

**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 etnohistórica, 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**

**Voto em Separado: Deputado Beto Faro**

**I – RELATÓRIO**

O nobre deputado Dagoberto apresentou o presente Projeto de Decreto Legislativo nº 797, de 2008, objetivando sustar as Portarias 788, 789, 790, 791, 792, e 793, todas de 10 de julho de 2008, que instituíram Grupos Técnicos com o objetivo de realizar a primeira etapa dos estudos para demarcação das terras dos índios guaranis no Estado do Mato Grosso do Sul.

O Autor sustenta que a medida tem impactos na economia local uma vez que envolve uma área de sete milhões de hectares, abrangendo 26

municípios, localizados na faixa de fronteira na divisa do Brasil com o Paraguai.

Segundo o Autor, as Portarias exorbitariam do poder regulamentar uma vez que seria necessário primeiro identificar os grupos étnicos que habitam a área, e somente depois realizar os estudos de natureza etnohistórica, antropológica e ambiental necessários à Identificação e delimitação de terras; que as Portarias não prevêm a participação da Comunidade indígena e, por fim, que os órgãos federais, governo estadual e municípios deveriam ser ouvidos.

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.

É o Relatório.

## **II – VOTO**

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 2º 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 principal argumento do Autor, e adotado pelo Relator, é de que a exorbitância das Portarias estaria caracterizada pela inobservância das etapas do processo administrativo estabelecido pelo Decreto 1.775, de 08 de janeiro de 1996.

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. Portanto, os atos administrativos simples, de gestão, 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 pelo aquele exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Poder Judiciário.

Veja-se que as Portarias simplesmente “constituíram grupos de trabalho” para a realização dos primeiros estudos exigidos na legislação. Ou seja, o Administrador apenas deu a formalidade necessária, à autorização constitucional e legal, conforme previsto nos artigos 231 e seguintes da Constituição Federal, Lei 6.001/73 e Decreto 1.775/96.

O próprio Autor informa na justificativa que as Portaria foram editadas nos termos da Lei conformidade com o art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 e com o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Ora, se o Administrador encontra-se autorizado por Lei para editar o ato administrativo de gestão, onde então estaria a exorbitância?

Ainda, para que vingasse, ao menos quanto a sua admissibilidade, o ato impugnado deveria ser caracterizado como ato normativo, como exige a Constituição, ou seja, dotado de generalidade, impessoalidade e abstração, criando norma que obrigue o administrado.

Nesta matéria o Supremo Tribunal Federal já decidiu que contra meros atos de gestão, como é o caso das Portarias que se pretende sustar os efeitos, sequer caberia o controle concentrado de constitucionalidade, muito menos o controle pelo Poder Legislativo.

No julgamento da 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 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.

Quanto ao desrespeito a possível sequência dos procedimentos estabelecidos para o processo administrativo é matéria que deve ser provada, e estranha ao texto das próprias Portarias, não decorrendo desta qualquer contrariedade aos direitos dos administrados e à população indígena como pretende fazer crer o Autor e o Relator.

O que se tem, na verdade, é mais um ato nesta Comissão contra o direito dos povos indígenas, chegando ao absurdo de querer impedir até mesmo a constituição de grupo de trabalho para a realização de estudos preliminares de identificação de área.

Pelo exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 797/07, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 858, de 2008, apensado.

Sala da Comissão,      de março de 2009.

Deputado Beto Faro - PT/PA