

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 717, DE 2017

Susta a Portaria n.º 546, de 12 de junho de 2017, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de formular propostas, medidas e estratégias que visem à integração social das comunidades indígenas e quilombolas.

Autor: Deputado NILTO TATTO

Relator: Deputado MARCO MAIA

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, de autoria do Deputado NILTO TATTO, busca sustar a Portaria n.º 546, de 12 de junho de 2017, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de formular propostas, medidas e estratégias que visem à integração social das comunidades indígenas e quilombolas.

Encontra-se apenas à proposição principal o PDC nº 726/2017, de autoria do Deputado Patrus Ananias, que susta a Portaria n.º 546, de 13 de julho de 2017, também do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de formular propostas, medidas e estratégias que visem à integração social das comunidades indígenas e quilombolas.

Em sua justificação, o autor afirma que "(...) o *Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública exorbitando suas atribuições previstas no art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e no Decreto nº 8668, de 11 de fevereiro de 2016, ao editar a Portaria n.546, 12 de julho de 2017, violando o art. 231 da Constituição Federal que reconhece aos Índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e incumbe a União Federal proteger e fazer respeitar todos os seus bens*".

O autor argumenta ainda que, “(...) no caso dos quilombolas e situação torna-se mais exorbitante, pois não cabe o Ministério da Justiça à gestão das áreas quilombolas e o reconhecimento das terras por eles ocupadas, esta atribuição pertence ao Ministério da Cultura através da Fundação Palmares e ao INCRA. Autorizado pela Lei nº 9.649, de 27 maio de 1998, após as alterações realizadas pela Medida Provisória nº 1.911-11, de 26 outubro de 1999, o Ministério da Cultura passa a ter o dever de cumprir o disposto no Artigo 68 do ADCT. Por meio da Portaria/MC/Nº447, de 02/12/1999, foi delegada essa competência à Fundação Cultural Palmares (FCP). Esses dispositivos foram posteriormente confirmados pela Lei nº 7.668/1998, após alterações realizadas pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 setembro de 2001, e pela Lei nº 10.683, de 28 maio 2003.”

As proposições estão sujeitas à apreciação do Plenário e tramitam ordinariamente (art. 151, III, RICD) nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54. I. RICD, e mérito).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao projeto nesta CCJC.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em conformidade ao que dispõe o art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara dos Deputados ou de suas Comissões.

Em 6 de julho de 2017, o Ministério da Justiça e Segurança Pública publicou a Portaria nº 541/2017, instituindo grupo de trabalho para formular medidas e estratégias para a “integração social” de indígenas e quilombolas. De acordo com a norma, o grupo seria formado por integrantes da Fundação Nacional do Índio (Funai), Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas. O Ministério da Justiça e Segurança Pública, então,

retificou a denominação dos objetivos do grupo por meio da Portaria nº 546/2017, passando a utilizar a terminologia “organização social”.

Cabe destacar, preliminarmente, que o exame de constitucionalidade da matéria engloba não só a análise dos aspectos formais relativos à competência legislativa e à iniciativa parlamentar, mas, especialmente, o exame do aspecto material quanto à exorbitância ou não do poder regulamentar do Poder Executivo, que poderia ter sido cometida pelas Portarias nº 541/2017 e 546/2017, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Os projetos de decreto legislativo em análise atendem aos requisitos constitucionais formais relativos à competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, V, CF) e à iniciativa parlamentar (art. 61, caput, CF), não havendo reparos a serem feitos quanto à sua juridicidade e à técnica legislativa empregadas na sua redação.

Quanto à constitucionalidade material, valemo-nos da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello para determinar o que pode ser considerado como exercício exorbitante do poder regulamentar. Segundo esse autor, “(...) os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando, no interior das possibilidades comportados pelo enunciado legal, os preceptivos regulamentares servem a um dos seguintes propósitos: (1) limitar a discricionariedade administrativa, seja para (a) dispor sobre o *modus procedendi* da Administração nas relações que necessariamente surgirão entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei; (b) caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos cuja determinação mais precisa deva ser embasada em índices, fatores ou elementos configurados a partir de critérios ou avaliações técnicas segundo padrões uniformes, para garantia do princípio da igualdade e da segurança jurídica; (2) decompor analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos, mediante simples discriminação integral do que neles se contém e estabelecimento dos comportamentos administrativos que sejam consequências lógicas necessárias do cumprimento da lei regulamentada”.¹

¹ Celso Antônio Bandeira de Mello. *Grandes Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 269.

Ora, como se constata da leitura de seu texto, tanto a Portaria n.º 541/2017 quanto a Portaria n.º 546/2017, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública não realizam nenhuma das funções identificadas acima, que pudessem vulnerar a livre organização social de dois segmentos distintos, a saber: indígenas e quilombolas.

Segundo a melhor interpretação da Constituição Federal, não cabe ao poder público formular propostas, medidas e estratégias que visem a “integração social” (Portaria n.º 541/2017) ou a “organização social” (Portaria n.º 546/2017) das comunidades indígenas, uma vez que tal propósito foi superado enquanto política de Estado pela Constituição Federal de 1988.

Em relação aos indígenas, reza o art. 231 da Constituição Federal: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (materiais e imateriais). (grifamos)

Já em relação aos remanescentes de quilombos, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece o direito dos remanescentes de quilombos a terem suas terras reconhecidas e tituladas. Ao garantir a terra, a Constituição Federal também assegura às comunidades quilombolas **o direito à manutenção de sua cultura própria e organização social específica.**

O art. 216, *caput* e § 5º, da Carta Política, por sua vez, estabelece que todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos constituem parte do patrimônio cultural brasileiro, compreendido entre os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Tanto a Portaria n.º 541/2017 quanto a Portaria n.º 546/2017, ambas do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, atentam ainda contra o art. 215 da Constituição Federal, que estabelece que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. Assim, **não cabe ao poder público formular propostas, medidas e estratégias que visem a “organização social/integração social” das comunidades indígenas e quilombolas.**

Cabe ainda destacar que tanto o termo “organização social” quanto o termo “integração social”, apesar de terem conceitos distintos, remetem à ideia da “assimilação cultural”, conceito (há décadas) superado social, cultural e antropológicamente. Dessa forma, segundo a Constituição Federal, o Estado brasileiro não pode, por iniciativa própria, promover ou induzir a “organização social” desses povos, mas, sim, **respeitar, fomentar e proteger** a manutenção de sua cultura própria e organização social específica, respeitando também a iniciativa da mencionada “integração”, que **deve partir dos indígenas e quilombolas – e jamais do Estado**.

Além disso, políticas “assimilacionistas” e “integracionistas”, bem como a interferência na auto-organização e na autonomia dos povos indígenas, violam os princípios da igualdade, da não discriminação, da liberdade e da própria dignidade da pessoa humana².

Assiste razão também ao autor quando afirma que, “(...) *no caso dos quilombolas a situação torna-se mais exorbitante, pois não cabe ao Ministério da Justiça a gestão das áreas quilombolas e o reconhecimento das terras por eles ocupadas, esta atribuição pertence ao Ministério da Cultura através da Fundação Palmares e ao INCRA*”.

O art. 5º do Decreto 4.887/2003 reza:

*Art. 5º Compete ao **Ministério da Cultura**, por meio da **Fundação Cultural Palmares**, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o **INCRA** nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.*

Dessa forma, somente por meio de portaria interministerial, conjuntamente com o Ministério da Cultura, o Ministério da Justiça e Segurança Pública poderia imiscuir-se na gestão das áreas indígenas e quilombolas.

² <http://apib.info/2017/07/21/mpf-pede-ao-ministerio-da-justica-esclarecimentos-sobre-portaria-que-cria-gt-para-formular-medidas-que-visem-a-organizacao-de-indios-e-quilombolas/>

Por fim, destaca-se que as proposições em apreço visam, exclusivamente, a sustação da Portaria nº 546/2017. Ora, a sustação do referido ato normativo tornaria novamente vigente a redação original da Portaria nº 541/2017, motivo pelo qual os dois diplomas devem ser sustados e não apenas o primeiro. Além disso, tanto o PDC nº 717/2017 quanto o PDC nº 726/2017 mencionam, equivocadamente, a data do ato normativo a ser sustado. Dessa forma, ofereço substitutivo para sanar os defeitos de redação.

Isto posto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 717/2017, principal e do Projeto de Decreto Legislativo nº 726/2017, apensado, na forma do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado MARCO MAIA

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 717, DE 2017, E AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 726, DE 2017

Susta a Portaria n.º 541, de 06 de julho de 2017 e a Portaria n.º 546, de 12 de julho de 2017, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública que instituem Grupo de Trabalho com a finalidade de formular propostas, medidas e estratégias que visem à integração social das comunidades indígenas e quilombolas.

Autor: Deputado NILTO TATTO

Relator: Deputado MARCO MAIA

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Ficam sustadas, nos termos do inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, a Portaria n.º 541, de 13 de julho de 2017, e a Portaria n.º 546, de 13 de julho de 2017, ambas do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que instituem Grupo de Trabalho com a finalidade de formular propostas, medidas e estratégias que visem à integração social das comunidades indígenas e quilombolas.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado MARCO MAIA

Relator