

PARECER N° , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 1999, que altera os arts. 52, 225 e 231 da Constituição Federal.

RELATOR: Senador LEOMAR QUINTANILHA

I – RELATÓRIO

De autoria do nobre Senador Mozarildo Cavalcanti e de outros vinte e oito Senadores, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38, de 1999, “altera os arts. 52, 225 e 231 da Constituição Federal”.

Seu art. 1º manda adicionar o inciso XV ao art. 52 da Carta Magna, por intermédio do qual inclui-se, entre as competências privativas do Senado Federal, a aprovação do processo de demarcação das terras indígenas.

O art. 2º da proposta confere nova redação ao inciso III do § 1º do art. 225 da Lei Maior, com a finalidade de submeter a criação de unidades de conservação ambiental aos limites determinados pelo novo § 2º do art. 231, adicionado pelo art. 4º da proposição sob exame.

O art. 3º da PEC prescreve a inclusão, no *caput* do art. 231, da necessidade de o Senado Federal aprovar o processo de demarcação das terras dos índios.

O art. 4º preconiza a adição, ao art. 231, do § 2º, renumerando-se os demais, de maneira a limitar o conjunto das áreas destinadas às terras indígenas e às unidades de conservação ao máximo de trinta por cento da superfície de cada estado brasileiro.

Por fim, o art. 5º cuida da cláusula de vigência da proposta.

Em sua justificação, o Senador roraimense afirma que, sendo os recursos naturais a base da economia do Norte do País, a população local tem consciência da importância da conservação ambiental, como instrumento para a perpetuação do patrimônio natural, suporte do desenvolvimento da região. Entretanto, assiste-se a um reducionismo que confunde a defesa do meio ambiente com a intocabilidade da Floresta Amazônica.

No que se refere às terras dos índios – continua o Autor da proposição –, têm-se demarcado territórios desproporcionais à população indígena a que se destinam, tornando inaproveitadas para a exploração econômica amplas áreas de estados brasileiros.

Em virtude da criação indiscriminada de unidades de conservação e de terras indígenas, conclui o Senador de Roraima, “algumas unidades da Federação vêm comprometido o seu processo de desenvolvimento, em decorrência da redução de vasta área de sua superfície que poderia ser destinada à atividade econômica”.

Em sua reunião de 24 de abril de 2002, esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou o relatório do Senador Amir Lando sobre a matéria, que passou a constituir o parecer da comissão.

Incluída na Ordem do Dia para votação em primeiro turno, a proposição foi alcançada pelo Requerimento nº 489, de 2003, apresentado por líderes partidários da Casa. Esse requerimento, que solicita o reexame da proposta em análise pela CCJ, foi aprovado em 25 de junho de 2003.

O presente relatório aproveita integralmente o texto apresentado pelo Senador Amir Lando, embora a ele tenhamos feito alguns acréscimos.

II – ANÁLISE

Nos últimos tempos, a sociedade brasileira adquiriu significativo grau de consciência acerca da imprescindibilidade da conservação do meio ambiente como meio de garantir as condições de vida no Planeta. Prova disso é a legislação pátria sobre o tema, reconhecida como das mais modernas do mundo.

Da mesma forma, o capítulo dedicado aos pré-colombianos pela Constituição Federal de 1988 representa avanço de tal ordem que modificou radicalmente a política indigenista brasileira. Antes da Carta vigente, as ações do Poder Público dirigidas ao índio tinham como horizonte sua integração à sociedade abrangente, orientação substituída pela concepção que assegura às populações indígenas o direito de viver de acordo com suas tradições culturais.

O impacto causado pelo advento das preocupações com o meio ambiente e pelo novo enfoque da proteção devida aos índios após a Carta Magna de 1988 levou, inicialmente, a compreensível superdimensionamento das medidas implementadas nesses dois setores.

Na esfera das terras indígenas, vários estados brasileiros têm sofrido o comprometimento de elevadas proporções de seus territórios, em decorrência da demarcação de áreas exageradamente vastas. Considerando-se as terras indígenas que se encontram em qualquer fase do processo demarcatório, o Maranhão possui 5,7% de sua superfície destinados aos índios; Amapá, 8,3%; Tocantins, 8,5%; Mato Grosso, 13,6%; Acre, 15,2%; Rondônia, 20,4%; Pará, 22,4%; Amazonas, 27,1%; e Roraima chega a ter 46,6% de seu território reservados para os pré-colombianos.

A desproporção das terras demarcadas ou em vias de serem demarcadas torna-se evidente quando se coteja a extensão dos territórios com a população estimada dos índios a que tais áreas se destinam. No Maranhão, as terras indígenas destinam-se a apenas 0,3% da população do estado; no Amapá, a 1,1%; em Tocantins, a 0,5%; no Mato Grosso, a 1%; no Acre, a 1,6%; em Rondônia, a 0,5%; no Pará, a 0,4%; no Amazonas, a 3,2%; e em Roraima, a 8,1%.

Em termos absolutos, as terras dos índios alcançam a elevada soma de 10,4 milhões de hectares em Roraima, 27,9 milhões de hectares no Pará e 42,6 milhões de hectares no Amazonas.

Afortunadamente, os excessos cometidos no passado recente têm sido objeto de flexibilização que não compromete a defesa do meio ambiente e a proteção dos índios.

Essa flexibilização é de enorme relevância, uma vez que tem permitido assentar o entendimento de que a conservação ambiental e a garantia de as comunidades indígenas poderem viver segundo suas tradições não são incompatíveis com a implantação de projetos de desenvolvimento econômico e social nesses vários estados.

A PEC sob análise situa-se no contexto de tal flexibilização. Ao preconizar limites territoriais para a criação de unidades de conservação e terras indígenas, estabelece condições de previsibilidade para o planejamento e execução de projetos de desenvolvimento, uma vez que as autoridades estaduais saberão previamente da área de cada estado que poderá ser imobilizada para reserva ambiental e indígena.

Sem dúvida, as disposições legais ora vigentes sobre a matéria deixam um grau de imprevisibilidade bastante amplo. O art. 23 da Constituição, nos incisos VI e VII, assegura competência material comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora.

O art. 24, no inciso VI, por sua vez, confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

O art. 22, inciso XIV, finalmente, preceitua competir privativamente à União legislar sobre as populações indígenas.

Em face dessas previsões constitucionais, a União, os Estados e o Distrito Federal podem instituir unidades de conservação ambiental. Todavia, enquanto os dois últimos entes possuem poderes para constituir tais unidades nos limites de seus territórios, a União pode criar, a seu critério, reservas ambientais e indígenas em todo o território nacional. Assim, uma política de desenvolvimento proposta pelas autoridades governamentais das unidades da Federação pode, a qualquer momento, ver-se comprometida por decisões a respeito do território estadual que estão submetidas apenas à deliberação da União.

Por isso, em boa hora, vem à apreciação do Congresso Nacional a proposição sob exame. Somos favoráveis a seu acolhimento, visto que sua

aprovação possibilitará a destinação de área das unidades da Federação suficientemente ampla para a garantia da preservação do meio ambiente e das populações indígenas, sem comprometer a previsibilidade das políticas imprescindíveis para o desenvolvimento dos estados brasileiros.

A propósito, ressaltamos que a Comissão Temporária, criada nos termos dos Requerimentos n^{os} 529 (Roraima), de 2003, 19 (Mato Grosso do Sul), 164 (Santa Catarina), 350 (Mato Grosso), 444 (Rondônia), 577 (Rio Grande do Sul) e 587 (Pará), de 2004, com a finalidade de acompanhar as questões fundiárias nos Estados referidos, pronunciou-se favoravelmente à aprovação da matéria em análise. De fato, no seu Relatório Parcial n^o 3, de 2004, relativo ao Estado de Roraima, a referida comissão incluiu, em suas conclusões, a recomendação da aprovação da proposta de emenda à constituição ora em análise.

Em seu Relatório Parcial n^o 4, de 2004, referente ao Estado do Mato Grosso do Sul, a comissão temporária reiterou a recomendação e, em seguida, registrou expressamente, à página 120:

A terceira proposta, consubstanciada na PEC n^o 38, de 1999, tendo como primeiro signatário o Senador Mozarildo Cavalcanti, ao restabelecer a figura do Senado da República como palco adequado para as discussões que possuem repercussão no princípio federativo, elimina aspecto falho da Constituição Federal. Com efeito, nada mais razoável do que inserir a participação desta Casa no curso dos processos demarcatórios, assim como ocorre, *verbi gratia*, com as indicações para Diretores do Banco Central, de Agências Reguladoras e membros de Tribunais Superiores.

No nosso entendimento, entretanto, a proposição necessita de um ou outro ajuste, a fim de aperfeiçoá-la tecnicamente e de adequá-la às exigências da Lei Complementar n^o 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Julgamos que o inciso a ser adicionado ao art. 52 da Constituição, objeto do art. 1^o da proposta em tela, deve prever a competência privativa do Senado Federal para aprovar, mediante proposta do Poder Executivo, o ato demarcatório das terras indígenas, e não todo o processo de demarcação dos referidos territórios. Conquanto o laudo antropológico e demais estudos devam instruir o ato demarcatório submetido ao Senado Federal, não deve esta Casa do Congresso Nacional, à nossa compreensão, apreciar as diversas fases do processo que já foi conduzido com base no princípio jurídico do contraditório.

Além disso, o mencionado inciso receberá o número XVI, uma vez que a Emenda Constitucional nº 42, de 2003, introduziu o inciso XV no art. 52 da Constituição.

Com respeito ao art. 2º da proposição, deve-se corrigir imprecisão de natureza redacional constante de seu *caput*, visto que o inciso III a que se refere o dispositivo faz parte do § 1º do art. 225, e não do *caput* desse artigo.

O art. 3º deve ser emendado, com a finalidade de compatibilizar a nova redação proposta para o *caput* do art. 231 da Carta Magna com o texto postulado para o inciso XV do art. 52 da Lei Maior, segundo a modificação por nós acima alvitrada.

No que se refere ao art. 4º da proposta, recordemos que, por mais de três décadas, vigoraram as determinações do Código Florestal – Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 –, de acordo com as quais só se permitia a exploração florestal a corte raso na Amazônia se mantida reserva legal de cobertura arbórea correspondente a, pelo menos, cinquenta por cento da área da propriedade.

Todavia, a Medida Provisória (MP) nº 1.885, de 1999 (atual MP nº 2.166-67, de 2001), estipulou que, em áreas cobertas por florestas, essa reserva deve elevar-se a oitenta por cento. Sem dúvida, tal mudança não apresenta fundamentação técnica consistente e reveste-se de caráter casuístico, uma vez que, em essência, busca passar à opinião pública nacional e internacional a imagem de firme atuação do Poder Público na defesa do meio ambiente.

Deve continuar a prevalecer, pois, o entendimento técnico, já consagrado ao longo dos anos, de que, na Amazônia, metade de cada propriedade pode ser explorada economicamente, sem comprometer a preservação ambiental.

Em nosso entendimento, não deve haver distinção entre regiões, no tocante à aplicação dos critérios definidos pelo Código Florestal em relação à propriedade privada. Nesse caso, a metade correspondente à reserva legal necessariamente engloba as unidades de conservação da natureza e as

áreas indígenas, uma vez que o art. 3º, § 2º, do Código Florestal reconhece como de preservação permanente as florestas existentes nas terras dos índios.

Em face disso, julgamos deva ser emendado o art. 4º da proposição, a fim de elevar para cinquenta por cento o percentual constante do parágrafo a ser adicionado ao art. 231 da Constituição. O novo dispositivo, por força das determinações da Lei Complementar nº 95, de 1988, deve receber a numeração de § 2º-A.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 1999, é jurídica e redigida de acordo com os padrões da boa técnica legislativa, conquanto necessite das adequações consubstanciadas pelas emendas abaixo. Do ponto de vista do mérito, representa contribuição de grande relevância para aprimorar a criação de unidades de conservação ambiental e de terras indígenas.

III – VOTO

Assim, opinamos por sua aprovação, com as alterações introduzidas pelas seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º:

Art. 1º Adicione-se ao art. 52 da Constituição Federal o inciso XVI, com a seguinte redação:

“**Art. 52.**

 XVI – aprovar, mediante proposta do Poder Executivo, o ato demarcatório das terras indígenas. (NR)”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º:

Art. 2º O inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 225.**

§ 1º

III – definir, em todas as unidades da Federação, observados os limites fixados no art. 231, § 2º-A, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

..... (NR)”

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º:

Art. 3º O art. 231 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 231.** São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, e ao Senado Federal aprovar, mediante proposta do Presidente da República, o ato demarcatório de suas terras.

..... (NR)”

EMENDA Nº 4 – CCJ

Dê-se ao art. 4º a seguinte redação:

Art. 4º Adicione-se ao art. 231 da Constituição Federal o § 2º-A, com a seguinte redação:

“**Art. 231.**

.....
§ 2º-A A área destinada às terras indígenas e às unidades de conservação ambiental não poderá ultrapassar, conjuntamente, cinquenta por cento da superfície de cada unidade da Federação.

.....(NR)”

Sala da Comissão, 15 de dezembro de 2004

, Presidente

, Relator