

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.172 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **CASSIO DOS SANTOS ARAUJO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Decisão:

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 886/2019. REEDIÇÃO DO TEOR DE MEDIDA PROVISÓRIA ANTERIOR, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 62, §10, DA CONSTITUIÇÃO. DEFERIMENTO DA CAUTELAR.

1. A transferência da competência para a demarcação de terras indígenas foi, originalmente, objeto da MP 870/2019, impugnada por meio da ADI 6062, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. A cautelar foi indeferida, entre outros fundamentos, porque a reestruturação de órgãos da Presidência da República inseria-se na competência discricionária do Chefe do Executivo, bem como porque a medida provisória estava sob a apreciação do Congresso Nacional. Entretanto, o Congresso rejeitou a transferência da competência em questão para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

2. A MP 886/2019 reedita a norma rejeitada pelo Congresso Nacional e o faz na mesma sessão legislativa em que ela vigorou e na qual foi rejeitada, o que configura violação ao teor literal do art. 62, §10, da Constituição, bem como ao princípio da separação dos poderes. Precedentes: ADIs 5709, 5.716 e 5.717, Rel. Min. Rosa Weber. A mesma lógica que recomendava deferência à atuação do Congresso, quando da apreciação da cautelar anterior, impõe o deferimento da cautelar nesta ação. Plausibilidade do direito demonstrada.

3. Perigo na demora configurado em razão da indefinição da competência para tratar da demarcação de terras indígenas, que já perdura há 6 (seis) meses, circunstância que pode ensejar a frustração do mandamento constitucional que assegura aos povos indígenas o direito às áreas que ocupam, colocando em risco a preservação das suas comunidades (art. 231, CF).

4. Deferimento da cautelar, para suspender o art. 1º da MP nº 886/2019, na parte em que altera os arts. 21, inc. XIV e § 2º, e 37, XXI, da Lei nº 13.844/2019.

A DEMANDA

1. Trata-se de três ações diretas de inconstitucionalidade, propostas, respectivamente, pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. A ação

ADI 6172 MC-REF / DF

proposta pela Rede impugna o artigo 1º da Medida Provisória nº 886, de 2019, na parte em que altera os artigos 21, inc. XIV e § 2º, e 37, XXI, da Lei nº 13.844, de 2019. As outras duas ações limitam-se à impugnação das alterações promovidas pela MP 886/2019 ao art. 21, inc. XIV e § 2º. Afirmam os requerentes que os dispositivos impugnados reeditam a norma que pretendeu transferir a competência para a demarcação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio – FUNAI para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

2. De acordo com os requerentes, tal norma já havia sido objeto da Medida Provisória nº 870/2019 e foi rejeitada pelo Congresso. Nessas condições, a reedição da medida implicaria, do ponto de vista formal, violação ao art. 62, §10, CF/1988, que veda a reedição de medida provisória na mesma legislatura em que rejeitada. Do ponto de vista material, configuraria: (i) violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), por constituir burla à deliberação do Congresso, (ii) desrespeito à cláusula do estado de direito (art. 1º), (iii) inobservância do direito dos povos indígenas à demarcação das suas terras (art. 231/CF), já que o MAPA defende interesses conflitantes, e (iv) violação à Convenção 169 da OIT.

3. Com base nesses fundamentos, os postulantes pedem, em sede cautelar, a suspensão dos efeitos do art. 1º da Medida Provisória nº 886/2017, na parte em que altera os artigos 21, XIV, e § 2º, e 37, XXI, da Lei nº 13.844, de 2019. No mérito, postulam a confirmação da cautelar.

4. É o relatório.

CABIMENTO DA CAUTELAR

5. O debate em torno da competência para a demarcação de terras indígenas apresenta o seguinte histórico. Em 1º de janeiro de 2019, o presidente da República editou a MP nº 870, que, em seu art. 21, XIV e

ADI 6172 MC-REF / DF

§2º, atribuiu ao Ministério da Agricultura, Pecuária- e Abastecimento - MAPA a competência para identificar, delimitar, demarcar e registrar terras tradicionalmente ocupadas por indígenas. A norma teve a sua constitucionalidade questionada, por meio da ADI 6062, distribuída a este mesmo relator. A cautelar foi indeferida, entre outros fundamentos, porque a reestruturação de órgãos da Presidência da República inseria-se na competência discricionária do Chefe do Executivo, bem como porque a medida provisória estava sob a apreciação do Congresso Nacional.

6. Na sequência, o Congresso apreciou a medida provisória e rejeitou a transferência de tal atribuição ao MAPA. O projeto de lei de conversão da MP 870/2019, com a supressão desta providência, foi aprovado, convertendo-se na Lei nº 13.844/2019. Sobreveio, então, a MP nº 886/2019, que alterou justamente a mesma Lei nº 13.844/2019, para reincluir na norma a previsão que havia sido rejeitada pelo Congresso. Confira-se, abaixo, a evolução das normas:

MP Nº 870/2019	LEI Nº 13.844/2019	MP Nº 886/2019
Art. 21. Constitui área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:	Art. 21. Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:	Art. 21. [Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:]
XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas;	XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal e terras quilombolas;	XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e terras quilombolas;
§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput, compreende: I - a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas ; e	§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput deste artigo compreende a identificação, reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das	§ 2º A competência de que trata o inciso XIV do caput deste artigo compreende a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos

ADI 6172 MC-REF / DF

	terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.	remanescentes das comunidades dos quilombos e das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas .
Art. 43. Constitui área de competência do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos: i) direitos do índio , inclusive no acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas, sem prejuízo das competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento		Art. 37. [Constituem áreas de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública:] XXI - direitos dos índios , incluído o acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas, observado o disposto no inciso XIV do caput e no § 2º do art. 21

7. Ocorre que o art. 62, §10, da Constituição de 1988 veda expressamente a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo. Trata-se de dispositivo cujo teor literal não suscita qualquer divergência. Confira-se:

Art. 62.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

8. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria é igualmente pacífica, reconhecendo a impossibilidade de tal reedição. Há inclusive precedentes bastante recentes do Pleno, de março do ano corrente, proferidos no âmbito do controle concentrado, em que o Tribunal firmou tese segundo a qual: “*É inconstitucional medida*

ADI 6172 MC-REF / DF

provisória ou lei decorrente de conversão de medida provisória cujo conteúdo normativo caracterize a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória anterior rejeitada, de eficácia exaurida por decurso do prazo ou que ainda não tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo estabelecido pela Constituição Federal” (ADIs 5709, 5.716 e 5.717, Rel. Min. Rosa Weber).

9. No caso em exame, a MP 870/2019 vigorou na atual sessão legislativa. A transferência da competência para a demarcação das terras indígenas foi igualmente rejeitada na atual sessão legislativa. Por conseguinte, o debate, quanto ao ponto, não pode ser reaberto por nova medida provisória. A se admitir tal situação, não se chegaria jamais a uma decisão definitiva e haveria clara situação de violação ao princípio da separação dos poderes. A palavra final sobre o conteúdo da lei de conversão compete ao Congresso Nacional, que atua, no caso, em sua função típica e precípua de legislador. Está, portanto, inequivocamente configurada a plausibilidade jurídica do pedido, uma vez que, de fato, a edição da MP 886/2019 conflita com o art. 62, §10, CF.

10. Está presente, ainda, o perigo na demora, tendo em vista que a indefinição da atribuição para demarcar as terras indígenas já se arrasta há 6 (seis) meses, o que pode, por si só, frustrar o mandamento constitucional que assegura aos povos indígenas o direito à demarcação das áreas que ocupam (art. 231, CF) e comprometer a subsistência das suas respectivas comunidades.

CONCLUSÃO

11. Por todo o exposto, diante do teor expresso do art. 62, §10, CF/1988, dos precedentes do Supremo Tribunal Federal e da inequívoca manifestação do Congresso Nacional sobre a matéria, defiro a cautelar postulada para suspender o art. 1º da MP nº 886/2019, na parte em que altera os artigos 21, inc. XIV e § 2º, e 37, XXI, da Lei nº 13.844/2019. Ao

ADI 6172 MC-REF / DF

plenário, com urgência, para referendo da cautelar. Sem prejuízo, intimem-se os interessados para que prestem informações, bem como o Advogado-Geral da União e a Procuradoria Geral da República, para manifestação.

Publique-se.

Brasília, 24 de junho de 2019.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
RELATOR