

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 47, DE 2007.

Susta os efeitos da Portaria nº 792, de 19 de abril de 2007, do Ministério da Justiça, que amplia os limites da área denominada pela FUNAI como Terra Indígena Xapecó – GLEBAS A e B, localizada nos Municípios de Abelardo Luz e Ipuacu, Estado de Santa Catarina, declarando-a como de posse permanente do grupo indígena Kaingang.

Autor: Deputado VALDIR COLATTO

Relator: Deputado CLÁUDIO DIAZ

Voto em Separado: Deputado BETO FARO

I – RELATÓRIO

O deputado Valdir Colatto apresenta o Projeto de Decreto Legislativo nº 47, de 2007, com o objetivo de sustar os efeitos da Portaria nº 792, de 19 de abril de 2007, do Ministério da Justiça, que amplia os limites da área denominada como Terra Indígena Xapecó – GLEBAS A e B, localizadas

nos Municípios de Abelardo Luz e Ipuacu, Estado de Santa Catarina, declarando-as como de posse permanente do grupo indígena Kaingang.

O Autor sustenta que a medida tem impactos negativos na economia local à medida que na área demarcada, de 660 hectares, residem 41 (quarenta e uma) famílias de pequenos agricultores em 42 (quarenta e duas) pequenas propriedades, com posse mansa e pacífica e títulos de domínio assim distribuídos: 12 (doze) famílias com posse reconhecida pelo Governo Federal em outubro de 1974; e 29 (vinte e nove) famílias cujos títulos de posse remontariam a 1898, reconhecido por Decreto presidencial de nº 3.304, de 03 de agosto de 1.917.

Argumenta que não foi observado o direito à ampla defesa e ao contraditório dos produtores rurais quando do procedimento administrativo que identificou e ampliou a área destinada à terra indígena, conduzido à época pela FUNAI.

II – VOTO

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, a qual autoriza o Poder Legislativo a sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Em suas justificativas, o autor e o Relator, sustentam a sustação dos efeitos da Portaria nº 792, de 19 de abril de 2007, nos seguintes argumentos:

- 1) Que a ampliação dos limites da Terra indígena atinge o direito de propriedade das atuais 41 famílias ocupantes da área

demarcada, com repercussões econômicas para o Estado e para coletividade local;

- 2) Que a edição do ato não teria obedecido aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório no procedimento administrativo que identificou e ampliou a área;

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

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

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

Quanto a natureza jurídica dos atos relacionados à demarcação das terras indígenas, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 710-6-RR, em que se pronunciou sobre questão idêntica, reconhecendo por unanimidade que as portaria homologatórias dos limites de terras indígenas possuem natureza de mero ato de gestão, não se caracterizando como ato normativo.

No julgamento da ADI 710-6/RR, o Supremo Tribunal Federal acompanhou o voto do Relator, o Exmo Senhor Ministro Marco Aurélio, que em relação à Portaria n.º 580/91 se se manifestou nos seguintes termos:

“A Portaria nº 580 define a área que se entende como de posse permanente indígena, havendo referência a municípios e encerra determinação à FUNAI para que promova a demarcação administrativa, proibindo o ingresso, o trânsito e a permanência de pessoas ou grupos de não-índios dentro do perímetro especificado. **Daí a convicção de que os atos impugnados não são normativos, mas simplesmente administrativos,** como salientado no parecer do Ministério Público Federal, subscrito pelo Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva e aprovado pelo Procurador Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. A impugnação veiculada tem como móvel, em si, a extensão da área declarada como de posse permanente indígena, tema, aliás, tratado apenas na Portaria nº580”.

Assim, o Supremo fixou o entendimento que Portaria de Ministro de Estado que disciplinam a demarcação de terras indígenas, traçando parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida, é ato materialmente administrativo, e não ato normativo, como exige o artigo 49 da Constituição Federal.

Este entendimento é expresso na ementa do acórdão que julgou a improcedência ADI 710-6/RR.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS”.

A ação direta de inconstitucionalidade é meio impróprio ao ataque de atos meramente administrativos. Isto ocorre quando se impugna Decreto do Chefe do Poder Executivo e Portaria de Ministro de Estado que disciplinam a demarcação de terras indígenas, traçando parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida. Possível extravasamento de área contido na Portaria resolve-se no âmbito da ilegalidade.”

Portanto, é de concluir que não sendo a Portaria 792/2007 um ato normativo resta afastada a competência do Congresso Nacional para sua sustação com base no artigo 49, V, da Constituição Federal.

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 792, de 19 de abril de 2007, 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.

No afã de dar parecer favorável ao Decreto Legislativo, tanto o Autor quanto o Relator se esforçam por dar uma interpretação restritiva ao texto constitucional, quando firmam que somente as áreas efetivamente e atualmente ocupadas poderiam ser consideradas demarcadas.

A Constituição dispõe, no art. 231, § 1º, que as terras indígenas são aquelas assim qualificadas:

“Art. 231.....

§ 1º 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 a seu bem-estar e as **necessárias** a sua **reprodução física e cultural**, segundo seus usos, costumes e tradições.” (nosso grifo)

Assim, o constituinte não limitou as áreas indígenas àquelas atualmente ocupadas, mas que reconheceu a **tradição** como elemento

essencial para a demarcação. Portanto o conceito de terra indígena tem como pressuposto essencial, de ser aquela que “tradicionalmente foi ocupada” pelos índios.

Além deste critério, a constituição também reconheceu que a área deverá ser suficiente para:

- a) desenvolverem atividades produtivas;
- b) Preservação dos recursos naturais;
- c) Propiciar o bem estar da população indígena;
- d) Reproduzir e preservar sua cultura.

Portanto, o tamanho da área é dado pelo não apenas por um único critério, mas pelo conjunto dos critérios determinados na Constituição Federal.

Quanto ao desrespeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa também não se mostra como um argumento plausível, quando resta confirmada pela autoridade competente e nos autos dos processos administrativos que os interessados puderam apresentar sua defesa no processo administrativo.

Quanto ao direito de propriedade, não há qualquer evidência de que este direito tenha sido desrespeitado. Primeiro porque não consta que os agricultores já tenham sido expulsos de suas propriedades em decorrência dos referida Portaria. Segundo, porque a própria Constituição garante o direito à indenização e o reassentamento dos agricultores familiares em outras áreas.

O argumento do Autor e do Relator de que a ampliação das reservas indígenas no Estado de Santa Catarina causaria grandes prejuízos econômicos e sociais não procede.

Segundo informações técnicas, se levado a termo a demarcação de todas as 25 áreas indígenas no Estado de Santa Catarina, os índios teriam algo não mais do que 0,6% de todas as terras do Estado, e a população não indígena, com os outros 99,4%.

Outro aspecto importante diz respeito ao número de pessoas atingidas pelas demarcações. Se concluído todos os procedimentos de demarcação a que se referem os PDCs, seriam atingidas cerca de 676 famílias. Diga-se, todas, com os direitos indenizatórios garantidos.

Assim, entendo que refoge à competência do Congresso Nacional sustar, com base no artigo 49, V, e que a Portaria do Ministro da Justiça não desconstitui direitos adquiridos, muito menos viola o direito de propriedade, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 47/07 e do respectivo Parecer do Relator.

Sala da Comissão, 26 de outubro de 2007.

Deputado BETO FARO PT/PA