

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 215-A, DE 2000, DO SR. ALMIR SÁ E OUTROS

Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal.

Autor: Deputado ALMIR SÁ e outros

Relator: Deputado OSMAR SERRAGLIO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO SARNEY FILHO

A Proposta de Emenda à Constituição de nº 215, de 2000, encabeçada pelo deputado Almir Sá, pretende alterar os artigos 49 e 231 da Constituição Federal, para suprimir a autonomia da União na demarcação de terras indígenas, estabelecendo que o Congresso Nacional passe a homologar essas demarcações, além de exigir que os critérios e procedimentos para tal sejam regulamentados por lei.

Apensadas a esta proposta existem outras onze proposições (PECs nºs 579, de 2002; 156, de 2003; 257, de 2004; 275, de 2004; 319, de 2004; 37, de 2007; 117, de 2007; 161, de 2007, 291, de 2008; 411, de 2009 e 415, de 2009) com o mesmo interesse, porém, com justificativas as mais variadas.

Destaco que, dentre essas onze proposições, existem duas, as de nºs 161, de 2007 e 291, de 2008, cujos autores também pretendem suprimir a autonomia da União para a criação de unidades de conservação e o reconhecimento de áreas remanescentes de quilombolas, exigindo que esses procedimentos sejam submetidos ao Congresso Nacional e aprovados como lei. No parecer apresentado, o ilustre relator acata todas elas, à exceção da PEC nº 291.

Não obstante o trabalho do nobre relator ao propor substitutivo para essas proposições, peço vênia para discordar desse posicionamento pelas razões abaixo indicadas.

Inicialmente, gostaria de reafirmar que as PECs ofendem o art. 2º da nossa Carta Magna, como afirmei no meu voto em separado, apresentado por ocasião de sua análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, por pretenderem interferir na independência e harmonia entre os três poderes, condicionando a validade dos atos do Presidente da República à vontade dos membros do Congresso Nacional.

Igualmente, reafirmo que comungo com o mesmo pensamento dos deputados Luiz Couto e Geraldo Pudim, relatores anteriormente designados para analisar essas propostas na CCJC, de que todas elas são também inconstitucionais por violarem as cláusulas pétreas expressas nos incisos I e III do art. 60, § 4º, que vedam a deliberação sobre emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado e a separação dos Poderes, ao pretenderem subtrair a autonomia da União na demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, na criação de unidades de conservação e no reconhecimento de áreas remanescentes das comunidades quilombolas.

No caso da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, essa atribuição decorre de imperativo constitucional, consignado no caput do art. 231, ao estabelecer que compete à União demarcá-las e protegê-las.

Essa demarcação tem natureza eminentemente declaratória dos limites da terra tradicionalmente ocupada pelos índios e consiste em ato administrativo, por intermédio do qual a administração pública federal explicita os limites de tais terras, baseada em elementos de prova documental, testemunhal e pericial, fixando os marcos oficiais.

Tais terras constituem bens da União, por força do art. 20, inciso XI da Constituição Federal, e sobre elas os índios exercem a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais existentes no solo, nos rios e nos lagos.

Este procedimento foi estabelecido há mais de 40 anos, conferindo-se à Fundação Nacional do Índio – FUNAI e ao Ministério da Justiça a sua concretização, nos termos do art. 19 da Lei n.º 6.001/73, para a produção dos seus efeitos jurídicos junto aos cartórios de registro de imóveis.

Nesse sentido, trago à colação parte do brilhante voto em separado do deputado Luiz Couto na CCJC, que detalha melhor esse procedimento, quando da análise da PEC nº 161, de 2007, *in verbis*:

“Primeiramente, o caput do art. 231 garante expressamente aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Trata-se de reconhecimento constitucional de que os direitos dos índios preexistem à demarcação estatal de suas terras. Isso significa que o decreto de demarcação não constitui um direito, mas tão somente declara sua existência, conferindo certeza e segurança ao exercício dos direitos dos povos indígenas.

Assim sendo, tratando-se de ato declaratório, que não cria direito, mas apenas o reconhece, não pode o ato demarcatório submeter-se ao crivo político do Congresso Nacional. Portanto, a alteração pontual do §4º do art. 231, ao condicionar a demarcação das terras à aprovação de projeto de lei, contradiz o próprio caput do artigo, que reconhece os direitos dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas.

Não à toa, o § 4º do art. 231 prevê a nulidade de todo e qualquer ato que tenha por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras tradicionalmente ocupadas. Com efeito, exatamente por se tratar de um direito originário, qualquer título concedido em terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – estejam elas demarcadas ou não – é nulo e não produz efeitos jurídicos. A demarcação em si, decorrente de processo administrativo complexo, é apenas um dever da União em relação aos povos indígenas, ao qual se soma a proteção de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.”

Sendo assim, não deveriam os autores dessas PECs e o relator da matéria nesta Comissão propor que, depois de confirmado em cartório um ato da administração pública, esse mesmo ato venha a ser submetido à aprovação de outro Poder da República, pois, assim procedendo, incorrem em invasão das atribuições do Poder Executivo.

No caso das áreas remanescentes de quilombolas, quis o legislador constituinte, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ACDT, garantir a essas comunidades o direito pré-existente, no que diz respeito

à titularidade dessas terras. Para tanto, deixa claro que basta o seu reconhecimento para que o Estado possa emitir os títulos de propriedade definitiva.

Feitos esses registros, que justificam nossa luta contrariamente a essa proposta desde a análise de sua admissibilidade na CCJC, passemos agora a apreciar o substitutivo apresentado a esta Comissão Especial.

Discordo do ilustre relator em diversos pontos. Primeiro, quando estabelece um marco temporal, 5 de outubro de 1988. Diz o substitutivo que só terá direito ao reconhecimento de seu território como tradicional a comunidade indígena que estava sobre a terra, habitando-a, na data de promulgação da Constituição.

Trata-se de proposta fora da realidade e sem amparo constitucional. Isto porque, como é sabido, à época da Constituinte e ainda hoje, vários povos indígenas estão fora de suas terras tradicionais, expulsos ou confinados em reservas, aguardando que o Estado lhes reconheça o direito sobre seu lugar de ancestralidade. É sabido que o esbulho possessório histórico das terras indígenas se deu, muitas vezes, por ação do próprio Estado, que doou essas terras a agricultores ou empresas agropecuárias, além dos casos de grilagem. O fato é que diversos povos indígenas que são legítimos detentores de suas terras estiveram fora de seu território antes ou depois de 5 de outubro de 1988.

O substitutivo apresentado incorporou elementos estranhos à proposta e seus apensados, como é o caso da Portaria nº 303, da Advocacia Geral da União (AGU), de 05 de fevereiro de 2012. A referida portaria, que estabelecia salvaguardas institucionais às terras indígenas, teve desqualificada sua aplicabilidade geral pelo Supremo Tribunal Federal, que acatou a aplicação de suas condicionantes somente e tão somente à TI Raposa Serra do Sol. Portanto, esse elemento normativo inserido no substitutivo foi devidamente restringido pelo STF. Assim, a incorporação da portaria da AGU mostra-se inteiramente inadequada.

Diz ainda o texto que, sem consulta aos índios, permitem-se instalações militares, instalação de redes de comunicação, rodovias, ferrovias,

hidrovias e edificações destinadas à prestação de serviços públicos, e o avanço dos perímetros urbanos sobre as Tis. Tal medida fere os direitos dos indígenas, ao negar-lhes participação na decisão sobre o destino de suas terras.

Outro ponto a se contestar no substitutivo é a possibilidade nele criada de transformar terras indígenas em áreas de exploração agropecuária. Pela proposta, as comunidades indígenas poderiam firmar contratos (arrendar para pessoa física ou jurídica) visando o plantio de florestas (de eucalipto, por exemplo) e atividades agropecuárias. Ora, um dos fulcros para a criação de TI, além de fazê-la retornar aos seus legítimos herdeiros, é o fato de estar associada à preservação ambiental, exatamente para garantir aos índios seu bem-estar e suas necessidades de reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Ainda quanto ao substitutivo, ressalte-se o foco dado aos remanescentes de quilombos, que, como os indígenas, são submetidos ao mesmo marco temporal. Também aqui o texto acaba por segregar os afrodescendentes em dois níveis antropológicos: os que estão na terra desde a promulgação da Constituinte e, por isso, poderiam ser reconhecidos como quilombolas, e os que foram alijados da terra dos seus ancestrais até 5 de outubro de 1988 e, como consequência, ao invés de terem essa injustiça corrigida, perderiam mais uma vez, com a impossibilidade de ter sua terra de volta.

Por fim, cumpre observar os possíveis efeitos desta proposta sobre os povos indígenas, cerne desta iniciativa. Os povos indígenas constituem uma população superior a 818 mil brasileiros (IBGE, 2010), distribuídos por 305 etnias. Não estão contabilizadas aqui as dezenas de tribos isoladas, aquelas ainda não contatadas pelo Estado. No total, os índios falam 274 línguas. Esse imenso patrimônio humano, antropológico e cultural – algo que só existe no Brasil – está ameaçado. Ameaçado pelo processo civilizatório predatório, pelo preconceito, e, principalmente, pelo não reconhecimento de suas terras.

Os povos indígenas vivem em situação de extrema vulnerabilidade. Conforme relatório do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), órgão da CNBB,

em 2013 foram assassinados 53 índios. Em 2014 o número chegou a 70. Ao longo de 12 anos foram 560 assassinatos de índios no Brasil. Este ano, no dia 29 de agosto, no Mato Grosso do Sul, um jovem índio Guarani-Kaiowá, Simeão Vilhalva, foi morto a tiros por pistoleiros. Os números de suicídios entre indígenas são igualmente dramáticos.

O substitutivo proposto tende a acirrar a violência no campo, ao alterar o pacto que o legislador constituinte, em nome de toda a sociedade e no seu melhor interesse, firmou com os indígenas.

Por tudo isso, conclamamos os senhores deputados a votarem pela rejeição da PEC 215-A e de seus apensados, bem como do substitutivo proposto.

Sala da Comissão, em de outubro de 2015.

Deputado SARNEY FILHO

PV/MA