

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 49, DE 2007

“Susta os efeitos da Portaria nº 795, de 19 de abril de 2007, do Ministério da Justiça, que amplia os limites da área denominada pela Funai como Terra Indígena Toldo Pinhal, nos Municípios de Seara, Paial e Arvoredo, Estado de Santa Catarina, declarando-a de posse permanente do grupo indígena Kaingang.”

Autor: VALDIR COLLATO

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe susta, com fundamento no art. 49, V, os efeitos da Portaria nº 795, de 19 de abril de 2007, do Ministério da Justiça, que amplia os limites da Terra Indígena Toldo Pinhal, nos Municípios de Seara, Paial e Arvoredo, Estado de Santa Catarina, como também anula todos os atos administrativos nela fundamentados.

Em extensa justificação, o autor aduz que a área abrangida pela Portaria em questão inclui centenas de propriedades com regular título de domínio, muitos dos quais remontam a 1893. Aponta, outrossim, inconstitucionalidades e ilegalidades no procedimento demarcatório, violação às garantias constitucionais da propriedade, da segurança jurídica, do contraditório e da ampla defesa, bem como à Lei nº 9.784/99 e ao Decreto nº 1.775/96.

A proposição recebeu parecer pela aprovação, com extensa fundamentação, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, e pela rejeição na Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos regimentais, o projeto foi distribuído a esta Comissão para análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e também de seu mérito.

No que toca à constitucionalidade, é da competência do Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar, nos termos do art. 49, V da Constituição Federal. Cumpre então determinar se a portaria objeto do presente projeto de decreto legislativo constitui ato normativo e, em caso afirmativo, se excede os limites estabelecidos em lei.

O projeto em análise é similar ao PDC nº 48/07, de nossa relatoria, que também pretende sustar portaria de demarcação de terras indígenas. Empregamos, portanto, os mesmos argumentos. A legislação aplicável ao caso em análise é o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19/12/73), que, com fundamento no art. 231 da Constituição Federal, outorga ao Poder Executivo da União a atribuição de executar, por meio de órgão próprio, a demarcação de áreas destinadas aos silvícolas, mediante procedimento disposto em decreto. O Decreto nº 1.775, de 08/01/96, regulamenta o citado Estatuto, estabelecendo um procedimento administrativo demarcatório, homologado ao final pelo Presidente da República. A portaria que deu origem ao projeto em análise constitui fase intermediária desse procedimento, sendo expedida pelo Ministro da Justiça para declarar os limites da terra indígena e determinar sua demarcação.

Considerando a legislação de regência, temos que a Portaria nº 795/07 constitui *ato administrativo individual*, pois, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, não possui a abstração e a generalidade próprias dos atos normativos. Ao contrário, a portaria provê sobre situação concreta, conferindo direitos e impondo encargos a destinatários específicos, ainda que múltiplos, como fase do procedimento administrativo destinado a identificar e demarcar terras indígenas pertencentes à tribo Kaingang. Como tal, se editada ilegalmente ou com lesão a direitos, sujeita-se ao controle do Poder Judiciário, não caracterizando ato normativo geral e impessoal para os fins do art. 49, V da Constituição Federal, sob pena de usurpação da função jurisdicional pelo Congresso Nacional.¹

¹ Cfe. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29 ed. – São Paulo: Malheiros, 2004, p. 161-2.

Destacamos que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que uma portaria seja considerada ato normativo – notadamente para sujeitá-la ao controle de constitucionalidade –, desde que respeitados os requisitos de autonomia, generalidade e abstração.² Não é o caso da portaria em análise, que, como já dito, provê para situação concreta e individualizada, ainda que com múltiplos destinatários, em cumprimento ao Decreto nº 1.775/96 – esse sim, um ato normativo sujeito ao controle do Congresso Nacional (CF, art. 49, V). Tal entendimento foi confirmado expressamente pelo STF na ADI 710-RR, abaixo transcrita:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E MEIO IMPROPRIO 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 INDIGENAS, TRACANDO PARAMETROS PARA A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA A SER DESENVOLVIDA. POSSIVEL EXTRAVASAMENTO DE ÁREA CONTIDO NA PORTARIA RESOLVE-SE NO ÂMBITO DA ILEGALIDADE.³

No caso em análise, entretanto, lembramos que a ampliação de reservas indígenas já existentes foi expressamente vedada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Petição nº 3388, conforme o voto do Ministro Carlos Alberto Direito. Segundo o Ministro, a ampliação trará “consequências gravosas” para aqueles que, uma vez feita e executada a demarcação, possam adquirir direitos em função dos limites ali fixados para uma dada terra indígena.⁴ Temos, portanto, que as pessoas lesadas na ampliação da Terra Indígena Toldo Pinhal poderão valer-se da proteção do Poder Judiciário para recuperar suas terras, anulando a portaria demarcatória, como medida de justiça.

É forçoso, outrossim, reconhecer os graves problemas ocorridos nos últimos anos, ligados à demarcação de indígenas no País. Particularmente, sobleva o trabalho das Comissões Especiais do Senado e da Câmara dos Deputados sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, que puderam apreciar, *in loco*, os conflitos havidos no Estado de Roraima. Na

² ADI 3691, Relator Min. GILMAR MENDES, DJe-083 09-05-2008; ADI 2398 AgR, Relator Min. CEZAR PELUSO, DJe-092 31-08-2007, DJ 31-08-2007, PP-00029.

³ ADI 710, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJ 20-10-1995, PP-35255.

⁴ Supremo Tribunal Federal. “Supremo define que terra demarcada não poderá ser ampliada”, 19/03/09. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=105039&caixaBusca=N> [acesso em 28/04/09].

apreciação dessas Comissões, a Fundação Nacional do Índio, simultaneamente parte e juiz de seus próprios interesses, interfere na autonomia dos Estados e Municípios, retira-lhes parcelas do território equivalentes a pequenos países, ordena a desocupação de comunidades inteiras e extingue títulos de propriedade legalmente fornecidos pelo Estado brasileiro – tudo em violação às garantias constitucionais fundamentais da propriedade, do devido processo legal e da segurança jurídica, bem como dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Cabe sublinhar que o processo administrativo de demarcação, a despeito de conceder um aparente contraditório aos não-índios afetados, padece de uma grave incongruência: de nada vale à parte apresentar título de propriedade regularmente emitido pelo Estado brasileiro, dotado de presunção de veracidade (Código Civil, art. 1.245). Ainda assim, terá seu recurso indeferido, sob o argumento de que são sumariamente nulos, sem contestação ou prova em contrário, os títulos que incidem sobre terras indígenas, cuja demarcação, destaque-se, é feita *ex post facto*, retroativamente. No caso em exame, a justificação da proposição aponta a extinção de 60 de propriedades, todas com títulos que remontam ao século XIX. As alegações de prejuízos sócio-econômicos feitas pelo Estado de Santa Catarina também de nada aproveitam: senhora e juíza de seus próprios interesses, a União tem decidido sozinha pela incorporação, ao seu patrimônio, de imensas parcelas do território das entidades federadas. À toda evidência, um procedimento onde um dos interessados é, ao mesmo tempo, parte e juiz não atende aos ditames do devido processo legal e do contraditório, garantias constitucionais de todos os cidadãos brasileiros (CF, art. 5º, LIV e LV). Tampouco a desconstituição retroativa de títulos regularmente expedidos pela Administração, sob regimes constitucionais anteriores, atende à segurança jurídica, pressuposto de boa-fé do Estado na relação com os administrados (CF, art. 5º, *caput* e XXXVI).

Em conclusão, temos que o resgate da dívida histórica com os indígenas não pode ser fazer ao custo do menoscabo de direitos fundamentais de outros cidadãos brasileiros, não menos dignos de proteção. Mas a solução não está no decreto legislativo, instrumento à toda evidência não concebido para obter-se o benefício ora pretendido. Cabe-nos portanto destacar as inúmeras proposições legislativas que buscam alterar não apenas a legislação de regência, como também a própria Constituição, como a correta solução para esse tão premente impasse. Incumbe a esta Casa, no exercício de sua competência legislativa, redefinir o regramento constitucional e legal dessa questão, para corrigir as injustiças que vêm sendo praticadas.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 49, de 2007, prejudicados os demais aspectos a serem analisados por esta Comissão.

Sala da Comissão, em 30 de abril de 2009.

Deputado LUIZ COUTO
Relator