

COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 870, DE 2019

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 870, DE 2019

Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

EMENDA MODIFICATIVA Nº , DE 2019

(do Sr. Deputado Alessandro Molon)

Dispõe sobre direitos dos índios e gestão da política indigenista.

Art. 1º. O art. 37 da Medida Provisória n.º 870, de 2019, passa a vigorar acrescido do inciso XXII-A:

“Art. 37. Constitui área de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

(...)

XXII-A – direitos do índio, inclusive o licenciamento ambiental nas terras indígenas, em conjunto com os órgãos competentes, e a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, sem prejuízo das competências do Ministério da Saúde”.

Art. 2º. O art. 38 da Medida Provisória n.º 870, de 2019, passa a vigorar acrescido do inciso IX-A, com a seguinte redação:



“Art. 38. Integram a estrutura básica do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

(...)

IX-A – o Conselho Nacional de Política Indigenista”.

Art. 3º. Suprimam-se o inciso XIV do art. 21; o inciso I do § 2º do art. 21; a alínea ‘i’ do inciso I do art. 43; e o inciso XVIII do art. 44, todos da Medida Provisória n.º 870, de 2019.

JUSTIFICAÇÃO

As políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos do índio, devem permanecer vinculadas ao Ministério da Justiça (MJ), mantendo todas as suas atuais atribuições. Ao Ministério da Justiça compete a defesa dos bens da União (artigo 37, XV, da MP nº 870/2019), como é o caso das Terras Indígenas (artigo 20, XI, da Constituição Federal).

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) não dispõe dos instrumentos para respostas institucionais aos frequentes episódios e persistentes situações conflituosas em torno da posse da terra e do uso dos recursos naturais, muitas vezes envolvendo ameaças a povos de recente contato ou mesmo em isolamento voluntário, as quais exigem atuação em caráter de urgência, que promovam segurança pública, bem como a proteção de todos os envolvidos nos conflitos.



Os direitos indígenas compõem matéria de competência do MJ desde o governo Collor, no imediato pós-Constituição de 1988. Não há fundamento jurídico para o deslocamento da política indigenista para o MMFDH. Há, ao contrário, razões para que permaneça no MJ. Com efeito, a MP nº 870 não alterou o fato de serem competências do MJ, entre outras, a defesa da ordem jurídica, a integração das atividades de segurança pública dos entes federados e a defesa dos bens da União.

Cerca de 13% do território nacional incluem-se entre os bens da União, atraindo a atribuição da Polícia Federal e, eventualmente, da Força Nacional de Segurança Pública, ambas integrantes do MJ, para a prevenção e repressão de conflitos em terras indígenas ou arredores. Há, também, cenários de embate relacionados à reação indígena a empreendimentos e atividades econômicas, com a instalação de facções ligadas ao tráfico de drogas em terras indígenas, e com a ocorrência de diferentes tipos de crimes, incluindo ameaças de morte a indígenas e a servidores da Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

Os povos indígenas têm por referência o MJ quando suas terras são invadidas, suas demarcações questionadas, e quando as leis que garantem seus direitos são ameaçadas. No plano local, recorrem à Polícia Federal, como também fazem os servidores das unidades descentralizadas da Funai.



No Plano Plurianual 2016-2019 do governo federal, o objetivo especificamente relacionado à proteção das terras indígenas é de responsabilidade do MJ. A garantia de ações coordenadas nesse sentido remete, mais uma vez, à competência do MJ quanto à promoção da integração e cooperação entre os órgãos federais, estaduais, distritais e municipais de segurança pública, tornando ainda mais nítida a importância da manutenção da Funai nesse Ministério.

As relações com o Poder Judiciário também estão entre as competências do MJ. O fato de as demarcações de terras indígenas comporem matéria crescentemente judicializada, com processos tramitando nas variadas instâncias judiciais, aumenta-se a responsabilidade do MJ no cumprimento do seu dever de proteger a integridade de terras que não apenas se destinam à posse permanente e ao usufruto exclusivo dos povos indígenas, como constituem bens da União.

O Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) foi criado como órgão colegiado de caráter consultivo responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas. Tendo em vista que cabe ao Ministério da Justiça políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos do índio, o órgão colegiado da Política Indigenista Oficial também deve compor a estrutura do Ministério da Justiça.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu 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". Para cumprir esta importante competência constitucional, o artigo 19 da Lei nº 6.001/1973, determinou que as terras indígenas serão administrativamente demarcadas por iniciativa e orientação do órgão federal de assistência ao índio, tradicionalmente vinculado ao MJ. Decretos que regulamentam o processo administrativo de demarcação de terras indígenas sucedem-se desde 1976, sempre mantidas a iniciativa e a orientação da Funai, inclusive no vigente Decreto nº 1.775/1996. Esses dispositivos legais constituem o fundamento jurídico de tutela dos direitos fundamentais das comunidades indígenas, a garantir a possibilidade do exercício de direitos por essa minoria vulnerável.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a dimensão existencial do direito à terra para os povos indígenas, bem como sua importância para assegurar a sobrevivência física e cultural. No julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o Ministro Menezes Direito afirmou: *"não há índio sem terra. A relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. É o que se extrai do corpo do art. 231 da Constituição"*¹. No mesmo sentido, o STF já proclamou que *"emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois estes, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõem-se ao risco gravíssimo da*

¹ STF, Plenário, PET 3.388, Rel. Min. Ayres Britto. Trecho do voto-vista do Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, DJe 01.07.2010.



desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como povo (...).”².

A competência da FUNAI para identificar, demarcar e registrar terras indígenas, bem como para emitir manifestação nos processos de licenciamento ambiental, assim como a do MJ para emitir a Portaria Declaratória dessas terras, densifica direito de cidadania dos povos indígenas, razão por que tais competências não podem ser suprimidas por medida provisória, em razão do limite material previsto no artigo 62, I, *a*, que veda a edição de medida provisória sobre matéria relativa a cidadania.

A reforma ministerial pulverizou as competências que pertenciam ao Ministério da Justiça e à FUNAI, distribuindo-as entre dois ministérios diferentes: o MAPA e o MMFDH. Olvidou, contudo, que o MJ e a FUNAI possuem quadros técnicos especializados e multidisciplinares, cuja atuação intersetorial e integrada foi concebida justamente para atender de forma adequada os comandos do artigo 231 da Constituição Federal.

A inclusão das atribuições relativas aos índios brasileiros no MMFDH e no MAPA terá impacto no atendimento prestado aos povos indígenas, visto que os processos de demarcação e de licenciamento ambiental têm caráter intersetorial entre várias áreas da FUNAI e do Ministério da Justiça. Afinal, não haverá garantia do direito às terras

² STF, Primeira Turma, RE 183.188/MS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 14.02.1997.



tradicionalmente ocupadas sem que existam, no âmbito do Estado, estruturas aptas e qualificadas para efetivar a adequada tutela das terras indígenas, bens da União por expressa determinação do artigo 20, XI da CRFB.

A inclusão do inciso XXIV, no artigo 37 da MP 870, bem com a supressão decorrente de prejudicialidade dos demais dispositivos justifica-se tendo em vista que as atribuições da FUNAI e do MJ voltarão a compor um todo orgânico, reestabelecendo competências de órgãos da administração pública federal com expertise na área indígena, atendendo ao princípio da especialidade que rege a administração pública. Tal princípio reflete a ideia de descentralização administrativa, em que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. Decorre, ademais, dos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Basta lembrar que a Constituição Federal exige edição de lei específica para a criação ou autorização de criação das entidades da Administração Indireta (art. 37, XIX), apresentando, nestes casos, as finalidades específicas da entidade, vedando, por conseguinte, o exercício de atividades diversas daquelas previstas em lei, sob pena de nulidade do ato e punição dos responsáveis. Neste sentido, a Funai desempenha atividade com extrema especialidade técnica, o que corrobora o entendimento de que tais atividades devem continuar ocorrendo dentro de uma perspectiva de intersetorialidade com o MJ.

Ressalte-se que a reforma ministerial viola o devido processo legislativo e o princípio democrático. Isso porque a Convenção nº 169 da



OIT, norma com *status* supralegal, internalizada pelo ordenamento jurídico brasileiro, impôs ao Estado o dever de realizar consulta livre, prévia e informada aos povos interessados, cada vez que sejam previstas **medidas legislativas** ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. O artigo 19 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas determina, também, que os Estados “*celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé, com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas para obter seu **consentimento** prévio, livre e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem*”. A consulta visa, justamente, evitar que o reconhecimento e a fruição dos direitos fundamentais das minorias étnicas possam ser mitigados, relativizados, exterminados ou açodadamente modificados por deliberação político-majoritária, sem qualquer possibilidade de participação dos sujeitos de direito no processo de deliberação legislativa. No mais, não há relevância e urgência em modificar, sem consulta e participação, uma estrutura administrativa que, há mais de vinte e cinco anos, é a principal responsável em viabilizar a fruição dos direitos fundamentais à terra dos povos indígenas brasileiros. Pelo contrário, a mudança sem qualquer motivação e participação apenas aumenta o quadro de vulnerabilidade física e cultural dos índios, bem como confere proteção deficiente a eles e ao patrimônio da União.

Ademais, não faz sentido manter competências sobre terras indígenas, para o licenciamento ambiental e para a identificação, delimitação, demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), visto que este Ministério é responsável pela



gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor³. Essas prioridades não possuem qualquer relação com as competências que lhe foram atribuídas pela MP nº 870, notadamente no que se refere à às Terras Indígenas. Ambos os temas necessitam de conhecimentos que foram acumulados pelo Ministério da Justiça e pela FUNAI.

Colocar importantes competências, que decorrem diretamente dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, nas mãos de um Ministério que não tem vocação técnica e que está voltado ao fomento do agronegócio fere o princípio da eficiência (artigo 37 da CRFB) e irá, inevitavelmente, conferir proteção deficiente a tão elevados direitos. Além disso, a medida configura evidente retrocesso social, e faz com que conquistas já alcançadas no plano da realização de direitos fundamentais retrocedam ou possam ser exterminadas.

De se ver, ademais, que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas são justamente os que mais sofrem pressões de grupos políticos majoritários. Esses grupos, historicamente, capitaneiam propostas de alterações legislativas para retirar direitos dos índios, bem como fomentam ideologias contrárias à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que inclua em seu patamar mínimo de dignidade e cidadania os direitos indígenas. Também são os partidos políticos e empresários ligados ao agronegócio que lideram a propositura de ações judiciais contra a União e as comunidades indígenas para anular

³ Informação Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>>.



processos administrativos de demarcação de terras. Há, portanto, evidente conflito de interesses, que atenta contra os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Dessa forma, as competências relativas aos direitos do índio e à política indigenista, inclusive o licenciamento ambiental nas terras indígenas, em conjunto com os órgãos competentes, e a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, devem estar concentradas no Ministério da Justiça, com o resguardo da estrutura intersetorial que permite organização administrativa apta a viabilizar a fruição dos direitos materialmente fundamentais dos índios.

Sala das Sessões, em 08 de fevereiro de 2019.

Deputado Alessandro Molon
PSB/RJ

