

# **COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL - CREDN**

## **PROJETO DE LEI Nº 4.791, DE 2009**

Submete ao Congresso Nacional a demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

**Autores: Deputado IBSEN PINHEIRO e  
Deputado ALDO REBELO  
Relator: Deputado URZENI ROCHA**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.791/2009, de autoria dos Deputados IBSEN PINHEIRO e ALDO REBELO, tem por escopo submeter à apreciação do Congresso Nacional a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, de modo que este, no exercício da sua competência constitucional de fiscalização e controle da Administração Pública, ao avaliar se existem ou não os requisitos a que se refere o art. 231 da Constituição Federal, possa, em consequência, aprovar a demarcação, determinar diligências suplementares, realizar audiências públicas, conhecer de impugnações, alterar a área demarcada ou rejeitá-la, no todo ou em parte.

Determina, ainda, que as demarcações em faixa de fronteira exigirão, previamente, a manifestação do Conselho de Defesa Nacional.

Em sua justificação, os nobres Autores destacam a necessidade de “aprimorar a sistemática de demarcação das terras indígenas no Brasil, com base na experiência acumulada ao longo dos vinte anos de vigên-

cia da Constituição de 1988”, apontando para a Lei nº 6.001/1973 (o Estatuto do Índio) e para o Decreto nº 1.775/1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas.

Informam os Autores que essas normas atribuem ao Poder Executivo, por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, identificar e delimitar as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, fundamentando-se em estudo antropológico realizado por antropólogo de qualificação reconhecida.

Todavia, fazem a ressalva que a política indigenista nacional tem resultado em “graves conflitos federativos que contrapõem Estados e Municípios à União, colocando os primeiros em risco de profundas intervenções em sua autonomia, quando não de pura e simples extinção”.

Dão os exemplos do Estado de Roraima, em que as terras indígenas já atingem 46% de seu território e comprometem seriamente a viabilidade econômica daquela unidade federada, onde o poder público responde por 58% do PIB; e do Mato Grosso, em que uma área de 10 milhões de hectares de terra fértil sob as pretensões da FUNAI, que inclui as localidades de Dourados, Miranda, Naviraí, Rio Brilhante e Maracaju, onde trabalham 30 mil agricultores e responde por 60% da produção de grãos daquele Estado.

A par disso, os Autores destacam, ainda, a ameaça a valores protegidos pela Carta Magna em função da aplicação equivocada e assistemática de seu art. 231 e da legislação indígena, sob o fundamento de que são terras indígenas, destacando-se: a criação de toda sorte de obstáculos à atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal; proprietários, cujos títulos foram regularmente emitidos pelo governo brasileiro, subitamente levados à condição de “invasores” de suas próprias terras, em clara violação aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

Apontam para “estudos antropológicos superficiais, conduzidos por profissionais sem a necessária isenção”, fundamentando a demarcação de imensas áreas do território nacional, muitas vezes superiores à área de países inteiros, em ofensa aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Apontam para o fato de que “as comunidades envolvidas, indígenas ou não, vêm-se mergulhadas em conflitos cada vez mais acirrados, muitas vezes resultando em mortes, num quadro de violência e insegurança que se agrava dia a dia”.

Na sua argumentação, dizem da particular atenção a “ser dada à segurança nacional em áreas de fronteira, onde imensas extensões despovoadas criam um ambiente propício à proliferação de crimes como biopirataria, contrabando e tráfico de drogas, com a Carta de 1988 contendo dispositivos destinados à proteção de nossa soberania que ordenam que a legislação ordinária dê tratamento especial às zonas fronteiriças, mediante a participação do Conselho de Defesa Nacional na elaboração de estratégias e políticas necessárias à independência nacional e à defesa do Estado brasileiro”.

Finalizam dizendo que “a obrigação de resgatar a dívida histórica com as populações indígenas, protegê-las, demarcar suas terras e defender sua integração à sociedade nacional, preservando seus valores, sua cultura e sua identidade” não pode se constituir na ruptura com o pacto nacional e a formação social brasileira.

Apresentada em 4 de março de 2009, a proposição, em 16 do mesmo mês, por despacho da Mesa Diretora, foi distribuída à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do que dispõem os art. 24, inciso II, e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em regime tramitação ordinária, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Em 5 de maio de 2009, o Sr. Deputado ALDO REBELO apresentou o Requerimento nº 4.715/2009, requerendo Urgência da tramitação, nos termos do art. 155 do RICD.

Até o esgotamento do prazo regimental para apresentação de emendas nesta Comissão Permanente, a proposição em tela não recebeu emendas.

É o Relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do inciso XV do art. 32, alíneas *f*, *h* e *m*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão pronunciar-se quanto ao mérito das proposições que digam respeito à política de defesa nacional e a estudos estratégicos; à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional e a outros assuntos pertinentes ao seu campo temático.

Por endossarmos, integralmente, sem qualquer reparo, os argumentos trazidos à baila pelos nobres Deputados IBSEN PINHEIRO e ALDO REBELO, desnecessário repeti-los em nosso voto, louvando a lucidez e o patriotismo com que se debruçaram sobre tão grave tema, superando divergências partidárias e ideológicas e colocando os interesses do País e do povo brasileiro acima de tudo.

Todavia, a própria gravidade do tema impõe que outras informações e considerações sejam submetidas à apreciação dos nobres colegas deste Parlamento, de modo que todos possam aquilatar o cerco externo em andamento contra o Brasil, com a coadjuvação de políticas internas equivocadas, inclusive pela ação deste Parlamento e de brasileiros comprometidos com instituições internacionais.

É possível dizer, com toda a segurança, que o Poder Executivo, no seu conjunto, perdeu a legitimidade para conduzir os procedimentos demarcatórios de terras indígenas, não só por fazê-lo ferindo os sacros princípios constitucionais da **soberania do Estado**, como também os da **cidadania**, da **dignidade da pessoa humana** e dos **valores sociais do trabalho** e da **livre iniciativa** dos cidadãos brasileiros estabelecidos e trabalhando em áreas das quais foram escorraçados, mesmo sendo os titulares legais do domínio, muitos de longas décadas; tudo afrontando os fundamentos do Estado Democrático de Direito insculpidos no art. 1º da Constituição Federal.

Perdeu a legitimidade porque, também, na sua sanha demarcatória, contrapôs-se a outros princípios regentes da atuação do Poder Público, como o da **supremacia do interesse público**, da **legalidade**, da **mo-**

**ralidade**, da **razoabilidade** e, principalmente, o da **segurança jurídica**, entre outros que poderão ser elencados.

Perdeu a legitimidade porque, sendo juiz e parte nos procedimentos demarcatórios, viciou-os pelo **não cumprimento dos princípios da ampla defesa e do contraditório** em relação aos legítimos proprietários de terras incluídas nas áreas demarcadas, além de ter permitido, nas demarcações, a **ação de onguistas e de indivíduos a eles ideologicamente vinculados**, portanto com interesse direto na matéria; o que, por si só, seria o bastante para considerá-los impedidos de atuarem nesses processos administrativos e, uma vez comprovada sua atuação, para que esses processos, entre outras razões, fossem considerados nulos.

Perdeu a legitimidade porque a sua atuação não se faz em nome do interesse do povo brasileiro, mas de organizações não-governamentais que, por sua vez, são sustentadas com recursos oriundos de outras organizações e governos estrangeiros e que, claramente, trabalham contra os interesses nacionais e em obediência a estratégias traçadas fora do Brasil.

Perdeu a legitimidade quando entregou a condução da política indigenista brasileira e as sucessivas presidências da Fundação Nacional do Índio a esses *onguistas* internacionalistas.

Em síntese, o Poder Executivo perdeu a legitimidade porque implementa uma política indigenista brasileira sob uma égide internacionalista e entreguista; como se depreende, entre outros exemplos, da subscrição, pelo Governo brasileiro, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, uma vez que, da leitura dos seus dispositivos, é possível concluir que as áreas indígenas terão maior autonomia política do que as entidades políticas descentralizadas, ferindo gravemente o pacto federativo instituído pela Constituição Federal. Na verdade, feita a leitura sistemática dos dispositivos dessa Declaração, perceber-se-á que o Governo brasileiro endossou a tese de nações indígenas independentes encravadas no território nacional.

Ao discurso de que é mera declaração sem efeitos jurídicos, pergunta-se onde estarão os autores dessa fala quando, na comunidade

internacional, o Brasil for cobrado para cumprir os termos do que a nossa diplomacia subscreveu, naturalmente sob orientação do Palácio do Planalto?

O Poder Legislativo não fica a salvo, mas pode purgar sua culpa promovendo as necessárias alterações constitucionais e legais, corrigindo a rota de um processo que saiu do controle do Estado brasileiro, haja vista que os dispositivos constitucionais que têm permitido o descalabro em que se tornou a política indigenista brasileira e os processos demarcatórios de terras indígenas não foram escritos pelos Constituintes, mas por esses mesmos onguistas como satélites da Fundação Ford, que, por sua vez, ao longo de sua história, tem dirigentes seus entre os “falcões da Casa Branca”.

É de se crer que os Constituintes de 88 foram induzidos ao erro, pois, se tivessem a noção precisa da verdadeira origem daqueles dispositivos e de como eles seriam futuramente aplicados aos casos concretos, não teriam dado o seu aval a normas que hoje geram situações completamente absurdas e impensáveis frente aos interesses nacionais e aos direitos dos demais cidadãos brasileiros que não são índios.

É inegável a existência de uma rede de organizações e indivíduos a conduzir a política indigenista – e por que não dizer ambientalista, racial e de causas sociais – sempre tendo a presença estrangeira por pano de fundo, em uma estratégia de longo prazo, e que trabalhou intensamente no curso da Assembléia Nacional Constituinte.

O Deputado Francisco Rodrigues, em audiência realizada pela Comissão Externa Reserva Indígena Raposa-Serra do Sol, em 10 de março de 2004, dirigindo-se a Sra. Maria Guiomar de Melo, a antropóloga da FUNAI a quem a versão oficial atribui coordenação dos trabalhos de demarcação daquela área indígena, asseverou e, depois, a interpelou nos seguintes termos, deixando claro que essas organizações não passam de títeres de potências do chamado Primeiro Mundo e que foram elas que conduziram a Assembléia Nacional Constituinte a acatar os dispositivos levados à sua apreciação:

*Na verdade, existe uma série de publicações, existem versões e versões. Conhecemos bem a agenda indigenista no Brasil. Sabemos inclusive, por exemplo, como a Casa de Windsor criou a reserva lanomâmi. Isso é pú-*

*blico, notório e universalmente conhecido. Sabemos também da ação que foi desenvolvida, durante a elaboração da Constituição de 1988, no sentido de se criar situações onde a Constituição pudesse sair daquela linguagem integracionista do índio, que pregava Rondon, para uma linguagem autonomista, inclusive com a plurinacionalidade, ou seja, os índios teriam duas nacionalidades, a brasileira e a da sua comunidade.*

*Gostaríamos de saber também, por intermédio da antropóloga, que já está na FUNAI há muito tempo, qual a leitura que se faz daquela ação praticada por alguns antropólogos e sociólogos, capitaneadas pelo Dr. Márcio Santilli, que foi Deputado 4 anos antes e, no período da Constituinte, foi um dos que mais interferiu na elaboração da Constituição para manter o status quo pregado por eles. São as duas perguntas que faço para a antropóloga.*

(Nota Taquigráfica nº 0136/04, 10 mar. 2004, do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados)

O ex-deputado Márcio José Brando Santilli, é irmão do antropólogo Paulo José Brando Santilli, eminência parda no procedimento demarcatório da área da Raposa-Serra do Sol, e tem sua vida ligada diretamente ao Instituto Socioambiental (ISA), a principal ONG por trás da política indigenista hoje seguida pela Brasil. Também foi Presidente da FUNAI, em 1995.

Apenas isso é suficiente para deixar patente que a Assembleia Nacional Constituinte sofreu intensa infiltração do ISA e de outras ONGs. Naquela ocasião, foi montada uma eficiente estrutura por essas organizações, fazendo-se intérpretes dos índios perante os Constituintes; enquanto estes eram condicionados a agir no sentido em que lhes era apontado pelos onguistas.

Júlio Gaiger, que depois foi consultor legislativo da Câmara dos Deputados, mas à época era assessor jurídico do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), deixa isso patente:

*Esta redação não foi concessão gratuita do Congresso Nacional Constituinte. Foi uma conquista árdua das nações indígenas, que desde o início do processo, em 01 de fevereiro de 1987, mantiveram sucessivas delegações em Brasília, num lobby permanente junto aos senadores e*

**deputados constituintes.** A mobilização indígena foi possibilitada principalmente pela **Igreja Católica, através do seu Conselho Indigenista Missionário**, que durante este período **contribuiu com as despesas de transporte, providenciou hospedagem, alimentação, deslocamento urbano e assessoria aos índios.**

Ao lado da atuação decisiva dos próprios índios, destaca-se também o trabalho dedicado de **várias organizações de apoio à luta indígena**, que desdobraram esforços para **levar aos constituintes** informações corretas sobre a situação dos povos indígenas no Brasil.

Esta **articulação nações indígenas/ongs**, evidentemente, enfrentou fortes adversários. O momento culminante deste confronto deu-se a partir de 9 de agosto de 1987, quando mineradoras privadas desencadearam através de alguns grandes jornais uma violenta campanha contra o CIMI, principalmente, mas atingindo também outras entidades. A campanha objetivava convencer a opinião pública, e os constituintes, de que a defesa dos direitos indígenas encobria uma estratégia destinada a internacionalizar a Amazônia brasileira e inibir a participação das mineradoras privadas no mercado internacional de minérios. Segundo as reportagens então publicadas, o CIMI estaria sendo financiado por cartéis minerários multinacionais.

(GAIGER, Júlio Marcos Germany. **Direitos Indígenas na Constituição Brasileira de 1988 e outros ensaios.** Brasília: CIMI, 1989. p. 3)

Aliás, o próprio autor desse texto, falecido recentemente, é parte dessa atuação, como revelam elementos biográficos seus em notícia do Instituto Socioambiental:

(...) Ligado à questão indígena desde 1977, quando dirigiu a Associação Nacional de Apoio ao Índio em Porto Alegre, Gaiger foi **assessor jurídico do Cimi até 1991** e trabalhou como assessor na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara. (...) No Cimi, desempenhou importante papel da defesa dos direitos indígenas atuando em casos emblemáticos. (...) **Destacou-se ainda como assessor nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, com forte atuação na formulação do capítulo referente aos índios.** (...) Assumiu a **presidência da Funai** em substituição a Márcio Santilli, indicado pelo então ministro da Justiça, Nelson Jobim, em março de 1996 e deixou o órgão em junho de 1997. De lá para cá, voltou a trabalhar **na Comissão de**

***Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, onde acompanhou diversos projetos de interesse dos índios como o de saúde indígena, mineração em Terras Indígenas e o novo Estatuto do Índio. (...)***

(ISA – Instituto Socioambiental. ***Galeria da crise permanente: os presidentes da Funai.*** [s.d.] Disponível em: <[www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/presfunai.shtm](http://www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/presfunai.shtm)>. Acesso em: 23 mai. 2008)

E indo buscar outras informações sobre ele na sua publicação citada anteriormente, percebe-se que a biografia do assessor que teve “forte atuação na formulação do capítulo referente aos índios” na Assembléia Nacional Constituinte inclui, também, ter sido membro do Conselho Internacional de ***Survival International***, com sede em Londres. (GAIGER, Júlio Marcos Germany. ***Direitos Indígenas na Constituição Brasileira de 1988 e outros ensaios.*** Brasília: CIMI, 1989, folha de rosto).

Portanto, não há dúvida que o Conselho Indigenista Missionário e as ONGs, em particular o ISA, usando os índios como objeto para as suas manobras, foram os verdadeiros formuladores dos dispositivos constitucionais que hoje regulam a política indigenista e a situação jurídica do índio no Brasil.

O CIMI, em particular, que se apresenta como órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, sempre teve bispos estrangeiros em sua presidência, não sendo identificadas as fontes dos recursos que financiam as suas atividades. Entretanto, publicações suas voltadas para a causa indígena apontam o aporte de recursos de ONGs estrangeiras e da União Européia.

Essa atuação da Igreja Católica, leia-se CIMI, para que o projeto constitucional dos onguistas seguisse o curso planejado, também fica clara quando Júlio Gaiger, referindo-se a uma campanha que teria sido desencadeada por alguns jornais, à época, contra o CIMI e outras entidades indigenistas, diz:

***Uma campanha desse porte, naturalmente, produziu impactos sérios. A redação pré-constitucional até então existente foi completamente desvirtuada, exigindo novas estratégias que permitissem a recuperação do essencial. Neste momento, a atuação da Igreja ganhou novo re-***

**levo, possibilitando a adesão de segmentos de centro-direita no Congresso Nacional Constituinte, e ampliando a base parlamentar de apoio às reivindicações.**

(GAIGER, Júlio Marcos Germany. **Direitos Indígenas na Constituição Brasileira de 1988 e outros ensaios**. Brasília: CIMI, 1989, p. 3/4).

Não bastasse, também vinculado ao Instituto Socioambiental e citado como tendo colaborado na redação dos dispositivos da Constituição referentes aos índios, o nome do *onguista* Carlos Frederico Marés de Souza Filho também é citado pelo ISA:

*Colaborou, na Assembléia Nacional Constituinte (1987-88), na formulação do Capítulo VIII, “Dos Índios”, e foi um dos coordenadores da campanha “Povos Indígenas na Constituinte”.*

(ISA – Instituto Socioambiental. **Galeria da crise permanente: os presidentes da Funai**. [s.d.] Disponível em: <[www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/presfunai.shtm](http://www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/presfunai.shtm)>. Acesso em: 23 mai. 2008)

Outro *onguista* que trabalhou nos bastidores da Assembléia Nacional Constituinte, citado anteriormente, é Márcio Santilli, Deputado Federal até 1987 e um dos fundadores do Núcleo de Direitos Indígenas (NDI) e do ISA, tendo também sido presidente da FUNAI. Sobre sua passagem na Câmara dos Deputados e sua atuação durante a Constituinte pode ser citado o seguinte registro:

*Formado em filosofia, Santilli foi deputado pelo PMDB de SP (1982-86) e integrante do grupo político do atual presidente FHC. Durante seu mandato parlamentar, foi membro da Comissão de Relações Exteriores e da Comissão do Índios, na Câmara dos Deputados.*

**Entre 1987 e 88, foi pessoa-chave na ligação entre a Coordenação dos Povos Indígenas na Constituinte – que reunia índios e organizações civis de apoio – e o Congresso Nacional.**

(ISA – Instituto Socioambiental. **Galeria da crise permanente: os presidentes da Funai**. [s.d.] Disponível em: <[www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/presfunai.shtm](http://www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/presfunai.shtm)>. Acesso em: 23 mai. 2008)

O atual presidente da FUNAI, Márcio Meira, também traz em seu currículo a atuação nos bastidores da Constituinte:

***Sua atuação com os povos indígenas, porém, é anterior e data desde sua participação na luta pelos direitos indígenas na Constituição Federal de 1988.***

(ISA – Instituto Socioambiental. ***Galeria da crise permanente: os presidentes da Funai.*** [s.d.] Disponível em: <[www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/presfunai.shtm](http://www.socioambiental.org/pib/portugues/indenos/presfunai.shtm)>. Acesso em: 23 mai. 2008)

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo, mostra claramente que todas as ações da causa indígena nos últimos anos têm gênese exterior aos grupos indígenas e, invariavelmente, inspiração internacional:

*Ao contrário dos anos 70, marcados pela realização de assembleias e outras estratégias pelo nascente movimento indígena brasileiro, a década de 1980 se inicia com tentativas de criação de uma organização de caráter nacional para a representação dos povos indígenas, assim como de seus **assessores missionários e antropólogos**, para lutar pelos conflitos locais e regionais em âmbito nacional, tendo como interlocutor o governo federal.*

*Em 1980, concretizando o desejo das lideranças indígenas e de seus apoiadores, foram criadas duas organizações visando a representação legítima em âmbito nacional dos povos indígenas do Brasil: a UNI e a UNIND, ambas com o nome União das Nações Indígenas. A UNI foi criada em agosto de 1980, em Campo Grande (MS), visando ser uma entidade de representação das nações e comunidades indígenas. **Contou com a participação direta de renomados antropólogos e juristas para a sua criação, mas nunca se institucionalizou.** (...)*

(OLIVEIRA, Fernanda Martinez de. ***Dilemas da Inclusão da Diversidade Étnica no Federalismo Brasileiro: as Perspectivas dos Povos Indígenas.*** 2006. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2401/155048.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 jul. 2009)

Depois, citando outros autores, a então mestranda dizia que:

*O processo de elaboração da nova Constituição do país foi um importante momento de mobilização indígena e de **seus aliados**, que juntos formaram uma forte advocacy coalition (...) que reunia **organizações não-governamentais de apoio à causa indígena e do meio-***

**ambiente, grupos da igreja católica, grupos parlamentares e organizações internacionais**, a qual foi responsável por importantes conquistas consagradas na Constituição de 1988, em termos de direitos coletivos e individuais (...).

Finalmente, artigo de três pesquisadores do Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento, do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, é expresso em dizer que os dispositivos constitucionais inseridos em nossa Carta de 88 foram escritos sob a influência da Fundação Ford e que já vinham sendo elaborados desde há muito tempo – pelo menos desde 1984:

*Foi a partir desse quadro - não mais restrito ao aparelho indigenista e a uma difusa e ingênua “opinião pública”, como nas décadas de 50 e 60 - que a idéia de demarcação de terras indígenas afirmou-se enquanto moto. A constatação do total despreparo e inépcia da Fundação Nacional do Índio em cumprir o imperativo de demarcação das terras indígenas contido na Lei 6001/73, no tocante a essa e a outras questões prementes à vida dos povos indígenas no Brasil, estimulou variados esforços de mapeamento, como os do Conselho Indigenista Missionário, do programa “Povos Indígenas no Brasil” do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) e os trabalhos de cunho analítico realizados no Museu Nacional por João Pacheco de Oliveira. Estes últimos instruíram os desdobramentos posteriores de pesquisa voltada **a alicerçar o lobby pró-índio na Assembléia Nacional Constituinte, financiados pela Fundação Ford no Brasil, conforme sugestões de consultoria de David Maybury-Lewis em 1984.***

(SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BARROSO-HOFFMANN, Maria; PERES, Sidnei Clemente. **Notas sobre os Antecedentes Históricos das Idéias de “Etnodesenvolvimento” e de “Acesso de Indígenas ao Ensino Superior” no Brasil.** Disponível em: <[www.trilhasdeconhecimentos.etc.br/artigos/arquivos/Texto\\_Etnodesenvolvimento\\_e\\_Ensino\\_Superior\\_Indigenas.pdf](http://www.trilhasdeconhecimentos.etc.br/artigos/arquivos/Texto_Etnodesenvolvimento_e_Ensino_Superior_Indigenas.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2009).

David Henry Peter Maybury-Lewis, citado como tendo prestado a consultoria, foi um antropólogo britânico especializado na etnologia da planície amazônica, doutor pela Universidade de Oxford, professor emérito da Universidade Harvard e ativista pelos direitos dos índios.

Desse modo, ainda que outras informações possam ser trazidas à baila, não fica dúvida que os dispositivos constitucionais que dizem respeito aos índios, hoje em vigor, foram formatados por esse grupo e na sombra da Fundação Ford, sem que os Constituintes de 1988, àquele tempo, tivessem atinado para a contribuição que estavam dando à trama que se tecia.

A rigor, a influência da Fundação Ford e de outras fundações e entidades estrangeiras não é sentida apenas na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo. Compulsando-se as biografias e as atividades de alguns ilustres membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, nelas surgem a condição de ex-bolsistas dessas entidades ou algum tipo de vínculo com elas; o que reforça a necessidade do acompanhamento pelo Poder Legislativo de todos os procedimentos demarcatórios das terras indígenas.

Essas circunstâncias, por si só, são o bastante para justificar a revisão e alteração de todas as normas, das constitucionais às infralegais, que dizem respeito aos índios do Brasil, a começar pela aprovação da proposição que ora se relata.

Não há dúvida que poderoso *lobby*, contrário aos interesses do Estado e do povo brasileiros, se levantará, dentro e fora do Congresso Nacional, tentando impedir que este projeto de lei prospere, inclusive pela provocação de veto do Presidente da República. Todavia, é prerrogativa do Congresso Nacional, sim, avocar para si a revisão dos procedimentos demarcatórios realizados pelo Poder Executivo.

Inicialmente, indo aos mandamentos constitucionais em vigor que dispõem sobre a demarcação de terras indígenas, percebe-se que a Carta Magna, no art. 231, *caput*, e no art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, diz ser da União essa competência, conforme se depreende das transcrições que se seguem:

*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.*

.....

*Art. 67. **A União concluirá a demarcação** das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.*

Ora, a União é a entidade política e a pessoa jurídica de direito público com a competência constitucional para a demarcação, mas dentro dela, enxerga-se a repartição tripartite montesquiana: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, além dos órgãos autônomos (Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal).

Assim, à luz do texto constitucional, qualquer dos Poderes ou dos órgãos autônomos da União poderá receber atribuições específicas que digam respeito à demarcação de terras indígenas, ainda que algumas sejam mais próprias de uns do que de outros.

Ressalta-se: a Constituição de 1998 diz ser da União a competência para conduzir o procedimento demarcatório, e não do Poder Executivo.

Como a primeira norma infraconstitucional é a lei e esta é da lavra do Poder Legislativo, este poderá, respeitados os mandamentos da Carta de 88, regulamentar por lei as demarcações de que tratam os arts. 231 e 67 referidos imediatamente antes.

Ainda que, tacitamente, se possa entender que a competência para a promoção dos atos materiais das demarcações das terras indígenas seja do Poder Executivo da União, atos diversos dos materiais ligados a demarcações poderão ser da alçada de outros Poderes, inclusive no que diz respeito à apreciação desses atos quanto ao seu mérito e legalidade.

E mais, ainda que se deixando a cargo do Poder Executivo as atividades que correspondem a atos de execução material, o Congresso Nacional pode, no uso de suas prerrogativas, dizer diretamente quais órgãos serão responsáveis pela execução dessas atividades.

À guisa de exemplo dessa atribuição legal de competência, com o Congresso Nacional desbordando o Presidente da República e adentrando diretamente na estrutura do Poder Executivo para dizer qual será o órgão ou agente encarregado de determinadas atribuições é a chamada des-

concentração por transferência legal de competência, como nos exemplos a seguir, extraídos da Lei 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento:

*Art. 9º **Compete ao Ministério da Justiça** a autorização do porte de arma para os responsáveis pela segurança de cidadãos estrangeiros em visita ou sediados no Brasil e, **ao Comando do Exército**, nos termos do regulamento desta Lei, o registro e a concessão de porte de trânsito de arma de fogo para colecionadores, atiradores e caçadores e de representantes estrangeiros em competição internacional oficial de tiro realizada no território nacional.*

*Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo o território nacional, é de **competência da Polícia Federal** e somente será concedida após autorização do Sinarm.*

Desse exemplo de projeto de lei, cuja iniciativa foi de Senador da República, fica patente que as atividades de demarcação poderão, pelo Congresso Nacional, ser atribuídas, por lei, a outros órgãos ou entidades diferentes da própria FUNAI, que, deficiente, tem recorrido aos préstimos de ONGs para essa tarefa.

Há que se considerar que, no âmbito do Poder Executivo, há órgãos muito melhor estruturados do que a FUNAI em termos de capilaridade por todo o território nacional e com efetivas competência legal e capacidade técnica para efetuar demarcações de extensas áreas, como a Diretoria de Serviço Geográfico (DSG) do Exército, que dispõe de um Centro de Imagens e Informações Geográficas do Exército (CIGEx) e de Divisões de Levantamento (DL) para isso. Só a Amazônia, especificamente, é recoberta pela 4ª Divisão de Levantamento, com sede em Manaus e com jurisdição nos estados do Amazonas, Pará, Roraima, Amapá, Acre, Rondônia, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso, e, também, pelo CIGEx.

Aliás, o endereço eletrônico do Comando do Exército ([www.exercito.gov.br](http://www.exercito.gov.br)), ao tratar das atribuições e possibilidades da sua Diretoria de Serviço Geográfico, diz, textualmente:

*A Diretoria de Serviço Geográfico (DSG) é o órgão de apoio da Secretaria de Tecnologia da Informação para superintender os assuntos ligados à Cartografia. A ela são subordinadas o Centro de Imagens e Informações Geográficas do Exército (CIGEx), localizado em Brasília-DF e quatro Divisões de Levantamento, quais sejam, 1ª Divisão*

de Levantamento (Porto Alegre - RS), 3ª Divisão de Levantamento (Olinda - PE), 4ª Divisão de Levantamento (Manaus - AM) e 5ª Divisão de Levantamento (Rio de Janeiro - RJ).

Esses órgãos têm a atribuição de elaborar produtos cartográficos, suprir às OM do Exército e apoiar os sistemas de guerra eletrônica, armas inteligentes, jogos de guerra e simuladores, com **dados digitais atualizados do terreno**.

**Podem realizar, ainda, a medição de áreas patrimoniais da união jurisdicionadas ao Exército, a demarcação de áreas de interesse, aí incluídas terras indígenas e as destinadas ao assentamento de famílias na reforma agrária, neste caso mediante convênio.**

O CIGEx e as Divisões de Levantamento fazem, ainda, a atualização de cartas, valendo-se de imagens de sensores remotos orbitais (LANDSAT, SPOT, IKONOS, QUICK-BIRD, etc.) e aerotransportados, empregando equipamentos de moderna tecnologia.

A DSG vem participando do mapeamento do país há mais de um século, **sendo um dos órgãos cartográficos, do Governo Federal, responsáveis pelo mapeamento sistêmico terrestre, nas escalas de 1:250.000 e maiores, conforme estabelecido no Dec-Lei nº 243 de 28/02/67.**

Não bastasse, existem, ainda, no Comando da Aeronáutica, o Instituto de Cartografia de Aeronáutica e unidade aérea especializada em levantamentos aerofotogramétricos, a Diretoria de Hidrografia e Navegação do Comando da Marinha, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as entidades que são membros da Associação Nacional das Empresas de Aerelevantamentos (ANEA).

Todas essas instituições são vocacionadas para as atividades de demarcação e têm assento na Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR), onde nem a FUNAI nem mesmo o INCRA tem lugar.

Assim, é perfeitamente factível e razoável, em termos práticos e legais, que o Congresso Nacional atribua a qualquer dessas instituições o encargo da demarcação das áreas indígenas, deixando à FUNAI apenas a manifestação quanto aos aspectos antropológicos, isso se não for também da vontade do Congresso Nacional delegar essa atribuição a outra instituição ou pessoa física considerada competente para tanto, porque, até para isso, essa entidade de assistência ao índio tem deixado a desejar, como na

escolha da antropóloga que coordenou a demarcação da área indígena da Raposa-Serra do Sol, cujo currículo não resiste a uma análise mais apurada, quando para esse encargo é exigido “antropólogo de qualificação reconhecida”.

A antropóloga escolhida pela FUNAI para aquela demarcação não tem qualquer produção bibliográfica publicada até hoje – nem obras, nem artigos. No seu currículo consta, como produção bibliográfica, apenas a monografia “Regularização Fundiária das Terras Indígenas no Brasil” em um curso de especialização em Direito Público pela Anamagis/Objuris, e só no ano de 2006. Portanto, quatorze anos depois de ter sido designada para constituir o Grupo Técnico Interinstitucional, e que não foi publicada.

Os treze trabalhos técnicos que relacionou em seu currículo como produzidos – nenhum publicado – entre 1980 e 1987 (não apresentou produção de 1988 até 1991) não passam de relatórios de viagem a áreas indígenas e de cerâmicas indígenas, postais indígenas, fotos em jornais sindicais, relatórios e informações outras. Nenhuma dessas informações emprestam a ela a necessária **qualificação**, isto é, a **capacitação teórica (conhecimento)** e **prática (experiência)** para executar as atividades de demarcação de áreas indígenas.

Para completar o retrato do absoluto despreparo da antropóloga escolhida pela FUNAI para capitanear a demarcação da área indígena Raposa-Serra do Sol, pesquisa realizada na Rede Mundial de Computadores (Internet) permitiu a localização, entre outras, das seguintes informações sobre ela em página eletrônica de sítio de relacionamento pessoal (registrada em 6 de julho de 2005), copiada a seguir:

Disponível em: <http://br.octopop.com/showProfile.do?profileId=476d776658725455472f4d3d>  
 Acesso em: 08 jul. 2009

Das informações ali dispostas, cabem ser destacadas as seguintes: **habilitação** – graduação por Faculdade de Comunicação; **ano da graduação**: 1980; e **vínculo funcional como antropóloga** (em 2005): contratual, e não como servidora efetiva.

Como as informações curriculares do sítio eletrônico de relacionamento pessoal e do seu currículo Lattes são produzidas pela própria autora, a confiabilidade delas não é absoluta, mas é patente a contradição entre as formações acadêmicas que ela informa como concluídas no ano de

1980: Faculdade de Comunicação (no site de relacionamento pessoal) e bacharelado em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia e Antropologia (no seu currículo Lattes).

É interessante perceber que, no ano de 2005, quando estava vinculada à FUNAI, ela fez o seguinte registro irônico e infeliz no sítio eletrônico acima indicado, revelando, mais intensamente, a sua total desqualificação para uma atividade relevante como a da demarcação de terras indígenas e de como procede a FUNAI na seleção dos seus antropólogos:

**descrição do trabalho:** *Atividade "alta complexidade intelectual", pelo menos é o que rege o contrato, mas continuo sendo "babá de índio" (sic).*

Tudo isso termina por reforçar a necessidade de o Congresso Nacional atuar de forma a corrigir essas distorções e de avocar para si a aprovação das propostas de demarcação das terras indígenas.

Também, em face de tudo o quanto foi exposto até o momento, não vinga a tese, invocada por alguns desavisados, que a competência do Congresso Nacional, no que diz respeito às populações indígenas, está delimitada pelas atribuições expressamente estabelecidas pela Carta Magna. A ser assim, a aplicação desse argumento serviria também para os outros Poderes. Na verdade, se uma competência é constitucionalmente atribuída para a União, e não para um dos Poderes em particular, é ao Poder Legislativo que caberá, por lei, regulamentar a repartição dessa competência no âmbito da União, distribuindo as atribuições conforme melhor lhe aprouver, desde que respeitados os princípios constitucionais.

Assim, nada obsta que o Congresso Nacional traga para si atribuições que dizem respeito a demarcações das terras indígenas, particularmente aquelas que dizem respeito à fiscalização e controle do que tenha sido executado no âmbito dos outros Poderes.

A própria Constituição Federal traz inúmeros exemplos de atos do Poder Executivo que clamam pela autorização ou pelo referendo do Congresso Nacional, como, aliás, acontece no próprio capítulo da Carta Magna que se refere aos índios, no qual há exemplo expresso de atos do Poder Exe-

cutivo dependentes da manifestação do Congresso Nacional, conforme o desdobramento feito a seguir, em duas partes, do § 5º do art. 231:

<p>CF, art. 231. (...)</p> <p>§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo (...) no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional (...)</p>	<p>1ª manifestação de vontade – Presidente determina a remoção do grupo indígena; 2ª manifestação de vontade – o Congresso delibera, autorizando ou não. [Só depois da autorização do Congresso é que poderá haver a remoção.]</p>
<p>CF, Art. 231. (...)</p> <p>§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população (...)</p>	<p>1ª manifestação de vontade – Presidente determina a remoção do grupo indígena; 2ª manifestação de vontade – o Congresso delibera, referendando ou não. [A determinação para remover gera efeitos desde logo. A manifestação do Congresso permitirá ou não que a primeira manifestação continue a gerar efeitos.]</p>

Muitos outros instrumentos de controle de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou Comissões estão constitucionalmente previstos, conforme disposto a seguir, destacando-se o art. 49, X:

**Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:**

*I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;*

*II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;*

*III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;*

*IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;*

*V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;*

*(...)*

*IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;*

***X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;***

*(...)*

*XII – apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;*

*XIV – aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;*

*XVI – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;*

*XVII – aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.*

*Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada. (“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)*

### *Seção III*

#### *Da Câmara dos Deputados*

*Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

*I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;*

*II – proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;*

*(...)*

### *Seção IV*

#### *Do Senado Federal*

*Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)*

*II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Inciso com redação da pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

(...)

### *Seção VII*

#### *Das Comissões*

*Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.*

(...)

*§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:*

(...)

*II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;*

*III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;*

*IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;*

*V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;*

*VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.*

(...)

*§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo,*

*sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.*

(...)

### Seção IX

#### *Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

(...)

Desse modo, dentro do princípio do *check and balances* (freios e contrapesos), próprios da separação dos Poderes, não é infenso ao Estado Democrático de Direito o controle dos atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, até porque, em nosso sistema jurídico, a supremacia cabe ao Poder Legislativo, vez ser ele o elaborador da principal fonte do Direito, que é a lei. Assim, o princípio da legalidade a todos obriga perante a lei brotada do Congresso Nacional, até mesmo aos Poderes da República, passando pelo próprio formulador da lei – o Poder Legislativo –, pelo Poder Executivo, chegando ao Poder Judiciário. Todos dobrando-se ao princípio da legalidade e, por isso mesmo, à lei lavrada pelo Congresso Nacional.

Aliás, buscando argumento de autoridade para a supremacia do Poder Legislativo, não é demais buscar respaldo em trabalho de Alcir Gursen de Miranda, juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, professor da Universidade Federal de Roraima, mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás, doutor pela Universidade Clássica de Lisboa e presidente da Academia Brasileira de Letras Agrárias. Diz ele:

*(...) não de deve perder de vistas a importância do legislativo na configuração do Estado Moderno, nomeadamente pelos estudos de LOCKE, BENJAMIN CONSTANT, MONTESQUIEU e ROUSSEAU, todos demonstrando que **o principal Poder do Estado é o Legislativo, do qual derivam todos os outros.***

Quando o art. 49, X da Constituição Federal, especificamente, em elevado nível de abstração e generalidade, define ser “*da competência exclusiva do Congresso Nacional (...) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo*”, deixa ao Poder Legislativo regular, através da lei, o alcance dessa fiscalização e controle, que poderá, então, incidir sobre qualquer ato do Poder Executivo, assim como poderá ser feita por qualquer instrumento legitimamente adotado.

Desse modo, não havendo disposições em contrário na Constituição Federal, o Congresso Nacional poderá, por lei:

- dispor (por alteração, adição ou supressão) sobre como se darão as atividades que representam o exercício da competência material do Poder Executivo;
- fiscalizar as atividades do Poder Executivo, verificando o regular cumprimento das normas constitucionais, das leis e outras regras e disposições, além da obediência aos princípios regentes da atividade pública; e
- controlar as atividades do Poder Executivo, apurando eventuais distorções com a finalidade de prontamente corrigi-las.

Assim, tanto os diplomas legal e regulamentar vigentes quanto os procedimentos demarcatórios das terras indígenas, a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), e o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, poderão ser alcançados por diplomas normativos outros, emanados do Poder Legislativo, estabelecendo regras diversas das que estão nelas hoje dispostas, inclusive trazendo para a alçada do próprio Poder Legislativo os atos finais que fecharão o ciclo do procedimento demarcatório das terras indígenas; tudo em perfeita consonância com a Constituição Federal, haja vista que o Congresso Nacional é parte da entidade política encarregada do procedimento demarcatório, a União, e as ações do Poder Executivo não são excluídas da atuação do Congresso Nacional.

Especificamente sobre o papel do Congresso Nacional, a Constituição Federal põe em relevo ser da sua atribuição dispor sobre todas as matérias que estejam na competência da União, destacando-se, aqui, o inciso

que trata dos limites do território nacional – haja vista as áreas indígenas na faixa de fronteira – e dos bens do domínio da União – haja vista as áreas indígenas incluïrem-se entre os bens da União:

*Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional**, com a sanção do presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 40, 51 e 52, **dispor sobre todas as matérias de competência da União**, especialmente sobre:*

.....  
*V – **limites do território nacional**, espaço aéreo e marinho e **bens do domínio da União**;*

Não bastasse, como é competência privativa da União legislar sobre as populações indígenas (art. 22, XIV, CF) e a competência para legislar é prerrogativa do Poder Legislativo, é a este que cabe o estabelecimento das normas legais que alcançam essas populações, só tendo por limitação os mandamentos constitucionais que, ainda assim, poderão também ser alterados no exercício do poder constituinte derivado inerente ao Congresso Nacional.

Por outro lado, em um exercício de lógica jurídica, se, constitucionalmente, cabe ao Congresso Nacional decidir sobre a remoção de grupos indígenas (art. 231, § 5º, CF), ato de vigência temporária que alcança os grupos indígenas, muito mais será da alçada do Congresso Nacional a decisão sobre a demarcação das terras onde esses grupos se encontram, por ser um ato revestido de perpetuidade. Não é outro o pensamento de Gursen de Miranda, a cuja autoridade novamente recorremos:

*Apenas para melhorar o raciocínio, deve-se considerar a norma inserta no § 5º, do artigo 231, da Constituição Federal, pois, **se apenas ao Congresso Nacional compete manifestar-se sobre remoção dos grupos indígenas, certamente, com maior razão, em caso de demarcação de área indígena.***

Cabe observar, ainda, que, por mais absurdo que possa parecer, não existe a possibilidade de revisão dos atos da FUNAI por qualquer autoridade do Poder Executivo, nem mesmo pelo Presidente da República. No caso específico dos atos que envolvem a demarcação de terras indígenas, isso se dá sob duas circunstâncias: uma, porque ao Chefe do Poder Executivo só

cabe a **homologação** da demarcação (art. 19, § 1º do Estatuto do Índio); outra, devido à **autonomia administrativa, financeira e patrimonial** das entidades da Administração Indireta.

Essas duas circunstâncias, por si só, independentemente de todas as outras considerações aqui traçadas, seriam suficientes para trazer para a alçada do Congresso Nacional a decisão final sobre a demarcação de terras indígenas.

Considerando a primeira delas, há que se estabelecer a diferença entre **homologação e aprovação**.

A autoridade, na **homologação**, não tem poder de escolha, estando estritamente vinculada em reconhecer ou não a **legalidade do ato** que homologa. Em outros termos, a ela só caberá reconhecer o ato como legal ou ilegal, não tendo opção de revê-lo ou de decidir diferente por uma apreciação subjetiva que permita avaliá-lo segundo critérios de conveniência, oportunidade, justiça, equidade, ou seja, a homologação não permite avaliar os atos quanto ao seu mérito.

A **aprovação**, por sua vez, tem escopo mais amplo. Possibilita apreciar o ato segundo duas vertentes: a da **legalidade** e a do **mérito**.

Buscando socorro em ensinamentos de um dos mais ilustres doutrinadores, entre muitos outros que poderiam ser invocados para corroborar a nossa fala, encontramos o seguinte:

**Aprovação** – é o ato unilateral pelo qual a Administração, **discricionariamente**, faculta a prática de ato jurídico ou manifesta sua concordância com o ato jurídico já praticado, a fim de lhe dar eficácia. (Aprecia conveniência e oportunidade relativas ao ato ainda não editado). De conseguinte, admite, conforme exposto, dupla modalidade, a saber: aprovação prévia, quando aprecia a conveniência e oportunidade relativas a ato ainda não editado, liberando sua prática; aprovação a **posteriori**, quando manifesta concordância discricionária com ato praticado e dela dependente a fim de se tornar menos eficaz. A aprovação prévia é menos comum.

(...)

**Homologação** – é o ato vinculado pelo qual a Administração concorda com o ato jurídico já praticado, uma vez ve-

*rificada a consonância dele com os requisitos legais condicionadores de sua válida emissão. Percebe-se que se diferencia da aprovação a **posteriori** em que **a aprovação envolve apreciação discricionária ao passo que a homologação é plenamente vinculada.***

(Curso de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Malheiros, S. Paulo, 19ª ed., 2005, p. 409)

Portanto, à luz do que está exposto aqui, por mais paradoxal que possa parecer, o Presidente da República não pode rever o procedimento demarcatório, só podendo decidir se é legal ou ilegal. Nada mais do que isso.

Em consequência, faz sentido que o Congresso Nacional avoque para si uma apreciação mais ampla do que a permitida pela mera homologação. Isso, naturalmente, se dará pela submissão do procedimento demarcatório à posterior aprovação, ou não, pelo Parlamento brasileiro

A segunda circunstância que impede a revisão dos atos da FUNAI pelo Poder Executivo passa pelas noções de Administração Direta e de Administração Indireta; o que também corrobora, por outro ângulo, a necessidade de trazer para o Congresso Nacional à apreciação final dos procedimentos demarcatórios e, ao mesmo tempo, retirar da FUNAI a condução do processo administrativo.

O quadro que se segue, de uma forma breve, estabelece uma distinção entre a Administração Direta, estruturada em órgãos, e a Administração Indireta, segmentada em entidades administrativas.

<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b>
A entidade política, no caso a União, é quem tem personalidade jurídica (sujeito de direitos e deveres; pessoa jurídica de direito público). Nenhum dos seus órgãos tem personalidade jurídica.	Cada entidade administrativa, tem personalidade jurídica própria (é sujeito de direitos e deveres; pessoa jurídica de direito privado ou pessoa jurídica de direito público, como no caso da FUNAI).
Nenhum órgão pode se fazer representar judicialmente. Só através da União, que é a pessoa jurídica.	A própria entidade administrativa se faz representar judicialmente, já que é pessoa jurídica.
Há hierarquia, isto é, subordinação de	Não há hierarquia (não há subordina-

<p>órgãos e agentes de menor precedência aos superiores.</p>	<p>ção) das entidades e de seus dirigentes à Administração Direta. Há mera vinculação aos Ministérios que são mais afetos a suas atividades para mero controle finalístico e da conduta dos seus dirigentes.</p>
<p>Exceto nas hipóteses de competência exclusiva, a autoridade superior, inclusive o Presidente da República, pode rever os atos dos subordinados para mantê-los, modificá-los, revogá-los ou anulá-los.</p>	<p>Como não há subordinação, nenhuma autoridade da Administração Direta – nem mesmo o Presidente da República – pode rever os atos praticados no âmbito da entidade administrativa, embora este possa exonerar os dirigentes que se insurgirem contra suas diretrizes.</p>

Em função do exposto, os atos praticados no âmbito da FUNAI não podem ser revistos pelo Ministro da Justiça nem pelo Presidente da República. Ora, é absolutamente impensável que a demarcação de terras indígenas, algo de vital importância para o País, não possa sofrer revisão nas diversas instâncias da Administração Direta. Por isso, justifica-se que o processo administrativo de demarcação seja transferido para órgãos da Administração Direta, de modo a possibilitar a sua revisão pelos superiores hierárquicos no âmbito do Poder Executivo.

Por outro lado, independentemente de os procedimentos demarcatórios ficarem ou não na competência da FUNAI, não é razoável que se dispa, em matéria dessa importância para o Estado e para o povo brasileiros, o Poder Legislativo da competência de apreciar os atos que compuseram esses procedimentos.

Finalmente, como último argumento em favor de trazer para o Congresso Nacional a aprovação das propostas de demarcações das terras indígenas, podemos dizer que, entre os 27 incisos do art. 84 da Carta de 88, não consta como sendo do Presidente da República a competência para a homologação da demarcação de terras indígenas. Essa atribuição ao Chefe do Poder Executivo federal, que hoje é feita por lei, poderá, perfeitamente, nos termos de outra lei, ser mudada para outro órgão, Poder ou autoridade, ficando

melhor, como já demonstrado, que seja por ato de aprovação pelo Congresso Nacional.

Do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.791, de 2009, na forma do **SUBSTITUTIVO** anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2009.

Deputado URZENI ROCHA  
Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA  
NACIONAL - CREDN**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.791, DE 2009**

Submete ao Congresso Nacional a demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19. As terras indígenas, a partir de estudo preliminar realizado pelo órgão ou entidade federal de assistência ao índio, serão demarcadas pela Diretoria do Serviço Geográfico do Exército, mediante processo administrativo regulado pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e por decreto do Poder Executivo.

§ 1º A demarcação promovida nos termos deste artigo, depois de aprovada pelo Congresso Nacional, será registrada em livro próprio do Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da localização das terras.

§ 3º Ao apreciar a proposta de demarcação, o Congresso Nacional verificará a existência dos requisitos a que se refere o art. 231 da Constituição Federal, podendo aprová-la, determinar diligências suplementares, realizar audiências

públicas, conhecer de impugnações, alterar a área demarcada ou rejeitá-la, no todo ou em parte.

§ 3º Contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão de interdito possessório, facultado aos interessados contra ela recorrer à ação petitória ou à demarcatória.

§ 4º O Comando do Exército fará publicar portaria nomeando os integrantes do grupo técnico especializado para o procedimento demarcatório, incluindo não só os especialistas da Diretoria de Serviço Geográfico, mas também profissionais de reconhecida qualificação entre cientistas sociais, consultores jurídicos e outros peritos e técnicos, além de representantes dos grupos indígenas, dos habitantes, dos Estados e dos Municípios afetados em todas as etapas do processo de demarcação.

§ 5º O coordenador do grupo técnico especializado será designado entre os profissionais de nível superior nomeados para constituí-lo, que subscreverá, junto com os demais integrantes, o relatório circunstanciado que será encaminhado, com parecer do Ministro de Estado da Defesa, para a formulação, depois de ouvido o Conselho de Defesa Nacional, da proposta de demarcação que será enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

§ 6º É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada ou a demarcação de outra terra indígena contígua a anteriormente demarcada.

§ 7º As despesas para a execução dos procedimentos demarcatórios correrão por conta dos recursos orçamentários da União.” (NR)

Art. 2º O *caput* do art. 20 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20. Em caráter excepcional e por qualquer dos motivos adiante enumerados, poderá a União intervir em área indígena, determinada a providência por decreto do Presidente da República, "ad referendum" do Congresso Nacional.” (NR)

Art. 3º O art. 21 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21. As terras sob ocupação e posse das comunidades indígenas e grupos tribais obedecerão ao seguinte:

I – não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena;

II – os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis;

III – a data da promulgação da Constituição Federal é o marco temporal para o reconhecimento legal de ocupação tradicional das terras indígenas;

IV – as terras espontânea e definitivamente abandonadas por comunidade indígena ou grupo tribal reverterão, mediante ato declaratório do Poder Executivo, depois de aprovada pelo Congresso Nacional, à posse e ao domínio pleno da União;

V – o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da Constituição Federal, bem como a renda indígena, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns e outros;

VI – o direito ao usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas não é absoluto e

decai frente aos fundamentos do Estado democrático de direito e ao relevante interesse público da União na forma de Lei Complementar, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal;

VII – o usufruto dos índios não abrange:

- a) o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional;
- b) a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurado aos índios a participação nos resultados da lavra, na forma da lei;
- c) a garimpagem nem a faiscação, devendo se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira;

VIII – é inexigível o usufruto dos índios quando conflitante com o interesse da Política de Defesa Nacional e da segurança pública na competência da União, em especial quanto à:

- a) instalação de bases, unidades e postos militares e demais atividades de natureza militar;
- b) expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico; e
- c) instalação de delegacias e outras unidades de órgãos federais de segurança pública e demais atividades de natureza policial na competência da União;

IX – o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções neces-

sárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e de educação;

X – o órgão ou entidade encarregada de administrar as unidades de conservação instituídas pela União responderá pela administração e o usufruto dos índios dessas áreas quando forem também abrangidas por terras indígenas, levando em conta os usos, as tradições e costumes das comunidades indígenas ou grupo tribal, que serão ouvidas com a consultoria do órgão ou entidade federal de assistência ao índio;

XI – o ingresso, o trânsito e a permanência em terras indígenas de não-índios e de índios de outras etnias diversas das estabelecidas em determinada área obedecerá as seguintes condições:

- a) visitantes, pesquisadores e entidades científicas serão admitidas nas unidades de conservação instituídas pela União que também forem abrangidas por terras indígenas, mediante autorização do órgão ou entidade encarregada de administrar essas unidades, que estipulará as condições, particularmente quanto ao prazo das pesquisas;
- b) outras pessoas físicas e jurídicas só serão admitidas nas terras indígenas mediante autorização do órgão ou entidade federal de assistência ao índio, que estipulará as condições, particularmente quanto ao prazo da permanência;
- c) será vedada, mesmo pelas comunidades indígenas ou grupo tribal, a cobrança de tarifas, taxas ou quantias de qualquer natureza para o ingresso, trânsito e permanência nas terras indígenas, assim como pela passagem de estradas, dutos, linhas de transmissão de energia elétrica e pelo estabelecimento de quaisquer insta-

lações ou equipamentos afetados à prestação de serviços públicos;

- d) será vedado, pelos autorizatários, o desenvolvimento de atividades que descaracterizem a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições das comunidades indígenas ou grupo tribal, assim como a prática da caça, pesca ou coleta de frutas e o exercício de atividade agropecuária;

Parágrafo único. As atividades das alíneas a), b) e c) do inciso VIII serão desenvolvidas nas terras indígenas por iniciativa do Ministério da Defesa, do Conselho de Defesa Nacional e do Ministério da Justiça, respectivamente, independentemente de consulta às comunidades indígenas afetadas e ao órgão ou entidade federal de assistência ao índio.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2009.

Deputado **URZENI ROCHA**  
Relator