

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 107, de 2020, do Senador Zequinha Marinho, que *susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará, estabelecendo os seus reais limites.*

Relator: Senador **BETO FARO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 107, de 2020, de autoria do Senador Zequinha Marinho, que objetiva sustar os efeitos do Decreto da Presidência da República de 19 de abril de 2007 (Decreto de 2007), sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará.

O PDL possui três artigos. O art. 1º do PDL prevê a sustação dos efeitos do Decreto de 2007, para que sejam estabelecidos os devidos limites demarcatórios da Terra Indígena Apyterewa. Por sua vez, o art. 2º estabelece que os limites de que trata o art. 1º devem estar de acordo com a realidade da área tradicionalmente ocupada pelos povos indígenas, nos termos do art. 231 da Constituição e de competente memorial descritivo. O art. 3º estabelece vigência imediata para a norma resultante da proposição.

Na justificação, o autor sustenta que o Decreto de 2007 estaria eivado de vícios, cabendo, no caso, o controle pelo Poder Legislativo, à luz do inciso V do art. 49 da Constituição, que atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

A matéria foi despachada a esta CMA e, posteriormente, seguirá para análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e do Plenário.

Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente sobre a proteção do meio ambiente, conservação da natureza e defesa do solo, dos recursos naturais e genéticos, das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da flora e dos recursos hídricos, o que torna regimental a análise do PDL por este Colegiado.

Inicialmente, observamos que a proposição reproduz matéria do PDL nº 393, de 2007, que também objetivava sustar *os efeitos do Decreto do Presidente da República, de 19 de abril de 2007, sem número, que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Félix do Xingu, no Estado do Pará*. Antes de ser arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o PDL nº 393, de 2007, recebeu parecer favorável apenas da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, tendo sido rejeitado pelas comissões de Direitos Humanos e Minorias e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Como demonstraremos a seguir, o PDL em análise, semelhantemente ao PDL nº 393, de 2007, encontra óbices de ordem constitucional e, além disso, possui o risco significativo de ocasionar violações gravíssimas de direitos humanos e sérios prejuízos ao meio ambiente, especialmente no atual contexto, em que se efetivou operação de desintrusão na Terra Indígena Apyterewa, após meses de atuação de vários órgãos públicos e gastos significativos.

A fundamentação do PDL remete ao inciso V do art. 49 da Constituição, que prevê que é da competência exclusiva do Congresso Nacional *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar*. A possibilidade de sustação serve a resguardar a competência legislativa, quando violada pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, para que a sustação realizada por decreto legislativo seja constitucional, deve-se ter como objeto ato do Poder Executivo que *i)* seja normativo; e *ii)* exceda o poder regulamentar.

Ocorre que o Decreto de 2007 não regulamenta lei alguma, visto que não especifica, detalha ou pormenoriza o conteúdo de lei. É apenas ato que declara situação concreta específica, constatada pelo procedimento demarcatório de terra indígena, e não possui abstração ou generalidade.

Importa destacar que a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas é atribuição da União, nos termos do art. 231 da Constituição Federal. Por sua vez, a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), prevê que as terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com processo estabelecido em decreto do Poder Executivo da União, e que a demarcação promovida será homologada pelo Presidente da República. O decreto regulamentar é o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, e, atualmente, tem-se também a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.

O procedimento demarcatório é composto por várias fases (identificação, delimitação, manifestação dos interessados, decisão ministerial, demarcação física, homologação, registro), com participação de vários órgãos, grupos técnicos especializados, antropólogos, partes interessadas, entre outros. A homologação pelo Presidente da República é, portanto, apenas uma fase do procedimento, e o instrumento por meio do qual ela é formalizada não tem função regulamentar.

Nesse sentido, ao pretender decidir sobre o acerto ou erro da demarcação homologada pelo Decreto de 2007, o PDL, na verdade, usurpa a competência constitucional própria do Poder Executivo para demarcar administrativamente as terras indígenas. Busca assumir o lugar de órgãos técnicos especializados do Poder Executivo – que atuam *in loco*, elaboram estudos de identificação e delimitação, promovem contraditório administrativo e efetivam a demarcação física.

É contrassenso utilizar-se do inciso V do art. 49, que visa salvaguardar competência primordialmente legislativa, para afrontar ato administrativo e, conseqüentemente, a separação de Poderes, cláusula pétrea estabelecida no § 4º do art. 60 da Constituição.

No caso de suposta ilegalidade, o decreto que homologa terra indígena está sujeito ao controle administrativo e judicial, respeitados os prazos e condições legais. De fato, no procedimento demarcatório homologado pelo Decreto de 2007 – diferentemente do que afirma a justificção do PDL –, assegurou-se o direito ao contraditório e à ampla defesa, mas, pela via judicial, não foi reconhecida a ilegalidade do ato. Assim, não cabe, agora, por via que é inadequada e inconstitucional, sustar os efeitos do procedimento demarcatório da Terra Indígena Apyterewa.

Isso posto, ainda que se defenda que o Decreto de 2007 é ato normativo passível de sustação, observamos que a fundamentação do PDL não tem respaldo na inadequação do Decreto frente à lei (o que justificaria sua sustação), mas ataca predominantemente o mérito do ato administrativo. Apresenta argumentos que apenas demonstram a insatisfação do autor do PDL com o procedimento demarcatório realizado (confundido com o próprio ato homologatório).

Em adição a isso, a justificção do PDL apresenta fundamentos equivocados, visto que confunde a interdição prevista na Portaria nº 3.632, de 1987, da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), que foi ato inicial, urgente e de caráter precário, com a demarcação da terra indígena realizada posteriormente e homologada pelo Decreto de 2007.

Por fim, reforçamos que, em outubro de 2023, após determinação do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, o governo brasileiro iniciou grande operação de desintrusão na Terra Indígena Apyterewa, com ação integrada de diversos órgãos e instituições públicas, incluindo forças de segurança e órgãos de fiscalização. As ações relativas à desintrusão perduraram por meses e foram resultado do reconhecimento, por parte da Suprema Corte, da constitucionalidade do processo de demarcação da Terra Indígena Apyterewa, homologado pelo Decreto de 2007, cujos efeitos o PDL busca sustar.

Importa dizer, também, que, anteriormente à desintrusão, a presença de não indígenas na Terra Indígena Apyterewa se voltava principalmente à pecuária, à extração madeireira e ao garimpo ilegais. Em consequência disso, nos últimos anos, o desmatamento intensificou-se de forma significativa na região, que se tornou o local de maior desmatamento concentrado na Amazônia, perdendo cerca de 319 km² de floresta nativa entre 2019 e 2022. No primeiro semestre de 2024, no entanto, após a realização da operação de desintrusão, os dados do Centro de Monitoramento Remoto da

Funai revelaram que o desmatamento na região caiu 97%, em comparação com o mesmo período de 2023.

Assim, além de incorrer em inconstitucionalidade, a aprovação do PDL teria o potencial de trazer consequências graves tanto aos direitos dos povos indígenas quanto ao meio ambiente, em claro retrocesso aos avanços obtidos. Também desconsideraria todos os esforços e gastos públicos dispensados para efetivar a operação de desintrusão, em cumprimento de decisão do STF no âmbito da ADPF nº 709, e promoveria imensa insegurança jurídica, visto que **a demarcação da Terra Indígena Apyterewa foi homologada há mais de dezoito anos.**

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 107, de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator