

**PROCESSO:** 1005503-40.2020.4.01.3000  
**CLASSE:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)  
**POLO ATIVO:** Ministério Público Federal (Procuradoria)  
**POLO PASSIVO:** ESTADO DO ACRE

## DECISÃO

O Ministério Público Federal requereu, por meio da petição de id 743446475, o deferimento da tutela de urgência formulada na inicial, bem como a cominação de multa por litigância de má-fé, em desfavor do Estado do Acre, em virtude da inação do ente federado na implantação do Conselho Estadual Indígena, uma vez que não demonstrada a adoção de qualquer medida, ainda que parcial, tendente à concretização dessa instância consultiva.

Em seguida, o Ministério Público Federal informou, sob id 743446475, que os empecilhos citados pelo Estado do Acre para a implantação do CEI, tal como a dificuldade em reunir as lideranças indígenas, bem como a inconstitucionalidade da Lei n. 1.492/03, foram refutados pelos fatos de que o governo estadual promoveu duas reuniões com todas as lideranças indígenas locais, inclusive em momento posterior à deliberação em audiência, bem como na mora na promulgação de lei destinada a regulamentar a implantação do referido conselho, escoimando eventual vício de iniciativa, conforme compromisso externado pelo ente estadual.

O Estado do Acre, previamente ouvido acerca do alegado descumprimento dos termos do acordo entabulado entre as partes, limitou-se a afirmar (id 651677468) o envio de solicitação à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil de providências quanto à elaboração de projeto de lei revogando a Lei n. 1.492/03, com definição de prazo de noventa dias para implantação do conselho, além de noticiar a alteração da estrutura administrativa, com a incorporação da gestão de políticas voltadas para as populações indígenas pela Secretaria de Meio Ambiente, que passou a ser designada como Secretaria de Estado de Meio Ambiente e das Políticas Indígenas.

Decido.

As partes entabularam acordo, em audiência de conciliação, no qual o próprio Estado do Acre convencionou o prazo de um semestre para a consecução dos atos necessários à implantação do CEI, mesmo que para tanto fosse necessária a edição de lei regulamentando sua instituição.

Contudo, em escusa ao cumprimento da obrigação assumida no interstício avençado, afirmou a dificuldade em obter informações acerca das principais lideranças indígenas locais, aliada à exigência temporal relacionada à tramitação de projeto de lei que supra vício de iniciativa na norma, ainda vigente, que regulamenta a instituição do Conselho Estadual Indígena, requerendo prazo adicional para apresentação de PL, no qual definido o prazo de 90 dias para consecução dessa medida. Noticiou, ainda, a alteração na estrutura da Secretaria do Meio Ambiente, nela incorporando a gestão de políticas relacionadas às populações indígenas.

Em suma: o Estado do Acre avançou minimamente na integração das populações indígenas aos processos deliberativos, sendo notável a ausência, até bem pouco tempo, de qualquer órgão na estrutura administrativa que, ao menos, conduzisse a gestão de políticas afetas às populações indígenas (que se extrai do total desconhecimento dos agentes públicos acerca da existência dessa instância, colhida das comunicações juntadas à inicial) apresentando-se remota a adoção de modelo participativo, no qual esses grupos tomem assento nas instâncias decisórias. Essas circunstâncias são sintomáticas da opção pelo alijamento dos sujeitos diretamente interessados na definição das ações estatais que lhes atinam.

Tal proceder colide com a expressa dicção da previsão contida no artigo 220-A, § 4º, da Constituição do Estado do Acre, ao dispor que:

§ 4º A participação dos povos indígenas é essencial à formulação de conceitos políticos e na tomada de decisões sobre assuntos que lhes digam respeito, sendo instrumento dessa participação o Conselho Estadual Indígena, composto majoritariamente por representantes desses povos e organizações, que terá sua implantação e funcionamento regulados em lei.

Aludida previsão traduz, com bastante felicidade, o reconhecimento de que a comunidade é integrada por um amálgama difuso de concepções que devem ser tratadas com igual deferência. E a repulsa a tal preceito é especialmente censurável no caso das populações indígenas, uma vez que se trata de corpo minoritário e heterogêneo, características que findam por mitigar a capacidade de seus integrantes de portar densidade representativa, no jogo eleitoral em que maiorias prevalecem. Assim, a menos que adotadas medidas compensatórias do déficit de representação, de que são exemplo as instâncias consultivas que permitem a veiculação das diferentes, por vezes díspares, demandas apresentadas por esses grupos fragmentários, os seus membros serão fadados ao silenciamento e, ao cabo, aniquilamento.

Esse efeito colateral da democracia majoritária – a prevalência das demandas exibidas pelos indivíduos identificados à moda de preferências na população – é, em verdade, tirânico, porque recusa dignidade àqueles cujos valores, modos de vida, cultura divirjam da normatividade comportamental média, rejeitando validade às múltiplas reivindicações decorrentes do fato do pluralismo razoável. E, evidentemente, mesmo sob o prisma exclusivamente liberal, não se admite mais o endosso a ações estatais cegas ao pluralismo, uma vez que se trata, a Constituição, de acordo amplo entre as diferentes visões, no qual todos devem conseguir se identificar nas bases mínimas do consenso.

Por essa razão mesma, condicionar a participação de grupo francamente minoritário, e, repito, profundamente heterogêneo, na definição das políticas pública que lhes dizem respeito, à eleição de representante atento às suas demandas é, dada a menor probabilidade de que tal evento se consuma, amesquinhar a relevância desses interlocutores no debate público, notadamente quando se trata de definição de políticas a eles voltadas.

Logo, não se trata a criação do CEI de questão de política pública, porque não é uma ação ou medida que amplia o bem-estar do grupo por ela alcançado. Constitui, na verdade, único instrumento de efetivação da participação das populações indígenas na vida pública, na exposição e classificação de demandas e na seleção de políticas públicas que ampliem o seu bem-estar. Dito de outro modo, é condição para o exercício da liberdade de preservação daquele modo de vida.

Mas, apesar da mora na criação e implantação do CEI, no desfecho da audiência de conciliação realizada nestes autos, as partes celebraram acordo, conforme ata de id 425518893, na qual assentado que *“as partes convencionaram a suspensão do processo pelo prazo de 6 (seis) meses, período no qual o Estado do Acre adotará diligências necessárias à criação do Conselho Estadual Indígena, sem prejuízo de o Ministério Público Federal, titular da presente ação, requerer o prosseguimento do feito, a qualquer momento, inclusive antes do prazo assinalado, caso entenda que não estão ocorrendo atos concretos para efetivação do que foi acordado.”*

Portanto, não há que se falar em análise à tutela provisória requerida na inicial, mas de descumprimento dos termos do pacto concertado entre as partes.

Nesse passo, reafirmo: o Estado do Acre não demonstrou a adoção das medidas necessárias à criação da citada instância consultiva. Os documentos por si juntados evidenciam ausência de efetivo empenho, passados oito meses desde a realização da audiência citada, tendente à constituição do CEI, uma vez que nem sequer foi elaborada minuta de redação de projeto de lei que redefina sua composição (revogando a Lei n. 1.492), ou mesmo de mapeamento e identificação das lideranças indígenas que nele tomarão assento, a despeito de reunidas em diálogo mantido com o chefe do Executivo estadual, como aventado pelo autor.

Exposto tudo isso (a gravidade do retardo na criação do CEI e o compromisso em suprir essa falha), as justificativas apresentadas pelo Estado do Acre não se mostram plausíveis. Realço que o Estado do Acre afiançou o empenho em adotar as medidas necessárias à instalação do CEI, mesmo tendo em mira a necessidade de edição de lei que regulamentasse a disposição constitucional, em vista da existência de vício de iniciativa na Lei n. 1.492/03.

E, decerto, a Lei n. 1.492/03 padece de inconstitucionalidade, uma vez que se tratou de projeto de lei apresentado por parlamentar estadual em matéria relacionada à alteração da organização administrativa (criação de órgão consultivo vinculado ao Gabinete Civil do Governador), cuja iniciativa compete, exclusivamente, ao Governador do Estado, nos termos do art. 54, VI, da Constituição do Estado do Acre. O Supremo Tribunal Federal, a propósito, já decidiu, em diversas oportunidades, acerca da inconstitucionalidade formal das leis que instituem ou mesmo alteram a composição de conselhos estaduais cujos projetos tenham sido intentados por parlamentares, e não pelo chefe do Executivo, mesmo que não haja disposição expressa na Constituição Estadual, em virtude da incidência, por simetria, do conteúdo normativo do art. 82, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Dentre muitos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.452/2000, EDITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DIPLOMA LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – MATÉRIA INERENTE À ORGANIZAÇÃO E À ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO

ADMINISTRATIVO VINCULADO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA LEGISLATIVO QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS

– O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, seja dele, ou não, a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes.

(...)

(ADI 2442, Relator CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, Acórdão Eletrônico DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019).

Por isso, inviável determinar, a pretexto de obter o cumprimento da avença entabulada entre as partes, a imediata instituição do CEI, nos moldes definidos na Lei n. 1.492/03, em virtude da inconstitucionalidade da mencionada norma.

Mas, considerando que o Estado do Acre assumiu o compromisso de promover sua instalação, no prazo de seis meses, impõe-se a decomposição dessa obrigação, de modo que determine seja comprovada a apresentação, no prazo de 45 dias, de projeto de lei ao legislativo estadual, com destaque de urgência da matéria, devendo sua redação obrigatoriamente ser precedida de consulta às comunidades indígenas acerca das lideranças que nele tomarão assento, de modo a compatibilizar sua configuração com a necessária pluralidade representativa. O descumprimento da aludida obrigação, que nada mais é do que desdobramento do acordo firmado entre as partes, importará em nova multa, no valor de R\$ 50.000,00 dirigida ao Chefe do Executivo Estadual, que deverá ser pessoalmente intimado desta decisão.

Ademais, descumprida a obrigação contida no acordo entabulado entre as partes, tampouco apresentado relatório comprovando a adoção de medidas tendentes à sua efetivação, reconheço a exigibilidade da multa arbitrada na decisão de id 590769866, devendo tal valor ser vertido ao custeio das despesas eventualmente necessárias à instalação e funcionamento do CEI.

Apresentado o projeto de lei, deverá o Ministério Público Federal acompanhar sua tramitação, no legislativo estadual, informando o Juízo acerca de sua aprovação, período no qual permanecerão suspensos os autos.

Comunicada pelo Ministério Público Federal a aprovação do projeto de lei, voltem-me conclusos os autos.

Intimem-se e oficiem-se.

Rio Branco/AC, documento datado e assinado eletronicamente.

CAROLYNNE SOUZA DE MACÊDO OLIVEIRA  
Juíza Federal da 1ª Vara/AC