



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 133-B, DE 1992 (Do Sr. Nicias Ribeiro e outros)

Acrescenta parágrafo ao artigo 231 da Constituição Federal; tendo pareceres: da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade; e da Comissão Especial, pela aprovação, com substitutivo, contra os votos dos Srs. Domingos Dutra, Gilney Viana, Raquel Capiberibe e Tuga Angerami, com voto em separado, conjunto, dos Srs. Domingos Dutra, Gilney Viana, Ivan Valente e Marta Suplicy.

(PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 133-A, DE 1992,
A QUE SE REFEREM OS PARECERES)

SUMÁRIO

- I - Projeto Inicial
- II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:
 - Parecer do Relator
 - Parecer da Comissão
- III - Na Comissão Especial:
 - Termo de Recebimento de Emendas
 - Parecer do Relator
 - Substitutivo Oferecido pelo Relator
 - Parecer da Comissão
 - Substitutivo adotado pela Comissão
 - Voto em separado

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL promulgam a seguinte emenda à Constituição:

Artigo único - Acrescente-se o seguinte parágrafo primeiro ao artigo 231 da Constituição Federal, renumerando-se os demais:

Art. 231 - ...

Parágrafo 1º - A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, vedada a sua execução em faixa de fronteira, depende de autorização prévia do Congresso Nacional, após a aprovação da extensão e dos limites territoriais da área que compreende a reserva indígena, respeitado o disposto nos parágrafos 2º e 4º do artigo 64 da Constituição.

J U S T I F I C A Ç Ã O

Quando Pedro Álvares Cabral aportou sua esquadra no Brasil, em 1500, imaginou que a terra descoberta fosse uma ilha e não parte de um novo continente, habitado por seres inteligentes, que tinham as suas crenças e que viviam em sociedade da forma organizada. Ao primeiro contato com os colonizadores foram estes seres inteligentes considerados selvagens e denominados índios.

Este fato, documentado na carta de Pero Vaz de Caminha a sua Majestade o rei de Portugal, é a prova histórica de que os chamados índios eram os habitantes das terras que haviam sido descobertas, as quais, mais tarde, integrariam o território de um País-Continente chamado Brasil.

Poderíamos, portanto, afirmar que, até o descobrimento do Brasil pelos portugueses, os índios ocupavam mansa e pacificamente as terras brasileiras. Em última análise, isso representa dizer que os índios detinham a posse das terras descobertas.

Por esta ótica, entendemos que não pode haver discussão em torno do direito de posse dos índios sobre as terras por eles ocupadas. Até porque esta é uma posse histórica, tida e havida quem sabe há milhões de anos do descobrimento feito pelos portugueses no século XVI da era cristã.

Assim, se a posse dos índios sobre as terras por eles ocupadas não pode ser discutida por ser reconhecida historicamente... e se a propriedade dessas terras é da União, conforme preceitua o inciso XI do artigo 20 da nossa Carta Magna... resta então apenas a discussão a respeito do direito de domínio dos índios sobre as mencionadas terras.

O artigo 231 da nossa Lei Maior garante a posse permanente dos índios sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas. Garantiu também, de forma indiscutível o direito de domínio dos índios sobre essas terras ao decidir pela sua demarcação, passando à União a competência para efetivá-la.

Sobre o assunto, é digna de registro e de elogios, sob todos os aspectos, a decisão dos constituintes nacionais de 1988, que procuraram solucionar definitivamente a questão da regularização das terras indígenas no Brasil: respeitaram o direito de posse dos índios sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas e garantiram à União o direito de propriedade sobre estas. Ao determinar a demarcação dessas terras, reconheceram o direito de domínios dos índios sobre as mesmas. Consagrou-se, mais do que nunca, a consciência de que posse é uma situação de fato, enquanto título é uma situação de direito.

Não poderíamos analisar esta questão sem reconhecer o carinho e a determinação dos constituintes de 1988, que orientaram para a direção correta a questão indígena. Entendemos, todavia, que o Congresso Nacional não pode ficar à margem do processo de regularização das terras indígenas, até mesmo porque não está expresso na Carta Magna que os trabalhos visando à demarcação dessas terras

sejam tarefa exclusiva do Poder Executivo, mais sim da União como um todo (Artigo 231, caput, da Constituição). Se fosse desejo dos constituintes dar esse poder exclusivamente ao Executivo da República eles teriam se manifestado, nesse sentido, o que não ocorreu, certamente por desejarem que as decisões sobre o assunto fossem partilhadas pelos Poderes da União, os quais são estabelecidos no artigo 2º da Constituição da República.

Entendemos ser de grande importância e extrema necessidade que o Congresso Nacional partilhe com o Poder Executivo a decisão sobre a dimensão das áreas indígenas, para que não ocorram os exageros cometidos pelo Poder Executivo quando decidiu, através de portaria do Ministério da Justiça, demarcar quase dez milhões de hectares para menos de dez mil índios que, segundo a FUNAI, constituem a chamada nação YANOMAMI. Para que se tenha uma perfeita idéia dessa dimensão basta dizer que ela corresponde à superfície da Hungria, é um pouco maior que Portugal e soma três vezes o tamanho da Holanda ou da Bélgica.

Além do mais, determinar mil hectares para cada índio YANOMAMI parece-nos chegar-se às raias do exagero e da insensatez. Será, por exemplo, que um índio YANOMAMI de tenra idade necessita de mil hectares para viver, por mais nômades que seja?... Ou, mais sério ainda, não terá sido uma enorme irresponsabilidade do Governo Federal abrir mão do domínio de tamanha área de terras numa faixa de fronteira? Principalmente por ser do conhecimento público que o sub solo daquelas terras hoje sob o domínio da nação YANOMAMI é riquíssimo em ouro, diamantes, estanho, cobre e chumbo?... Como é possível dar tanta terras para uns poucos índios, quando existem muitos brasileiros não-índios sem terra nenhuma?...

Entendemos que atos administrativos dessa natureza não podem continuar a ser adotados à revelia do Congresso Nacional. Preocupa-nos sobremaneira o precedente aberto com essa atitude desmesurada do Ministério da Justiça. Esses absurdos não podem continuar acontecendo. Mesmo porque a decisão sobre a demarcação das terras dos índios YANOMAMI não é um fato isolado, infelizmente.

Temos conhecimento de que no Estado do Pará, mais precisamente no município de Novo Progresso, situado no eixo sul da BR-163 (rodovia Santarém-Cuiabá), um outro disparate se vem configurando. Embora tenha sido sempre pacífica a convivência entre os colonos e os índios MENKAGNOTI, da área indígena Baú, corre o risco de se transformar num barril de pólvora. Tudo porque a FUNAI, deliberadamente, resolveu acabar com a paz reinante na região.

Ao aprovar parecer favorável à demarcação da reserva indígena mencionada com dimensões cerca de três vezes superiores às registradas e documentadas no INCRA, criou uma situação de impasse de difícil solução. A reserva indígena Baú, historicamente situada na margem direita do rio Curuá, compreende um total de 665.560 hectares (de acordo com documentos do INCRA). A FUNAI, entretanto, pretende demarcar um total de 1.850.000 hectares, invadindo terras ri-

quíssimas do município de Novo Progresso, no Estado do Pará, todas colonizadas e em sua maioria tituladas pelo INCRA. A FUNAI, ao aumentar em três vezes a reserva indígena, além de inviabilizar o desenvolvimento do município de Novo Progresso, criará um enorme problema social, pois serão expulsos de suas terras os brasileiros não-índios que as ocupam mansa e pacificamente desde a década de setenta, quando para lá se transferiram atendendo ao chamamento do Governo Federal para que os "homens sem terras ocupassem as terras sem homens" da Amazônia.

Quem instalou esses colonos nessas áreas foi o próprio Governo Federal, através do INCRA. Como retirá-los de lá agora? Principalmente após terem trabalhado as terras e as tornando produtivas? Se algum técnico da FUNAI tivesse visitado a área certamente que teria tomado conhecimento dos inúmeros projetos agropecuários e industriais da região.

Será que, sobre a justificativa de respeitar-se os direitos dos índios, não se estará desrespeitando os direitos daqueles que vivem e trabalham com tranquilidade em suas terras e, por fim, provocando conflitos entre brasileiros índios e brasileiros não-índios, expulsando-se estes de suas terras?... Esses conflitos, é bom que se diga, muitas vezes resultam em morticínios. E neste caso cabe uma outra pergunta: "será que a regularização das terras indígenas justifica a morte de índios e não-índios?". A Constituição Federal prevê a regularização das terras indígenas como fórmula de resolver os problemas existentes. A FUNAI, ao contrário, parece que busca criá-los.

Os colonos da BR-163 (Rodovia Santarém-Cuiabá) possuem o direito de domínio e detêm a posse indiscutível das terras por elas ocupadas, colonizadas e tituladas, alguns há mais de vinte anos. Como dizer a esses colonos que as terras que lhes foram doadas pela União e tituladas pelo INCRA não mais lhes pertencem e que terão de ser abandonadas? Como convencê-los de aquelas terras, onde trabalharam anos e anos e das quais possuem títulos legítimos, pertence aos índios MENKRGNOTI, simplesmente porque a FUNAI resolreu aumentar em três vezes a dimensão da área indígena? Será que esses colonos deixarão as suas terras sem nenhuma reação?... Ou reagirão em defesa dos seus patrimônios?....

Não há dúvida de que a FUNAI age de forma irresponsável e verdadeiramente será a única responsável pelo derramamento de sangue humano nos conflitos que poderão ocorrer na área referida. Porque motivos a FUNAI desrespeitaria documentos agrários legítimos como os expedidos pelo INCRA? Porque não demarcar a extensão de terra que sempre correspondeu à reserva indígena Baú? Porque essa área precisa ser aumentada em três vezes, principalmente quando esta decisão criará imensos problemas sociais? Os índios MENKRGNOTI não viviam com tranquilidade na área de cerca de 665 mil hectares? Porque aumentar essa área? Será que esta decisão da FUNAI é intencional, para criar problemas para os brasileiros não-índios da região?... Que interesses escusos podem existir para justificar este comportamento da FUNAI?..

Senhor Presidente, Sras. e Srs. Deputados, os casos aqui apresentados revelam o quanto têm sido disparatadas e irresponsáveis as ações da FUNAI. Essa Fundação, aliás, deveria preocupa-se em resolver os problemas existentes, cumprindo a lei no que se refere aos índios, respeitando sempre, contudo, o direito dos outros brasileiros. Afinal a FUNAI, antes de ser um órgão de defesa do índio, é também um organismo da República, que deveria também "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outra forma de discriminação" (Artigo 3º, inciso IV, da Constituição).

Seria bom que não fosse esquecido jamais e a qualquer título que a nação brasileira é maior que qualquer outra que dela tenha porventura se originado, pois é constituída de brancos, negros, índios, cafusos, mamelucos e outras raças que formam o complexo étnico brasileiro. Seria bom que não fosse esquecido "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)" (Artigo 5º, caput, da Constituição). Ora, se a Constituição Federal inicia seu capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos com esta afirmação, como então privilegiar os índios em detrimento dos demais integrantes da nossa nação?

Somos de acordo que se garantam aos índios a posse e o domínio sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas. Desejamos, no entanto, que isso ocorra sem exageros e sem prejuízos para os demais brasileiros. O Poder Executivo, através do Ministério da Justiça e da FUNAI, foi generoso demais ao conceder áreas como a de 9.419.105 hectares do território brasileiro a cerca de 9.000 índios YANOMAMI. Agora pretende fazer o mesmo no Pará e destinar que se dois milhões de hectares para aproximadamente cem índios MENKRA GNOTI. Isso equivale a dizer que cada índio MENKRA GNOTI - embora não seja nômade - receberá da União nada menos que vinte mil hectares de terra, ou seja, cerca de vinte vezes mais que os índios YANOMAMI. E nós, que já achávamos um absurdo inominável dar-se mil hectares "per capita" aos índios YANOMAMI, que são nômades por natureza, ficamos agora estarrecidos com o que poderíamos chamar de superlativo do exagero de uma medida. Incontestavelmente, é muita terra pra pouco índio. E o Congresso Nacional, que é constituído pelos representantes do povo brasileiro, índio ou não, a tudo assistiu e assiste sem nenhuma participação ou envolvimento. Aliás, não deu sequer parecer. Seguramente, assim não pode continuar.

O Poder Executivo, sob a justificativa de dar cumprimento ao disposto no artigo 231 da nossa Constituição, tomou todas as providências para que fosse demarcada a super-reserva dos índios YANOMAMI. Como se o Poder Executivo, sozinho, representasse a União. De nada adiantaram os protestos de parlamentares, militares e outros segmentos da sociedade que não concordavam com o superdimensionamento da referida área.

Discordamos dessas decisões administrativas sobre assunto de tal magnitude, tomadas unilateralmente pelo Poder Executivo. O Congresso Nacional deve articular-se para impedir que essas ações sejam enpreendidas sem a sua efetiva participação. Afinal, é inadmissível essa postura imperial do Poder Executivo em assunto de tamanha importância.

É indiscutível que cabe ao Poder Executivo, através dos seus órgãos, a realização dos estudos necessários à transformação de uma determinada área territorial em reserva indígena. Sabemos também que é da competência desses órgãos a realização dos cálculos que determinarão a extensão da área que esteja circunscrita aos limites territoriais da pretensa reserva indígena, os quais devem ser fixados em linhas geodésicas.

Pelo nosso ponto de vista, uma vez concluídos os estudos no Poder Executivo, estes devem ser encaminhados ao Congresso Nacional para a devida apreciação. Se o Congresso Nacional, através das suas Casas, concluir que a extensão da reserva indígena atende aos interesses da nação brasileira como um todo, autorizará a efectiva demarcação da reserva indígena e recomendará a expedição do competente memorial descriptivo. Se, no entanto, concluir que a extensão da pretensa reserva indígena não atende as necessidades dos índios ou prejudica os interesses maiores do País, a demarcação não será autorizada, podendo o Poder Executivo determinar a realização de novos estudos para uma posterior apreciação do Poder Legislativo.

Entendemos que os índios devem ter suas terras demarcadas, até mesmo para que elas fiquem perfeitamente identificadas. Desejamos, todavia, que a dimensão dessas áreas não inviabilize o desenvolvimento da grande nação brasileira. Assim sendo, ninguém melhor para decidir sobre o assunto do que o Congresso Nacional, por ser a Instituição da qual fazem parte os representantes do povo brasileiro, índio ou não, bem como dos Estados-Membros da Federação. Por isso, o Congresso Nacional, por seus membros, indubitavelmente, deve saber muito melhor das necessidades e das conveniências das populações do País, indígenas ou não.

Por todas essas razões, elaboramos esta Emenda Constitucional que busca acima de tudo dar ao Congresso Nacional, de forma clara e explícita, a competência para avaliar e consequentemente deliberar sobre a dimensão e os limites territoriais de toda e qualquer reserva indígena, até mesmo porque a regularização de uma reserva indígena não deixa de ser uma forma de concessão de terras públicas, matéria que aliás é da competência exclusiva do Congresso Nacional conforme preceitua o inciso XVII do artigo 49 da Constituição e que, a nosso ver, não foi levado na devida conta, pelo Poder Executivo Federal à época da deliberação sobre a demarcação da super-reserva dos índios YANOMAMIS. Isto sem esquecermos de que foi desrespeitado, de forma acintosa, o artigo 48, caput, da Constituição, que atribui ao Congresso Nacional o poder para "dispor sobre todas as matérias de competência da União".

Por esta última avaliação entendemos que a decisão unilateral do Executivo da República em demarcar a reserva dos índios YANOMAMIS, MENKRAGNOTI e outras, sem que seja ouvido o Congresso Nacional, foi e é um ato claramente constitucional.

O desrespeito aos artigos 48, caput, e 49, inciso XVII, da Constituição Federal por parte do Poder Executivo da República nos processos de regularização das reservas indígenas no Brasil en seja em boa hora a apresentação desta Emenda Constitucional e justifica a sua aprovação pelos Doutos Senhores Congressistas de quem esperamos o total apoio.

05/11/92

Graças à Lígia
NICIAS RIBEIRO

Deputado Federal
PMDB-PARÁ

PAULO ROCHA
SOCORRO GOMES
FATIMA PELAES
PEDRO NOVAIS
EURIDES BRITO
PAULO TITAN
VALDENOR GUEDES
WILSON MOREIRA
RONALDO CAIADO
ALACIO NUNES
OSVALDO MELO
JAIRD AZZI
MARIO MARTINS
CARLOS KAYATH
HILARIO COIMBRA
GIOVANNI QUEIROZ
MARIO CHERMONT
RENATO VIANNA
RICARDO MORAES
COSTA FERREIRA
MORONI TORGAN
JOSE CICOTE
ELIEL RODRIGUES
ANGELA AMIN
DOMINGOS JUVENIL
JOSE EGYDIO
JOSE DUTRA
HERMINIO CALVINHO
DANIEL SILVA
UBIRATAN AGUIAR
JOSE DIOGO
CELSO BERNARDI
MARIA VALADAO
FELIPE MENDES
OSVALDO BENDER
GERSON PERES
JOSE REINALDO
ROSEANA SARNEY
EDUARDO MATIAS
JOAO RODOLFO
NAN SOUZA
B. SA
CESAR BANDEIRA
FRANCISCO COELHO
ALVARO RIBEIRO

VITORIO MALTA
ORLANDO BEZERRA
MURILLO REZENDE
JOAO MAIA
LUIZ DANTAS
LUIZ HENRIQUE
MENDES RIBEIRO
JOAO FAGUNDES
ORLANDO PACHECO
ANDRE BENASSI
JOSE MARANHAO
JOAO ALMEIDA
NEY LOPES
IBERE FERREIRA
RODRIGUES PALMA
JONAS PINHEIRO
ARNALDO FARIA DE SA
JOSE LINHARES
AUGUSTINHO FREITAS
AVENIR ROSA
GILVAM BORGES
ERALDO TRINDADE
RUBEN BENTO
JOSE MOURA
TONY GEL
DELID BRAZ
JOAO NATAL
ELIO DALLA-VECHIA
ALCIZIO SANTOS
AROLDO GOES
ETEVALDA GRASSI DE MENEZES
IVANDRO CUNHA LIMA
ADELAIDE NERI
SAID FERREIRA
NILTON BAIANO
VITAL DO REGO
DELFIN NETTO
GERMANO RIGOTTO
PAULO DE ALMEIDA
JURANDY PAIXAO
REDITARIO CASSOL
PEDRO VALADARES
ALCESTE ALMEIDA
TILDEN SANTIAGO
DJENAL GONCALVES

MESSIAS GOIS	MAGALHAES TEIXEIRA
AUGUSTO CARVALHO	GASTONE RIGHI
TARCISIO DELGADO	CUNHA BUEND
ZILA BEZERRA	JOSE LUIZ CLEROT
LUIZ PONTES	SANDRA STARLING
DELCINO TAVARES	MARIA LUIZA FONTENELE
MAURO BORGES	VALDOMIRO LIMA
CARLOS CAMURCA	JAQUES WAGNER
JULIO CABRAL	ALANO DE FREITAS
BEBETTO HADDAD	JOSE CARLOS SABDIA
RAQUEL CANDIDO	JABES RIBEIRO
BETH AZIZE	GERALDO ALCKMIN FILHO
BETO MANSUR	BENEDITA DA SILVA
ANTONIO DE JESUS	MUSSA DEMES
NELSON TRAD	JOAO PAULO
BENEDITO DOMINGOS	WILSON CAMPOS
ROBERTO TORRES	NEUTO DE CONTO
RÔSE DE FREITAS	EDMUNDO GALDINO
RENILDO CALHEIROS	GONZAGA MOTA
LATRE ROSADO	ROBERTO JEFFERSON
CARLOS SANTANA	JERONIMO REIS
PINHEIRO LANDIM	ELIAS MURAD
CARDOSO ALVES	INOCENCIO OLIVEIRA
JOAO TEIXEIRA	PAULO DELGADO
EFRAIM MORAIS	PAULO PORTUGAL
ROBERTO FRANCA	ODACIR KLEIN
CELIO DE CASTRO	NOBEL MOURA
LUIZ MOREIRA	JOAO COLACO
JAIRO CARNEIRO	CARLOS VIRGILIO
RICARDO IZAR	JARVIS GAIDZINSKI
ALDIR CABRAL	VASCO FURLAN
FRANCISCO RODRIGUES	JOSE ELIAS
ROMERO FILHO	FLAVIO ROCHA
RUBENS BUEND	SANDRA CAVALCANTI
CARLOS SCARPELINI	JOSE CARLOS COUTINHO
IVANIO GUERRA	JOSE BELATO
BENEDITO DE FIGUEIREDO	JOAO ROSA
JOAO CARLOS BACELAR	SOLON BORGES DOS REIS
PEDRO IRUJO	JOAO MENDES
AROLDO CEDRAZ	
MAVIAEL CAVALCANTI	
KOYU IHA	

**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO
DAS COMISSÕES PERMANENTES**



**CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

1988

**Título IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

**Capítulo I
DO PODER LEGISLATIVO**

Seção II
Das Atribuições do Congresso Nacional

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I — sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II — plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

III — fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

IV — planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

V — limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

VI — incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;

VII — transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII — concessão de anistia;

IX — organização administrativa, judiciária, do Ministério Públíco e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Públíco e da Defensoria Pública do Distrito Federal;

X — criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

XI — criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

XII — telecomunicações e radiodifusão;

XIII — matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV — moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

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 — susitar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI — mudar temporariamente sua sede;

VII — fixar idêntica remuneração para os Deputados Federais e os Senadores, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII — fixar para cada exercício financeiro a remuneração do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

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;

XI — zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

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

XIII — escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV — aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV — autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI — autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lava de riquezas minerais;

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

Titúlo VIII

DA ORDEM SOCIAL

Capítulo VIII
DOS ÍNDIOS

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.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lava das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetuados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lava, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 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, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cessar o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §§ 3º e 4º.

Brasília, 16 de novembro de 1992.

Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição, do Senhor Nicias Ribeiro, que "acrescenta parágrafo primeira ao artigo 231 da Constituição Federal", contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

172 assinaturas válidas;
 007 assinaturas repetidas;
 002 assinaturas que não conferem; e
 003 assinaturas de deputados licenciados.

Atenciosamente,

 CLÁUDIA RAMÔA GUIARRA
 Chefe

A Sua Senhoria o Senhor
 Dr. MDZART VIANNA DE PAIVA
 Secretário-Geral da Mesa
 Câmara dos Deputados
 N E S T A

PARECER DA
 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

I e II - RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR

O nobre Deputado Nicias Ribeiro, submete à apreciação do Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 1992, que objetiva acrescer um parágrafo ao artigo 231, da Constituição Federal.

O artigo 231 e seus parágrafos, tem a seguinte redação:

"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.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as

imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hidricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 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, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §§ 3º e 4º.

O parágrafo que o ilustre parlamentar autor da iniciativa pretende ver incluído no texto constitucional está assim disposto:

"A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, vedada a sua execução em faixa de fronteira, depende de autorização prévia do Congresso

Nacional, após a aprovação da extensão e dos limites territoriais da área que compreende a reserva indígena, respeitado o disposto nos parágrafos 2º e 4º, do artigo 64, da Constituição."

É o relatório.

Compete à esta Comissão, neste momento, apenas examinar os aspectos de admissibilidade da propositura, ficando à cargo de comissão especial a análise do mérito.

Nesse sentido, observo que mais de um terço de parlamentares apoiaram a iniciativa e que a mesma não esbarra em nenhum óbice de natureza constitucional, legal ou regimental.

Assim sendo, opino favoravelmente à regular tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 1992.

Sala da Comissão, em

15/3/93
Deputado GERSON PERES
PDS-PA

III - PARECER DA COMISSÃO

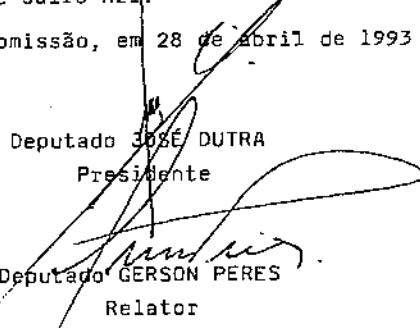
A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 133/92, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Dutra - Presidente, José Thomaz Nonô, Jesus Tajra e Sigmaringa Seixas - Vice-Presidentes, Maurici Mariano, Nelson Jobim, Roberto Rolemburg, Tarécio Delgado, Antônio dos Santos, Maurício Najar, Paes Landim, Tourinho Dantas, Vilmar Rocha, Gerson Peres, Osvaldo Melo, Paulo Mourão, Prisco Viana, Benedito de Figueiredo, Dércio Knop, Wilson Müller, Helvécio Castelo, Luiz Máximo, Moroni Torgan, Edésio Passos, Hélio Bicudo, José Dirceu, Mendes Botelho, Nelson Trad, Reditário Cassol, José Maria Eymael, Augusto

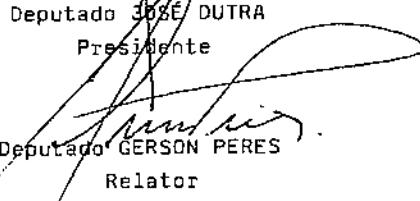
Farias, Chico Amaral, Felipe Neri, Fernando Freire, Carlos Kayath, Mário Chermont e Jairo Azi.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 1993



Deputado JOSÉ DUTRA

Presidente



Deputado GERSON PERES

Relator

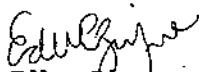
COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 133-A, DE 1992, QUE "ACRESCENTA PARÁGRAFO AO ARTIGO 231 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL". (DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS).

TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 133-A/92

Nos termos do art. 202, § 3º, do Regimento Interno, foi divulgado na Ordem do Dia das Comissões prazo para apresentação de emendas à Proposta de Emenda nº 133-A/92, a partir de 22.06.95, por dez sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas.

Sala da Comissão, em 7 de agosto de 1995



Edla Bispo
Secretária

*PARECER DA
COMISSÃO ESPECIAL*

I - RELATÓRIO

Em 1992 o ilustre Deputado Nícias Ribeiro apresentou proposta de emenda à Constituição, acrescentando ao artigo 231 da Carta um novo parágrafo primeiro, com a renumeração dos restantes. O texto proposto teria o seguinte teor:

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, vedada a sua execução em faixa de fronteira, depende de autorização prévia do Congresso Nacional, após a aprovação da extensão e dos limites territoriais da área que compreende a reserva indígena, respeitado o disposto nos parágrafos 2º e 4º do artigo 64 da Constituição.

Na justificativa, o autor assinala a sua perplexidade diante da falta de critérios da Funai, ao identificar, imperialmente, as terras indígenas. E cita dois exemplos: o fato de cada índio Yanomami ter demarcado para si mil hectares de terra, e o de cada índio Mekragnotire ser senhor de 29.400199 hectares, embora não pertencendo a uma cultura nômade, como a dos Yanomami, segundo informa a própria Funai.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Redação foi aprovado por unanimidade o Parecer pela admissibilidade do Deputado Gerson Peres. Entretanto, sobreveio a revisão constitucional, e como as demais propostas de emenda então pendentes esta também foi recepcionada como proposta revisional. Contudo a revisão não alcançou temas ligados ao título da Ordem Social, de modo que a iniciativa foi arquivada.

Posteriormente desarquivada, por iniciativa do autor, designou-se Comissão Especial para lhe dar Parecer quanto ao mérito, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno.

Visando dotar-se de todos os elementos possíveis que lhe informassem o juízo sobre a proposta examinada, a Comissão Especial promoveu a audiência de personalidades ligadas ao tema. Assim, compareceram à Comissão:

- o Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, Nélson Jobim;
 - o Excelentíssimo Senhor Ministro do Exército, Zeníldo Lucena;
 - o Excelentíssimo Senhor Ministro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause;
 - o Ilustríssimo Secretário Geral do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis (Ibama);
 - o Ilustríssimo Diretor de Recursos Fundiários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
 - o Ilustríssimo Senhor Presidente da Fundação Nacional do Índio, Dílante Nobre de Madeiro;
 - o Excelentíssimo Senhor Jarbas Passarinho, ex-Ministro da Justiça;
 - o Excelentíssimo Procurador Regional da República, Aurélio Veiga Rios;
 - o Excelentíssimo Governador de Roraima, Neudo Campos;
 - o Excelentíssimo Governador do Amazonas, Amazonino Armando Mendes;
 - o Ilustríssimo assessor técnico da Secretaria de Planejamento do Estado de Rondônia, representando o Governador daquela Unidade Federativa;
 - o ex-Deputado federal Asdrúbal Bentes;
 - representantes das seguintes organizações:
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI), órgão da Igreja Católica;

Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil;

Federação Nacional dos Engenheiros;

Instituto Sócio-Ambiental; e

Associação das Missões Transculturais Brasileiras.

A todos estes a Comissão muito deve pela contribuição que aportaram.

Cumpre, finalmente, anotar que na sua última sessão de audiências a Comissão ouviu o próprio autor da proposta, que solicitou se considerasse suprimida do texto a vedação de demarcação de terras indígenas em faixa de fronteira.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 A proposta de emenda à Constituição nº 133-A, de 1992, nos termos do seu texto original, introduz duas novidades relativamente à demarcação das terras indígenas.

A primeira é vedar, pura e simplesmente, que se demarquem terras indígenas na faixa de fronteira, que nos termos do § 2º do art. 20 da Constituição é a faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras internacionais terrestres.

A segunda consiste em submeter ao Congresso Nacional, em duas oportunidades, a demarcação das terras indígenas. Num primeiro momento, o Congresso apreciaria a extensão e os limites propostos da área, e em seguida autorizaria, ou não, a demarcação na extensão e nos limites preliminarmente aprovados.

O que motivou a iniciativa do ilustre Deputado Nicias Ribeiro é a mesma inquietação reproduzida constantemente diante desta Comissão: o fato de que, agindo unilateralmente, o Executivo demarca em favor dos índios grandes extensões de terra que ficam então, com os seus recursos de toda natureza, subtraídas dos interesses maiores do País.

Nesta Comissão realizou-se um contraditório pedagógico, que colocou esta inquietação, ecoada por muitos colegas parlamentares e pelos Governadores dos Estados do Norte, frente a frente com os esclarecimentos de ordem jurídica trazidos pelo Ministro da Justiça, pelo ex-Ministro e ex-Senador Jarbas Passarinho e pelo Procurador Regional da República, para mencionar apenas algumas das tantas personalidades ouvidas. Deste contraditório, resultou que os esclarecimentos jurídicos não tiveram o condão de apaziguar todas as dúvidas exceto, talvez, no que tange à questão da faixa de fronteira.

Para este Relator fica a convicção de que na prática a demarcação das terras indígenas implica em determinados resultados independentemente do, e até em contradição com, o que desejam a Constituição e as leis do País. É bem possível, inclusive, que o tratamento historicamente dispensado ao problema da demarcação tenha criado certas práticas que se consolidaram à revelia das normas jurídicas que regem a matéria.

Por um lado, autoridades cujo saber jurídico não se pode questionar foram unânimes em afirmar que do ponto de vista legal não existem, ou não deviam existir, os óbices que testemunhados por tantos outros –

inclusive este Relator – resultam na inconformidade com o modo pelo qual se demarcam as terras dos índios. Por outro lado, confirmou-se existirem na prática tais dificuldades que afetam profundamente as expectativas de desenvolvimento das populações não indígenas que habitam as regiões vizinhas às áreas demarcadas.

O que todos assistimos impotentes é a Funai realizando a demarcação de grandes extensões de terra sem ouvir sequer os governos Estaduais, nem as populações não indígenas que às vezes ocupam há séculos a região demarcada. Depois de demarcada a área, vemos toda sorte de oposições feitas pela mesma Funai a obras que geralmente interessam até aos próprios índios. Na prática, as terras indígenas, os recursos nelas existentes e também as comunidades indígenas são como que subtraídas do Brasil pelo fato da demarcação. Contudo, no cotidiano dos noticiários sabe-se de muitos episódios de exploração ilegal de riquezas naturais em terras indígenas. Parece então – e essa é uma questão fundamental para a discussão – que através da demarcação busca-se impedir as explorações legais, que aportariam recursos importantes diretamente aos próprios índios e indiretamente à sociedade regional, aos municípios e Estados, para propiciar somente a ilegalidade, lesiva a todos – menos, claro, aos que dela de locupletam irregularmente.

Portanto, fica evidente uma lacuna, ou falha, entre o que desejam as leis e o que acontece na prática. Resta, entretanto, saber se a proposta de emenda sob exame constitui solução para este divórcio. Ainda que a resposta seja negativa, um grande mérito terá tido o Deputado Nicias Ribeiro: o de deflagrar o debate, ensejando que nesta Comissão Especial se aprimore a solução para os impasses identificados.

II.2 Desde logo, com autorização do próprio autor da iniciativa em exame, suprime-se da mesma a vedação de demarcação de terras indígenas na faixa de fronteira. Se as razões dos que se opuseram a este trecho convenceram o autor, mais ainda convenceram o Relator.

II.3 No entendimento do Relator a solução propugnada no texto da proposta afasta-se do problema real que decorre da demarcação das terras indígenas. Permite-se uma analogia: proibir, simplesmente, o tráfego de veículos não seria solução para os tantos acidentes de trânsito fatais que conservam o Brasil em triste posição nas estatísticas mundiais sobre o assunto. Do mesmo modo, quanto à demarcação das terras indígenas a alternativa válida será enfrentar diretamente os dois problemas que foram tão repetidos diante da Comissão: o da falta de transparência no procedimento e b das consequências que extrapolam os mandamentos constitucionais e legais. O problema não é, em si, a demarcação das terras, mas sim o autoritarismo com que vem sendo realizada e os efeitos que se lhe emprestam.

Quanto ao primeiro aspecto, o Ministro da Justiça informou à Comissão que está por ser editado um novo decreto, substitutivo do atual Decreto nº 22, de 1991, acerca do procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas. O novo decreto, assegurou o Ministro, incluirá o contraditório, ou seja, a garantia de que terceiros não índios possam fazer-se ouvir pela administração no curso da demarcação de

terras indígenas. Até o momento da elaboração deste Parecer, o referido decreto ainda não havia vindo à luz; mas este Relator entende que não há nada que autorize descrever do compromisso anunciado pelo Ministro, mesmo porque Sua Excelência está sob iminência de constrangimento judicial que o incentiva à adoção do novo procedimento.

Este constrangimento consiste em possível decisão do Supremo Tribunal Federal que julgaria o Decreto nº 22, de 1991, incompatível com o direito ao contraditório, assegurado no inc. LV do art. 5º da Constituição. O Ministro Relator do mandado de segurança em questão concedeu liminar aos impetrantes, determinando que a Funai se absteña de registrar uma determinada área que demarcou no Mato Grosso do Sul, suspendendo, assim, a consumação da demarcação até a decisão final da Corte.

Todavia, o sentimento que o Relator captou durante as sessões da Comissão foi o de que a prática de não se ouvirem os Estados provoca as reações mais fortes. De fato, não seria demais vislumbrar nesta negativa de audiência um certo desprezo pela própria Federação. Deste modo, julga refletir adequadamente as inquietações trazidas à Comissão, ao incluir no texto a exigência de se ouvirem os Estados no procedimento demarcatório.

Fica assim contemplado, na essência que realmente importa, inclusive o texto alternativo que o ilustre Deputado Nicias Ribeiro encaminhou a este Relator como sugestão para eventual substitutivo.

Quanto aos efeitos impertinentes que as demarcações costumam propiciar, há que se proceder a um exame mais detalhado.

II.4 Para efeitos analíticos, começemos perguntando se submeter à demarcação à autorização prévia do Congresso representa remédio eficaz. Parece pouco provável.

De fato a demarcação das terras indígenas, nos termos da própria Constituição e como foi acentuado em alguns depoimentos, é tarefa de caráter eminentemente executivo. É difícil imaginar que o Congresso se possa dotar de meios técnicos para avaliar com pertinência se está correta, ou não, uma determinada proposta demarcatória. Ora, impor ao Congresso uma atribuição para cujo desempenho ele não está aparelhado implica em submetê-lo gratuitamente à execração dos que poderão com facilidade criticar-lhe a execução deficiente do novo mister. O Congresso será responsabilizado por todas as vicissitudes por que passarem as comunidades indígenas do País. Não parece que este efeito seja desejado por nenhum dos parlamentares membros da Comissão.

Ademais, todos, desde o autor da proposta até os membros da Comissão sempre reiteraram que é desejo comum ver cumprida a Constituição. E a Constituição determina que se demarquem as terras indígenas. Ocorre que o processo legislativo, com sua liturgia regimental e política, não se presta a garantir a celeridade que se esperaria no caso da demarcação. Em se tratando de leis em geral, que demandam reflexão e busca de consenso, a pressa é inimiga da perfeição. Mas em se tratando de atividades executivas, eventualmente atraídas para a competência congressual, a pressa é essencial ao seu desempenho.

Por conseguinte, pode-se antever com facilidade que a inadequação institucional resultaria em impasses que poriam em cheque a responsabilidade do Legislativo.

Note-se, aliás, que ninguém pode garantir que a intervenção do Congresso, por si só, seja capaz de evitar as distorções que se quer corrigir.

Deve-se perceber que a fórmula da proposta de emenda não é a única via para a interferência do Congresso sobre as demarcações. Sendo a demarcação uma atribuição do Poder Executivo, cabe ao Congresso a sua fiscalização e controle amplos, nos exatos termos do inc. X do art. 49 da Constituição Federal. Sempre que alertado de eventual desbordamento do Executivo, o Congresso poderá verificar o caso e, confirmado o mau desempenho da função administrativa, tomar as iniciativas que lhe cabem em busca da correção do ato.

II.5 Cabe, também, alertar para uma possível arguição de inconstitucionalidade sobre emenda que transferisse uma atribuição do Poder Executivo para o Poder Legislativo. O Procurador Regional da República Aurélio Veiga Rios lembrou à Comissão que a **designação de atribuições integra o princípio da separação dos Poderes**, e portanto fica a salvo da alteração por via da emenda por conta da proibição do inc. III do § 4º do art. 60 da Constituição.

Isto é o que ensinam, por exemplo, José Afonso da Silva (Curso de direito constitucional positivo, 8ª ed. rev. e ampliada. São Paulo : Malheiros Editores, 1992, pág. 97, nota de rodapé nº 21) e Celso Rebeiro Bastos (Curso de direito constitucional, 8ª ed. atualizada e aum. São Paulo : Saraiva, 1986, pág. 143 e seguintes).

Ainda que a matéria possa ser discutível, a atividade da Comissão, que se deteve ao longo de quarenta sessões na discussão da matéria, precisa ser preservada e, por isso, o Relator prefere submeter aos ilustres Pares uma alternativa mais segura.

Nem se diga que o aspecto ficou superado quando a admissibilidade foi confirmada pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação porque, muito pior que ter sido eventualmente sustada é, depois de promulgada, a emenda ser questionada perante o Supremo Tribunal Federal. Perder-se-ia todo o esforço desta Comissão, com prejuízos incalculáveis para a sociedade brasileira.

II.6 Por todas estas razões, e admitindo o que se confirma empiricamente – isto é, que o grande potencial econômico da maior parte das áreas passíveis de demarcação como terras indígenas na Amazônia repousa em seus recursos minerais – entende o Relator que se deve colher a oportunidade ensejada pela proposta de emenda à Constituição nº 133, para estabelecer explicitamente, no texto da Carta, aquilo que juristas autorizados afirmam que está **implicitamente** contido nela: o fato de que a demarcação das terras indígenas não deve implicar na subtração delas, e dos seus recursos naturais, do ciclo de produção e consumo de riquezas, tão necessários ao bem estar dos brasileiros em geral. Espanquem-se as dúvidas, mediante a afirmação cabal deste fato, e certamen-

te a demarcação das terras dos índios, assegurado o contraditório, deixará de merecer as críticas que até agora se fazem justamente.

II.7 Além disso, sem o temor de agredir a vedação da cláusula pétreia antes mencionada, aproveite-se também para **devolver** – não delegar, nem transferir – ao Executivo uma atribuição que é essencialmente dele e que a cautela exagerada do constituinte de 1988 endereçou ao Congresso. Refere-se, o Relator, à exigência de autorização congressual para a pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas, cujo único cabimento, dada toda a linha de raciocínio que se seguiu até aqui, seria o de, através deste recurso, de fato impossibilitar a realização de tais atividades. Realmente, se é verdade que o Congresso não está aparelhado para decidir sobre a demarcação, é igualmente verdade que tampouco está em condições para decidir acerca de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas. Não há sentido nesta substituição administrativa, e são demasiadas as contra-indicações.

Veja-se que são mais de trinta mil os pedidos de pesquisa mineral incidentes em áreas indígenas, e em tese todos deveriam ser encaminhados ao Congresso Nacional para que aqui se julgassem sobre a conveniência de os autorizar ou não. O Legislativo se transformaria num verdadeiro serviço cartorial minerário. Evidentemente, não é o que se quer. Devolva-se, portanto, esta atribuição ao Executivo, que deverá exercê-la segundo os critérios rigorosos prescritos pelo Direito Administrativo. Aos legisladores deixe-se o que tipicamente lhes compete, que é exatamente legislar sobre as condições especiais exigíveis para o desenvolvimento das atividades de pesquisa e lavra minerárias em terras indígenas, segundo determinou em sua parte final o § 1º do art. 176 da Carta.

Neste mesmo espírito, e apoiados em depoimentos que foram prestados à Comissão, o Relator entende necessário esclarecer, em apostila ao texto do § 2º do art. 231 da Constituição, que o usufruto indígena não exclui terceiros de participarem de empreendimentos econômicos que tenham os recursos naturais das terras indígenas como objeto. Novamente trata-se, aqui, de resolver adequadamente uma distorção criada por praxes equivocadas.

Por último, colha-se a oportunidade que nos dá a discussão da proposta de emenda à Constituição para estender o direito das comunidades indígenas a participarem nos resultados da lavra – tal como se encontra afirmado na parte final do § 3º do art. 231 – também aos resultados do aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos. Trata-se de atualizar o texto constitucional votado quando não se cogitava de que este tipo de aproveitamento fosse efetivado por entidades privadas, como agora se verifica em matéria já aprovada no Congresso.

II.8 O Relator submete, então, aos ilustres membros da Comissão Especial a alternativa consubstanciada no Substitutivo que oferece ao texto da proposta de emenda à Constituição nº 133-A, de 1992, cujos critérios são:

– explicitar que os Estados devem ser ouvidos no procedimento demarcatório;

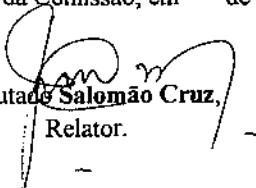
– explicitar, igualmente, que respeitadas as peculiaridades das culturas indígenas e preservado o meio ambiente, são admissíveis empreendimentos econômicos em torno das riquezas naturais existentes nas terras indígenas, porque a exclusividade do usufruto indígena não impede a transferência do exercício deste mesmo usufruto;

– remover a exigência inadequada de autorização prévia do Congresso Nacional para a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas, com a consequente supressão do inciso XVI do art. 49 da Constituição, e estender o direito de participação das comunidades indígenas nos resultados da lavra à participação, também, nos resultados do aproveitamento dos recursos hídricos e potenciais energéticos.

Este Relator crê que esta é uma opção que enfrenta eficazmente os problemas hoje decorrentes da demarcação das terras dos índios, sem agredir os direitos constitucionais das comunidades indígenas e preservando a hegemonia dos interesses do País. Por isso, solicita e espera dos nobres membros da Comissão Especial seu apoio ao texto do Substitutivo que se integra neste Parecer. □

EM CONCLUSÃO: considerando que a matéria foi julgada admissível pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, e que nos termos regimentais o Relator é adstrito ao **conteúdo e não à forma**, o voto é favorável à sua aprovação nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de outubro de 1995.


Deputado **Salomão Cruz**,
Relator.

Substitutivo do Relator, Deputado Salomão Cruz

Suprime o inciso XVI do artigo 49 e
modifica os §§ 1º, 2º e 3º do artigo
231, ambos da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal
promulgam a seguinte Emenda à Constituição:

Artigo único. Suprime-se o inciso XVI do artigo 49, e dá-se a seguinte redação aos parágrafos 1º, 2 e 3º do artigo 231 da Constituição Federal:

Art. 231. (...)

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, e

na demarcação delas será garantida a audiência dos Estados onde se localizam, na forma da lei.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos indios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, devendo toda exploração econômica de tais recursos resguardar as condições ambientais e as culturas indígenas.

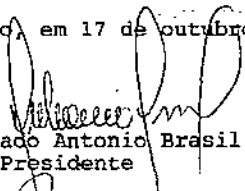
§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização da União, na forma da lei, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados do aproveitamento da lavra.

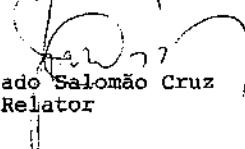
III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 133-A, de 1995, do Deputado Nicias Ribeiro, que "acrescenta parágrafo ao artigo 231 da Constituição Federal" (demarcação das terras indígenas), em reunião realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Domingos Dutra, Gilney Viana, Raquel Capiberibe e Tuga Angerami, pela aprovação, com substitutivo, da Proposta de Emenda à Constituição nº 133-A, de 1995, nos termos do parecer do Relator. Os Deputados Domingos Dutra, Gilney Viana, Ivan Valente e Marta Suplicy apresentaram, conjuntamente, voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados Antonio Brasil, Carlos da Carbrás, Confúcio Moura, Domingos Dutra, Elton Rohnelt, Gilney Viana, Jair Bolsonaro, João Thomé Mestrinho, Raquel Capiberibe, Robério Araújo, Salomão Cruz, Tuga Angerami, Valdenor Guedes, Hilário Coimbra, Murilo Pinheiro e Rogério Silva.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 1995


Deputado Antonio Brasil
Presidente


Deputado Salomão Cruz
Relator

Substitutivo adotado pela Comissão

Suprime o inciso XVI do artigo 49 e modifica os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 231, ambos da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam a seguinte Emenda à Constituição:

Art. 1º Suprime-se o inciso XVI do artigo 49, e dé-se a seguinte redação aos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 231 da Constituição Federal:

Art. 231.....

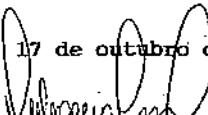
§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, e na demarcação delas será garantida a audiência dos Estados onde se localizam, na forma da lei.

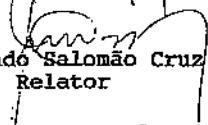
§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, devendo toda exploração econômica de tais recursos resguardar as condições ambientais e as culturais indígenas.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização da União, na forma da lei, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados do aproveitamento e da lavra.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 1995.


Deputado Antonio Brasil
Presidente


Deputado Salomão Cruz
Relator

Declaração de voto dos Srs. Domingos Dutra, Gilney Viana, Ivan Valente e Marta Suplicy

Declaração de voto em separado, divergente das conclusões do relator - Art. 57, XIV, b do Regimento Interno.

I - RELATÓRIO

A Comissão Especial analisa a Proposta de Emenda Constitucional do Deputado Nicias Ribeiro, que acrescenta parágrafo ao artigo 231 da Constituição Federal. A Proposta veda a demarcação de terras indígenas localizadas na faixa de fronteira e submete a demarcação à prévia autorização do Congresso nacional.

Este voto em separado refere-se ao Parecer do Deputado Salomão Cruz.

II - VOTO EM SEPARADO

1- Das posições contrárias dos depoentes

A esmagadora maioria das autoridades e personalidades ouvidas na Comissão, principalmente os representantes do governo, manifestou-se veementemente contra a emenda sob exame. Ora, esses depoimentos são importantes e decisivos para orientar a posição do Relator e o voto dos membros da Comissão.

Assim, salvo melhor juízo, a decisão desta Comissão deve ser pela rejeição pura e simples da Proposta em discussão.

Entendimento contrário significará transformar a seriedade dos atos e sessões desta Casa, em especial de suas comissões, em farsa e em proselitismo político. Ademais, seria desprezar o esforço dos parlamentares e daqueles que foram convidados a debater, embora reconhecendo o espírito democrático do relator e seu enorme esforço em procurar atalhos visando salvar a Emenda em discussão.

2- Do desvio de finalidade do voto do relator

O ilustre Deputado Nicias Ribeiro pretende proibir a execução de demarcação de áreas indígenas em faixa de fronteira e subordinar as demarcações à deliberação do Congresso Nacional.

Apesar da clareza da vontade do autor da Proposta, o que assistimos durante os trabalhos foram confusões variadas. Ora se protestava contra um suposto autoritarismo e protecionismo da Funai, ora se reclamava da intransigência dos indígenas em situações localizadas. Depois se exigia a necessidade do contraditório que contemplasse os interesses dos não-indios ao mesmo tempo em que se ensaiava reclamações sobre a falta de uma política indigenista no país. Por fim se protestava pela ausência de uma política de exploração mineral nas áreas indígenas.

Armou-se assim um conjunto de dúvidas visando esconder a verdadeira motivação da Proposta.

Antes do relatório em discussão, ofereceu o ilustre relator quatro alternativas aos membros da Comissão, o que revela por um lado o espírito democrático do ilustre escriba, mas por outro demonstra a dificuldade do mesmo em acolher a Proposta em apreciação.

Assim, decidiu-se o Senhor Relator por um caminho torto, desviando e desfigurando completamente o espírito da proposta inicial.

Em síntese decidiu o Senhor Relator:

- suprimir o inciso XVI do artigo 49 da Constituição, relativo à Competência do Congresso para autorizar, em terras indígenas, a exploração e aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e a lavra de riquezas minerais;

- suprimir do artigo 231 da Constituição a competência do Congresso Nacional em autorizar o aproveitamento dos recursos hídricos, dos potenciais energéticos e a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas;

- incluir no artigo 231 a necessidade de audiência dos Estados no processo de demarcação das áreas indígenas; e

- incluir no artigo 231 uma preterisa proteção ambiental e cultural nas hipóteses de exploração econômica das terras indígenas.

O substitutivo do ilustre Relator comporta, antes do mérito, pelo menos duas preliminares:

a) desvio de finalidade e abuso de poder do Relator

Nesta primeira preliminar convém indagar:

- quais os poderes do Relator na apreciação de uma emenda constitucional?

- Quais os seus limites?

- Pode o Relator a partir de uma proposta de emenda constitucional indicar conteúdo totalmente diverso?

- Pode o Relator, aproveitando a oportunidade da apreciação de uma emenda proposta de forma clara, concreta e em assunto definido, suprimir e incluir inclusive artigos que não se encontram em discussão?

Data vénia, opinamos no sentido contrário. Pode o relator apresentar substitutivo desde que este tenha como fio condutor a proposta original. Não pode o relator abandonar por completo o texto inicial para incluir ou excluir o que bem entender.

No caso em espécie o relator promove duas exclusões sérias, referentes à competência do Congresso Nacional e que não foram objeto nem de Proposta de Emenda e muito menos o centro do debate nesta Comissão, qual seja, o inciso XVI do artigo 49 e parte do § 3º do artigo 231:

Para confundir, o relator faz duas inclusões no artigo 231. A primeira, no § 1º de seu substitutivo, obrigando audiência dos governos dos Estados no processo demarcatório. E a segunda, no § 2º, resguardando as condições ambientais e culturais das comunidades indígenas em caso de exploração econômica em suas terras; alteração inócuas diante de dispositivos legais e constitucionais já existentes.

Convém ressaltar que a posição do Relator é um poço de contradições, uma vez que todo o debate era no sentido de atribuir mais uma competência ao Congresso, qual seja, autorizar as demarcações. No entanto, o Relator preferiu suprimir a competência do mesmo Congresso em autorizar em terras indígenas a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e a lavra de riquezas minerais.

Na verdade esta é a principal motivação daqueles que combatem os direitos indígenas, cobiçando os recursos minerais que alegam existir nas terras indígenas, ora atacando a FUNAI, ora protestando contra as demarcações.

3 - Da Inconstitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional

Diga-se, também, que a Proposta de Emenda à Constituição nº 133-A padece de inconstitucionalidade insanável, e não deveria sequer ter vindo à Comissão Especial, pois agride o inciso 3º do parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal, referente às cláusulas pétreas, conforme bem advertiu o Procurador Regional da República em depoimento.

De fato, se o legislador tudo pudesse modificar, pela via especial da emenda à Constituição, perderia todo o sentido a distinção que existe, e deve ser respeitada, entre o constituinte originário e o constituinte derivado. Se o constituinte derivado não encontrasse os limites das cláusulas pétreas, que distinguem entre a competência dele e a total competência do constituinte originário, perderia sentido a idéia de assembleia constituinte.

Portanto, há cláusulas que o constituinte derivado não tem competência para alterar no texto constitucional, sendo as cláusulas pétreas a sua explicitação inquestionável.

O mencionado inciso III do § 4º do art. 60 da Carta diz que não se admite sequer a deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes. E o que propõe a proposta de emenda nº 133-A? Exatamente trazer para o Congresso – ou seja, para o Poder Legislativo – uma competência que a Constituição de 1988 deixou sob os cuidados exclusivos do Poder Executivo, que é a demarcação das terras indígenas.

Alguns poderão ler a parte final do art. 231 da Constituição, onde se diz que compete à União demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, e em seguida lerão o art. 2º para sustentar que a União inclui os três Poderes. Nada mais equivocado. A expressão União tem significados diversos ao longo do texto constitucional, quer se refira ao Estado brasileiro, quer se refira à dimensão federal do Estado, neste caso oposta às dimensões estadual, distrital e municipal. E quando a Constituição emprega o termo neste último significado, ao enumerar as atribuições da dimensão federal do Estado estará em princípio remetendo-as ao Poder Executivo Federal.

Todas as exceções a este princípio estarão explicitadas no texto, caro, por exemplo, no *caput* do art. 48: *Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República... dispor sobre todas as matérias de competência da União...* A utilização da expressão com a sanção do Presidente da República não deixa dúvidas de que o texto se refere às matérias da competência legislativa da União, elencadas nos arts. 22, 23 e 24 da Carta. Pode parecer óbvio que a função legislativa seja exercida pelo Congresso Nacional, mas a Constituição preferiu deixar clara a atribuição para evitar que se entendesse, como até recentemente na história brasileira, que o Executivo podia também avançar sobre a função legisferante.

Pois a proposta de emenda nº 133-A pretende avançar sobre funções executivas. Ao fazê-lo, viola o conteúdo material do princípio da separação dos poderes, e isto é vedado pelo texto constitucional. A Constituição dispensa a noção de eficácia total potencial de alguma proposta que agride o princípio, porque já lhe é suficiente que a proposta seja tendente a abolir. Uma só emenda que se aprovasse com efeito similar à que se discute abriria caminho, teoricamente, para muitas mais. E de uma em uma, pouco a pouco, em tese seria então possível subtrair do Executivo todas as suas atribuições.

Mas o decisivo para o presente voto é que a Constituição proibiu a deliberação - ou seja, a própria discussão - de proposta de emenda com tais características. Logo, não deveria ter sido constituída esta Comissão Especial, porque ainda que se rejeite a proposta esta rejeição configura deliberação. Pela mesma razão; se o Relator apresenta, como é o caso, substitutivo que se afasta do texto original, de todo modo o faz no interior de um procedimento deliberativo que se desenvolve em torno de proposta cuja deliberação está proibida.

É óbvio que estas preliminares deveriam ter merecido a atenção da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, pois é a esse órgão técnico que cabe apreciar a admissibilidade das proposições em geral. Ora, se a Constituição veda a própria deliberação de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir a separação dos Poderes, então a proposta não é admissível. Infelizmente, neste como em tantos outros casos a Comissão de Constituição, Justiça e Redação deixa vazio o comando regimental.

Em matéria de constitucionalidade, não há como sanar o vício. Portanto, não se diga que a omissão da Comissão de Constituição, Justiça e Redação torna preclusa a matéria. A Constituição vedou a deliberação de proposta de emenda como a de nº 133-A, e não há inércia capaz de contornar a expressa vedação constitucional. Afinal, que idéia de seriedade se deseja para o Congresso? Cometido um equívoco em etapa anterior, não devemos agora simplesmente calar-nos diante do fato, mas sim resgatar o compromisso que todos temos, de honrar a Constituição.

4 - Dos direitos indígenas constitucionalmente garantidos e a Proposta

A competência da União sobre as terras indígenas e sua demarcação permeia toda a tradição constitucional brasileira. Já no *caput* do artigo 231 é definida a competência da União em demarcar, proteger e fazer respeitar todos os bens das terras indígenas. Pelo artigo 20 da Constituição as terras tradicionalmente

ocupadas pelos índios são definidas como bens da União; e pelo artigo 22 reserva-se privativamente à União legislar sobre as matérias atinentes às populações indígenas. Do mesmo modo, pelo artigo 109 ficam os juízes federais os responsáveis por processar e julgar as disputas sobre os direitos indígenas. Não é possível, portanto, subordinar a demarcação ao assentimento dos Estados sem negar essa tradição constitucional.

Como em várias outras partes do mundo, também aqui o direito das minorias étnicas, no caso os povos indígenas, é uma responsabilidade do governo federal. Transferir no todo ou em parte tal responsabilidade representaria permitir recair sobre as populações indígenas o interesse de forças políticas e econômicas regionais e locais, diretamente interessadas nas riquezas naturais localizadas nos territórios habitados pelos índios.

O procedimento de demarcação é matéria atinente a conjunturas históricas e administrativas, que deve, portanto, ser definido em legislação infra-constitucional, pois sujeito a alterações de ordem prática. A participação dos estados ou órgãos estaduais no procedimento de demarcação, assim, será melhor definida naquele tipo de legislação, atentando-se, inclusive, para o fato de diversas terras indígenas localizarem-se simultaneamente em mais de um Estado da Federação. Lembramos que os governos estaduais, através de seus órgãos fundiários, têm já participado dos trabalhos de identificação e delimitação de quase todas as terras indígenas realizados na vigência do atual decreto que regulamenta o assunto.

Sobre a exploração dos recursos naturais localizados em terras indígenas diga-se:

a) as alterações propostas pelo Relator nos parágrafos 2º e 3º de seu substitutivo são sumamente problemáticas, constituindo matéria que merece detalhada consideração prévia por parte do legislador, avaliando-se circunstancialmente seus efeitos e implicações. Contrariamente ao que se diz na justificativa que apresenta o Substitutivo, a transferência a terceiros do exercício de usufruto exclusivo sobre as riquezas do solo, rios e lagos existentes nas terras indígenas não é assunto pacífico, antes sujeito a grande controvérsia.

Permitir essa transferência sem cercá-la das devidas garantias e ponderações é usurpar, mesmo que inadvertidamente, um direito reconhecido pelo Estado Brasileiro desde a Constituição Federal de 1977.

b) Quis o constituinte de 1988 estabelecer um mecanismo de proteção aos povos indígenas, ao incluir na Carta Magna o dispositivo de autorização prévia do Congresso Nacional para aproveitamento dos recursos hídricos e para a pesquisa e lavra de riquezas minerais situadas em terras por eles ocupadas. Suprimir esse dispositivo sob o argumento de que o Congresso não está aparelhado para desempenhar uma atribuição que ele mesmo se conferiu, e antes mesmo de começar a realiza-la efetivamente, não parece ser prudente.

Além disso, a proposta para o novo Estatuto das Sociedades Indígenas (PL 2.057/91), em tramitação nesta Casa, inclui um extenso conjunto de artigos sobre o assunto. Na proposta do Estatuto são tratados temas referentes aos regimes de autorização de pesquisa e concessão de lavra; requerimentos, editais e pareceres técnicos necessários; critérios para habilitação e prioridade nas concessões; renda pela ocupação do solo, participação da comunidade nos resultados da lavra e receitas decorrentes; e participação do Departamento Nacional de Produção Mineral no processo de autorização e subrestamento dos requerimentos.

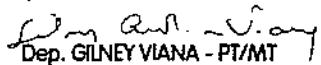
Quanto ao aproveitamento dos recursos hídricos e seus potenciais energéticos, menciona-se naquela proposta a participação dos órgãos federais responsáveis, a necessidade de elaboração de laudo antropológico e relatório de impacto ambiental, o processo licitatório, pagamento de comissão e eventual resarcimento por perda de posse ou ocupação da terra. Não se deve, portanto, suprimir a exigência de autorização prévia do Congresso Nacional sem, ao mesmo tempo, cercar o assunto de todas as cautelas e precauções necessárias.

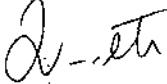
Por fim, deve-se atentar para o caráter absolutamente casuístico do Substitutivo do Relator, que prende-se a alterações pontuais no texto constitucional em razão da Proposta inicialmente apresentada pelo Deputado Nicias Ribeiro ter se revelado completamente inadequado frente à série de audiências promovidas por esta Comissão. O Substitutivo não preserva a Proposta inicial com modificações, sejam elas grandes ou pequenas. Antes, inverte completamente seu sentido original, afastando-se do texto constitucional. Isso denuncia o caráter circunstancial da Proposta, que lhe fragiliza completamente o valor.

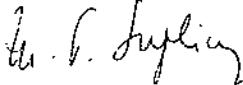
É neste dever indeclinável que se oferece à apreciação dos eminentes Pares a presente declaração de voto em separado.

Sala da Comissão, em 14 de setembro de 1995.


Dep. DOMINGOS DUTRA - PT/MA


Dep. GILNEY VIANA - PT/MT


Dep. IVAN VALENTE - PT-SP


Dep. MARTA SUPLICY - PT/SP