

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 712, DE 2012

Susta a Portaria nº 2.222, de 21 de setembro de 2012, do Ministro de Estado da Justiça, José Eduardo Cardozo, que declara de posse permanente do grupo indígena Guarani Chiripá e Mbya a Terra Indígena Mato Preto, localizada nos Municípios de Erebangó, Erechim e Getúlio Vargas, Estado do Rio Grande do Sul.

Autor: Deputado ALCEU MOREIRA.

Relator: Deputado HENRIQUE AFONSO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 712, de 2012, de autoria do nobre Deputado Alceu Moreira, pretende sustar os efeitos da Portaria nº 2.222, de 21 de setembro de 2012, do Ministro de Estado da Justiça, que declarou de posse permanente do grupo indígena Guarani Chiripá e Mbya, localizada nos Municípios de Erebangó, Erechim e Getúlio Vargas, Estado do Rio Grande do Sul.

Ao Projeto de Decreto Legislativo nº 712, de 2012, foi apensado o PDC nº 713, de 2012, de autoria do Deputado Luís Carlos Heinze, que tem o mesmo teor.

Em síntese, os autores sustentam que o ato administrativo estaria eivado de vícios, pois teria incluído no perímetro da área declarada as terras de agricultores que detêm a posse da área há décadas nos termos das leis vigentes no país; ofenderia ao art. 5º, inciso LIV, segundo o qual *“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido*

89A1F1CB51

89A1F1CB51

processo legal”; que teria caráter normativo, pois é ato que cria obrigações e extingue direitos, sendo, portanto, passível de sustação pelo Congresso Nacional, nos termos do artigo 49, inciso V da Constituição Federal.

Ao Projeto não foram apresentadas emendas.

O nobre relator apresenta Parecer pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 712, de 2012, rejeitando-se o apensado Projeto de Decreto Legislativo nº 713, de 2012.

É o relatório.

II – VOTO

O Relator, nobre deputado Vitor Penido, em suas razões apenas repete como argumento principal, sem qualquer novidade, trechos do voto-vista do Ministro Menezes Direito quando do julgamento da reserva indígena Raposa Serra do Sol, destacando que a questão da temporalidade da ocupação teria sido reconhecida como uma salvaguarda. Invoca, também a indigitada Portaria 303 da Advocacia Geral da União. E quanto ao requisito de admissibilidade, ou seja, sobre a natureza jurídica do ato, apenas invoca que este cria obrigações e extingue direitos, sem, no entanto, dizer quais.

Antes de qualquer consideração acerca do mérito, é necessário verificar se o ato administrativo em questão pode ser submetido ao controle externo previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 instituiu em seu artigo 2º, como princípio fundamental da ordem constitucional, a separação e independência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, reconhecendo, no entanto, que tais poderes devem funcionar de modo harmônico.

Como garantia desta ordem a Carta Magna instituiu um sistema de controle no qual se insere a regra inscrita no artigo 49, inciso V, ou seja, a que autoriza o Poder Legislativo sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

O dispositivo constitucional autoriza o controle externo apenas sobre os “atos normativos”, e não sobre qualquer tipo de ato administrativo. Portanto, os atos administrativos simples, de gestão, de

89A1F1CB51

89A1F1CB51

execução, não estão sujeitos ao controle previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal. Estes atos submetem-se a outras formas de controle externo, especialmente por aquele exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Poder Judiciário.

Temos que Portarias que simplesmente homologam limites de terras indígenas possuem natureza de simples atos de gestão com conteúdo declaratório, ou seja, simplesmente dá consequência administrativa à autorização constitucional e legal para demarcação de terras indígenas, conforme previsto nos artigos 231 e seguintes da Constituição Federal, Lei 6.001/73 e Decreto 1.775/96.

A demarcação de terra indígena é procedimento administrativo, no curso do qual é editado portaria declaratória da ocupação tradicional da terra pela comunidade indígena, não se caracterizando como ato normativo e, portanto, não estando sujeita ao controle externo com fundamento no artigo 49,V, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal dá conta do que seja ATO NORMATIVO, tendo pacificado entendimento de que não cabe contra atos como é o caso da Portaria homologatória de limites de terra indígena, sequer o controle concentrado, senão vejamos:

Na ADIN n.º 643, o Ministro Celso de Mello, relator, declarou:

O controle concentrado de constitucionalidade (...) tem uma só finalidade: propiciar o julgamento em tese, da validade de um ato estatal, de conteúdo normativo, em face da Constituição, viabilizando, assim, a defesa objetiva da ordem constitucional.

O conteúdo normativo do ato estatal, desse modo, constitui pressuposto essencial do controle concentrado, cuja instauração – decorrente de adequada utilização da ação direta – tem por objetivo essa abstrata fiscalização de sua constitucionalidade.

No controle abstrato de normas, em cujo âmbito instauram-se relações processuais objetivas, visa-se, portanto, a uma só finalidade: a tutela da ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto.

89A1F1CB51

89A1F1CB51

Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade.

Quanto aos aspectos de constitucionalidade, o texto da Constituição também é claro quanto aos limites do controle a ser exercido pelo Congresso Nacional, qual seja, para a sustação do ato normativo é necessário comprovar que este tenha exorbitado dos limites do poder regulamentar.

A Portaria nº 2.222, de 21 de setembro de 2012, foi editada de acordo com a autorização dada pela Constituição Federal, pela Lei nº 6.001/73 e o Decreto 1.775/96 à União Federal e seus órgãos para demarcar, proteger e fazer respeitar as terras indígenas. Portanto, se o ato foi editado em conformidade com as normas superiores não se caracteriza qualquer exorbitância que autorize a sua sustação.

Neste sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 776/ RS, já consignou que a intervenção do Poder Legislativo em atos próprios do Poder Executivo constitui desrespeito ao princípio constitucional da separação dos poderes, uma anomalia que deve ser repudiada, *verbis*:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (ADI 776 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029)

89A1F1CB51

89A1F1CB51

Portanto, o Projeto de Decreto Legislativo não cumpre o requisito constitucional de admissibilidade porque a Portaria nº 2.222, de 21 de setembro de 2012, não se caracteriza como ato normativo e o Poder Legislativo não está legitimado como revisor dos atos administrativos ordinários emanados do Poder Executivo, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes.

No mérito, mesmo considerando que a demarcação da área indígena Guarani Chiripá e Mbya, localizada nos Municípios de Erebangó, Erechim e Getúlio Vargas, Estado do Rio Grande do Sul, atinge cerca de 385 famílias de pequenos agricultores, o Projeto de Decreto não merece aprovação, uma vez que o direito destas famílias em serem reassentadas encontra-se assegurado pela Lei e por sentença judicial.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul no artigo 32 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias dispôs:

*“Art. 32 - No prazo de quatro anos da promulgação da Constituição, o **Estado realizará o reassentamento dos pequenos agricultores assentados em áreas colonizadas ilegalmente pelo Estado situadas em terras indígenas.**”*

Ainda, a garantir o reassentamento dos não-índios tem-se o disposto no artigo 19, incisos I, IV e V, da Lei nº 8.629/93, e especialmente o disposto no artigo 4º do Decreto 1.775/96 que dispõe:

*“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.**”*

No caso específico a demarcação da área indígena Guarani Chiripá e Mbya, o conflito foi objeto da **AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 2006.71.17.001628-1/RS**, cuja sentença prolatada ainda em agosto de 2011, reconheceu o direito dos indígenas, mas também determinou à FUNAI analisar todos os recursos interpostos pelos interessados, em observância ao princípio do contraditório, e assegurou o direito dos pequenos agricultores não índios ao condenar a União e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul a promoverem o reassentamento.

89A1F1CB51

89A1F1CB51

Para melhor compreensão dos nobres pares transcrevo os dispositivos da sentença:

“III - DISPOSITIVO

*Ante o exposto, **julgo procedente** o pedido inicial, com fundamento no Decreto nº 1.775/96, para:*

a) condenar a FUNAI a analisar os recursos interpostos pelos interessados na demarcação da terra objeto da demarcação no prazo de 90 (noventa dias);

b) condenar a FUNAI a encaminhar o procedimento demarcatório ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas, no prazo de 60 (sessenta) dias subsequentes ao prazo anterior;

c) condenar a UNIÃO a observar o prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento do procedimento, para o Ministro de Estado de Justiça declarar os limites da terra indígena determinando a sua demarcação, bem como definindo diligências necessárias ou desaprovando a identificação da área;

d) condenar a UNIÃO e a FUNAI a respeitar o prazo de 90 (noventa) dias para o cumprimento das diligências determinadas;

e) condenar o INCRA e o Estado do Rio Grande do Sul ao reassentamento de ocupantes não índios no prazo de 120 (cento e vinte) dias subsequentes ao prazo anterior.”

Consta que apenas o prazo de 120 (cento e vinte) dias para o Estado do Rio Grande do Sul promover o reassentamento foi provisoriamente suspenso pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, mas mantida a obrigação do Estado e da União em reassentar as 385 famílias de pequenos agricultores.

Conclui-se assim que os Projetos de Decreto Legislativo, não merecem aprovação uma vez que:

a) A Portaria foi editada também em cumprimento de uma sentença judicial que condenou a UNIÃO, pelo Ministro de Estado de Justiça, a declarar os limites da terra indígena, determinando a sua demarcação, bem como definindo diligências necessárias ou desaprovando a identificação da área.

89A1F1CB51

89A1F1CB51

b) O direito das 385 famílias de pequenos agricultores ao reassentamento encontra-se assegurado pela legislação Federal, pela legislação Estadual e por sentença judicial.

Pelo exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 712/2012 e do apensado Projeto de Decreto Legislativo nº 713/2012.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado HENRIQUE AFONSO
Relator

89A1F1CB51
89A1F1CB51