



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

N.º 1.259, DE 2013

(Do Sr. Luis Carlos Heinze)

Susta o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PDC-1346/2008.

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos todos os efeitos do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Uma leitura mais atenta aos atuais procedimentos de identificação e demarcação de terras indígenas nos remete, quase que necessariamente, à natureza e seqüência de atos processuais utilizados nos sistemas inquisitivos, o que nos faz identificar um resquício de tal sistema, em que se aplica uma espécie de pena de perdimento de imóveis rurais ao seu final.

Na persecução penal, o Brasil adotou o sistema acusatório, que é caracterizado pela observância do princípio do contraditório, estando as partes em pé de igualdade, em que as funções de acusar, defender e julgar são exercidas por órgãos distintos, além do que o réu é tratado como sujeito do processo, titular do direito de defesa. No sistema inquisitivo, as funções de acusar, defender e julgar estão confinadas ao mesmo órgão, além do que o réu é tratado como objeto do processo.

É justamente este acúmulo de funções em um único órgão é que caracteriza o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, como um resquício do processo inquisitório sobre o direito de propriedade, senão vejamos.

O rito processual de identificação de terras indígenas, estabelecido pelo Decreto, pode ser observado conforme tabela.

Principais etapas do processo de identificação de terras indígenas
1ª. A Funai nomeia um antropólogo para elaborar estudo antropológico de identificação da área;
2ª. Constituiu-se “grupo técnico especializado” com a finalidade de realizar estudos complementares e levantamento fundiário;
3ª. Concluídos os trabalhos de identificação e delimitação, o grupo técnico apresentará relatório circunstanciado à Funai, caracterizando a terra indígena a ser

demarcada;
4ª. O relatório circunstanciado é avaliado e, se houver consistência, aprovado pelo Presidente da Funai, que, no prazo de 15 dias, faz com que seja publicado o seu resumo no Diário Oficial da União e da unidade federada, afixando a publicação na sede da (as) Prefeitura (s);
5ª. Até 90 dias após a publicação do relatório, todo interessado, manifestar-se, apresentando suas razões, com o fim de demonstrar vícios;
6ª. Nos 60 dias subseqüentes ao encerramento do prazo de contestações, a Funai encaminhará o respectivo processo ao Ministro da Justiça;
7ª O Ministério terá 30 dias para: a) expedir portaria, declarando os limites da área e determinando a sua demarcação física; ou b) prescrever diligências a serem cumpridas em mais 90 dias, ou ainda; c) desaprovar a identificação. O Ministério, quase sempre, segue o entendimento de sua autarquia, declarando os limites da TI e determinando a sua demarcação;
8ª Uma vez expedida a portaria, a Funai promove a sua demarcação física; e
9ª O procedimento de demarcação é submetido ao Presidente da República para homologação por decreto.

Observa-se, desde logo, que o Decreto:

- a) outorga competência a antropólogo, sem estabelecer os critérios de avaliação e os procedimentos que ele e seu grupo de trabalho devem adotar para proceder à discriminação das terras indígenas das terras de particulares;
- b) permite, desta forma, que as demarcações sejam fundamentadas muitas vezes em estudos subjetivos ou com vícios;
- c) reduz, na prática, o direito ao contraditório e à ampla defesa a uma simples manifestação, que será submetida à apreciação da própria FUNAI e do Ministro do Estado da Justiça, que também são partes interessadas, que ao mesmo tempo, pratica, analisa as contestações que lhe são encaminhadas e julga seus próprios atos;
- d) fere o princípio da isonomia, em que aos proprietários é dado o prazo de apenas 90 dias, enquanto para a própria Funai têm a sua disposição vários anos para pesquisa, levantamentos e coleta de dados;
- e) adota atos administrativos (Portarias) para demarcações que carecem de validade jurídica, pois não são atos constitutivos, mas apenas declaratórios; e
- f) autoriza, finalmente, a perda da propriedade na esfera administrativa.

Em que pese jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 21649-2/MS; MS23862-3/GO; 24.045-8/DF) ter se pronunciado informando que o citado Decreto não fere o direito do contraditório e ampla defesa, ponderar-se que o direito de oferecer defesa no prazo de 90 dias, contados da publicação do relatório, é muito exíguo, pois os proprietários deverão instruí-la com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas. Além do que não se admite o acompanhamento de assistentes técnicos dos proprietários por ocasião do desenvolvimento dos trabalhos da Funai, a semelhança dos processos de desapropriação para fins da reforma agrária.

O Decreto nº 1.775/1996 regulamenta erroneamente a demarcação das terras indígenas (TIs). Apesar da existência do Estatuto do Índio (lei nº 6.001/1973), o mesmo não aborda a questão de demarcação. A referida lei apenas preleciona em seu art. 19 que: *“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.”* Desta forma, o Decreto não regulamentou nenhuma lei e, portanto, não é, neste caso, instrumento jurídico adequado para regulamentar a matéria.

Assim a referida questão deveria ter sido regulamentada previamente por uma lei específica, e posteriormente por um decreto. O que se observa é que o aludido Decreto nº 1.775/1996 não se restringe a regulamentar a lei, invadindo a competência do legislativo. O Decreto fere, então, o disposto no art. 84, inciso IV, da CF/1988, que confere competência privativa ao Presidente para sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

O citado decreto, ademais, também não se enquadra nas hipóteses previstas na alínea “a” do inciso VI do supracitado artigo da Constituição, que dispõe sobre os chamados “decretos autônomos”, que permitem ao Presidente da República legislar somente assuntos endógenos da administração federal e que não afetem direitos de terceiros. **Desta forma, o decreto exorbita o poder de regulamentar.**

Como consequência, a FUNAI vem identificando as alegadas áreas indígenas por meio de procedimentos de natureza inquisitória, abrigados no Decreto nº 1.775/1996, o que leva ao desrespeito frequente do direito de terceiros, especialmente do direito de propriedade, gerando um ambiente de insegurança jurídica.

Há dez anos, o parecer final da CPI da Câmara dos Deputados, que investigou a atuação da Funai, em dezembro de 1999, foi taxativo: “o processo de

demarcação das terras indígenas é notadamente arbitrário, pois concentra o poder de decisão na FUNAI e os demais entes públicos não participam do processo." Os atos da FUNAI, portanto, não podem ser contestados efetivamente em outra instância da administração pública, com a devida imparcialidade, o que representa a manutenção em nosso sistema administrativo de uma manifestação de arbitrariedade do poder público.

Cabe ao poder legislativo, imediatamente, se mobilizar e suspender os efeitos do Decreto nº 1.775/96, com objetivo de acabar com os super poderes da Funai, lembrando que esta é ré e julgadora do seu próprio processo. Portanto, pugnamos pela aprovação da proposição visando a tão almejada segurança jurídica.

Sala das Sessões, em 04 de setembro de 2013.

Deputado LUIS CARLOS HEINZE

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....

**TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

.....

**CAPÍTULO II
DO PODER EXECUTIVO**

.....

**Seção II
Das Atribuições do Presidente da República**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI – dispor, mediante decreto, sobre: [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [\(Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [\(Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999\)](#)

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Seção III **Da Responsabilidade do Presidente da República**

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

.....
.....

DECRETO Nº 1.775, DE 8 DE JANEIRO DE 1996

Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, e tendo em vista o disposto no art. 231, ambos da Constituição, e no art. 2º, inciso IX da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973,

DECRETA:

Art. 1º As terras indígenas, de que tratam o art. 17, I, da Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, e o art. 231 da Constituição, serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto.

Art. 2º A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação.

§ 1º O órgão federal de assistência ao índio designará grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do próprio quadro funcional, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação.

§ 2º O levantamento fundiário de que trata o parágrafo anterior, será realizado, quando necessário, conjuntamente com o órgão federal ou estadual específico, cujos técnicos serão designados no prazo de vinte dias contados da data do recebimento da solicitação do órgão federal de assistência ao índio.

§ 3º O grupo indígena envolvido, representado segundo suas formas próprias, participará do procedimento em todas as suas fases.

§ 4º O grupo técnico solicitará, quando for o caso, a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para embasar os estudos de que trata este artigo.

§ 5º No prazo de trinta dias contados da data da publicação do ato que constituir o grupo técnico, os órgãos públicos devem, no âmbito de suas competências, e às entidades civis é facultado, prestar-lhe informações sobre a área objeto da identificação.

§ 6º Concluídos os trabalhos de identificação e delimitação, o grupo técnico apresentará relatório circunstanciado ao órgão federal de assistência ao índio, caracterizando a terra indígena a ser demarcada.

§ 7º Aprovado o relatório pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, este fará publicar, no prazo de quinze dias contados da data que o receber, resumo do mesmo no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área, devendo a publicação ser afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel.

§ 8º Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior.

§ 9º Nos sessenta dias subsequentes ao encerramento do prazo de que trata o parágrafo anterior, o órgão federal de assistência ao índio encaminhará o respectivo procedimento ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas.

§ 10. Em até trinta dias após o recebimento do procedimento, o Ministro de Estado da Justiça decidirá:

I - declarando, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinando a sua demarcação;

II - prescrevendo todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de noventa dias;

III - desaprovando a identificação e retornando os autos ao órgão federal de assistência ao índio, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no § 1º do art. 231 da Constituição e demais disposições pertinentes.

Art. 3º Os trabalhos de identificação e delimitação de terras indígenas realizados anteriormente poderão ser considerados pelo órgão federal de assistência ao índio para efeito de demarcação, desde que compatíveis com os princípios estabelecidos neste Decreto.

Art. 4º Verificada a presença de ocupantes não índios na área sob demarcação, o órgão fundiário federal dará prioridade ao respectivo reassentamento, segundo o levantamento efetuado pelo grupo técnico, observada a legislação pertinente.

Art. 5º A demarcação das terras indígenas, obedecido o procedimento administrativo deste Decreto, será homologada mediante decreto.

Art. 6º Em até trinta dias após a publicação do decreto de homologação, o órgão federal de assistência ao índio promoverá o respectivo registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.

Art. 7º O órgão federal de assistência ao índio poderá, no exercício do poder de polícia previsto no inciso VII do art. 1º da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, disciplinar o ingresso e trânsito de terceiros em áreas em que se constate a presença de índios isolados, bem como tomar as providências necessárias à proteção aos índios.

Art. 8º O Ministro de Estado da Justiça expedirá as instruções necessárias à execução do disposto neste Decreto.

Art. 9º Nas demarcações em curso, cujo decreto homologatório não tenha sido objeto de registro em cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda, os interessados poderão manifestar-se, nos termos do § 8º do art. 2º, no prazo de noventa dias, contados da data da publicação deste Decreto.

Parágrafo único. Caso a manifestação verse demarcação homologada, o Ministro de Estado da Justiça a examinará e proporá ao Presidente da República as providências cabíveis.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se o Decreto nº 22, de 04 de fevereiro de 1991, e o Decreto nº 608, de 20 de julho de 1992.

Brasília, 8 de janeiro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nelson A. Jobim

José Eduardo de Andrade Vieira

LEI Nº 6.001, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1973

Dispõe sobre o Estatuto do Índio.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO III
DAS TERRAS DOS ÍNDIOS

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

.....

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.

§ 1º A demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras.

§ 2º Contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão de interdito possessório, facultado aos interessados contra ela recorrer à ação petítória ou à demarcatória.

Art. 20. Em caráter excepcional e por qualquer dos motivos adiante enumerados, poderá a União intervir, se não houver solução alternativa, em área indígena, determinada a providência por decreto do Presidente da República.

.....

.....

FIM DO DOCUMENTO
