Acervo ISA

CAPOIB - Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
Data ___/___/___
Cod. FID00169

EXMO. SR. PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO DA PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

O **CAPOIB - Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil** entidade indígena que congrega mais de 100 organizações indígenas do Brasil, abaixo assinado, tendo em vista o prescrito no inciso V do art. 129 da Constituição Federal e considerando as graves repercussões dos recentes atos administrativos sobre os direitos dos povos indígenas no Brasil solicitam através desta REPRESENTAÇÃO, que V.Exa. analise:

1. os dispositivos do Decreto nº 1775, de 08 de janeiro de 1996, publicado no D.O.U. de 09.01.96, para a adoção das providências cabíveis no sentido de viabilizar a argüição de inconstitucionalidade do § 8º do art. 2º e do art. 9º do referido Decreto; e

2. as condutas do Sr. Nelson Jobim, atual Ministro da Justiça, por atos favorecedores de interesses contrários aos dos índios e da União Federal, recomendando seja o Exmo. Sr. Presidente da República, devidamente cientificado para que sejam providenciadas a medidas legais cabíveis.

I. As normas inconstitucionais do Decreto nº 1775/96

O Exmo. Sr. Presidente da República, invocando as atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, no sentido de *"...expedir decretos e regulamentos..."* para a fiel execução das leis e tendo em vista o disposto no art. 231 da Constituição Federal e o previsto no inciso IX do art. 2º da Lei nº 6.001/73, acolheu as razões defendidas por seu Ministro da Justiça e editou, no dia 08 de janeiro passado, o Decreto nº 1775, no qual dispõe sobre o procedimento administrativo para a demarcação das terras indígenas, revogando-se, por conseguinte o Decreto nº 22, de 04 de fevereiro de 1991 e o Decreto nº 608, de 20 de julho de 1992.

SDS Ed. Venâncio III - Sala 107 - Brasília - DF - CEP - 70393-900
Telefax: 061-3224133

Acervo ISA

Dentre algumas alterações procedimentais previstas no Decreto nº 22/91, então revogado, o novo ato regulamentar inova ao prever, no § 8º do seu art. 2º que:

> "*Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior,* ***poderão os Estados e Municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se****, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou* ***para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior***"

Após as manifestações previstas no transcrito § 8º e de acordo com o disposto no § 9º do art. 2º do Decreto em questão, o procedimento administrativo deverá ser encaminhado ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas, o qual, por sua vez, conforme prevê o § 10 do mesmo art. 2º do Decreto 1775/96:

> "*Em até trinta dias após o recebimento do procedimento, o Ministro de Estado da Justiça decidirá:*
>
> *I. Declarando, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinando a sua demarcação;*
>
> *II. prescrevendo todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de noventa dias;*
>
> *III. desaprovando a identificação, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no § 1º do art. 231 da Constituição Federal*".

Acervo ISA

II. Exorbitância do poder regulamentar

Resulta evidente portanto, que diante de manifestações alegando "*...vícios, totais ou parciais, do relatório...*" de identificação dos limites da terra tradicionalmente ocupada por comunidades ou povos indígenas, o Presidente da República confere ao seu Ministro da Justiça a atribuição para resolver o conflito decorrente do entendimento do órgão indigenista federal e a impugnação feita por um Estado federado, um município ou por particulares interessados em partes das terras a serem demarcadas.

Ao dispor desta maneira, o Chefe do Poder Executivo exorbitou de seu poder regulamentar:

1. estabelecendo atribuições ao Ministério da Justiça, em flagrante afronta ao disposto no inciso XI do art. 48 da Constituição Federal, que fixa como competência privativa do Congresso Nacional dispor sobre "*...atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública*".
2. forjando um "*contencioso administrativo*", para resolver um conflito de interesses, sem qualquer necessidade e previsão legal.

O art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, estabelece a responsabilidade do órgão federal de assistência ao índio para iniciar e orientar a demarcação administrativa das terras indígenas, reservando sua regulamentação ao Poder Executivo.

Conforme José Cretella Jr. esclarece (Manual de Direito Administrativo, pág.156, 6ª Edição, Edit.Forense):

> "*Não se confunde o regulamento com a lei. O regulamento não pode ultrapassar os limites conferidos à lei. Se o regulamento se afasta da lei, é inconstitucional. Há, pois, os regulamentos 'contra legem', que são regulamentos nulos. Logo abaixo das*

> *normas legais, hierarquicamente, se situa o regulamento.*
>
> *O regulamento são pode alterar a lei, não pode criar obrigações para os cidadãos, que somente estão sujeitos aos encargos constantes da própria disposição legislativa*".

Sem que haja qualquer previsão legal, não poderia o Chefe do Poder Executivo criar direito para terceiros em ato regulamentar e, em conseqüência, fixar atribuições ao Ministério da Justiça, quando por expressa disposição constitucional, somente o Congresso poderia fazê-lo.

As normas constantes nos §§ 8º e 9º do Decreto nº 1775/96 violam, assim os princípios da reserva legal e da separação dos poderes.

III. Natureza jurídica da demarcação das terras indígenas

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas por índios determinada à União, no "*caput*" art. 231 da Constituição é um ato administrativo declaratório, que visa explicitar os limites de um bem da União, conforme estabelece o inciso XI do art. 20 da Constituição, resultante da verificação da ocorrência do fato social e histórico, perfeitamente identificável através de instrumentais antropológicos, da ocupação tradicional de determinado trecho de terras.

A verificação do fato decorrente da ocupação tradicional de uma terra, por uma ou algumas comunidades indígenas, de acordo com o que dispõe o § 1º do art. 231 da Constituição, é a circunstância constitucionalmente relevante para ensejar a garantia dos direitos assegurados nos §§ 2º à 6º, todos do referido art. 231.

Destas garantias, por sua relação direta com a norma regulamentar em análise, cumpre destacar a inscrita no § 6º do art. 231, segundo a qual:

Acervo ISA

> "***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,*** *ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar,* ***não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União,*** *salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé".*

A nulidade decorrente desta expressa disposição constitucional enseja a completa impossibilidade da Administração Pública Federal pretender explicitar os limites de um bem da União à partir da contraposição de variados interesses sobre uma terra tradicionalmente ocupada por índios, com a demonstração documental, técnica e mesmo testemunhal, por parte de órgão da administração pública federal.

Quando a Constituição reconhece aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, determina à União demarcá-las, define-as, destina-as à posse permanente e ao usufruto exclusivo dos índios, fixando sua inalienabilidade, indisponibilidade e a imprescritibilidade, além da destacada nulidade dos atos que visem a posse, a ocupação ou o seu domínio, estrutura um conjunto de parâmetros orientadores do tratamento devido às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, como singular e histórica deferência aos remanescentes dos primários ocupantes do espaço territorial onde se estruturou o Estado Brasileiro. Por isso, estabelece a ausência de qualquer aspecto que se possa sobrepor ao direito dos índios e da União sobre estas terras.

É por esta razão que o texto constitucional, pela primeira vez na história legislativa brasileira reconhece aos índios **seus direitos originários** à terra que tradicionalmente ocupam.

Da mesma forma, a análise conjunta dos dispositivos constitucionais relativos aos direitos territoriais dos índios indica que a prova da ocupação tradicional de uma terra por determinada comunidade ou várias comunidades indígenas é o que tem relevância jurídico-constitucional. Sendo, em conseqüência completamente irrelevante saber se em determinado espaço territorial tradicionalmente ocupado por índios existe não índios ou pretensão de terceiros.

Entre um título imobiliário, ou um decreto estadual ou municipal e a comprovação da ocupação tradicional de uma terra por índios, este fato implica na completa eliminação de validade de qualquer outro ato.

Neste sentido, pode-se concluir que para efeitos da explicitação dos limites da terra tradicionalmente ocupada por índios, o texto constitucional não permite que se considerem outros elementos, que não sejam a comprovação da ocupação tradicional da terra por índios.

IV. Procedimento administrativo

Outro aspecto que tende a contribuir para equívocos na aplicação da lei, consiste na referência, no art. 19 da Lei nº 6001/73 a um "*processo*" estabelecido em decreto do Poder Executivo.

Desta forma, todos os decretos que passaram a dispor sobre as providências administrativas para a demarcação das terras indígenas denominaram-nas de "*processo administrativo*", enquanto que pela sua natureza, o correto seria, como é, considerá-las como procedimento.

Reportando-nos aos ensinamentos do Prof. Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 17ª Edição, Edit. Malheiros, págs.139/140):

> "*Procedimento administrativo é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração....O procedimento administrativo constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo Poder Público. As operações intermediárias, à medida que se realizam sem oposição dos interessados, tornam-se definitivas para a Administração e para o administrado, porque ocorre, em tal caso, a preclusão administrativa dos meios invalidatórios, para que se passe à fase seguinte com a certeza da eficácia dos atos anteriores*".

Ainda de acordo com Hely Lopes Meirelles (ob.cit.pág.585), assinalando quão comum e equivocado tem sido a adoção da expressão "*processo administrativo*", quando, como no caso da demarcação das terras indígenas o correto é compreende-lo como "*procedimento administrativo*":

> "*Entretanto, como, na prática administrativa, toda autuação interna recebe a denominação de 'processo', tenha ou não natureza jurisdicional, impõe-se distinguir os processos administrativos propriamente ditos, ou seja, aqueles que encerram um litígio entre a Administração e o administrado ou o servidor, dos impropriamente ditos, isto é, dos simples expedientes que tramitam pelos órgãos administrativos, sem qualquer controvérsia entre os interessados*".

Conforme o renomado administrativista (ob.cit.pág.584):

> "*Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo*".

Acervo ISA

E tendo em vista que o procedimento administrativo é inteiramente praticado pela Fundação Nacional do Índio - Funai e o ato administrativo que declara os limites e determina a demarcação administrativa é da competência do Ministro de Estado da Justiça, a demarcação das terras indígenas classifica-se como ato administrativo complexo, já que resulta da manifestação da vontade de dois órgãos da administração pública.

V. Improcedência do contraditório ou ampla defesa para a demarcação de terras indígenas

Além disso, não se pode pretender justificar a institucionalização de um contencioso administrativo para a demarcação de terras indígenas, como tem feito o atual Ministro da Justiça, alegando-se que a demarcação das terras indígenas tem natureza desconstitutiva e que em conseqüência, por respeito a imperativos constitucionais indisponíveis previstos nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal: "*Ninguém será privado...de seus bens sem o devido processo legal*"; no qual se garanta: "*Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo...o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*".

Como visto anteriormente, **não é a demarcação de uma terra indígena**, que consiste num ato administrativo destinado a explicitar os limites da terra tradicionalmente ocupada por índios, **que provoca a privação ou a perda de bens por pessoas que ocupam ilegitimamente, no todo ou em parte os limites da terra indígena a ser demarcada**.

A demarcação administrativa não tem a menor possibilidade de provocar, sequer a saída dos ocupantes não-índios, da área demarcada.

São as garantias constitucionais à integridade das terras indígenas que acarretam a inevitável perda de bens, como consta expressamente no § 6º do art. 231 da Constituição Federal.

Acervo ISA

Para se efetivar o desintrusamento das terras indígenas e a conseqüente perda dos bens pelos seus pretensos titulares, não é necessário que a terra indígena esteja administrativamente demarcada. Esta circunstância, para efeito da proteção possessória, ou para a garantia do domínio da terra pela União é completamente irrelevante.

Em ementa da lavra do Exmo. Juiz Vicente Leal, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, sintetizando os fundamentos da decisão na Apelação Cível nº 89.01.221411/PA, publicada no D.J.U. de 06/08/90, S.Exa. assinala:

> "- *É impossível a constituição do direito de posse por particular sobre gleba ocupada por comunidade indígena desde tempos imemoriais*"

Por sua vez, a ementa do acórdão do julgamento da Apelação Cível nº 20978/AL, relatado pelo Exmo Juiz Lázaro Guimarães do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, publicado no DJU de 02/04/93, destaca o entendimento acima exposto, nos seguintes termos:

> "*Constitucional e Civil. Posse imemorial indígena comprovada em laudo pericial. Extinção de aldeamento que não se efetivou por completo, permanecendo a ocupação indígena das terras mais tarde delimitadas pela FUNAI. Ocupação tradicional da qual advém a proteção do art. 231, CF. Apelo improvido.*"

O antigo Tribunal Federal de Recursos, também já se manifestara em reiteradas oportunidades asseverando a primazia da garantia constitucional nas terras ocupadas por comunidades indígenas, como por exemplo:

> "*As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis. São nulos os atos que tenham por objeto domínio e posse dessas terras, sem que seus ocupantes tenham direito a qualquer ação ou indenização contra a UNIÃO*

Acervo ISA

e a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. Constituição Federal, art. 198.

O objetivo da norma Constitucional, ao transformar as áreas ocupadas pelos índios em terras inalienáveis, foi o de preservar o habitat de uma gente, sem cogitar de defender a sua posse, mas dentro do sadio propósito de preservar um patrimônio territorial, que é a razão de ser da própria existência dos índios.

São manifestamente inconstitucionais leis e convênios estaduais, que visem a reduzir as terras reservadas aos silvícolas, ou transferí-las a terceiros" (AC nº 31.078/MT, Relator Min. Adhemar Raymundo, DJU 21/05/81)

"*MANDADO DE SEGURANÇA - TERRAS INDÍGENAS - DOMÍNIO ORIGINÁRIO.*

- É pacífico o reconhecimento do domínio da União sobre as terras ocupadas pelos silvícolas. Reclamação de particulares, que se dizem titulares de glebas alcançadas por limites de reservas indígenas. Nulidade de títulos imobiliários porventura incidentes sobre tais glebas. Matéria de fato insuscetível de apreciação nos estreitos limites do 'mandamus'.

- Apelações providas, sentença reformada" (AMS nº 119.084/MT, Rel. Min.Miguel Ferrante, DJU 23/06/88).

Da mesma forma, no curso do procedimento administrativo para a demarcação de uma terra tradicionalmente ocupada por índios, não existe qualquer litígio a ser resolvido. Orientando-se pelo disposto no texto constitucional, a administração pública reúne os elementos de prova da ocupação tradicional da terra por índios, dimensiona esta ocupação tradicional, através de mapa e memorial descritivo e oficializa sua delimitação, através de declaração administrativa e da colocação de marcos nos limites da terra então delimitada.

Acervo ISA

Como observado anteriormente, a eventual circunstância de incidir nos limites a serem demarcados, algum título imobiliário ou ato administrativo estadual ou municipal não gera qualquer repercussão no procedimento administrativo, já que a nulidade destes atos decorre de expressa disposição constitucional e não da demarcação.

Daí a completa improcedência da criação de um contencioso administrativo, baseado na equivocada suposição de terceiros interessados em terras indígenas terem direito a participar do procedimento administrativo para demarcação de suas terras.

VI. Revisão de demarcações

O art. 9º do Decreto nº 1775/96 prevê ainda que:

> *"Nas demarcações em curso, cujo decreto homologatório não tenha sido objeto de registro em cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda, os interessados poderão manifestar-se, nos termos do § 8º do art. 2º, no prazo de noventa dias, contados da data da publicação deste Decreto".*

Dessa forma, prevê-se a aplicação retroativa do contencioso administrativo então criado nos §§ 8º e 9º do art. 2º do referido Decreto.

Ocorre que o ato administrativo para a demarcação das terras indígenas, conforme se demonstrará à seguir se torna perfeito com a Portaria do Ministro da Justiça que declara os limites e determina sua demarcação, não sendo possível, sem afronta ao texto constitucional, prever sua revisão, sem qualquer fundamento que a legitime.

Acervo ISA

Conforme Hely Lopes Meirelles (ob.cit.págs.141/142):

> *"A eficácia é a idoneidade que se reconhece ao ato administrativo para produzir seus efeitos específicos. Pressupõe, portanto, a realização de todas as fases e operações necessárias à formação do ato final, segundo o Direito Positivo vigente" e "A exequibilidade ou operatividade é a possibilidade presente no ato administrativo de ser posto imediatamente em execução. Tal atributo...é característico dos atos concluídos e perfeitos..."*

Considerando esta referência doutrinária e analisando os termos da regulamentação em vigor sobre o procedimento administrativo para a demarcação de terras indígenas, pode-se verificar que o ato de demarcação torna-se eficaz e exeqüível, com a Portaria do Ministro da Justiça.

Para a execução da determinação ministerial, o regulamento não o condiciona à qualquer requisito complementar, como, no caso, seria de se considerar a homologação da demarcação administrativa pelo Presidente da República.

A partir da publicação da Portaria do Ministro da Justiça, o órgão indigenista federal adota as devidas providências legais para a contratação, através de procedimento licitatório, dos serviços para a demarcação administrativa, colocando-se os marcos oficiais indicadores dos limites da terra indígena, até então delimitada.

Além do fato de que o ato administrativo da competência do Ministro da Justiça determina o comprometimento de gastos públicos, com a demarcação administrativa é desencadeado o direito subjetivo dos ocupantes não-índios, a um reassentamento, sob a responsabilidade do órgão fundiário federal, que o procederá, durante o processo de demarcação.

Como até a publicação da Portaria do Ministro da Justiça não se tem formalizado e definitivo os limites da terra indígena, resulta natural que somente a partir deste momento, inicia-se a responsabilidade do órgão fundiário federal e por conseguinte o direito subjetivo dos ocupantes não-índios, devidamente identificados e cadastrados pelo levantamento fundiário.

Pelo que se depreende da análise do disposto no § 1º do art. 19 da lei nº 6001/73, a homologação da demarcação administrativa das terras indígenas, consiste, na verdade, num ato formal desencadeador da regularização imobiliária, já que, com base neste Decreto de Homologação, a União registra o imóvel no Serviço de Patrimônio da União e no Cartório de Registro imobiliário da comarca onde a terra indígena se localiza.

Como pode ser verificado, a homologação presidencial da demarcação administrativa das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios não condiciona qualquer eficácia à demarcação administrativa determinada pelo ato do Ministro da Justiça, basicamente por já ter sido executado.

Se a homologação da demarcação administrativa tivesse a característica de conferir eficácia à demarcação administrativa, a determinação do Ministro da Justiça somente poderia ser cumprida após a homologação presidencial. E não é esta a orientação normativa do § 1º do art. 19 da Lei 6001/73, que indica a efetivação da demarcação para ser, em seguida, homologada.

No caso, a homologação reveste-se com característica própria e autônoma, sem relação com a manifestação da vontade da administração pública, cujos recursos financeiros já estariam comprometidos, com o pagamento já efetivado às empresas contratadas para a realização dos trabalhos demarcatórios.

Acervo ISA

Seria aceitável, que nestas condições a autoridade homologante pudesse rejeitar o ato, como em tese é intrínseco a ele? Por certo que esta circunstância fática, somado ao fato de que por ocasião da homologação o Presidente não tem como examinar o mérito do ato demarcado, elimina a natureza homologatória do ato administrativo praticado pelo Presidente da República, para caracterizá-lo como ato de conferência e explicitador, pelo Chefe do Poder Executivo, dos limites demarcados, com base no qual o ato da administração pública será, como observado anteriormente, registrado no Serviço de Patrimônio da União e no cartório de registro de imóveis da comarca onde a terra se localiza.

Resulta, portanto, destas características da regulamentação do atos administrativos necessários à demarcação das terras indígenas, que a Portaria do Ministro da Justiça que declara os limites e determina a demarcação consiste no ato que torna juridicamente perfeita a demarcação administrativa, não podendo ser prejudicado, nos precisos termos do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal.

VII. Do cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o § 8º do art. 2º e o art. 9º do Decreto nº 1775/96

Por fim, cumpre analisar a viabilidade processual da argüição de inconstitucionalidade dos dispositivos aqui analisados, tendo em vista a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, no tocante ao controle abstrato de normas, em especial no que se refere aos atos normativos de natureza regulamentar.

Apreciando Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Assembléia Legislativa do Estado de Roraima (ADIn nº 710-6/RR) e posteriormente também proposta pelo Governo do Estado do Pará (ADIn nº 977-0/PA), ambas contra o revogado Decreto nº 22/91, por unanimidade de votos, o Supremo Tribunal Federal não conheceu das ações, sob o seguinte fundamento sintetizado na ementa da lavra do Relator, Exmo Sr Ministro Marco Aurélio:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. A ação direta de inconstitucionalidade é meio impróprio ao ataque de atos meramente administrativos. Isto ocorre quando se impugna decreto do Chefe do Poder Executivo com o qual se disciplina a demarcação de terras indígenas e se traçam parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida. Possível extravasamente resolve-se no âmbito da ilegalidade".*

No entanto, o disposto no § 8º do art. 2º do Decreto nº 1775, de 08 de janeiro de 1996, não constitui-se em norma regulamentar disciplinadora de parâmetros para a atividade administrativa. Esta norma estabelece um direito subjetivo aos Estados, aos Municípios e a quaisquer outros interessados, sem previsão legal para tanto, extrapolando-se assim, o princípio da reserva legal, consagrado no inciso II do art. 5º da Constituição Federal.

Neste sentido, Gilmar Ferreira Mendes, em seu recente livro, "*Jurisdição Constitucional*" (Edit.Saraiva, 1996, págs 173), assinala que:

> *"O Tribunal admite a aferição de constitucionalidade do regulamento apenas na hipótese de manifesta ausência de fundamento legal para expedição do ato ((Constituição, art.84,IV)".*

Com efeito, conforme demonstrado anteriormente, a questão nuclear a ser analisada pelo Supremo Tribunal Federal, consiste exatamente na "...manifesta ausência de fundamento legal para a expedição do ato..." impugnado.

VIII. A improbidade administrativa do atual Ministro da Justiça

O atual Ministro de Estado da Justiça, quando estava no exercício de mandato eletivo, como Deputado Federal, elaborou, em 21 de setembro de 1993, parecer para o Governo do Estado do Pará, no qual concluía que:

> "*Quanto á compatibilidade da Lei 6.001/73 e do Decreto 22/91 com a Constituição de 1988, respondemos que as normas relativas ao procedimento administrativo contidas no Decreto 22, na medida em que não asseguram, aos atingidos por seus efeitos - particulares e órgãos públicos, inclusive Estados-Federados -, o contraditório e a ampla defesa, entram em chaças com a Constituição de 1988.*
>
> *Como conseqüência, os atos administrativos praticados com base em tal procedimento estão eivados de nulidade, porque não legitimados pelo sistema constitucional*"

Este parecer, a propósito, já foi o resultado de transgressão disciplinar prevista no inciso I do art. 34 da Lei nº 8906/94. Nos termos do inciso II do art. 29 do "*Novo Estatuto da Advocacia e da OAB*", os membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, são impedidos de exercer atividade privativa de advocacia, contra ou a favor de pessoas jurídicas de direito público. E a elaboração de parecer é uma modalidade de consultoria, nos termos do que dispõe o inciso II do art. 1º da Lei 8906/94.

Posteriormente, quando já nomeado Ministro de Estado, passou a veicular seu entendimento externado no parecer contratado pelo Governo do Estado do Pará e em conseqüência desde sua posse não praticou qualquer ato administrativo declaratório de limites de terras tradicionalmente ocupada por índios.

Por sua vez, "*Sattin S/A - Agropecuária e Imóveis*" estava tendo seu Mandado de Segurança impetrado contra o Presidente da República, no Supremo Tribunal Federal, em razão da homologação da demarcação da terra indígena denominada "*Sete Cerros*", tradicionalmente ocupada por comunidade Guarani-Kaiowá, submetido à apreciação do Procurador Geral da República, como diligência determinada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, que no curso do seu julgamento, enfrentava o incidente de inconstitucionalidade do Decreto nº 22/91, suscitado pela impetrante e acolhido, naquela ocasião pelo Ministro Moreira Alves.

À partir de março de 1995, até o início do mês de dezembro do mesmo ano, "*Sattin S/A*" requereu três suspensões da tramitação do mandado de segurança, pelo prazo de sessenta dias em cada pedido.

Em razão do atendimento deste pedido pelo Relator, Ministro Néri da Silveira, o processo ficou paralisado até dezembro último, quando a empresa externou seu interesse em ver a conclusão do julgamento.

Não foram necessários mais trinta dias, para que em 08 de janeiro o Presidente da República tenha editado o Decreto nº 1775/96, revogando-se o Decreto nº 22/91, acolhendo-se assim, a alegação deduzida em juízo e que estava em julgamento. No caso, chama a atenção, como o Chefe do Poder Executivo, no curso de um julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, acolhe a impugnação feita alterando a norma questionada.

Em todo este período a imprensa tem noticiado as reiteradas manifestações do Ministro da Justiça no sentido de externar sua convicção quanto à inconstitucionalidade do Decreto nº 22/91 e, consequentemente de todos os atos administrativos praticados na sua vigência.

Ao agir desta forma, o Ministro da Justiça, Sr Nelson Jobim fez tábula raza de um dos mais expressivos atributos do ato administrativo, qual seja o da presunção de legitimidade.

Acervo ISA

Considere-se ainda, a circunstância de que esta mesma presunção de legitimidade estava submetida a apreciação judicial, não havendo motivo plausível para que um auxiliar direto do Chefe do Poder Executivo tenha que ficar se manifestando favoravelmente à tese da parte contrária exatamente, quando todo o aparato jurídico da União, através da Advocacia Geral da União e o próprio Ministério da Justiça, na gestão do Governo anterior, com manifestação da sua Consultoria Jurídica, já haviam se manifestado pela constitucionalidade dos ato administrativo então impugnado.

A deslealdade e a imparcialidade com que o Sr Nelson Jobim, no exercício da função de Ministro de Estado da Justiça tem se conduzido são flagrantes.

Acrescente-se ainda, que em termos práticos a norma contida no art. 9º do Decreto nº 1775/96 favorece, não apenas a impetrante do Mandado de Segurança então em diligência de julgamento no STF, mas ao próprio Governo do Estado do Pará, para quem o atual Ministro da Justiça já havia irregularmente advogado.

Não se contentando com os benefícios proporcionados às partes em conflito com a União, o Ministro da Justiça diligentemente, dois dias após o início da vigência do Decreto nº 1775/96 encaminha a vários governadores Aviso ministerial informando sobre a revogação do Decreto nº 22/91 e a edição do novo Decreto e:

> "*Para o fim de assegurar o exercício da manifestação, a FUNAI informou a este Ministério, que, nessa Unidade da Federação, as demarcações suscetíveis da manifestação assegurada no art. 9º do Decreto, são as seguintes...*"

Acervo ISA

Diante destes fatos e da conduta do atual Ministro de Estado da Justiça, é a presente também, para solicitar que V.Exa. adote as providências cabíveis no sentido de responsabilizar o referido auxiliar do Presidente da República, pelos atos de improbidade administrativa, em especial os de imparcialidade e deslealdade, previstos no art. 11 da Lei nº 8429, de 02 de junho de 1992, promovendo-se, assim, a devida responsabilidade pelos atos praticados contra a administração pública.

Brasília-DF, 14 de março de 1996.

Comissão Executiva do CAPOIB

Antonio Pessoa Gomes **Juvino Sales**

Zeferino Araújo Mendes

Acervo ISA

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

OFÍCIO/PFDC/Nº 579

Brasília, 15 de março de 1996.

Prezados Senhores.

Encaminho-lhes, anexa, para ciência e eventual manifestação, cópia do pronunciamento exarado no Proc. MPF/PGR 08100.001239/96-60, que teve origem em Representação de autoria dessa entidade.

Esclareço, na oportunidade, que o processo será enviado à Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, na Procuradoria da República no Distrito Federal (com endereço no SAS - Quadra 05 - Lote 08), para as providências a ela pertinentes.

Atenciosamente,

ALVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão
PFDC

Ao
Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil
SDS - Ed. Venâncio III. Sala 107
Brasília - DF
70393-900

WIN/C12391

20

Acervo ISA

Ref.: Proc. MPF 08100.001239/96-60

Comunicação Nº 001/PFDC/96

Ementa:
- Representação dirigida ao Procurador Federal dos Direitos do Cidadão pelo "CAPOIB - CONSELHO DE ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO BRASIL, entidade indígena que congrega mais de 100 organizações indígenas do Brasil", pleiteando: a) a análise do Decreto nº 1775/96, "para a adoção das providências cabíveis no sentido de viabilizar a argüição de inconstitucionalidade do § 8º do art. 2º e do art. 9º" do mesmo; b) "as condutas do Sr. Nelson Jobim, atual Ministro da Justiça, por atos favorecedores de interesses contrários aos dos índios e da União Federal, recomendando seja o Exmo. Sr. Presidente da República, devidamente cientificado para que sejam providenciadas as medidas legais cabíveis".
Fundamentos: 1. Inconstitucionalidade parcial do Decreto nº 1775/96. - 2. Inaplicabilidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa no procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas. 3. Revisão de demarcações (ofensa ao ato jurídico perfeito). 4. Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos do Decreto nº 1775/96 (§§ 8º, 9º e 10º, do art. 2º, e art. 9º). 5. Improbidade administrativa atribuída ao atual Ministro da Justiça.
Histórico da questão (os fatos). 6. Exame das normas questionadas, do Decreto nº 1775/96.
Conclusões: Solicitação ao Procurador-Geral da República para: a.1.) que encaminhe ofício ao Presidente da República, com cópia da presente Comunicação: a.1.1.) recomendando a declaração da nulidade ou a revogação dos dispositivos do Decreto nº 1775/96 cuja inconstitucionalidade foi apontada; a.1.2.) requisitando a instauração do procedimento administrativo previsto no art. 22 da Lei nº 8.429, de 02.06.1992, para a apuração da improbidade administrativa

21

Acervo ISA

imputada na Representação ao Ministro da Justiça. - Caso não venha a ser atendida a recomendação ao Chefe do Poder Executivo (indicada no item a.1.1., acima),: a.2.) que solicite ao Congresso Nacional que suste - com base no art. 49, V, da C.F. - os dispositivos do Decreto nº 1775/96 que traduzem exorbitância do poder regulamentar do Presidente da República; a.3..) que proponha, perante o Supremo Tribunal Federal, ação direta de inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos do Decreto nº 1775/96, requerendo a sustação liminar de seus efeitos.
Determinações: a) de encaminhamento de cópia do processo: a.1.) ao Procurador-Geral da República, para os fins acima indicados; a.3.) à 6a. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, para as providências que lhe cabem, na defesa dos direitos e interesses das populações indígenas; a.2.) ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para as providências de sua alçada; b) de comunicação, à entidade autora da Representação de fls. 01/19, do teor do pronunciamento da PFDC; c) de encaminhamento do processo à PRDC/DF, para as providências cabíveis, no âmbito de suas atribuições administrativas e/ou judiciais, em face dos atos e condutas ilícitas nele noticiadas.

RELATÓRIO

Introdução

Cuida-se de Rrepresentação dirigida ao Procurador Federal dos Direitos do Cidadão pelo "CAPOIB - CONSELHO DE ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO BRASIL, entidade indígena que congrega mais de 100 organizações indígenas do Brasil", pleiteando: a) a análise do Decreto nº

Acervo ISA

1775/96, "para a adoção das providências cabíveis no sentido de viabilizar a argüição de inconstitucionalidade do § 8° do art. 2° e do art. 9°" do mesmo; b) "as condutas do Sr. Nelson Jobim, atual Ministro da Justiça, por atos favorecedores de interesses contrários aos dos índios e da União Federal, recomendando seja o Exmo. Sr. Presidente da República, devidamente cientificado para que sejam providenciadas as medidas legais cabíveis".

Os fundamentos da Representação

Quanto à inconstitucionalidade parcial do Decreto n° 1775/96:

Em face dos termos dos §§ 8° e 10° do art. 2° do Decreto, afirma a Representação que ocorreu exorbitância do poder regulamentar, tendo em vista que, "diante de manifestações alegando "...vícios, totais ou parciais, do relatório..." de identificação dos limites da terra tradicionalmente ocupada por comunidades ou povos indígenas, o Presidente da República confere ao seu Ministro da Justiça a atribuição para resolver o conflito decorrente do entendimento do órgão indigenista federal e a impugnação feita por um estado federado, um município ou por particulares interessados em partes das terras a serem demarcadas. Ao dispor desta maneira, o Chefe do Poder Executivo exorbitou de seu poder regulamentar: 1. estabelecendo atribuições ao Ministério da Justiça, em flagrante afronta ao disposto no inciso XI do art. 48 da Constituição Federal, que fixa como competência privativa do Congresso Nacional dispor sobre"... atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública"; 2. forjando um "contencioso administrativo", para resolver um conflito de interesses, sem qualquer necessidade e previsão legal". Em síntese, afirma a Representação que "sem que haja qualquer previsão legal, não poderia o Chefe do Poder Executivo criar direito para terceiros em ato regulamentar e, em conseqüência, fixar atribuições ao Ministério da Justiça, quando por expressa disposição constitucional, somente o Congresso poderia fazê-lo". Daí, a violação, pelos §§ 8° e 9° do Decreto n° 1775/96, dos princípios da reserva legal e da separação dos poderes.

A Representação oferece, também, uma análise da natureza jurídica da demarcação das terras indígenas - "ato administrativo declaratório, que visa explicitar os limites de um bem da União, conforme estabelece o inciso XI do art. 20 da Constituição, resultante da verificação da ocorrência do fato

Acervo ISA

social e histórico, perfeitamente identificável através de instrumentais antropológicos, da ocupação tradicional de determinado trecho de terras". Aludindo aos §§ 1° a 6° do art. 231 da Constituição Federal, afirma a "completa impossibilidade da Administração Pública Federal pretender explicitar os limites de um bem da União a partir da contraposição de variados interesses sobre uma terra tradicionalmente ocupada por índios, com a demonstração documental, técnica e mesmo testemunhal, por parte de órgão da administração pública federal". Ressalta, ainda, a impropriedade de denominar-se de "processo" o que, por sua natureza jurídica, consiste em procedimento administrativo de demarcação.

Quanto à "improcedência do contraditório ou ampla defesa para a demarcação de terras indígenas"

Quanto a esse ponto, a Representação sustenta que "não se pode pretender justificar a institucionalização de um contencioso administrativo para a demarcação de terras indígenas, como tem feito o atual Ministro da Justiça", alegando-se que a mesma tem natureza desconstitutiva, pelo que seriam inafastáveis os princípios inscritos nos incisos LIV e LV do art. 5° da Constituição Federal. Contrariando esse entendimento, lembra a Representação que "a eventual circunstância de incidir nos limites a serem demarcados, algum título imobiliário ou ato administrativo estadual ou municipal não gera qualquer repercussão no procedimento administrativo, já que a nulidade destes atos decorre de expressa disposição constitucional e não da demarcação" (v. fls. 11).

Quanto à revisão de demarcações

A Representação impugna, no particular, o art. 9° do Decreto n° 1775/96, que prevê a aplicação retroativa do contencioso administrativo criado pelos §§ 8° e 9° do seu art. 2°. Assinala, a propósito, que o procedimento administrativo demarcatório "se torna perfeito com a Portaria do Ministro da Justiça" que declara os limites e determina a demarcação. A revisão do mesmo, por isso, por meio do contencioso retroativo, afronta a Lei Maior.

Quanto ao cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o § 8° do art. 2° e o art. 9° do Decreto n° 1775/96

Acervo ISA

Sustenta a Representação, depois de lembrar o julgamento, pela Suprema Corte, das ADIn's nºs. 710-6/RR e 977-0/PA, que as decisões ali exaradas não se aplicam ao presente caso, onde se trata de "manifesta ausência de fundamento legal para a expedição do ato", na parte aqui impugnada.

Quanto à improbidade administrativa atribuída ao atual Ministro da Justica

A Representação se fundamenta, quanto ao ponto, no histórico da conduta da autoridade em questão, a partir de seu posicionamento - inicialmente enquanto advogado e deputado federal e, depois, já investido de sua condição pública atual - a respeito da validade do Decreto nº 22/91 e dos procedimentos administrativos adotados com base nele pelo Poder Executivo, em cumprimento às normas constitucionais pertinentes à demarcação das terras indígenas. Após circunstanciada descrição de tal conduta, a Representação afirma que a mesma se mostrou flagrantemente incompatível com os princípios e deveres inerentes ao elevado cargo de Ministro da Justiça.

São destacados, no particular, os seguintes atos e fatos:

a) "O atual Ministro de Estado da Justiça, quando estava no exercício de mandato eletivo, como Deputado Federal, elaborou, em 21 de setembro de 1993, parecer para o Governo do Estado do Pará, no qual concluía que:

> "Quanto à compatibilidade da Lei 6.001/73 e do Decreto 22/91 com a Constituição de 1988, respondemos que as normas relativas ao procedimento administrativo contidas no Decreto 22, na medida em que não asseguram, aos atingidos por seus efeitos - particulares e órgãos públicos, inclusive Estados-Federados -, o contraditório e a ampla defesa, entram em chaças com a Constituição de 1988.
> Como conseqüência, os atos administrativos praticados com base em tal procedimento estão eivados de nulidade, porque não legitimados pelo sistema constitucional".

b) O mencionado parecer documenta "transgressão disciplinar prevista no inciso I do art. 34 da Lei nº 8906/94", porquanto, "nos termos do inciso II do art. 29 do "Novo Estatuto da Advocacia e da OAB", os membros do Poder

Acervo ISA

Legislativo, em seus diferentes níveis, são impedidos de exercer atividade privativa de advocacia, contra ou a favor de pessoas jurídicas de direito público. E a elaboração de parecer é uma modalidade de consultoria, nos termos do que dispõe o inciso II do art. 1º da Lei 8906/94";

c) "Posteriormente, quando já nomeado Ministro de Estado. passou a veicular seu entendimento externado no parecer contratado pelo Governo do Estado do Pará e em conseqüência desde sua posse não praticou qualquer ato administrativo declaratório de limites de terras tradicionalmente ocupada por índios".

d) "Por sua vez, "Sattin S/A - Agropecuária e Imóveis" estava tendo seu Mandado de Segurança impetrado contra o Presidente da República, no Supremo Tribunal Federal, em razão da homologação da demarcação da terra indígena denominada "Sete Cerros", tradicionalmente ocupada por comunidade Guarani-Kaiowá, submetido à apreciação do Procurador Geral da República, como diligência determinada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, que no curso do seu julgamento, enfrentava o incidente de inconstitucionalidade do Decreto nº 22/91, suscitado pela impetrante e acolhido, naquela ocasião pelo Ministro Moreira Alves".

d1) "A partir de março de 1995, até o início do mês de dezembro do mesmo ano, "Sattin S/A" requereu três suspensões da tramitação do mandado de segurança, pelo prazo de sessenta dias em cada pedido".

d2) "Em razão do atendimento deste pedido pelo Relator. Ministro Néri da Silveira, o processo ficou paralisado até dezembro último, quando a empresa externou seu interesse em ver a conclusão do julgamento".

e) "Não foram necessários mais trinta dias, para que em 08 de janeiro o Presidente da República tenha editado o Decreto nº 1775/96, revogando-se o Decreto nº 22/91, acolhendo-se assim, a alegação deduzida em juízo é que estava em julgamento. No caso, chama a atenção, como o Chefe do Poder Executivo, no curso de um julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, acolhe a impugnação feita alterando a norma questionada".

f) "Em todo este período a imprensa tem noticiado as reiteradas manifestações do Ministro da Justiça no sentido de externar sua convicção quanto à

Acervo ISA

inconstitucionalidade do Decreto nº 22/91 e, consequentemente de todos os atos administrativos praticados na sua vigência".

Na valoração da conduta noticiada, a Representação afirma que "ao agir desta forma, o Ministro da Justiça, Sr. Nelson Jobim fez tábula rasa de um dos mais expressivos atributos do ato administrativo, qual seja o da presunção de legitimidade, além de se esquecer o princípio da impessoalidade da Administração e o dever de lealdade à União Federal, dona e senhora das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios".

Além disso - prossegue a Representação -, deve ser considerada a circunstância "de que esta mesma presunção de legitimidade estava submetida à apreciação judicial, não havendo motivo plausível para que um auxiliar direto do Chefe do Poder Executivo tenha que ficar se manifestando favoravelmente à tese da parte contrária exatamente, quando todo o aparato jurídico da União, através da Advocacia Geral da União e o próprio Ministério da Justiça, na gestão do Governo anterior, com manifestação da sua Consultoria Jurídica, já haviam se manifestado pela constitucionalidade do ato administrativo então impugnado".

Acrescenta, ainda, a Representação, que " que em termos práticos a norma contida no art. 9º do Decreto nº 1775/96 favorece, não apenas a impetrante do Mandado de Segurança então em diligência de julgamento no STF, mas ao próprio Governo do Estado do Pará, para quem o atual Ministro da Justiça já havia irregularmente advogado".

Por fim, noticia a Representação que "não se contentando com os benefícios proporcionados às partes em conflito com a União, o Ministro da Justiça diligentemente, dois dias após o início da vigência do Decreto nº 1775/96 encaminha a vários governadores Aviso ministerial informando sobre a revogação do Decreto nº 22/91 e a edição do novo Decreto, incitando os Estados a revisão dos limites das áreas indígenas já demarcadas, induzindo o litígio administrativo, logo após arrolar as área indígenas sujeitas ao contraditório para o fim de assegurar o exercício da manifestação, a FUNAI informou a este Ministério, que, nessa Unidade da Federação, as demarcações suscetíveis da manifestação assegurada no art. 9º do Decreto, são as seguintes..."

Com base nesses fatos, a Representação postula "providências cabíveis no sentido de responsabilizar o referido auxiliar do Presidente da República, pelos atos de improbidade administrativa, em especial os de imparcialidade e deslealdade, previstos no art. 11 da Lei nº 8429, de 02 de junho de 1992,

Acervo ISA

promovendo-se, assim, a devida responsabilidade pelos atos praticados contra a administração pública" (v. fls. 19).

OS FATOS E O DIREITO

Histórico da questão (os fatos)

Instruído o presente procedimento com a documentação pertinente, adiante referida, impõe-se o exame, a seguir, do Decreto nº 1775/95, em face da Constituição Federal e do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 .12.1973), bem como das demais questões abordadas na Representação.

Para melhor compreensão das questões nela suscitadas, porém, é importante a memória de alguns fatos recentes.

A história do Decreto nº 1775/96 tem como data marcante o dia 1º de janeiro de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República e, com ele, no cargo de Ministro da Justiça, o advogado e ex-deputado Nelson Jobim.

A relevância da escolha do novo Ministro, quanto ao tema, decorre do fato de que o advogado Nelson Jobim - aliás, ainda quando no mandato de deputado federal - já sustentara, no exercício de sua atividade privada, que os atos administrativos praticados com base no procedimento previsto no Decreto nº 22/91 "estão eivados de nulidade, porque não legitimados pelo sistema constitucional" (v. doc. nº 01, anexo).

Esse entendimento fora afirmado em atividade de consultoria prestada ao Estado do Pará, externada em parecer subscrito pelo advogado Nelson Jobim para fundamentar o ajuizamento da ADIN nº 977-0, pelo mesmo Estado, contra decreto do Presidente da República que homologara a demarcação administrativa da área indígena Menkragnoti.

Em síntese, o então advogado-consultor subscrevera, em favor de seu cliente, a tese de que "as normas relativas ao procedimento administrativo contidas no Decreto 22, na medida em que não asseguram, aos atingidos por seus

Acervo ISA

efeitos - particulares e órgãos públicos, inclusive Estados-Federados -, o contraditório e a ampla defesa, entram em chaças com a Constituição de 1988" (v. doc. nº 01, anexo).

Os objetivos visados pela tese foram explicitados na petição inicial da aludida ação.

Com efeito, ali se vê que o Governador do Estado do Pará, invocando expressamente as razões enunciadas "no substancioso Parecer do jusconstitucionalista Dr. Nelson Azevedo Jobim" (v. doc.nº 01, anexo), pediu ao Supremo Tribunal Federal, liminarmente, a suspensão "da eficácia do Decreto Federal nº 22", "e de todos os atos decorrentes do processo administrativo de demarcação de terras indígenas por ele regulado", "em face do Exmo. Sr. Presidente da República, com base neste ato normativo federal, iniludivelmente inconstitucional, haver homologado pelo Decreto de 19 de agosto de 1993, a monumental área de 4.914.254,8206 hectares do território estadual, destinando-a a uma população de 601 índios, sem o devido processo legal, retirando-os das possibilidades da sua destinação a outros brasileiros, segundo as leis do Estado do Pará, numa efetiva subtração, pela União, do que por direito, pertence ao Estado-membro" (sic). Além disso, pediu o autor que fosse "declarada a inconstitucionalidade do Decreto nº 22, de 04 de fevereiro de 1991, cessando a sua eficácia, com efeito "ex tunc", até 180 dias após a Promulgação da Constituição da República de 1988, e declarados nulos todos os atos decorrentes do Decreto 22/91, cuja inconstitucionalidade deve ser declarada, na forma e para os fins de direito, os quais, por extensão, são arrolados, na relação anexa, por estarem sob a eiva da inconstitucionalidade derivada" (sic, v. doc. nº 01, anexo) (a "relação dos atos normativos atingidos pela ADIN proposta pelo Governador do Estado do Pará junto ao Supremo Tribunal Federal" abrangeu decretos presidenciais e portarias do Ministro da Justiça).

Portanto, já estava o advogado Nelson Jobim, na teoria e na prática, indiscutivelmente comprometido com interesses contrários aos direitos e interesses indígenas, ao patrimônio da União e à ordem administrativa federal, quando veio a ser nomeado Ministro de Estado da Justiça.

A pretensão de seu cliente - que era comum, no fundamental, à de todas as pessoas físicas e jurídicas que tinham e têm interesse em questionar o domínio da União e os direitos dos índios sobre as terras demarcadas após a Constituição de 1988 - não foi, no entanto, acolhida pela Suprema Corte, pois esta

Acervo ISA

negou conhecimento à ação, considerando ser a mesma imprópria ao "ataque de atos meramente administrativos", o que "ocorre quando se impugna decreto do Chefe do Poder Executivo com o qual se disciplina a demarcação de terras indígenas e se traçam parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida" (v. ADIN nº 977-0).

Depois de assumir a pasta, o novo Ministro da Justiça insistiu em reafirmar a mesma tese, proclamando, inclusive à imprensa (v. docs. nºs 02-1 a 02-10, anexos), que o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas à época vigente - regulado pelo Decreto nº 22/91 - era inconstitucional, por não permitir o amplo direito de defesa e o contraditório àqueles que discordassem dos critérios utilizados para a identificação e a delimitação dessas terras. Além disso, passou a apregoar que o Supremo Tribunal Federal, com base no mesmo entendimento que sustentara em favor de seu cliente e em detrimento dos direitos e interesses dos índios e da União Federal, iria provavelmente declarar a inconstitucionalidade do decreto que ele mesmo vinha atacando.

Em resumo, não obstante o insucesso da ação fundada na consulta que prestara como advogado, o novo Ministro - apesar de seus deveres e responsabilidades como agente do poder público federal (com a incumbência de promover a defesa dos direitos e interesses dos índios, bem como dos direitos patrimoniais e administrativos da União), manteve o compromisso com a causa que ajudou a patrocinar, continuando a defender abertamente - e valendo-se de sua função ministerial - a inconstitucionalidade do Decreto nº 22/91 e a necessidade de sua urgente substituição.

Com essa postura, o Ministro da Justiça agiu como se disponível fosse a presunção de legitimidade que milita em favor dos atos administrativos praticados pelos agentes da União Federal. E, o que é ainda mais grave, justamente em momento em que tais atos estavam sendo judicialmente questionados na Suprema Corte - com base na mesma tese e em favor dos mesmos interesses que o atual Ministro anteriormente patrocinara como advogado. Relevante, ainda, é lembrar que - como não poderia deixar de ser - até então a União Federal, pela sua Advocacia Geral e pelo próprio Ministério da Justiça (em manifestação da sua Consultoria Jurídica) (nas gestões de seus antecessores)- mantinha a defesa de seus atos, de seu patrimônio e dos interesses e direitos das comunidades indígenas.

Não havia, portanto, justificativa aceitável para que um auxiliar direto do Chefe do Poder Executivo adotasse - contra os deveres de seu cargo - o

Acervo ISA

patrocínio de interesses e teses absolutamente a ele contrários. Inaceitável, igualmente - se viesse a ser publicamente assumido - o "argumento do mal menor" (insinuado na discussão do assunto), segundo o qual a revogação do Decreto nº 22/91 seria necessária para "superar os vários litígios em torno de algumas disposições vigentes", cuja constitucionalidade era então contestada (v. docs. nº 02 e 03, anexos). A propósito, se tal insinuação dizia respeito ao julgamento pendente na Suprema Corte no "Caso Sattin", seria inequivocamente afrontoso à dignidade do Excelso Pretório admitir-se que os seus membros tivessem antecipado seus votos ao Ministro da Justiça.

De qualquer modo, o certo é que, apesar da polêmica que tal comportamento suscitou, o titular da pasta da Justiça finalmente conseguiu o seu intento, com a edição, no dia 08 de Janeiro de 1996, do Decreto 1775, que modificou o procedimento de demarcação de terras indígenas, revogando, por inteiro, o Decreto nº 22/91, e instituindo um novo regime jurídico para o reconhecimento oficial das terras tradicionalmente ocupadas por índios.

Independentemente das considerações jurídicas pertinentes ao novo decreto, certo é que - como bem destaca a Representação -, "em termos práticos a norma contida no art. 9º do Decreto nº 1775/96 favorece, não apenas a impetrante do Mandado de Segurança então em diligência de julgamento no STF, mas ao próprio Governo do Estado do Pará, para quem o atual Ministro da Justiça já havia irregularmente advogado" (v. fls. 18).

A veracidade dessa afirmação se mostra óbvia, em face dos termos do mencionado art. 9º, porquanto - com base nele - o Estado do Pará e demais interessados na revisão das áreas indígenas incluídas nas "demarcações em curso, cujo decreto homologatório não tenha sido objeto de registro em cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda", poderão manifestar-se" ("para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais", do relatório dos trabalhos de identificação e delimitação (v. §§ 6º e 8º do art. 2)), "no prazo de noventa dias, contados da publicação deste Decreto" (v. art. 9º).

Mas não é só isso. Segundo o § 10º do art. 2º do novo decreto, as manifestações contrárias a essas demarcações - que vierem a ser feitas pelo Estado do Pará e demais interessados na redução das áreas do domínio da União (porque tradicionalmente ocupadas pelos índios) - serão decididas pelo próprio Ministro da Justiça, que poderá, após o recebimento do procedimento, declarar, mediante

Acervo ISA

portaria, os limites da terra indígena e determinar a sua demarcação (inciso I); ordenar as "diligências que julgue necessárias" (inciso II); ou, inapelavelmente, desaprovar a identificação (inciso III).

Assim - e desvendados os artifícios de "engenharia jurídica" que tais normas estruturam -, o que se revela é algo muito simples: o advogado que não obteve êxito na causa que patrocinou cria, depois disso, a norma para viabilizá-la , bem como para sobre ela vir ele mesmo a decidir. Em suma: advogado, legislador e juiz - em momentos subseqüentes - de interesses manifestamente contrários aos que lhe cabe defender como Ministro de Estado e auxiliar direto do Presidente da República, cujo principal dever - segundo o art. 85 da Lei Maior - é respeitar a Constituição.

Logo, impõe-se-lhe, especialmente, cumprir e fazer cumprir o disposto no art. 231 da Lei Maior, cujo caput proclama: "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." Pela mesma razão, é seu dever zelar pelos bens da União - entre os quais se incluem "as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios" (v. art. 20, XI, da C.F.).

Os resultados dessa "engenharia normativa", para os interesses por ela favorecidos - e, em conseqüência, contra os interesses e direitos dos índios, da União e da ordem administrativa federal - não se fizeram esperar, revelando, ao mais ingênuo dos mortais, a quem se buscou efetivamente favorecer. No particular, a Representação destaca: "não se contentando com os benefícios proporcionados às partes em conflito com a União, o Ministro da Justiça diligentemente, dois dias após o início da vigência do Decreto nº 1775/96 encaminha a vários governadores" - entre eles o do Estado do Pará - "Aviso ministerial informando sobre a revogação do Decreto nº 22/91 e a edição do novo Decreto, incitando os Estados a revisão dos limites das áreas indígenas já demarcadas, induzindo o litígio administrativo, logo após arrolar as área indígenas sujeitas ao contraditório para o fim de assegurar o exercício da manifestação, a FUNAI informou a este Ministério, que, nessa Unidade da Federação, as demarcações suscetíveis da manifestação assegurada no art. 9º do Decreto, são as seguintes..." (v. fls. 18).

Não se pode esquecer, entretanto, que toda a polêmica em torno do Decreto nº 22/91 - e das circunstâncias e conseqüências de sua revogação pelo

Acervo ISA

Decreto nº 1775/96 - não deve ser vista apenas nos aspectos levantados por quem a ela deu origem.

É preciso não perder de vista o essencial: a situação de inadimplência do Poder Público - e especialmente a responsabilidade do Ministério da Justiça - quanto à obrigação de concluir a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição (v. art. 67 do ADCT).

A despeito da subsistente obrigação da União Federal, de concluir o procedimento de demarcação de terras indígenas previsto no art. 67 do ADCT , inaugurou-se, contudo, procedimento que impõe ainda maiores dificuldades e dilações ao cumprimento daquele dever constitucional.

Com efeito, os prazos estabelecidos pelo Decreto nº 1775/96 - e a possibilidade que propicia, de uma ampla revisão administrativa das demarcações findas ou em andamento - agravarão ainda mais os efeitos da inércia estatal já caracterizada pela mora constitucionalmente fixada.

Como circunstância agravante da situação noticiada, pode ser ainda referida a atitude do Ministro da Justiça - também já mencionada, de enviar a eventuais interessados o aviso-circular comunicando a edição do Decreto discutido. com o que estimulou impugnações contra atos do Poder Público que lhe cabia preservar - atos de reconhecimento oficial de terras indígenas; que já se consumaram no tempo e produziram os efeitos jurídicos que lhe são próprios.

Além disso, outras conseqüências podem ser vislumbradas em face do questionado Decreto, no que concerne ao patrimônio público e à ordem administrativa, a saber:

a) a inestimável perda de recursos públicos de toda natureza, já utilizados FUNAI para as demarcações findas ou em andamento, submetidas à revisão administrativa propiciada e estimulada pelo decreto em causa;

b) a incalculável demora na conclusão das demarcações das terras indígenas no País, acarretando e agravando a imensa e notória gama de problemas e prejuízos aos direitos e interesses dos índios e da União Federal;

Acervo ISA

c) os irremediáveis danos à própria imagem do País no Exterior e à credibilidade do Governo Federal, no tocante ao cumprimento de sua obrigações constitucionais e de seus compromissos na ordem internacional.

Diante dos fatos e observações acima enunciados, merecem lembrança alguns preceitos constitucionais, relevantes, em princípio, para a qualificação jurídica das condutas noticiadas na Representação.

Inicialmente, é necessário reafirmar o óbvio: a conduta de todo servidor público deve pautar-se, em primeiro lugar, pelo respeito à ordem constitucional, especialmente no que concerne aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. E, quanto a esta, pelo princípio da fidelidade às instituições públicas e aos objetivos a elas traçados no ordenamento jurídico - em suma, pelo interesse público, razão do ser e do atuar de quem quer que se ache legalmente investido de autoridade; servir ao público e não, servir-se dele. A observação "acaciana" se justifica - neste e em inúmeros casos - em virtude da notória e rotineira promiscuidade entre os interesses privados e públicos, bem como entre os respectivos agentes (investidos ou não da autoridade inerente ao poder público) na órbita da administração pública.

A conduta do Ministro da Justiça, Nelson Jobim - traduzida nos atos e fatos acima noticiados e considerada à luz de tais princípios - não se revela, a primeira vista, adequada aos padrões constitucionais a ela pertinentes.

Antes mesmo de assumir uma das mais elevadas funções no Poder Executivo, já teria incorrido o então parlamentar Nelson Jobim em ato de infidelidade a seus deveres como tal, tendo em vista o disposto no art. 54 da Constituição Federal, que proíbe o congressista, desde a expedição do diploma, de "firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes". Isso já seria suficiente, se no exercício de mandato ainda estivesse, para a perda do mesmo, por força do art. 55, I, da Lei Maior.

Observe-se, ainda quanto à atuação do Ministro Nelson Jobim, enquanto deputado-advogado (ou vice-versa), que também revelou infidelidade à disciplina própria da advocacia (consultiva ou não) - em face do disposto no art. 30, II, c.c. o art. 1°, II, do Estatuto da Advocacia (Lei n° 8.906, de 04.07.1994) (que reproduziu o art. 85, III, da Lei n° 4.215/63), onde se afirma - por motivos éticos e

Acervo ISA

de isonomia profissional facilmente perceptíveis - o impedimento dos membros do Poder Legislativo para o exercício da advocacia (nela compreendida a atividade de consultoria jurídica) contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público.

Não há dúvida, outrossim, que a edição do Decreto nº 1775/96 - de confessada e direta inspiração do advogado, parlamentar e Ministro - além de flagrantemente atentatória à ordem constitucional, veio a satisfazer interesses por ele mesmo anteriormente patrocinados, em detrimento da ordem administrativa federal, do patrimônio da União e dos direitos e interesses das comunidades indígenas que lhe cabia - como auxiliar direto do Presidente da República (e com ele solidária e politicamente responsável) - promover e preservar.

Afigura-se, pois, incompatível com o dever de lealdade às instituições a conduta ministerial de que se cogita.

Por isso, mostra-se pertinente, no caso, a lembrança do art. 37, caput, da Lei Maior, que impõe à administração pública o respeito aos princípios de legalidade, da impessoalidade e da moralidade e cujo § 4º busca garantir a efetividade do respeito aos mesmos, mediante a previsão das sanções cabíveis, "na forma e gradação previstas em lei", correspondentes aos atos de improbidade administrativa. Procedente, em conseqüência, é o destaque - na Representação sob exame - dado ao art. 11, caput, da Lei nº 8.429, de 02.06.92, que define como ato de improbidade administrativa "qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições ...".

As normas questionadas (o direito)

Estando assim historicamente situada a Representação de que se cuida, bem como a conduta do titular da pasta da Justiça, já se pode examinar, com maior clareza, o tema concernente à alegada necessidade da observância do princípio do contraditório no procedimento de demarcação das terras indígenas.

Sobre o assunto, há nos autos um bem elaborado parecer do Dr. Júlio Gaiger - então assessor técnico da Câmara dos Deputados e agora empossado na presidência da FUNAI -, onde se lê:

Acervo ISA

"Do ponto de vista jurídico. dada a prescrição constitucional, o primeiro passo para entender o litígio, especificamente aquele ocorrível na instância administrativa. Litígio supõe confronto, controvérsia. Não havendo querela, não há processo, estritamente falando. A demarcação é ato declaratório; como tal, não constitui nem extingue direitos e por isso resulta impossível haver litígio, pois não há, pela demarcação enquanto tal, ofensa a nenhum direito. O que pode haver são pretensões contrariadas. A ofensa a direitos de terceiros, quando ocorre, é prévia à demarcação, pois existe desde o momento em que a Administração, indevidamente, por algum modo faz alguém crer ou se omite diante da crença, em que este alguém não se encontra em terra indígena. A demarcação somente desvela o vício preexistente. O administrado faz jus à indenização do § 6º do art. 231 da Constituição independentemente da demarcação. Terá, além disso, eventual ação contra Estado-membro se este tiver concorrido para o erro - como nos tantos casos de titulação indevida de terras indígenas. Portanto, se se recorre a qualquer das classificações propostas pelos publicistas não se chegará a caracterizar como processo, em sentido próprio, o procedimento demarcatório, dado que a demarcação não tem efeitos constitutivos (nem desconstitutivos), nem impõe gravame. Não é nela que se intersere a controvérsia, apesar de ser o procedimento demarcatório que, no mais das vezes, a revela. A disputa é contemporânea às disposições constitucionais, ou legais, por força de que se reconheceram as terras indígenas com o seu respectivo estatuto. E não há direito adquirido contra a Constituição. Conclui-se que juridicamente não se justifica atribuir ao procedimento demarcatório natureza litigiosa que exigisse o contraditório. Apenas razões de natureza política - quem sabe, conceda-se, também de conveniência administrativa - o recomendariam."

Portanto, não tinha cabimento - como não tem -, do ponto de vista jurídico, a introdução de um contencioso administrativo no procedimento de reconhecimento de terras indígenas.

A esse propósito, assinala, com acerto, a Representação, que "não é a demarcação de uma terra indígena, que consiste num ato administrativo destinado a explicitar os limites da terra tradicionalmente ocupada por índios, que provoca a privação ou a perda de bens por pessoas que ocupam ilegitimamente, no todo ou em parte os limites da terra indígena a ser demarcada. São as garantias constitucionais à integridade das terras indígenas que acarretam a inevitável perda de bens, como consta expressamente no § 6º do art. 231 da Constituição Federal" (v. fls. 8).

Acervo ISA

Por isso, não pode existir, em tal procedimento, litígio a ser decidido. Lembra a Representação, quanto ao ponto, que, "orientando-se pelo disposto no texto constitucional, a administração pública reúne os elementos de prova da ocupação tradicional da terra por índios, dimensiona esta ocupação tradicional, através de mapa e memorial descritivo e oficializa sua delimitação, através de declaração administrativa e da colocação de marcos nos limites da terra então delimitada" (v. fls. 10).

É certo, além disso - como bem se observa na Representação sob exame -, que há uma impropriedade terminológica quando se denomina de "processo" o conjunto de atos administrativos pertinentes à demarcação de terras indígenas, que, por sua natureza jurídica, consiste em "procedimento", de acordo com a conceituação de Hely Lopes Meirelles (v. fls. 6/7)):

> -"Procedimento administrativo é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração... O procedimento administrativo constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo Poder Público. As operações intermediárias, à medida que se realizam sem oposição dos interessados, tornam-se definitivas para a Administração e para o administrado, porque ocorre, em tal caso, a preclusão administrativa dos meios invalidatórios, para que se passe à fase seguinte com a certeza da eficácia dos atos anteriores".

Aliás, tanto isso é indiscutível que o próprio Decreto nº 1775/96 - editado sob o pretexto da inclusão do princípio do contraditório no "processo" de demarcação das terras indígenas - está assim ementado: "Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências". Além disso, em todos os dispositivos pertinentes, o Decreto reafirma a mesma denominação. O § 3º do art. 2º refere-se ao "procedimento em todas as suas fases"; o § 8º do mesmo artigo menciona o "procedimento demarcatório"; no § 9º, alude-se à remessa do "procedimento" ao Ministro da Justiça; no § 10º, fala-se no recebimento do "procedimento", por essa autoridade. O art. 5º, por sua vez, cita o "procedimento administrativo deste Decreto".

Acervo ISA

Não há, portanto, nenhuma justificativa juridicamente séria - pelo menos para quem tem a obrigação de conhecer a ordem constitucional e os conceitos básicos do Direito Administrativo - para confusão entre "processo" e "procedimento".

De fato, a simples leitura da Constituição já não deixa qualquer margem para confusões a propósito.

Com efeito, o inciso LV do art. 5° da Lei Maior é claro, quando assegura o contraditório e a ampla defesa; refere-se, expressamente, ao "processo" judicial ou administrativo; não, portanto, ao "procedimento" administrativo. E a razão disso é óbvia - para quem não pretenda desvirtuar a ordem jurídica e negar a natureza das coisas. Pode ser encontrada no inciso LIV do mesmo artigo, onde se proclama que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". Repita-se, a Carta Magna não confunde "processo administrativo" e "procedimento administrativo".

Coisa muito diferente - e isso é importante destacar, embora não haja necessidade de ser jurisconsulto para perceber - é o direito à correção dos vícios eventualmente existentes em procedimentos administrativos. Por isso, a inaplicabilidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa a esses procedimentos não elide - pelo contrário, até faz indispensável - o controle administrativo ou judicial dos atos e/ou omissões neles verificados. Trata-se, aí, ou do direito de petição (v. art. 5°, XXXIV, "a", da C.F.), ou da garantia de acesso ao Poder Judiciário (art. 5°, XXXV, da C.F.), que a Lei Maior assegura a quem quer que se considere lesado em seus direitos por ato ou omissão do poder público.

Sendo assim, a inexistência, no Decreto n° 22/91, do contencioso administrativo que veio a ser criado pelo Decreto n° 1775/96, não impedia nem impede que - na vigência de um ou do outro - qualquer pessoa que tenha sido ou venha a ser vítima de ilegalidade ou de abuso de poder em razão de atos e/ou omissões ocorridas no procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas pudesse ou possa - com fundamento nos incisos XXXIV, "a", e XXXV, do art. 5° da Constituição Federal - exercer o direito de petição aos poderes públicos ou pleitear, perante o Poder Judiciário, a apreciação e a devida correção de eventual ilegalidade ou abuso de poder.

Acervo ISA

Convém lembrar, ainda - e apenas para efeito de argumentação -, que se o Decreto nº 22/91 fosse inconstitucional - em face do princípios do contraditório e da ampla defesa -, pela mesma razão poder-se-ia atribuir a mesma pecha, no particular, ao Decreto que o revogou, pois este, embora criando direitos subjetivos processuais em favor dos "interessados", não cogitou de propiciar às comunidades indígenas e à Advocacia Geral da União a oportunidade - concedida no § 8º do art. 2º aos Estados, municípios e "demais interessados"- , de impugnar o relatório do grupo técnico (previsto no § 6º do mesmo artigo 2º) que lhes seja desfavorável no todo ou em parte. Além disso, se inconstitucional fosse o Decreto nº 22/91 - e, em conseqüência, nulos fossem os atos administrativos praticados sob sua disciplina -, poderia o poder público declarar-lhes a nulidade; o que não foi feito, aliás, porque o próprio Ministério da Justiça, na gestão anterior à atual, já proclamara o entendimento afirmativo de sua plena constitucionalidade.

Nenhuma inconstitucionalidade existia, portanto - sob qualquer ângulo jurídico em que seja examinado -, no revogado Decreto nº 22/91. Por isso mesmo, é absolutamente desprovida de fundamento a alegação de nulidade dos atos administrativos - atos jurídicos perfeitos - praticados nos procedimentos findos ou em andamento, relativos à demarcação administrativa de áreas indígenas, desde o advento da Constituição de 1988.

O Decreto nº 1775/96

Contudo, em face da revogação daquele Decreto, resta analisar o teor do ato presidencial que o substituiu, estabelecendo novo procedimento administrativo para a demarcação das terras indígenas.

A esse propósito, registre-se que já se acha em curso, perante a Seção Judiciária do Distrito Federal, ação popular onde se discute o Decreto nº 1775/96, processo em que o Ministério Público Federal já teve ocasião de se manifestar, em pronunciamento onde se destacam os seguintes aspectos:

> -"A atual Constituição Federal estabelece que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União, competindo à União demarcá-las, declarando a nulidade absoluta dos *atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, não gerando a nulidade e a extinção direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias de boa fé*, conforme dispõe o parágrafo sexto do art. 231 da Constituição;

Acervo ISA

Ao regulamentar o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, o Senhor Presidente da República decretou que terceiros interessados poderão *manifestar-se* no procedimento, *apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vício, totais ou parciais* do relatório de identificação de área indígena.(parágrafo oitavo do art. 2º do decreto 1775/96);

Os títulos apresentados por terceiros não podem dar ensejo a qualquer obrigação da Administração e muito menos desconstituir direitos assegurados na Constituição, estando sempre ressalvada a via judicial para se questionar os critérios da demarcação de terras indígenas;

O ato impugnado é lesivo ao interesse público por possibilitar á União regatear bens que estão sob seu domínio, com prejuízo ao erário ao prever indenização lastreada em títulos nulos e inexistentes;

O decreto nº 1775/96 possibilita que qualquer esbulhador venha a apossar-se de terras tradicionalmente ocupada pelos índios e a passar a explorá-la como se sua fosse, bastando legitimar-se na posse alheia, usufruindo-a de forma ilegal, enquanto se discute *administrativamente* a excelência de seus títulos e provas para efeito de indenização, em prazos bastante alargados;

A burocracia do atual procedimento não considera o fato de a União estar em mora quanto à sua obrigação constitucional de concluir o processo de demarcação de terras indígenas no prazo de 05 (cinco) anos após a sua vigência e ainda permite a criação de novas lides administrativas, ao possibilitar a manifestação retroativa de terceiros sobre áreas indígenas já concluídas administrativamente, desperdiçando os recursos públicos gastos com as demarcações já realizadas, pois estas podem ser revistas por lhes faltar, tão somente, o registro na SPU/MF;

A lesividade do ato impugnado ou a sua potencialidade lesiva está demonstrada no seu art. 9, parágrafo único, que permite a revisão administrativa de terras indígenas física e legalmente demarcadas para as quais a União Federal dispendeu recursos públicos consideráveis para o efeito de delimitar os perímetros geodésicos das terras reconhecidas oficialmente pelo Estado brasileiro como de ocupação tradicional de povos indígenas.

A primeira observação é que o atualíssimo procedimento de demarcação de terras indígenas, como os outros que lhe antecederam ou os que irão lhe

Acervo ISA

substituir, não cria, não inventa, não constitui nenhum direito a quem quer que seja. Não beneficia os índios e suas comunidades e nem poderia inovar, dispondo sobre direitos que são reconhecidos diretamente pela Constituição Federal, em diversos dispositivos, onde se destaca o art. 231 e seus parágrafos.

Em razão disso, qualquer tentativa de se restringir esses direitos, que a doutrina brasileira consagra como indigenato, é vil, inadequada, inconstitucional e não encontra respaldo na jurisprudência e nem na nossa tradição jurídica na qual, desde João Mendes Júnior, passando por Pontes de Miranda, Vitor Nunes Leal, não há quem, com conhecimento da matéria e honestidade intelectual, sustente a igualdade de tratamento entre os direitos originários dos povos indígenas e o direito de propriedade, ou queira aplicar à posse e a ocupação indígena conceitos do direito civil que lhes são absolutamente impróprios.

A idéia básica do contraditório administrativo é garantir a igualdade entre as partes para que possam produzir os meios de prova com os quais se poderá demonstrar ou não a existência de um direito. Mas como é possível comprovar a posse e a ocupação indígena com títulos dominiais registrados em cartório ?

De fato, não há, no ato impugnado, a contrapartida para os índios que possa compensar a generosa oferta aos interessados na composse ou no usufruto *concorrente*, nesse inusitado processo administrativo, que privilegia uma parte e não oferece à outra a mesma oportunidade, dada a inadequação dos meios de prova postos no § 8 do art. 2º do ato inquinado para se determinar a legitimidade ou não da ocupação tradicional indígena.

O decreto 1775/96 comete um ato falho, revelador de seus verdadeiros propósitos, ao permitir a ampla revisão das áreas indígenas já reconhecidas pelo Estado, identificadas por um grupo técnico de trabalho, declaradas e delimitadas por Portaria do Senhor Ministro da Justiça, demarcadas pela FUNAI, homologadas por decreto presidencial, mas *não registradas em cartório imobiliário* ou na Secretaria do Patrimônio da União.

Aí está o nó da questão. No entendimento do decreto, o ato jurídico perfeito que consolida a demarcação de terras indígenas seria o registro em cartório imobiliário como acontece com todos os títulos de domínio privado. Sem tal registro a propriedade particular fica despida de ato essencial à sua legitimidade e o respectivo título de domínio perde sua eficácia.

Essa inadequada transposição de institutos do direito privado para o procedimento demarcação de terras indígenas parte de um equivocado pressuposto que merece menção e reparo. Imaginaram os mentores do

Acervo ISA

decreto que a demarcação de terras indígenas constitui, em alguma de suas fases, direito de ocupação em favor dos índios.

A jurisprudência e a doutrina há muito consagraram a natureza declaratória do ato de demarcação de terras indígenas, afastando a importância do reconhecimento oficial por parte do Estado para a validade plena dos *direitos originários* dos índios. Vejamos o que consagrados juristas dizem a respeito dessa matéria.

José Afonso da Silva, em artigo denominado *Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios*, publicada na coletânea *Os direitos indígenas e a Constituição*, enfrentou, com concisão e maestria, a questão da tradicionalidade das terras indígenas:

> *A base do conceito acha-se no art. 231, § 1º, fundado em quatro condições, todas necessárias e nenhuma suficiente sozinha, a saber: 1ª) serem por eles habitadas em caráter permanente; 2ª) serem por eles utilizadas para suas atividades produtivas; 3ª) serem imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, 4ª) serem necessárias a sua reprodução física e cultural, tudo segundo seus usos, costumes e tradições, de sorte que não se vai tentar definir o que é habitação permanente, modo de utilização, atividade produtiva, ou qualquer das condições ou termos que as compõem, segundo a visão civilizada, a visão do modo de produção capitalista ou socialista, a visão do bem-estar do nosso gosto, mas segundo o modo de ser deles, da cultura deles.*
>
> *Terras tradicionalmente ocupadas não revela aí uma relação temporal. Se recorremos ao Alvará de 1º de abril de 1680 que reconhecia aos índios as terras onde estão tal qual as terras que ocupavam no sertão, veremos que a expressão ocupadas tradicionalmente não significa ocupação imemorial. Não quer dizer, pois, terras imemorialmente ocupadas, ou seja: terras que eles estariam ocupando desde épocas remotas que já se perderam na memória e, assim, somente estas seriam as terras deles. Não se trata, absolutamente, de posse ou prescrição imemorial, como se a ocupação indígena nesta se legitimasse, e dela se originassem seus direitos sobre as terras, como uma forma de usucapião imemorial, do qual é que emanariam os direitos dos índios sobre as terras por eles ocupadas, porque isso, além do mais, é incompatível com o reconhecimento constitucional dos direitos originários sobre elas.*
>
> *Nem tradicionalmente nem posse permanente são empregados em função de usucapião imemorial em favor dos índios, como eventual título substantivo que prevaleça sobre títulos anteriores. Primeiro, porque não há títulos anteriores a seus direitos originários. Segundo, porque usucapião é modo de aquisição da propriedade e esta não se*

Acervo ISA

imputa aos índios, mas à União a outro título. Terceiro, porque os direitos dos índios sobre suas terras assentam em outra fonte: o indigenato (infra).

O tradicionalmente refere-se não a uma circunstância temporal, mas ao modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras e ao modo tradicional de produção, enfim, ao modo tradicional de como eles se relacionarem com a terra, já que há comunidades mais estáveis, outras menos estáveis, e as que têm espaços mais amplos em que se deslocam etc. Daí dizer-se que tudo se realiza segundo seus usos, costumes e tradições.

Adiante, o eminente constitucionalista trata de definir o que seja posse permanente das terras habitadas pelos índios. Ensina o consagrado autor:

"A posse das terras ocupadas tradicionalmente pelos índios não é simples posse regulada pelo direito civil; não é a posse como simples poder de fato sobre a coisa, para sua guarda e uso, com ou sem ânimo de tê-la como própria. É, em substância, aquela possessio ab origine *que, no início, para os romanos, estava na consciência do antigo povo, e era não a relação material de homem com a coisa, mas um poder, um senhorio. Por isso é que João Mendes Júnior lembrou que a relação do indígena com suas terras não era apenas um* ius possessionis, *mas também um* ius possidendi, *porque ela revela também o direito que têm seus titulares de possuir a coisa, com o caráter de relação jurídica legítima e utilização imediata. Podemos dizer que é uma posse como habitar no sentido visto antes.*

Essa idéia está consagrada na Constituição, quando considera as terras habitadas, segundo os usos, costumes e tradições dos índios. Daí a idéia essencial de permanência, explicitada pela norma constitucional.

Quando a Constituição declara que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam a sua posse permanente, isso não significa um pressuposto do passado como ocupação efetiva, mas, especialmente, uma garantia para o futuro, no sentido de que essas terras inalienáveis e indisponíveis são destinadas, para sempre, ao seu habitat. Se se destinam (destinar significa apontar para o futuro) à posse permanente é porque um direito sobre elas preexiste à posse mesma, e é o direito originário já mencionado.

O reconhecimento do direito dos índios ou comunidades indígenas à posse permanente das terras por eles ocupadas, nos termos do art. 231, § 2º, independe de sua demarcação, e cabe ser assegurada pelo

Acervo ISA

órgão federal competente, atendendo à situação atual e ao consenso histórico." (grifei, *opus cit*, pg. 49/50).

Raimundo Sérgio Barros Leitão, ao discorrer sobre a *natureza jurídica do ato administrativo de reconhecimento de terra indígena*, na referida coletânea assim se manifesta:

(...) o reconhecimento feito pela Constituição de 1988 é no sentido de afirmar que presentes os elementos necessários para definir uma determinada sorte de terra como indígena, o direito à ela por parte da sociedade indígena que a ocupa, existe e se legitima independentemente de qualquer ato constitutivo(...). A demarcação de uma terra indígena, fruto de reconhecimento feito pelo Estado, portanto, é ato meramente declaratório, cujo objetivo é meramente precisar a real extensão da posse para assegurar a plena eficácia do dispositivo constitucional, que impõe ao Estado a obrigação de protegê-la. (grifei, *opus cit, pg. 67).*

O eminente Juiz Fernando da Costa Tourinho Neto, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, também compartilha da mesma opinião acerca da natureza declaratória da demarcação de terras indígenas, ao concluir, no seu ensaio sobre *os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupam e suas conseqüências jurídicas*, que:

As terras indígenas, como magistralmente explicou Vitor Nunes Leal são o habitat dos remanescentes das populações indígenas do país (voto proferido no MS 16443-DF, in RTJ 49/295). Logo, não é o processo de demarcação que vai criar uma posse imemorial, um habitat remanescente. Não. O processo demarcatório vai, tão somente, delimitar essa área, dar os seus limites. (...) a demarcação não dá nem tira direito, apenas evidencia os limites das terras indígenas. (*opus cit*, pg.39 e 41).

Ora, se a demarcação não gera direito novo nem pode alterar os critérios constitucionais que definem os direitos originários dos índios às terras que tradicionalmente ocupam, de onde se extraiu a idéia de que, sem o registro imobiliário, não há ato jurídico perfeito pronto e acabado ? Como pode, então, o decreto impugnado estabelecer como fato gerador do ato jurídico perfeito o registro no cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União, para efeito de possibilitar a revisão de áreas indígenas já oficialmente reconhecidas e demarcadas pela União Federal ?

Na verdade, o tal registro em cartório é a última e a menos importante etapa do procedimento de demarcação de terras indígenas. Ele serve tão

Acervo ISA

somente aos interesses da Administração Federal, pois, através dele, a União Federal leva ao conhecimento de todos os possíveis interessados que detêm a nua-propriedade ou o pleno domínio daquelas terras discriminadas no registro. Apesar da reiteração do óbvio, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União Federal, *ex vi* do art. 20, inciso XI, da Constituição, o registro em cartório pouco aproveita aos índios ou suas comunidades, porquanto não são eles os beneficiários do registro e sim, repita-se, a União Federal, dona e proprietária exclusiva dessa terras.

Daí a absoluta impropriedade da menção ao registro em cartório como condição para o exercício de um inusitado contraditório retroativo de terras indígenas já demarcadas conforme preceitua o art. 9º e seu parágrafo único do decreto nº 1775/96, restando violados os direitos originários dos índios às terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, *caput*) e frontalmente atacado o art. 5º, inciso XXXVI, que estabelece a proteção legal do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

Às razões externadas no referido pronunciamento do Ministério Público, outras podem ser ainda acrescentadas, como se segue.

No § 8º do art. 2º, o discutido Decreto estabelece que "desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os Estados e Municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior".

O § 9º , por sua vez, dispõe que "Nos sessenta dias subseqüentes ao encerramento do prazo de que trata o parágrafo anterior" (publicação, Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação, do resumo do relatório dos trabalhos de identificação e delimitação, elaborado pelo grupo técnico), o órgão federal de assistência ao índio encaminhará o respectivo procedimento ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas".

Em seguida, o § 10 do mesmo artigo estabelece que "em até trinta dias após o recebimento do procedimento, o Ministro de Estado da Justiça

Acervo ISA

decidirá: I. declarando, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinando a sua demarcação; II. prescrevendo todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de noventa dias; III. desaprovando a identificação, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no § 1° do art. 231 da Constituição Federal".

Entretanto, como bem assinala a Representação, "a análise conjunta dos dispositivos constitucionais relativos aos direitos territoriais dos índios mostra que a prova da ocupação tradicional de uma terra por determinada comunidade ou várias comunidades indígenas é o que tem relevância jurídico-constitucional. Sendo, em conseqüência completamente irrelevante - no que concerne à demarcação - saber se em determinado espaço territorial tradicionalmente ocupado por índios existem não índios ou pretensão de terceiros". Isso decorre de expressa disposição constitucional (o § 6° do art. 231 da C.F.), onde se proclama que "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, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé".

Certa está, portanto, a Representação, ao afirmar que "para efeitos da explicitação dos limites da terra tradicionalmente ocupada por índios, o texto constitucional não permite que se considerem outros elementos, que não sejam a comprovação da ocupação tradicional da terra por índios".

O art. 9° do Decreto n° 1775/96 prevê, ainda, que "nas demarcações em curso, cujo decreto homologatório não tenha sido objeto de registro em cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda, os interessados poderão manifestar-se, nos termos do § 8° do art. 2°, no prazo de noventa dias, contados da data da publicação deste Decreto".

Desta forma, além de criar um direito público subjetivo processual - e a correspondente obrigação jurídica da administração pública, de admitir o exercício de tal direito no curso do procedimento demarcatório -, bem como um contencioso administrativo sem fonte legislativa adequada - posto que sem observância do princípio da reserva legal -, o questionado art. 9° instituir a

Acervo ISA

aplicação retroativa de tal contencioso, que os §§ 8° e 9° do art. 2° do mesmo Decreto também inconstitucionalmente estabeleceu.

Ocorre que o ato administrativo para a demarcação torna-se perfeito com a Portaria do Ministro da Justiça que declara os limites da terra indígena e determina sua demarcação, não sendo possível, sem afronta ao texto constitucional, prever sua revisão, como direito de quem quer que seja e obrigação do Poder Público.

Vem, a propósito, a lição de Hely Lopes Meirelles:

> "A eficácia é a idoneidade que se reconhece ao ato administrativo para produzir seus efeitos específicos. Pressupõe, portanto, a realização de todas as fases e operações necessárias à formação do ato final, segundo o Direito Positivo vigente" e "A exequibilidade ou operatividade é a possibilidade presente no ato administrativo de ser posto imediatamente em execução. Tal atributo... é característico dos atos concluídos e perfeitos..."

Considerando-se esse respeitável magistério e analisando-se os termos da regulamentação em vigor sobre o procedimento administrativo para a demarcação de terras indígenas, pode-se verificar que o ato de demarcação torna-se eficaz e exeqüível com a Portaria do Ministro da Justiça.

Como acertadamente se afirma na Representação, "tendo em vista que o procedimento administrativo é inteiramente praticado pela Fundação Nacional do Índio - Funai e o ato administrativo que declara os limites e determina a demarcação administrativa é da competência do Ministro de Estado da Justiça, a demarcação das terras indígenas classifica-se como ato administrativo complexo, já que resulta da manifestação da vontade de dois órgãos da administração pública" (v. fls. 8).

Para a execução da determinação ministerial, não é exigível qualquer requisito complementar - nem mesmo a homologação da demarcação administrativa pelo Presidente da República.

Acervo ISA

Destaca-se, nesse ponto, a Representação, assinalando que "a partir da publicação da Portaria do Ministro da Justiça, o órgão indigenista federal deve adotar as providências legais para a contratação, através de procedimento licitatório, dos serviços para a demarcação administrativa, colocando-se os marcos oficiais indicadores dos limites da terra indígena, até então delimitada".

Por outro lado, em face do disposto no § 1° do art. 19 da Lei n° 6001/73, é indiscutível que a homologação da demarcação administrativa das terras indígenas é perfeita e acabada antes que se proceda ao registro imobiliário pertinente - pois é com base no decreto de homologação que a União registra o imóvel no seu Serviço de Patrimônio e no Cartório de Registro imobiliário da comarca onde a terra indígena se localiza.

Resulta, portanto, da natureza da regulamentação dos atos administrativos necessários à demarcação das terras indígenas, que a Portaria do Ministro da Justiça que declara os limites e determina a demarcação é ato que torna juridicamente perfeita e acabada a demarcação administrativa. Dessarte, a sua revisão e desconstituição, inserida no art. 9° e seu parágrafo único, do Decreto n° 1775/96, prejudica atos jurídicos perfeitos, cujos efeitos já se incorporaram, inclusive como direitos adquiridos, a situações jurídicas em que aparecem como titulares o Poder Público e as comunidades indígenas. Configura-se, pois, no particular, manifesta afronta ao inciso XXXVI do art. 5° da Constituição Federal.

Em face da contrariedade ao Texto Constitucional, revelada nos aspectos do malsinado Decreto n° 1775/96 acima suscitados, impõe-se o exame do cabimento de ação direta de inconstitucionalidade, instrumento e garantia da Lei Maior.

O objeto desse exame deve recair sobre os §§ 8°, 9° e 10° do art. 2°, bem como sobre o art. 9° do questionado Decreto.

A Representação destaca, quanto ao ponto, a orientação do Supremo Tribunal Federal, no tocante ao controle dos atos normativos de natureza regulamentar; e lembra, a propósito:

> -" Apreciando Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Assembléia Legislativa do Estado de Roraima (ADIn n° 710-6/RR)e

Acervo ISA

posteriormente também proposta pelo Governo do Estado do Pará (ADIn nº 977-0/PA), ambas contra o revogado Decreto nº 22/91, por unanimidade de votos, o Supremo Tribunal Federal não conheceu das ações, sob o seguinte fundamento sintetizado na ementa da lavra do Relator, Exmo Sr. Ministro Marco Aurélio:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. A ação direta de inconstitucionalidade é meio impróprio ao ataque de atos meramente administrativos. Isto ocorre quando se impugna decreto do Chefe do Poder Executivo com o qual se disciplina a demarcação de terras indígenas e se traçam parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida. Possível extravasamento resolve-se no âmbito da ilegalidade."

Afigura-se adequada, porém, a ponderação de que o § 8º do art. 2º do Decreto nº 1775/96 não traduz apenas uma "norma regulamentar disciplinadora de parâmetros para a atividade administrativa". É que esse dispositivo, ao criar direito subjetivo para Estados, Municípios e outros "interessados" - bem como a correspondente obrigação do Poder Público -, sem o indispensável fundamento legal, feriu o princípio inscrito no inciso II do art. 5º da Constituição Federal.

É verdade que o fundamento legal da competência do Presidente da República para estabelecer por decreto o processo de demarcação administrativa das terras indígenas reside no art. 19 da Lei nº 6.001, de 19.12.1973.

No entanto, não podem deixar de ser observados os limites fixados ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 84, IV, da Lei Maior, que lhe confere a atribuição de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis.

Esse dispositivo, por sua vez, não pode ser entendido em detrimento de outros preceitos constitucionais inafastáveis, a saber: o art. 2º, que consagra a independência e a harmonia dos Poderes da União; o art. 5º, inciso II, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"; o art. 5º, XXXVI, que protege o direito adquirido e o ato jurídico perfeito; e o art. 48, XI, que fixa a competência do Congresso Nacional para dispor sobre as atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

Acervo ISA

Todos esses preceitos resultaram, à primeira vista, violados pelos discutidos dispositivos do Decreto nº 1775/96.

Trata-se, efetivamente, de hipótese de "manifesta ausência de fundamento legal para expedição do ato" a ser submetido ao controle da Excelsa Corte, em face, não só do princípio da reserva legal (art. 5º, II, da C.F.), mas também de outros preceitos constitucionais de igual importância, destacando-se o art. 84, IV, da Lei Maior, bem como dos que dizem respeito à separação e à harmonia dos Poderes (art. 2º) e à competência do Congresso Nacional (v. arts. 48, VI, e 49, V e XI).

Mas não é só. Os dispositivos questionados - embora inseridos em decreto que deveria limitar-se a "traçar parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida na demarcação de terras indígenas" -, criaram direitos e obrigações, instituiram contencioso administrativo, previram a desconstituição de atos jurídicos perfeitos e de direitos adquiridos, além de disporem sobre atribuições de Ministério e de órgãos públicos, tudo isso em manifesta afronta aos princípios e normas constitucionais acima lembrados. Não se cogita, pois, de vícios limitados ao âmbito da mera ilegalidade e sim, de ofensas graves à ordem constitucional, pelo que não podem ficar imunes e alheios ao alcance do salutar e indispensável exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, de sua mais relevante função: a de Guardião da Lei Maior e de suas próprias competências.

Merece lembrança ainda, a propósito: o art. 49, incisos V e XI, que estabelecem a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, bem como a de "zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes".

Conclusões

De todo o exposto, pode-se concluir, quanto ao Decreto nº 1775/96, pela inconstitucionalidade de seus arts. 2º (§§ 8º, 9º e 10º) e 9º.

Quanto à conduta do Ministro de Estado da Justiça, acima registrada, verifica-se que a mesma se mostra merecedora da devida apuração, sob os aspectos aqui assinalados.

Acervo ISA

Em face de tais conclusões,

SOLICITO:

a) ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República:

a.1.) que encaminhe ofício à Sua Excelência, o Presidente da República, com cópia da presente comunicação:

a.1.1.) recomendando a declaração da nulidade ou a revogação dos dispositivos do Decreto nº 1775/96 cuja inconstitucionalidade foi acima apontada;

a.1.2.) requisitando a instauração do procedimento administrativo previsto no art. 22 da Lei nº 8.429, de 02.06.1992, para a apuração da improbidade administrativa imputada na Representação ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça.

Caso não venha a ser atendida a recomendação ao Chefe do Poder Executivo (indicada no item a.1.1., acima):

a.2.) que solicite ao Congresso Nacional que suste - com base no art. 49, V, da C.F. - os dispositivos do Decreto nº 1775/96 acima indicados, que traduzem exorbitância do poder regulamentar do Presidente da República;

a.3..) que proponha, perante o Supremo Tribunal Federal, ação direta de inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos do Decreto nº 1775/96, requerendo a sustação liminar de seus efeitos.

DETERMINO, por fim:

a) o encaminhamento de cópia deste processo:

a.1.) ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, para os fins acima indicados;

a.2.) ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para as providências de sua alçada;

a.3.) à 6a. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, para as providências que lhe cabem, na defesa dos direitos e interesses das populações indígenas;

b) a comunicação, à entidade autora da Representação de fls. 01/19, do teor deste pronunciamento;

c) o encaminhamento deste processo à PRDC/DF, para as providências cabíveis, no âmbito de suas atribuições administrativas e/ou judiciais, em face dos atos e condutas ilícitas nele noticiados.

Brasília (DF), 15 de março de 1996

ALVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA
PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO