ser alterada é a Lei Estadual de criação do município para colocar a sede do mesmo fora dos limites da terra indígena. A incidência da sede do município dentro da terra indígena impede os indígenas de exercerem os direitos de posse



permanente sobre esta porção de terra, de exercer o direito de usufruto exclusivo sobre os recursos naturais e de fazer a gestão do seu território de forma autônoma e de acordo com os seus usos, costumes e tradições. Além do mais a sede do município causa graves danos e problemas como o lixo, o desmatamento, a invasão contínua, a violência e a insegurança urbana.

Outro erro grave é que mesmo se fosse possível por esta via legislativa, subtrair parte de terra da União com destinação específica de posse permanente dos indígenas que habitam a Terra Indígena São Marcos, o fazer sem ouvir as comunidades indígenas que serão afetadas por esta medida é incabível. Neste sentido, resguarda a Convenção 169 da OIT, ao dizer que toda medida administrativa ou legislativa que afetar comunidades indígenas enseja que elas sejam consultadas.

No caso do PDL em comento, estamos a falar de Projeto de Decreto Legislativo e nesse sentido a Convenção 169, no seu artigo 6º, é taxativa:

*Artigo 6º*

*1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:*

*a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los** diretamente;*

*b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;*

*c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.*



**2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.**

O autor informou que realizou uma diligência à sede do Município de Pacaraima em julho de 2019. Lá foram ouvidas pessoas interessadas na exclusão da sede do Município da Terra Indígena. Por um princípio de equidade, mesmo que não houvesse a Convenção 169 da OIT, faz-se necessário ouvir as comunidades indígenas que habitam a Terra Indígena São Marcos, como também as comunidades indígenas que vivem no município de Pacaraima e são habitantes da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, além de suas respectivas organizações representativas. Ademais, não há urgência que justifique votar essa proposta de forma tão açodada e sem ouvir as partes envolvidas.

Mediante o exposto, meu voto é pela **INADMISSIBILIDADE** e **REJEIÇÃO** do PDL nº 28/2019, por flagrante e insanável inconstitucionalidades e inconveniência.

**DEPUTADA JOENIA WAPICHANA**

Líder da REDE Sustentabilidade



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joenia Wapichana  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212281666600>

