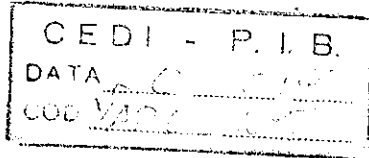




PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 145, DE 1991
(apenso: Projeto de Decreto Legislativo Nº 170, de 1992)



Susta a eficácia da Portaria nº 580, de 15 de novembro de 1991, do Ministro de Estado da Justiça, que declara como posse permanente do grupo indígena Yanomami a área que especifica.

AUTOR: Deputado FRANCISCO RODRIGUES

RELATOR: Deputado SIDNEY DE MIGUEL

I - RELATÓRIO

Nos termos da competência prevista no art. 32, inciso IV, alínea "f", do Regimento Interno, vem-nos a apreciação a proposição apresentada pela qual - conforme alegado na respectiva Justificação - pretende o Deputado Francisco Rodrigues sustar a eficácia da Portaria nº 580, 1991, que declara os limites da terra indígena Yanomami, em nome de razões de segurança nacional e para que se façam novos estudos.

Apensou-se o Projeto de Decreto Legislativo nº 170, de 1992, do Deputado Jair Bolsonaro, que visa a revogar a Portaria nº 580, de 15 de novembro de 1991, do Ministro de Estado da Justiça. São, portanto, proposições que tratam da mesma matéria e possuem o mesmo objetivo. O projeto apensado sofreu tramitação invertida e já foi apreciado no âmbito da Comissão de Defesa Nacional, onde se aprovou o parecer favorável do Deputado Abelardo Lupion.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os decretos legislativos - reza o art. 109, II, do Regimento Interno destinam-se a regular matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional. Nesta, inclui-se o que prevê o inciso V do art. 49 da Constituição Federal:

Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Seria possível iniciar discutindo se a Portaria cuja eficácia a proposição quer sustar pode ser considerada «ato normativo» propriamente dito, pois dado que as terras indígenas são reconhecidas em sede constitucional parece mais adequado entender as portarias declaratórias de seus limites como espécie de ato enunciativo, na classificação de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 16ª ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1991, pág. 169 e segs.).



COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS

Seja como for, porém, a Constituição exige que o ato cujos efeitos se quer sustar tenha exorbitado do poder regulamentar do Poder Executivo ou dos limites de delegação legislativa. Os ilustres autores não demonstraram que a Portaria nº 580 exorbitou do poder regulamentar ou dos limites de delegação administrativa, e nem conseguiriam fazê-lo.

O poder regulamentar, no caso em exame, está legitimado pela norma do § 9º art. 2º do Decreto nº 22, de 4 de fevereiro de 1991. Este Decreto, por sua vez, foi editado em estrita obediência à norma do caput do art. 1º da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Houve, portanto, uma delegação ao Executivo para que este editasse as normas relativas ao procedimento para a demarcação das terras indígenas. No exercício deste poder delegado em lei ordinária, o Executivo editou o respectivo decreto, e neste previu a portaria declaratória de limites. Não existe, portanto, nenhuma exorbitância na Portaria nº 580 que autorize a iniciativa sustatória por parte do Legislativo. Insistir nisto constitui atentado contra a independência dos Poderes da República, princípio consagrado no art. 2º da Lei Maior.

Cabem, neste passo, observações ao parecer adotado pela Comissão de Defesa Nacional.

Entendeu-se lá que a disposição do § 2º do art. 2º da Constituição Federal, verbis,

A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

se aplica também ao que dispõe o art. 231 e seus parágrafos, da Carta, que tratam dos direitos dos índios sobre suas terras. E em sendo assim, entendeu-se igualmente que se aplicam às frações de terras indígenas eventualmente localizadas na faixa de fronteira as disposições relativas à competência do Conselho de Defesa Nacional elencadas no art. 91 da Constituição.

Parece que houve claro equívoco na interpretação das normas constitucionais, notadamente ao se esquecer que a Constituição só remete à lei ordinária aquilo que ela mesma não regulamenta - pois se do contrário se tratasse, seria forçoso aceitar que a norma constitucional estaria subordinada à lei menor. O melhor exemplo é o do preceito do inciso XXXVI do art. 5º da Carta:

A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Esgrímindo com o princípio acima transcrito, há que pretenda eximir-se de restrições impostas ou permitidas pela própria Constituição. Ora, é demasiadamente repetido que não existe direito adquirido contra a Constituição, eis que o mandamento do inciso XXXVI do art. 5º da Carta se endereça à legislação infraconstitucional.

Também assim a norma do § 2º do art. 2º. Se há caso - e

veremos que há - em que a ocupação na faixa de fronteira já esteja regulamentada pela mesma Constituição, resulta que este caso não se submete à posterior regulamentação ordinária.

Ora, ao tratar dos direitos territoriais dos índios, a Constituição utilizou expressões diretas e explícitas, às vezes mesmo repetidas, e quando decidiu opor ressalva o fez de forma igualmente expressa. Vejamos.

Os §§ 2º, 4º e 6º, nesta ordem, do art. 231 rezam:

As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

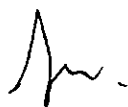
As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

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.

Tratam-se de disposições absolutamente claras. Veja-se o cuidado que houve em nunca arrolar os minerais entre os recursos naturais cujo usufruto é garantido aos índios, porque a própria Constituição, no § 3º do mesmo art. 231, os excetuou daquela cláusula. Se, portanto, a Constituição tivesse querido excetuar das garantias territoriais que reconheceu aos índios as terras localizadas na faixa de fronteira o teria feito, expressamente. Mas não.

As únicas ressalvas à nulidade com que fulmina todo ato incidente sobre as terras indígenas ou os recursos naturais nelas existentes foram remetidas a **lei complementar**, não à mera regulamentação ordinária. Se esta lei complementar, ainda inexistente, decidir abrigar cautelas especiais relativas às regiões localizadas em faixa de fronteira, poderá fazê-lo. Mas por ora, pendente de regulamentação, a exceção não opera.

A aparente contradição entre o mencionado § 2º do art. 20 e as disposições do art. 231 e seus parágrafos, da Constituição resolve-se tranquilamente pelo critério da especialidade (cf. Maria Helena Diniz, Conflito de Normas : São Paulo : Saraiva, 1987, pág. 43/44), segundo o qual o preceito mais genérico cede diante do mais específico. É patente a especialidade do art. 231 e seus parágrafos diante do § 2º do art. 20.



Cai por terra, assim, o argumento que é a mola-mestra de ambas as proposições sob exame. Ambos os autores sustentam, equivocadamente como se viu, que a declaração dos limites da terra Yanomami violou o 2º do art. 20 e, por decorrência, desatendeu à competência prevista no art. 91, ambos da Constituição. Ocorre que nem o § 2º do art. 20 nem o art. 91 aplicam-se às terras indígenas.

Assim solucionada a aparente antinomia, reafirma-se a legalidade do procedimento do Executivo, através dos órgãos competentes, quanto à demarcação administrativa da terra indígena Yanomami. Não configurada a exorbitação do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa contida no art. 19, in fine da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 fulminam-se de inconstitucionalidade ambas as proposições.

No mérito os projetos tampouco merecem prosperar, o que aliás a economia de termos das suas Justificações parece prever.

Não vem ao caso historiar o caso da terra dos índios Yanomami, senão para recordar que os estudos realizados pela Fundação Nacional do Índio foram suficientes para convencer o então Juiz Federal da 7ª vara do Distrito Federal que em 1989 determinou a interdição da mesma área que a portaria especificou. De certo modo, a Portaria nº 580 1991 cumpriu, ainda que tardiamente, a decisão judicial.


A mera alegação da necessidade de novos estudos, como se ao longo dos anos não tenham havido estudos suficientes, não basta para legitimar as iniciativas legislativas sob apreciação.

Acena-se, igualmente, com genéricas razões de segurança nacional.

Nas várias vezes que compareceu à Casa, ainda na qualidade de Ministro que assinara a Portaria, o Senador Jarbas Passarinho deixou sempre sem argumentos os que o questionavam sobre a propriedade e correção daquele ato. Enfatize-se neste passo que o ex-Ministro e Senador Jarbas Passarinho, por seu próprio currículo de homem público e militar da reserva, terá tido em altíssima conta todas e quaisquer preocupações atinentes à segurança nacional quanto se determinou, segundo lhe impunham as normas legais, a promulgar a Portaria nº 580 ora sob ataque.

É realmente difícil crer que o cumprimento de dispositivos constitucionais garantidores dos direitos indígenas possa ser visto como lesivo à segurança nacional. Isto foi imposto ao País durante o regime militar, quando as garantias constitucionais eram suspensas em nome destes mesmos genéricos argumentos vinculados à segurança nacional. A segurança nacional não é razão superior à Constituição, mas ao contrário: é razão que se justifica e se identifica exatamente a partir da Constituição. E não existe maior responsabilidade de segurança nacional que o cumprimento rigoroso dos preceitos constitucionais, principalmente os relativos aos direitos fundamentais que incluem os direitos indígenas.

Chegou a hora de resgatar para o conceito de segurança nacional o significado único que pode e deve ter no Estado de Direito, que é o de segurança dos nacionais. Jamais poderá a segurança nacional ser pretexto levianamente brandido para determinar ou justificar o extermínio de uma parcela dos nacionais brasileiros - no caso, os índios Yanomami. A História é farta de exemplos que é defeso ignorar, sobre as





consequências funestas que sempre teve, para os índios, a redução de suas terras tradicionais. Ensaíam as vivandeiras dos quartéis, mercê do uso oportunístico do conceito, uma aliança espúria com setores obscurantistas para quem ainda subsiste uma meta-ração e uma meta-constituição que tudo permite e de tudo faz tábula rasa. Isto passou. O País que aspira à verdadeira modernidade saberá conviver com a diversidade étnica em suas fronteiras, garantida e homenageada pela Constituição que marcou, de fato e de direito, a colocação da lápide derradeira no túmulo do autoritarismo.

Encerrando a apreciação sobre o mérito, pode-se ainda acrescentar que a iniciativa de que tratam os Projetos de Decreto Legislativo em exame está prejudicada, porque a Portaria nº 580 foi já sucedida pelo Decreto Presidencial sem número, de 25 de maio de 1992, publicado no Diário Oficial da União, de 26 de maio deste ano, que homologa a demarcação da terra indígena Yanomami e é ato hierarquicamente superior à Portaria atacada.

Assim, considerando que os Projetos de Decreto Legislativo em exame perderam a oportunidade, nos termos do inciso I do art. 164, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, votamos pela prejudicialidade dos mesmos.

Sala da Comissão, em 18 de agosto de 1993.

Deputado SYDNEY DE MIGUEL
Relator