

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

## **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.565, DE 2009**

Susta os efeitos da Portaria nº 175, de 20 de fevereiro de 2009, da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que constitui grupo técnico para realizar os trabalhos de levantamento fundiário e avaliação de benfeitorias das ocupações de terceiros na Terra Indígena Guarani do Araçaí, nos municípios de Cunha Porã e Saudades, Estado de Santa Catarina.

**Autor:** Deputado VALDIR COLATTO

**Relator:** Deputado LEANDRO VILELA

### **I – RELATÓRIO**

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.565, de 2009, de autoria do Deputado VALDIR COLATTO, que susta os efeitos da Portaria nº 175, de 20 de fevereiro de 2009, da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que constitui grupo técnico para realizar os trabalhos de levantamento fundiário e avaliação de benfeitorias das ocupações de terceiros na Terra Indígena Guarani do Araçaí, nos municípios de Cunha Porã e Saudades, Estado de Santa Catarina.

Na Justificação, o Deputado VALDIR COLATTO apresenta as razões pelas quais defende a proposição.

Alega que as medidas atingem 124 (cento e vinte e quatro) famílias de pequenos agricultores, em pequenas propriedades, tituladas e registradas nos Cartórios de Registro de Imóveis das respectivas Comarcas, com posse mansa e pacífica há aproximadamente 100 (cem) anos. O que põe em evidência a desconformidade existente entre o ato da FUNAI e os trabalhos técnicos anteriormente desenvolvidos e defendidos pelo próprio Governo, desconsiderando, também, as normas constitucionais em vigor, de modo especial as garantias fundamentais expressas no art. 5º, incisos XXII ( **“é garantido o direito de propriedade”** ), XXXVI ( **“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”** ) e 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”** ).

Essa demarcação vem sendo contestada na Câmara dos Deputados, desde a edição da Portaria nº 790, de 19 de abril de 2007, do Ministério da Justiça, e sua sustação foi proposta pelo do Projeto de Decreto Legislativo nº 50, de 2007. A mencionada Portaria nº 790/2007 já foi contestada, também, no âmbito judicial e foi sustada, por medida liminar.

A Portaria nº 175/2009 é derivada da anteriormente citada, , pois tem como objetivo dar prosseguimento ao processo de demarcação da Terra Indígena Guarani do Araçaí, nos municípios de Cunha Porã e Saudades, Estado de Santa Catarina. Ignorando as medidas judiciais, a FUNAI publicou tal Portaria com o objetivo de fazer levantamentos das propriedades rurais e das benfeitorias existentes na área que se encontra *sub judice*.

Diz o autor: *“A polêmica em torno dessa demarcação demonstra o quão subjetiva é a atuação das autoridades da FUNAI no processo de demarcação das áreas indígenas. E que nunca houve, nem há, critérios seguros para a demarcação das terras indígenas, ficando a sociedade à mercê do entendimento pessoal do antropólogo que se encontra fazendo o trabalho num determinado momento.”*

Assim, da mesma forma que considera a Portaria nº 790/2007, do Ministério da Justiça, como imprópria, inoportuna e eivada de vícios, e, portanto, passível de ser sustada com base no art. 49, V, da Constituição Federal, pelas mesmas razões, entende o autor que qualquer ato administrativo decorrente do processo deflagrado pela referida Portaria, por ora judicialmente suspensa por medida liminar, deve ser, também, sustado pelo Poder Legislativo.

Este é o Relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Vejamos o que diz a Constituição a respeito da política indigenista, no que tange, em especial, à definição do que seja uma terra indígena:

“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, vale dizer, 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 onde se encontram, consolidados, vilas, núcleos urbanos e assentamentos de agricultores.

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 os procedimentos da Administração. A Portaria da FUNAI ora em análise, está enquadrada nessa hipótese. Esse ato, que ora se pretende sustar, além de especificar a missão a ser cumprida pelos integrantes do grupo, estabelece, também, os prazos e condições para a realização dos serviços. No entanto, a Portaria determina que o grupo técnico realize estudos em uma área de ocupação particular, que não é indígena. Extrapola, quando, além de expedir ordens, determina, implicitamente, a extinção de 124 (cento e vinte quatro) domicílios familiares de agricultores, que trabalham, produzem e sustentam suas famílias com a venda de sua produção. Trata-se, sem dúvida, de um ato normativo expedido por autoridade vinculada ao Poder Executivo.

A Portaria viola, também, as normas administrativas estabelecidas pela 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.

A Portaria não atende à determinação da Lei nº 9.784/99, expressa nos artigos 26 e 28. 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.”***

Ressalte-se, também, que a Portaria nº 175, de 2009, da FUNAI é derivada da Portaria nº 790, de 2007, do Ministério da Justiça, e que esta última tem natureza normativa. A Portaria 790/2007 vai muito além de uma simples ordem, pois suas regras não atingem apenas os servidores e subalternos, mas, também, os cidadãos não indígenas, as propriedades privadas, e os domicílios de 124 (cento e vinte e quatro) famílias.

Ademais, todos esses excessos da FUNAI têm origem no Decreto 1.775, de 1996, que outorga ao Ministério da Justiça o poder de extinguir direitos, por meio de Portarias.

Nosso entendimento tem amparo na doutrina jurídica. Não por acaso, De Plácido e Silva ( *in: Vocabulário Jurídico*), alerta para o abuso comum no âmbito da Administração Pública. Com muita clarividência, explica o autor que tal abuso caracteriza-se pelo fato de *“atribuir-se à portaria, que sempre deveria ter o caráter de ordem de serviço ou de determinação de providência de caráter administrativo, valor superior à lei ou aos regulamentos instituídos, para alterá-los, modificá-los e, por vezes, substituir suas regras. Dessa maneira, atribui-se à portaria poder que não lhe é assegurado nem instituído legalmente.”*

Deduz-se, portanto, que, sendo a Portaria nº 790/2007, caracterizada como um ato normativo, e não, apenas, ordinatório, ela se torna PASSÍVEL DE SUSTAÇÃO, nos termos estabelecidos pelo art. 49, V, da Constituição Federal. E, assim sendo, é igualmente passível de sustação o ato que dela seja derivado, tal qual a Portaria nº 175, de 2009. Nosso entendimento tem amparo no princípio jurídico *“fruit of the poisonous tree”*, ou teoria dos frutos da árvore envenenada.

Sob o ponto de vista dos efeitos negativos da Portaria, chamamos a atenção para as perdas e os danos sofridos pelos agricultores e suas respectivas famílias.

Realçamos, por fim, as sábias lições de administrativistas, 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 1.565, de 2009.

Sala da Comissão, em            de            de 2009.

Deputado LEANDRO VILELA  
Relator

2009\_7493