

VOTO EM SEPARADO

Apresentado perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 717, de 2024, do Senador Esperidião Amin e outros, *que susta o art. 2º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências, o Decreto nº 12.289, de 4 de dezembro de 2024, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Toldo Imbu, localizada no Município de Abelardo Luz, Estado de Santa Catarina, e o Decreto nº 12.290, de 4 de dezembro de 2024, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Morro dos Cavalos, localizada no Município de Palhoça, Estado de Santa Catarina.*

Relator: Senador **SERGIO MORO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 717, de 2024, cujo primeiro signatário é o Senador Esperidião Amin. A referida proposição almeja sustar o art. 2º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, *que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências*; o Decreto nº 12.289, de 4 de dezembro de 2024, *que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Toldo Imbu, localizada no Município de Abelardo Luz, Estado de Santa Catarina*; e o Decreto nº 12.290, de 4 de dezembro de 2024, *que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Morro dos Cavalos, localizada no Município de Palhoça, Estado de Santa Catarina.*

Conforme destacado na justificação da matéria, a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, conferiu novos contornos ao processo de demarcação, impondo maior transparência e participação social, bem como



exigindo a adequação dos procedimentos em curso aos seus preceitos, sob pena de nulidade.

Nesse contexto, os signatários do PDL afirmam que os processos de demarcação referidos foram conduzidos à margem da legislação vigente, sendo fundamentados em norma infralegal incompatível com a nova disciplina legal.

O Senador Alessandro Vieira, relator da proposição nesta CCJ, apresentou relatório em que conclui pela constitucionalidade apenas da sustação do art. 2º do Decreto nº 1.775, de 1996, considerando inconstitucional a tentativa de sustar os decretos de homologação, por se tratarem de atos administrativos concretos. Com base nesse entendimento, sugeriu emenda modificativa.

Em que pese o exame conduzido pelo Relator, divergimos de sua interpretação quanto à inconstitucionalidade parcial do PDL. Consequentemente, nos termos do art. 132, § 6º, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), submetemos a este Colegiado o presente voto em separado.

II – ANÁLISE

Excluir os decretos de homologação do alcance da sustação congressional, como demonstraremos a seguir, configura entendimento excessivamente restritivo e formalista.

Não resta dúvidas que os decretos de homologação nº 12.289 e 12.290, de 2024, **foram editados com base em procedimento já incompatível com a lei**. São, portanto, atos dependentes de um regulamento ilegal, e que também exorbitam dos limites fixados pelo Legislativo.

Contudo, não se limitam a isso: **são atos de impacto estrutural**, que transformam o regime jurídico de propriedades centenárias, criam instabilidade fundiária, acirram tensões sociais e ignoram o direito à segurança jurídica de comunidades que há décadas ocupam pacificamente esses territórios.

Embora revistam-se de aspecto concreto, seus efeitos são normativos transindividuais, com **impacto direto sobre direitos**



fundamentais, políticas públicas e sobre a eficácia da legislação que esta Casa aprova.

Nesse sentido, destacamos **decisão do Min. André Mendonça**, no bojo do Recurso Extraordinário (RE) nº 971.228/SC, que reforça as implicações dos referidos decretos para a **segurança jurídica** das comunidades envolvidas, **inclusive dos próprios indígenas**.

O foco do RE consiste na suspensão do processo administrativo que culminou no Decreto nº 12.289, de 2024, bem como na homologação promovida pela Funai, até o julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.031, cujo objeto é a *definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional*. Referida decisão monocrática tem como fundamento a determinação, pelo Min. Edson Fachin, *de suspensão nacional dos processos judiciais, notadamente ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas*, até o julgamento final do RE nº 1.017.365, processo-piloto do Tema nº 1.031, de sua relatoria.

Nessa quadra, o Ministro decidiu que, muito embora a suspensão nacional dos processos deva ser cumprida sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas, ***a medida visa proteger a segurança jurídica, evitando consolidar decisões judiciais que, após eventual definição em sentido diverso pelo Plenário da Corte, se revelem irreversíveis ou de difícil reversão.***

Nesse contexto, cumpre-nos ressaltar que não se discute aqui apenas um tema sensível como a demarcação de terras. O que está em jogo é se o Congresso Nacional — enquanto Poder autônomo e responsável por legislar — pode ou não exercer controle efetivo sobre atos do Executivo que, embora revestidos de forma administrativa, produzem efeitos normativos relevantes e afrontam a legislação em vigor. **Trata-se, em essência, de um debate sobre a natureza e os limites de funções constitucionais do Poder Legislativo.**

O inciso V do art. 49 da Constituição Federal nos atribui a competência exclusiva para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Ocorre que **uma interpretação literal, que limite esse dispositivo apenas a atos abstratos e gerais, é incapaz de responder à expansão do poder normativo do Executivo**, que, no caso, edita



atos com efeitos concretos e imediatos sobre direitos fundamentais e políticas públicas — muitas vezes desafiando as funções típicas desta Casa.

É justamente por isso que a Constituição, no inciso XI do mesmo art. 49, estabelece que cabe ao Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes. Essa não é uma atribuição genérica: é um comando específico. **Não basta que o Congresso legisle — ele deve garantir que sua legislação não seja esvaziada, reinterpretada ou atropelada por atos administrativos com roupagem concreta, mas conteúdo materialmente normativo.**

Por isso, afirmamos que **o controle do Congresso, insculpido nos incisos V e XI do art. 49 da Lei Maior não pode estar restrito à forma do ato, mas sim ao seu conteúdo, à sua função e aos seus efeitos jurídicos e sociais.** Um ato concreto, como um decreto de homologação, pode produzir efeitos normativos profundos, alterando o regime jurídico de propriedade, impactando a organização fundiária, e afetando a vida de comunidades inteiras — sem que isso tenha passado pelo crivo democrático da representação legislativa. Essa expansão da normatividade administrativa exige, necessariamente, uma interpretação não restritiva do papel do Parlamento no exercício do controle político.

Como consequência, **a tese segundo a qual o controle caberia apenas ao Poder Judiciário compromete frontalmente o papel fiscalizador desta Casa.** Confiar exclusivamente ao Judiciário a tarefa de reverter atos do Executivo que afrontam a lei significa renunciar a um mecanismo constitucional próprio de controle político — o decreto legislativo de sustação.

Além disso, **a aprovação do PDL nº 717, de 2024, é também respaldada por precedentes.**

Em primeiro lugar, gostaria de recordar o **Decreto Legislativo nº 293, de 10 de dezembro de 2015**, que susta os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, originado do Projeto de Decreto Legislativo da Câmara (PDC) nº 238, de 2015.

A portaria em questão, ao suspender, por até 120 dias — prorrogáveis por igual período — o período de defeso estabelecido em atos normativos prévios, suspendeu, de forma direta, o pagamento do seguro-defeso a um conjunto pré-determinado de pescadores artesanais. **A medida atingia,**



de forma imediata e concreta, um grupo específico de cidadãos e, sob uma leitura estritamente formal, poderia ser classificada como ato administrativo de efeitos concretos. No entanto, a sua sustação foi aprovada pelo Congresso com base em sua eficácia material e seu impacto estrutural sobre uma política pública instituída em lei.

O precedente é eloquente: o Congresso Nacional reconheceu que a forma do ato não pode prevalecer sobre seus efeitos. Ainda que a portaria tivesse caráter executivo e concreto, seu conteúdo impactava diretamente direitos previstos em lei e suspendia, de forma ampla, o acesso a um benefício social garantido por norma legal — exatamente o que caracteriza a exorbitância do poder regulamentar e justifica o uso do decreto legislativo como instrumento de contenção.

É, portanto, um exemplo claro de que **atos administrativos de efeitos concretos podem — e devem — ser objeto de controle político quando implicam suspensão, esvaziamento ou desfiguração de direitos instituídos em lei.** O Congresso não se omitiu diante da materialidade do impacto da portaria e exerceu, com firmeza, sua competência constitucional de zelar pela eficácia das normas que aprova.

Assim também deve ser no caso dos decretos de homologação que ora se pretende sustar. Eles não são meros atos de gestão ou registros protocolares: são atos administrativos com efeitos jurídicos transformadores, que derivam de um procedimento incompatível com a nova legislação e que, ao desrespeitar os limites fixados por lei, colocam em risco a segurança jurídica e desafiam o princípio representativo.

Da mesma forma, podemos citar outro caso igualmente ilustrativo: o **PDL nº 206, de 2023**, de autoria do Senador Carlos Portinho, aprovado por esta Casa com o objetivo de sustar o Decreto nº 11.515, de 2023, que havia revogado o Decreto nº 9.731, de 2019 — norma que dispensava a exigência de visto para turistas da Austrália, Canadá, Estados Unidos e Japão.

Esse caso reforça um ponto central de nossa argumentação: a linha que separa o ato normativo do ato concreto não pode ser traçada apenas com régua formal. **O que importa, para fins de controle político e sustação, é o efeito jurídico e social do ato, e o grau de ingerência que ele exerce sobre normas, políticas públicas ou direitos legalmente assegurados.**



Em suma, o **controle por decreto legislativo é um instrumento legítimo de freios e contrapesos**, uma reação política e constitucional à tentativa do Executivo de reconfigurar o ordenamento jurídico por meios infralegais. **Ele existe para garantir que esta Casa não seja meramente consultada, mas ouvida — e respeitada — no processo normativo.**

Agregue-se que o Congresso, se não zelar pelo respeito às leis por ele mesmo aprovadas e admitir que o Poder Executivo possa violá-las impunemente e confiante na sucessiva omissão do próprio Legislativo quanto ao exercício das competências que são conferidas pelo art. 49, V e XI, da Constituição Federal, **perderá ele mesmo progressivamente sua autoridade e credibilidade, abrindo espaço para que outros poderes o substituam em definitivo. Com o tempo, se tornará uma mera casa consultiva, um enfeite decorativo em um regime que nada terá de democrático.**

É o que ocorre em relação à Lei nº 14.701/2023, do Marco Temporal, que, embora aprovada por ampla maioria de votos, inclusive com derrubada de veto presidencial, tem sido ignorada pelo Executivo e pelo Judiciário, como evidenciam os decretos demarcatórios ilegais. Não cabe diante da afronta ao Poder Legislativo a resignação, mas, sim, o exercício das competências constitucionais de sustação dos decretos executivos para o restabelecimento da legalidade e dos direitos individuais violados.

Portanto, o PDL nº 717, de 2024, é uma resposta necessária e juridicamente sólida ao abuso normativo. Sustamos, com ele, não apenas atos específicos, mas a lógica de subordinação do Legislativo a uma vontade executiva que se pretende imune ao controle.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade do PDL nº 717, de 2024, e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

