

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 475, DE 2008

Susta a Portaria nº 2136, de 14 de dezembro de 2007, do Ministro de Estado da Justiça, Tarso Genro, que declara de posse permanente do grupo indígena Kayabi a Terra Indígena Batelão, localizada nos Municípios de Juara, Tabaporã e Nova Canaã do Norte, no Estado do Mato Grosso.

Autor: Deputado Homero Pereira

Relator: Deputado Moreira Mendes

I - RELATÓRIO

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Decreto Legislativo nº 475, de 2008, de autoria do nobre Deputado Homero Pereira, que susta os efeitos da Portaria nº 2.136, de 14 de dezembro de 2007, do Ministro de Estado da Justiça.

Na Justificação, o ilustre Parlamentar Homero Pereira apresenta as razões pelas quais defende a proposta de sustar a Portaria nº 2.136, de 2007, do Ministério da Justiça, que homologa a demarcação da Terra Indígena Batelão, localizada nos Municípios de Juara, Tabaporã e Nova Canaã do Norte, no Estado do Mato Grosso.

Alega o autor que o ato, ora impugnado, inseriu no perímetro indígena as terras dos agricultores, proprietários rurais, que desenvolvem suas atividades produtivas, respeitando as leis vigentes do País.

Assevera o autor:

“A decisão do Governo Federal que transforma toda aquela área em reserva indígena poderá resultar em intermináveis conflitos agrários, cuja responsabilidade deverá ser creditada às autoridades públicas vinculadas à questão.

De fato, ao longo de vários anos, desde 2001, a questão vem sendo debatida por agricultores atingidos pela medida governamental e pelas autoridades municipais, estaduais e federais, inclusive Ministros de Estado da Justiça. Todas as negociações encontravam, porém, divergências na Diretoria de Assuntos Fundiário da FUNAI, órgão que vem se destacando pela prática de arbitrariedades.

Todavia, em 2004, as lideranças indígenas Kayabi manifestaram, em ata assinada, que não havia interesse na referida área rural. Mas, segundo divulgado na imprensa local, organizações não governamentais, ligadas aos movimentos indígenas, reivindicaram e conseguiram a demarcação da área.

A FUNAI não considerou a opinião dos índios e não respeitou a vontade deles, mas preferiu atender as exigências de outros interessados, apoiando, destarte, a tese de que os índios devem ser tutelados. De fato, o processo de demarcação das terras indígenas é pautado pela vontade unilateral da FUNAI, que, via de regra, decide soberanamente, desconsidera as opiniões que não lhe agradam e rejeita, sistematicamente, as contestações que lhes são encaminhadas. Por conseguinte, não concorda em rever ou modificar os limites estabelecidos por Laudo Antropológico, peça documental que serve como fundamento para a identificação e demarcação das terras indígenas.”

Por fim, o autor conclui que a Portaria nº 2.136, de 14 de dezembro de 2007, do Ministro de Estado da Justiça, constitui uma exorbitância do poder regulamentar, pois incorpora as arbitrariedades da FUNAI relativas aos procedimentos adotados para demarcar a terra indígena denominada Batelão, e reúne todos os vícios decorrentes do desrespeito às normas constitucionais relativas aos direitos e garantidas fundamentais.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com a Constituição Federal, constituem objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade.

O impacto social e econômico das demarcações de terras indígenas sobre a população rural colide com esses objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Cumpre à Administração Pública, neste caso a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, em processo administrativo de demarcação, dar à norma constitucional a sua real dimensão e seu justo alcance, considerando o mérito de cada situação concreta, e estabelecendo, por ato próprio, os limites das terras indígenas, mas, respeitando, também, os direitos individuais garantidos pela Constituição.

Considerando que o órgão federal age, unilateralmente, questiona-se, portanto, se, a demarcação realizada pela FUNAI, aprovada pelo Ministério da Justiça, a ser homologada por decreto presidencial, restringe-se aos direitos constitucionalmente estabelecidos, ou se o ato administrativo de demarcação vai além desses direitos e, por conseqüência, invade outros direitos e com eles colide.

Indaga-se, também, se, ao demarcar as terras indígenas, o órgão federal está, ou não, legitimado, para, em nome dos direitos indígenas, invadir a competência de outros órgãos da Administração Pública Federal, decidir sobre assuntos que dizem respeito a Estados da Federação e Municípios, e desconstituir direitos individuais que são, também, assegurados pela Constituição Federal.

No campo infraconstitucional, encontra-se, ainda, em vigor, a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Como esta norma legal foi promulgada antes da Constituição Federal, há um entendimento de que ela foi recepcionada pela nova Carta apenas nos dispositivos que com ela não colidem.

Cumpre, pois, realçar que, embora a lei federal em vigor não regulamente os princípios, conceitos, direitos e obrigações estabelecidos pelo art. 231 da Constituição Federal, pois, como já dito, ela foi promulgada em

1973, enquanto a Constituição é de 1988, as demarcações das terras indígenas devem ser realizadas à luz desses dispositivos constitucionais, mesmo que não estejam ainda regulamentados.

Vejamos o que diz a Constituição e o que determinam a Lei nº6001, de 1973, e o Decreto nº1.775, de 1996 :

*“Art. 231 – 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**”* (nosso grifo)

A Constituição outorga à União a competência para demarcar as terras indígenas. A Lei nº 6.001, de 1973, que lhe é anterior, atribui tal competência ao Poder Executivo, na forma estabelecida pelo art. 19, nos seguintes termos:

“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 pelo Poder Executivo.”

Por sua vez, o Decreto nº1.775, de 8 de janeiro de 1996, dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, regulamentando-o nos parâmetros da Lei nº6.001, de 1973. No art. 2º, dispõe:

“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.”

Tanto a Lei nº6.001, de 1973, quanto o Decreto nº 1.775, de 1996, permitiram que a competência conferida pela Constituição Federal à União ficasse restrita a um laudo antropológico.

Não podemos nos eximir de analisar, também, a definição de terras indígenas, consubstanciada no § 1º do art. 231, cotejando-a com a demarcação da Terra Indígena Batelão, nos termos estabelecidos pela Portaria nº2.136, de 14 de dezembro de 2008, do Ministério da Justiça.

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)

As terras indígenas passíveis de reconhecimento são, portanto, aquelas que atendam aos termos constitucionais, e as demais, embora indígenas em passado remoto, não são mais reconhecidas como tais, e, portanto, não são passíveis de demarcação. Segundo a melhor exegese, a Constituição, ao assegurar, no art. 231, os direitos das comunidades indígenas, não desconstitui outros direitos igualmente assegurados em outros dispositivos.

A FUNAI exorbita de seu poder regulamentar quando edita atos administrativos que ultrapassam, vão além do que a Constituição estabelece. Assim, o Órgão indigenista deve pautar suas ações pelo estrito respeito à Lei e à Constituição. Quando a Constituição define o que é um terra indígena, e o faz, com perfeição, no art. 231, está, também, por óbvio, determinando que as demais terras não são indígenas, e, portanto, não são passíveis de demarcação.

Tem gerado, também, grande polêmica e muitas controvérsias a interpretação do § 6º do art. 231, que dispõe:

“§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos **que tenham por objeto** a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo.....” (nosso grifo)

A interpretação menos cuidadosa do dispositivo constitucional pode nos levar ao entendimento equivocado de que todas as propriedades rurais incluídas no perímetro da área indígena, segundo os critérios estabelecidos no estudo antropológico, estão automaticamente extintas. Há uma tendência nos meios burocráticos de considerar intocáveis as conclusões antropológicas, quando, na realidade, intocáveis são as normas constitucionais e os direitos e garantias fundamentais.

Portanto, não se aplicam as hipóteses restritivas do § 6º do art. 231, e, por isso, não há que se falar em nulidade e extinção de atos que, como já foi dito, não foram praticados com o objetivo de invadir terras indígenas.

Há, também, fundamentos constitucionais inquestionáveis, que dão suporte aos questionamentos levantados pelo autor, em sua justificação, como, por exemplo, os direitos individuais, com os quais a demarcação está colidindo. Vejamos, pelo menos, os mais atingidos:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:*

*XXII – é garantido **o direito de propriedade**;*

*XXXV – a lei não excluirá **da apreciação do Poder Judiciário** lesão ou ameaça a direito;*

*XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, **o ato jurídico perfeito** e a coisa julgada;*

*XXXVI – **não haverá juízo ou tribunal de exceção**;*

*LIV – ninguém será privado da liberdade ou **de seus bens sem o devido processo legal**; (nosso grifo)*

Cumpre-nos, outrossim, examinar o questionamento do autor quanto à ofensa ao princípio da ampla defesa, garantida pela Constituição, no art. 5º, inciso LV, nos seguintes termos:

“Art. 5º.....

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

Quis a Constituição dar tratamento isonômico tanto ao processo judicial quanto ao administrativo, no que tange ao direito à ampla defesa e ao farto contraditório. Portanto, nosso entendimento é de que o processo administrativo deve se pautar pelos mesmos parâmetros do processo judicial, quando a matéria se refere à ampla defesa e ao contraditório. Ademais, mostra-se oportuna a menção à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública, em especial os arts. 2º e 50, nos seguintes termos:

“Art. 2º: A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

.....”

Ademais, pelo que se pode deduzir, o ato do Ministro da Justiça foi além da própria Constituição, criando hipóteses que não são contempladas pela Lei Maior, desconstituindo direitos adquiridos e atos jurídicos perfeitos, violando o direito de propriedade, garantido pelo art. 5º, inciso XXII, e privando os agricultores de seus bens, sem o devido processo legal. De fato, não há previsão constitucional, nem legal, para a expansão das terras indígenas para além de seus limites.

Como já fartamente discutido, a demarcação fere princípios e normas constitucionais e, além de ilegal e inconstitucional, o Ato do Ministro da Justiça exorbita do Poder Regulamentar.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 475, de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado Moreira Mendes
Relator