



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER Nº , DE 2025

Da 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 **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste colegiado o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 717, de 2024, de autoria 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.*

O projeto é composto de dois artigos.

O art. 1º do projeto susta o art. 2º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, bem como a integralidade do Decreto nº 12.289 e do Decreto nº 12.290, ambos de 4 de dezembro de 2024.

O art. 2º da proposição estabelece que o decreto legislativo, caso aprovado, entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do PDL, seus autores asseveram que a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n.ºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973*, deu novos contornos ao procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, com os quais colide o Decreto nº 1.775, de 1996, que dispõe sobre o processo administrativo de demarcação.

Nesse diapasão, ainda segundo os autores da proposição, devem ser sustados os dois decretos que homologam as terras indígenas em questão, uma vez que guardam relação de dependência com o regulamento de 1996, que lhes serviu de fundamento.

A proposição foi despachada a este colegiado para emissão de parecer. Não foram apresentadas emendas pelos membros da Comissão.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I e inciso II, alínea *m*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, bem como emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, em especial sobre os bens de domínio desse ente, como é o caso das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (art. 20, inciso XI, da Constituição).

Não há dúvidas de que, independentemente de eventuais debates sobre o seu mérito, a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023 – que regulamenta o disposto no art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o

reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas – é vigente, válida e eficaz, sendo dotada de presunção de constitucionalidade. Por isso, os atos e processos administrativos devem ser compatíveis com essa Lei, observando as suas determinações, sob pena de serem considerados ilegais e, portanto, inválidos.

A despeito disso, como demonstraremos a seguir, o PDL encontra óbices de ordem constitucional.

O inciso V do art. 49 da Constituição Federal estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar os *atos normativos* do Poder Executivo que exorbitem do *poder regulamentar*.

O poder regulamentar é aquele destinado à produção de normas jurídicas que sirvam para especificar, detalhar e pormenorizar o conteúdo da lei, ou, na dicção do art. 84, IV, da Lei Maior, para garantir a sua “fiel execução”. Não se admite, portanto, que atos individuais e concretos sejam resultado do exercício de poder regulamentar.

Ato normativo, por sua vez, é aquele dotado de generalidade e abstração, isto é, que regula indistintamente as situações e pessoas a ele submetidas. A própria literalidade do texto constitucional, portanto, impede que se promova a sustação de atos concretos e individuais.

Conforme a explicação de Ivan Furlan Falconi, “*sob um viés material, a definição de ato normativo como ato jurídico não difere daquela conferida às leis em geral [...]. Essa qualidade é definida materialmente quando estão presentes no conteúdo do ato as características de abstração, generalidade, impessoalidade e imperatividade*”¹.

Na sequência, o autor adverte que “*o texto constitucional não autoriza ao Legislativo proceder à sustação de atos que não se revistam desse caráter normativo. Tentativas nesse sentido excederiam a hipótese*

¹ FALCONI, Ivan F. *Uma “Ameaça Crível”? O Controle Congressional Sobre a Atividade Normativa da Administração Pública por meio do Decreto Legislativo*. Dissertação de Mestrado Profissional em Direito. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), 2023, p. 59.

constitucional e iriam além da competência deferida ao Parlamento, eivando o decreto legislativo promulgado do vício de inconstitucionalidade”².

No mesmo sentido, é a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que assim disserta sobre o inciso V do art. 49 da Constituição:

Sustar quer dizer suspender. O preceito em exame confere ao Congresso Nacional competência para, por meio de decreto legislativo, suspender a eficácia de atos normativos do Poder Executivo. Dos atos normativos gerais, editados ou como regulamento ou em decorrência de violação dos limites de delegação legislativa.

[...] Ato este que há de ser normativo, ou seja, que estabeleça normas gerais, suscetíveis de aplicação a uma generalidade de casos. Ato individual, portanto, não pode ser sustado pelo Congresso Nacional.

.....

De qualquer modo, esse controle não vai além da sustação da eficácia do ato, ficando a declaração de sua nulidade em mãos do Poder Judiciário. É este o único que tem a competência para a apreciação no mérito da inconstitucionalidade, cabendo nesse caso a última palavra ao Supremo Tribunal Federal.³

Nessa mesma senda, o Supremo Tribunal Federal, na Questão de Ordem na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC-QO) nº 1.937⁴, não julgou a constitucionalidade de decreto legislativo sustatório por considerá-lo um ato que escapa ao controle de constitucionalidade em abstrato, mas o voto condutor foi incisivo quanto à impossibilidade da sustação de ato administrativo concreto, ou seja, o não cabimento da sustação congressional do ato administrativo.

A esse respeito, observe-se que os Decretos nºs 12.289 e 12.290, de 2024, ao homologarem os procedimentos administrativos de demarcação de duas terras indígenas específicas e determinadas, não são atos normativos gerais e abstratos, tampouco foram editados pelo Presidente da República no exercício do poder regulamentar. Tais atos são individuais e concretos e foram praticados no exercício da competência administrativa conferida pela

² Idem, Ibidem, p. 62.

³ FERREIRA FILHO, Manoel G. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992, Vol. 2.

⁴ Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 20/6/2007.

Constituição para a demarcação das terras indígenas, função essa que é típica do Poder Executivo.

Além disso, sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Poder Legislativo não tem competência para sustar atos do Poder Executivo pelo simples fato de estarem em desacordo com a lei⁵. No entendimento da Suprema Corte, não há previsão constitucional que possibilite ao Legislativo sustar atos do Executivo que julgue contrários à legalidade. Entendeu-se, portanto, que há diferença entre exorbitância do poder regulamentar, que legitima a utilização do decreto legislativo de sustação, e ilegalidade, que desafia exclusivamente o controle judicial do ato.

De fato, a sustação de ato normativo do Executivo é um instrumento específico de que dispõe o Congresso Nacional para zelar pela preservação de sua competência legislativa⁶. A exorbitância do poder regulamentar é, em essência, a contrariedade às regras de competência estabelecidas pela Constituição e, em última análise, representa uma violação ao princípio da separação dos Poderes.

Por outro lado, o Legislativo não pode se exceder ao exercer esse controle político de constitucionalidade, exorbitando de sua função fiscalizatória e, com isso, invadindo as prerrogativas do Executivo.

Assim, eventuais ilegalidades praticadas no decorrer do processo administrativo de demarcação das terras indígenas devem ser questionadas perante o Poder Judiciário, por meio dos instrumentos processuais adequados, como a ação anulatória. Ademais, o decreto homologatório representa tão somente a etapa final do procedimento administrativo, e a sustação de seus efeitos não serve para desconstituir eventuais atos irregulares anteriormente praticados no bojo do processo, sendo imprescindível a via judicial.

De fato, o art. 15 da Lei nº 14.701, de 2023, prevê que é nula a demarcação que não atenda aos preceitos estabelecidos na Lei. Ocorre que, como dito, o reconhecimento de eventual nulidade deve ser buscado junto ao Poder Judiciário, que tem função constitucional típica de resolver

⁵ STF, Tribunal Pleno, ADI 5.290, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20/11/2019, DJe 9/12/2019; Primeira Turma, RE 1.430.984 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 28/8/2023, DJe 31/8/2023.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 10ª edição. São Paulo: Juspodivm, 2024, pp. 374-375.

definitivamente os conflitos de interesses (função jurisdicional), e não perante o Poder Legislativo.

Assim, entendemos que a sustação do Decreto nº 12.289 e do Decreto nº 12.290, ambos de 4 de dezembro de 2024, é materialmente inconstitucional, por violar o princípio da separação de Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal, seja por invadir a competência administrativa do Poder Executivo na demarcação de terras indígenas, seja por usurpar a competência jurisdicional do Poder Judiciário na resolução de conflitos intersubjetivos de interesses.

Por outro lado, em relação à pretendida sustação do art. 2º do Decreto nº 1.775, de 1996, entendemos que a medida se mostra pertinente, adequada e necessária.

Referido Decreto é um ato normativo, geral e abstrato, e foi editado com a finalidade de regulamentar a Lei nº 6.001, de 1973, conhecida como *Estatuto do Índio*, conforme autorização expressa contida no art. 19 desse diploma legal. Ocorre que as disposições do art. 2º do regulamento não se coadunam com as novas regras previstas pela Lei nº 14.701, de 2023, de modo que a norma infralegal passa a exorbitar do poder regulamentar.

Uma das principais divergências entre ambos é que, com a Lei, passa a ser obrigatória, no processo demarcatório, a participação dos Estados e Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas. Ademais, aos interessados na demarcação, serão assegurados o contraditório e a ampla defesa em todas as fases do procedimento, inclusive nos estudos preliminares, bem como passa a ser obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, com possibilidade de indicação de peritos auxiliares.

Além dessas diferenças, os §§ 5º e 6º do art. 4º da Lei nº 14.701, de 2023, determinam a disponibilização dos atos decisórios para consulta em meio eletrônico, bem como acesso por parte de qualquer cidadão a todas as informações relativas à demarcação. Ademais, o § 7º do mesmo artigo determina que as informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.

Com efeito, o Decreto que regulamenta o processo de demarcação, conquanto tenha sido declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal em outra oportunidade⁷, é incompatível com o novo diploma legal. Tornou-se, assim, ilegal, e, portanto, reflexamente inconstitucional. Consequentemente, entendemos que ele é passível da sustação congressual prevista no art. 49, inciso V, da Lei Maior.

Por fim, não vislumbramos óbices de juridicidade e regimentalidade no projeto.

Detectada inconstitucionalidade parcial na proposição, conforme anteriormente apontado, apresentamos emenda para corrigir o vício, nos termos do art. 101, § 2º, do RISF.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade parcial, juridicidade e regimentalidade do PDL nº 717, de 2024, bem como votamos pela sua aprovação, com a seguinte emenda saneadora:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação à ementa e ao art. 1º do PDL nº 717, de 2024:

“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.*”

“**Art. 1º** Fica sustado, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, o art. 2º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996.”

⁷ STF, Tribunal Pleno, Mandado de Segurança nº 24.045, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 28/4/2005.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator