

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nr. 3335

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ELLEN GRACIE

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

1 - O Procurador-Geral da República propôs ação direta de inconstitucionalidade em face da Portaria nº 359, de 20.04.01, do Ministério da Justiça, que possui o seguinte teor: (fl. 04)

"O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, e diante da proposta apresentada pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, objetivando a definição de limites da Terra Indígena INÃWÉBOHONA, constante do processo FUNAI/BSB/3622/81;

CONSIDERANDO que a Terra Indígena localizada nos Municípios de Pium e Lagoa da Confusão, Estado do Tocantins, ficou identificada nos termos do § 1º do art. 231 da Constituição Federal e inciso I do art. 17 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, como sendo tradicionalmente ocupada pelos grupos indígenas Javaé, Karajá e Ava-Canoeiro;

CONSIDERANDO os termos do Despacho nº 72, de 26 de novembro de 1999, do Presidente da FUNAI, publicado no Diário Oficial da União de 3 de dezembro de 1999 e Diário Oficial do Estado do Tocantins no dia 31 de dezembro de 1999; CONSIDERANDO os termos dos pareceres da FUNAI, julgando improcedente a contestação oposta à identificação e delimitação da terra indígena, resolve:

Art. 1º Declarar de posse permanente dos grupos indígenas Javaé, Karajá e Ava-Canoeiro a Terra Indígena INÃWÉBOHONA, com superfície aproximada de 376.545 ha (trezentos e setenta e seis mil, quinhentos e quarenta e cinco hectares) e perímetro também aproximado de 400 km (quatrocentos quilômetros), assim delimitada: (omissis)

Art. 2º Para fins do disposto no art. 57 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a FUNAI apresentará ao IBAMA um Plano de Gestão Sócioambiental com vistas à preservação dos recursos naturais da terra ora declarada e respeito aos direitos indígenas dos grupos que nela habitam.

Art. 3º A FUNAI promoverá a demarcação administrativa da Terra Indígena ora declarada, para posterior homologação pelo Presidente da República, nos termos do art. 19, § 1º, da Lei nº 6.001/73 e do art. 5º do Decreto nº 1.775/96.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação." (Destaquei) Para a propositura da presente ação, o requerente se baseou em solicitação enviada ao Ministério Público Federal pela Vice-Presidente da FUNATURA - Fundação Pró-Natureza (fl. 7/8), na qual se afirma que a edição da Portaria Ministerial impugnada implicou na diminuição da área total do Parque Nacional do Araguaia (que já teria sido de dois milhões de hectares) para apenas cem mil hectares.

Alega o autor que a imposição de uma redução do território da referida unidade de conservação ambiental mediante a edição de uma portaria, ao invés da elaboração de uma lei, com a entrega da posse permanente da área suprimida aos grupos indígenas acima citados desobedeceu ao comando inscrito no art. 225, § 1º, III da Constituição Federal¹. Requer, assim, a procedência do pedido formulado, consubstanciado na declaração de inconstitucionalidade da Portaria contestada.

2 - A Portaria em exame, editada pelo Ministro da Justiça no ano de 2001, delimitou, especificadas as coordenadas geográficas, o referido território situado no Estado de Tocantins e declarou esta mesma área de posse permanente de três grupos indígenas, nomeando-a Terra Indígena INÃWÉBOHONA.

Trata-se, portanto, de ato materialmente administrativo, de efeitos concretos, destituído de abstração e generalidade, tal qual um decreto que declara certo imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária ou uma portaria que concede aposentadoria a servidor público. Segundo a reiterada jurisprudência desta Corte, atos desta natureza, exatamente por carecerem de qualquer grau de normatividade, não se sujeitam ao controle concentrado de constitucionalidade. Neste sentido, os precedentes firmados nas ADIs 643 (DJ 03.04.92), 769 (DJ 08.04.94) e 842 (DJ 14.05.93), todas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. O acórdão daquele primeiro julgado possui a seguinte ementa: "(...) - Objeto do controle normativo abstrato, perante a Suprema Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. Refogem a essa jurisdição excepcional de controle os atos materialmente administrativos, ainda que incorporados ao texto de lei formal. - Os atos estatais de efeitos concretos - porque despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização jurisdicional, em tese, quanto à sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição. (...)"

3 - É relevante destacar que nas ADIs 710 e 977, rel. Min. Marco Aurélio, no que se refere ao Decreto Presidencial nº 22/91 e à Portaria do Ministério da Justiça nº 580/91, e na ADI 1.429, rel. Min. Carlos Velloso, no tocante ao Decreto Federal nº 1.175/96, impugnou-se a fixação de procedimento administrativo para a demarcação das terras indígenas. Em todas estas ações diretas o Supremo Tribunal Federal considerou inadequada a via do controle abstrato de normas, por se tratarem de atos do Poder Público que não eram normativos, mas simplesmente administrativos. Nas duas primeiras ações citadas, o eminente Ministro Marco Aurélio ressaltou em seu voto que a impugnação veiculada tinha como móvel, na hipótese, "a extensão da área declarada como de posse permanente indígena", tendo lavrado, assim, as respectivas ementas nestes termos, verbis:

"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 e Portaria de Ministro de Estado que disciplinam a demarcação de terras indígenas, traçando parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida. Possível extravasamento de área contida na Portaria resolve-se no âmbito da ilegalidade."

No presente caso, o não cabimento da via eleita se revela de forma mais veemente, uma vez que a Portaria hostilizada, longe de estipular regras e procedimentos, teve como finalidade única a especificação territorial de uma área cuja posse permanente foi atribuída aos grupos indígenas referidos. Definir, com precisão, se o espaço físico apontado na Portaria sobrepõe-se, ainda que parcialmente, ao território do Parque Nacional do Araguaia demandaria farta produção de prova,

inclusive pericial, também incompatível com o controle abstrato de normas.

4 - Ressalte-se, por último, que a ação direta de inconstitucionalidade não é sucedâneo de ação popular constitucional, "destinada, esta sim, a preservar, em função de seu amplo espectro de atuação jurídico-processual, a intangibilidade do patrimônio público e a integridade do princípio da moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII)" (ADI 842, rel. Min. Celso de Mello, DJ 14.05.93), bem como a incolumidade do meio ambiente.

5 - Por todas estas razões, em sintonia com a jurisprudência desta Corte, nego seguimento a esta ação direta de inconstitucionalidade (RISTF, art. 21, § 1º).

Publique-se.

Brasília, 10 de novembro de 2004.

Ministra Ellen Gracie

Relatora

1 Art. 225. "Todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;" Note-se que este mesmo art. 225, § 1º, III da Constituição Federal encontra-se regulamentado pela Lei nº 9.985, de 18.06.00, que dispõe em seu art. 22, § 7º que "a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica".