

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 797, DE 2008 (apenso: PDC n.º 858, de 2008)

Susta as Portarias do Presidente Substituto da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, de nº 788, 789, 790, 791, 792, e 793, todas de 10 de julho de 2008, que instituem Grupos Técnicos com o objetivo de realizar a primeira etapa dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica e ambiental necessários à Identificação e delimitação de terras tradicionalmente ocupadas pelos Guarani nas regiões que mencionam, localizadas ao Sul do Estado do Mato Grosso do Sul.

Autor: Deputado DAGOBERTO

Relator: Deputado DUARTE NOGUEIRA

I - RELATÓRIO

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Decreto Legislativo nº 797, de 2008, de autoria do nobre Deputado DAGOBERTO, que susta os efeitos das Portarias do Presidente Substituto da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, de nº 788, 789, 790, 791, 792, e 793, todas de 10 de julho de 2008, que instituem Grupos Técnicos com o objetivo de realizar a primeira etapa dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica e ambiental necessários à identificação e delimitação de terras tradicionalmente ocupadas pelos Guarani nas regiões que mencionam, localizadas ao Sul do Estado do Mato Grosso do Sul.

Na Justificação, o ilustre Parlamentar DAGOBERTO apresenta as razões pelas quais defende a proposição.



392E3CA351

Alega que as medidas atingem uma área de aproximadamente sete milhões de hectares, abrangendo 26 municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, localizados, em sua maioria na faixa de fronteira, na divisa do Brasil com o Paraguai, envolvendo parte da fronteira fluvial e toda a fronteira seca do Estado do Mato Grosso do Sul com o País vizinho. São atingidos os seguintes municípios: Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Bonito, Caarapó, Caracol, Coronel Sapucaia, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Iguatemi, Japorã, Jardim, Juti, Laguna Carapã, Maracaju, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho, Rio Brilhante, Sete Quedas, Tacuru, Vicentina.

Segundo o autor, as referidas Portarias exorbitam do poder regulamentar, pois não atendem às normas estabelecidas para o processo administrativo de demarcação das terras indígenas que são previstas pelo Decreto nº 1.775, de 1996 e excedem os limites estabelecidos pela lei e pela Constituição.

No que tange ao Decreto nº 1.775/96, o autor enumera várias incongruências das Portarias, entre as quais o fato de que elas atropelam o processo de demarcação das terras indígenas, que se inicia pela nomeação de “**antropólogo de qualificação reconhecida**”, ao qual compete fazer os estudos de identificação das comunidades indígenas que serão beneficiadas pela demarcação, que serão seguidos de estudos complementares a serem realizados pelo Grupo Técnico. No entanto, as Portarias não prevêm a elaboração de laudo antropológico, que, como determina o mencionado Decreto, é a ação inicial do processo de demarcação.

As Portarias não prevêm, também, a participação dos órgãos públicos que, segundo o **§ 5º do art. 2º**, “**devem, no âmbito de suas competências,**...” “**prestar as informações necessárias sobre a área objeto de identificação**”. Não há, também, a previsão para que o Estado do Mato Grosso do Sul e os municípios envolvidos, assim como os demais interessados possam se manifestar, “**desde o início do procedimento demarcatório**”, e possam apresentar suas razões, “**instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas**”, na forma estabelecida pelo **§ 8º do art. 2º** do mencionado decreto.

As Portarias violam, também, as normas da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública. O **art. 26** estabelece que “**o órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo**



determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências". Por sua vez, o **art. 28** estabelece: "**Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.**"

A Lei nº 9.784, de 1999, determina, ainda, em seu art. 2º, que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, e que, nos processos administrativos, serão observados, entre outros, os critérios de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; e observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados.

Ao projeto principal foi apensado o Projeto de Decreto Legislativo nº 858, de 2008, de autoria do Deputado Waldir Neves, com o mesmo objetivo de sustar as Portarias da FUNAI acima enumeradas. Na Justificação, o autor argumenta que "**essas pequenas – mas poderosas – equipes**" de 2, 3 ou 5 pessoas nomeadas pela FUNAI definirão o futuro da população não indígena que atualmente ocupa a região sul do Estado do Mato Grosso do Sul, com seus sete milhões de hectares.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O escopo da proposição em análise é sustar as Portarias da FUNAI que criam grupos de trabalho, cujo objetivo é realizar levantamentos de áreas que hoje se encontram ocupadas por agricultores ou por núcleos urbanos.

No entanto, a definição das terras indígenas passíveis de demarcação está consubstanciada no § 1º do art. 231 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"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)

Por dedução, podemos afirmar que aquelas que não sejam ocupadas por indígenas, ou seja, aquelas que não atendam aos parâmetros estabelecidos pelo art. 231, constituem áreas de livre ocupação pelo Estado brasileiro e pelos cidadãos comuns não indígenas, independentemente de terem sido ocupadas pelos índios em passado remoto. Quanto a este aspecto, existe decisão do STF, que editou a Súmula nº 650, que enuncia:

“Os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto”. (Diário da Justiça da União de 09 de outubro de 2003, p. 3).

Portanto, causa-nos espécie quando somos informados de que as decisões unilaterais da FUNAI resultam em demarcação de terras rurais particulares, vilas, núcleos urbanos e assentamentos de agricultores, ou de terras públicas, como, por exemplo, Unidades de Conservação da Natureza que são sobrepostas por terras indígenas.

A Constituição Federal, em seu art. 49, inciso V, outorga ao Congresso Nacional a competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Sabemos, desde já, que a Administração Pública expede normas para execução das Leis e dos Regulamentos, normas essas que explicitam o procedimento da Administração e de terceiros. As Portarias da FUNAI ora em análise, estão enquadradas nessa hipótese. São atos expedidos pelo Presidente substituto da FUNAI que constituem grupos de técnicos, cuja atribuição é **“realizar a primeira etapa dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica e ambiental necessários à identificação e delimitação de terras tradicionalmente ocupadas pelos Guarani”**. No mesmo ato, além de especificar a missão a ser cumprida pelos integrantes do grupo, são, também, estabelecidos prazos e condições para a realização dos serviços. Trata-se, sem dúvida, de um ato normativo expedido por autoridade vinculada ao Poder Executivo.



Quanto à exorbitância, salta aos olhos de qualquer pessoa, que a Administração Pública está ultrapassando os limites da Lei, assim considerada em seu sentido amplo.

Em primeiro lugar, as Portarias vão muito além do que determina a Constituição, que, em seu art. 231, § 1º, já mencionado, estabelece os parâmetros de identificação de uma terra indígena. No entanto, as Portarias determinam que os grupos técnicos realizem estudos em uma área de aproximadamente sete milhões de hectares, abrangendo 26 municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, localizados, em sua maioria na faixa de fronteira, na divisa do Brasil com o Paraguai, envolvendo parte da fronteira fluvial e toda a fronteira seca do Estado do Mato Grosso do Sul com o País vizinho. Sabendo-se que essa região é ocupada em sua totalidade por propriedades rurais e regiões urbanas, a FUNAI exorbita de seu poder regulamentar, violando diametralmente a norma constitucional que institui os parâmetros de identificação das terras indígenas.

As Portarias vão muito além do que estabelece a Lei nº 9.784, de 1999, segundo a qual a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, e que, nos processos administrativos, serão observados, entre outros, os critérios de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; e observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, como já tinha sido explicitado pelo autor em sua justificação.

Por fim, cumpre ressaltar que as Portarias não seguem o rito processual estabelecido pelo Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, regulamentando-o nos parâmetros da Lei nº 6.001, de 1973. Pelo contrário, em flagrante exorbitância do poder regulamentar, inventam uma etapa inicial que não existe no Decreto.

Sob o ponto de vista dos efeitos negativos das Portarias, chamamos a atenção para os prejuízos causados aos agricultores, aos municípios atingidos e ao Estado do Mato Grosso do Sul. Os investimentos caíram na região e os habitantes encontram-se atemorizados pela insegurança jurídica que ali se instalou. São imensuráveis as perdas e danos resultantes dos atos normativos da FUNAI.



Realçamos, por fim, as sábias lições de administrativas, entre esses Ney José de Freitas, em sua obra **“Ato Administrativo – presunção de validade e a questão do ônus da prova”**, (página 94), segundo o qual:

“Não se concebe, pois, que o ordenamento jurídico beneficie o Estado com prerrogativas formidáveis, e permita que esse instrumental notável seja utilizado para asfixiar o cidadão, reduzindo a cinzas os direitos fundamentais postos na Constituição.”

Pelo exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo – PDC nº 797 e do apenso, PDC nº 858, ambos de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado **DUARTE NOGUEIRA**

Relator



392E3CA351