

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 490, DE 2007

(Apensada: PL 1218/2007 (2), PL 1606/2015, PL 3700/2020; PL 2302/2007; PL 2311/2007 (3), PL 3896/2012, PL 1003/2015, PL 5386/2020; PL 5993/2009; PL 2479/2011; PL 6818/2013 (2), PL 1218/2015, PL 1216/2015)

*Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio.*

**Autor:** Deputado HOMERO PEREIRA

**Relator:** Deputado ARTHUR MAIA

## Voto em Separado da Deputada Joenia Wapichana

### I - RELATÓRIO

A proposição em tela, em conjunto com seis projetos apensados, tem o objetivo principal de estabelecer que as terras indígenas serão demarcadas através de leis. Hoje esse procedimento é feito administrativamente pelo Poder Executivo Federal.

A proposta, de autoria do deputado Homero Pereira (PSD/MT), é relatada na Comissão de Constituição e Justiça, e de Cidadania da Câmara dos Deputados pelo deputado Arthur Maia (DEM/BA). Já tramitou pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com parecer pela sua aprovação; e pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, com parecer pela sua rejeição. Depois da CCJC, a matéria vai ao Plenário.

O suposto objetivo do PL nº 490/2007 é regulamentar o art. 231, da Constituição Federal, que versa sobre os direitos dos povos indígenas no Brasil.

No substitutivo apresentado pelo relator, que votou pela admissibilidade e aprovação do PL nº 490/2007 e apensados, são alterados conceitos e processos relacionados há:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joenia Wapichana  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211598449900>



1. Reconhecimento e demarcação das terras indígenas. - Altera conceitos das modalidades de terras indígenas: as que são tradicionalmente ocupadas; áreas reservadas; terras adquiridas. Altera também procedimentos de demarcação, que hoje são regidos por decreto do Poder Executivo, com a restrição de direitos imposta pelo Poder Legislativo, limitando o direito constitucional às terras que podem ser demarcadas, o direito de posse permanente, o direito de usufruto exclusivo sobre recursos naturais nelas existente, afetando a inalienabilidade das terras indígenas e a imprescritibilidade destes direitos e impedindo a correção de erros ocorridos em demarcações que não levaram em consideração os critérios constitucionais. Impacta os processos ainda não concluídos e torna nula a demarcação que não atenda aos preceitos do projeto.
2. Uso e gestão das terras indígenas. - Sob a autorização de suposta autonomia econômica aos povos indígenas, o texto abre brechas para o uso das terras por não indígenas.

É o relatório.

## II - VOTO EM SEPARADO

### **A. O PL nº 490/2007 é INCONSTITUCIONAL, pois afronta direitos assegurados pela Constituição Federal aos povos indígenas**

A Constituição Federal estabelece de forma clara a competência do Executivo sobre demarcação de terra indígena:

“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.” *(grifo nosso)*.

O STF já se manifestou a respeito da competência no caso de repercussão geral:

“8. A DEMARCAÇÃO COMO COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO DA UNIÃO. Somente à União, por atos situados na



esfera de atuação do Poder Executivo, compete instaurar, sequenciar e concluir formalmente o processo demarcatório das terras indígenas, tanto quanto efetivá-lo materialmente, nada impedindo que o Presidente da República venha a consultar o Conselho de Defesa Nacional (inciso III do § 1º do art. 91 da CF), especialmente se as terras indígenas a demarcar coincidirem com faixa de fronteira. As competências deferidas ao Congresso Nacional, com efeito concreto ou sem densidade normativa, exaurem-se nos fazeres a que se referem o inciso XVI do art. 49 e o § 5º do art. 231, ambos da Constituição Federal."

(voto do Min. Relator, EDSON FACHIN no recurso extraordinário interposto pela Fundação Nacional do Índio FUNAI, em face de acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que confirmou a sentença de primeira instância, no que concerne ao julgamento de procedência da ação de reintegração de posse ajuizada pela Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente FATMA, em área administrativamente declarada como de tradicional ocupação dos índios Xokleng, localizada em parte da Reserva Biológica do Sassafrás, Estado de Santa Catarina.)

O autor da proposta alega que a "demarcação de terras indígenas extrapola os limites de competência da Funai, pois interfere em direitos individuais, em questões relacionadas com a política de segurança nacional na faixa de fronteiras, política ambiental e assuntos de interesse dos Estados da Federação e outros relacionados com a exploração de recursos hídricos e minerais". Alega, ainda, que a demarcação de terras indígenas é feita por critérios subjetivos da Funai.

Com essa afirmação, demonstra desconhecer a profundidade e complexidade do processo de demarcação de terras indígenas em vigor no Brasil, bem como subjugam um processo técnico e legal já consolidado e chancelado pelo Supremo Tribunal Federal em diversas manifestações, a exemplo:

"Recurso Extraordinário (RE 1017365, com repercussão geral reconhecida) em que determinou a suspensão nacional dos processos que tratam de demarcação de terras indígenas, suspendendo os efeitos do parecer da Advocacia Geral da União (AGU) sobre a conceituação de terras indígenas, até que seja deliberada pelo Pleno da Corte. O pedido foi feito pela



Comunidade Indígena Xokleng da Terra Indígena Ibirama Laklaño, em Santa Catarina. Segundo a comunidade indígena e as partes interessadas admitidas no recurso, o Parecer 001/2017/GAB/CGU/AGU, editado em 2017 e aprovado pela Presidência da República, insere novos pressupostos sobre conceituação de terra indígena que não estariam em harmonia com a Constituição Federal nem com a jurisprudência do STF. Elas argumentam que o parecer retira da decisão do STF no julgamento da PET 3388 (Raposa Serra do Sol) dois fundamentos – correspondentes ao marco temporal e à impossibilidade de ampliação da terra demarcada – e ignora a íntegra do julgado, amplamente favorável aos indígenas."

**B. O PL nº 490/2007 é INCONSTITUCIONAL, pois fere o princípio constitucional de separação de poderes - Legislativo usurpa competência do Executivo.**

O artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal consubstancia limitações ao poder constituinte derivado reformador, ao estabelecer parâmetros mínimos de garantia da unidade do texto constitucional, por meio das denominadas "cláusulas pétreas":

"§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais"

Assim, evidencia-se o PL 490/2007 contraria o artigo 60, parágrafo 4º, inciso III e IV, da Constituição Federal, na medida em que viola o princípio da separação de poderes e o núcleo essencial de direitos e garantias dos povos indígenas consubstanciados nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e democrático.

É preciso ressaltar que os direitos territoriais dos povos indígenas devem ser interpretados à luz do artigo 231 da CF/88, incluindo o princípio da dignidade da pessoa humana, considerando a garantia à existência das comunidades



indígenas, conforme a Constituição prevê.

Assim, o PL nº 490/2007 é inconstitucional, ela afronta cláusulas pétreas, afronta a separação de Poderes, é uma usurpação de uma atividade do Executivo pelo Legislativo, porque demarcação de terras não é ato legislativo. É ato executivo. É um ato meramente administrativo, uma declaração de quais terras já pertencem aos indígenas.

### **C. O CASO EMBLEMÁTICO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL /RR**

Em 19 de março de 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) encerrou o julgamento da Petição 3388 que questionava, em ação popular ajuizada pelo senador Augusto Affonso Botelho Neto, a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. A ação pedia a declaração de nulidade da Portaria nº 534 do Ministério da Justiça, homologada pela Presidência da República em 15 de abril de 2005.

Os ministros da Corte reafirmaram a constitucionalidade do processo de demarcação da Terra Indígena e determinaram a imediata retirada dos ocupantes não indígenas.

Em 2013, a corte decidiu validar uma vez mais os critérios utilizados para a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. O Plenário do STF seguiu voto do Ministro Luis Barroso e estabeleceu que a decisão no caso da Raposa Serra do Sol só se aplica àquele processo. Dessa forma, o relator equivoca-se ao usar esse caso, de forma distorcida, para justificar pontos de seu relatório. O STF se manifestou no sentido de que a decisão proferida no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol não possui efeito vinculante para os demais processos envolvendo a demarcação de terras indígenas.

### **D. OUTROS PONTOS DE INCONSTITUCIONALIDADE**

É flagrante a inconstitucionalidade presente no projeto de lei nº 490/2007, ao atacar cláusulas pétreas relacionadas ao princípio da separação dos poderes; atacar os direitos fundamentais dos povos indígenas, que têm seus direitos originários considerados inalienáveis pela Constituição; infringir acordos internacionais aos quais o Brasil é signatário, com força de lei; e coloca em risco direitos constitucionais consolidados ao transferir para a vontade da maioria momentânea do Congresso Nacional a deliberação política acerca de um processo que é técnico.



Observa-se ainda que tanto o autor quanto o relator desrespeitaram flagrantemente o que determina a Convenção nº 169, da OIT, ao não consultarem os povos indígenas sobre essa proposta. Pelo Brasil ser signatário da convenção em questão, seus efeitos possuem valor normativo legal no território nacional. Registra-se o dispositivo em questão:

"Art. 6º da Convenção nº 169 - OIT

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem;

c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim

2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento 23 em torno das medidas propostas possa ser alcançado."

Mais grave ainda, o relator propõe no parágrafo único do art. 21, que ações justificadas pela segurança nacional poderão ocorrer "independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente".

A Associação Brasileira de Antropologia (ABA) se manifestou acerca da proposta. Cita-se:



"O PL é mais uma tentativa de paralisar a demarcação de Terras Indígenas, bem como permitir a presença de grandes empreendimentos dentro das áreas protegidas.

A matéria ataca direitos garantidos pela Constituição, retirando dos Povos Indígenas a principal condição da manutenção de sua sobrevivência física e cultural: a permanência e posse de seus territórios tradicionalmente ocupados.

O PL nº 490/2007 é inconstitucional por atacar cláusulas pétreas relacionadas com o princípio da separação dos poderes e a consagração de direitos fundamentais dos povos indígenas, que têm seus direitos originários considerados inalienáveis pela Constituição e com respaldo em acordos internacionais aos quais o Brasil é signatário.

(...)"

O Instituto Socioambiental (ISA) também se manifestou de forma contrária ao projeto, destacando como principais pontos de atenção:

"- Permite a retomada de reservas e áreas de domínio indígenas pela União a partir de critérios subjetivos, colocando em risco, pelo menos, 66 territórios, habitados por mais de 70 mil pessoas e com uma área total de 440 mil hectares

- Aplica o "marco temporal" a todas as demarcações de Terras Indígenas, praticamente inviabilizando um processo que já é complexo e demorado

- Estabelece que a demarcação poderá ser contestada em todas as fases do processo, obrigando a manifestação de representantes de Estados e municípios e permitindo a manifestação de associações de fazendeiros, também inviabilizando o procedimento

- Permite a implantação de hidrelétricas, mineração, estradas, arrendamentos e grandes empreendimentos agropecuários nas TIs, entre outros, sem a consulta livre prévia e informada às comunidades afetadas, conforme determina a Constituição e a legislação internacional

- Viabiliza a legalização automática de garimpos ilegais nas TIs. Hoje, a atividade é um dos principais responsáveis por conflitos,



disseminação de doenças, destruição de nascentes e rios e a explosão do desmatamento

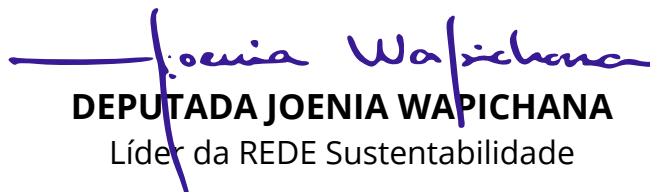
- Abre brecha para o fim da política de “não contato” com indígenas isolados. De acordo com o PL, o contato poderia ser feito com a finalidade de “interesse público”, por empresas públicas ou privadas, inclusive associações de missionários.”

## **E. O DIREITO DOS POVOS INDÍGENAS À TERRA É UMA CLÁUSULA PÉTREIA**

O direito do indigenato à sua terra é uma verdadeira cláusula pétrea. São cláusulas de inamovibilidade, porquanto diante delas o legislador não poderá remover elenco específico de matérias, que são indicadas no artigo 60, §4º. Da CF/88, ou seja, qualquer proposta que venha a excluir os limites materiais do poder reformador se afigura inconstitucional, pois as cláusulas pétreas são imprescindíveis e insuperáveis.

Destaca-se, para além da flagrante inconstitucionalidade e a ausência da consulta, o momento totalmente inoportuno em que o projeto tramita no Congresso Nacional. A pandemia do novo coronavírus exige que os esforços do Poder Legislativo se voltem ao enfrentamento à emergência sanitária e à mitigação de seus efeitos. Não é concebível que a prioridade seja mobilizar o Congresso Nacional para a retirada de direitos de parcela mais vulnerável da população brasileira.

Mediante o exposto, meu voto é pela **INADMISSIBILIDADE** do PL nº 490/2007 e apensados, por razões de vícios inconstitucionais.

  
**DEPUTADA JOENIA WAPICHANA**  
Líder da REDE Sustentabilidade



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Joenia Wapichana  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211598449900>

