

# COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA.

## PROJETO DE LEI Nº 3.571, DE 2008.

*“Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI.”*

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado JERÔNIMO GOERGEN

### I - RELATÓRIO

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Lei nº 3.571, de 2008, de autoria do PODER EXECUTIVO, que propõe a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI.

Em síntese, a proposição visa a criar o Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI, órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, composto por 59 (cinquenta e nove) membros, quais sejam: o Presidente da FUNAI, que exercerá voto de qualidade, 20 (vinte) representantes do Poder Executivo, com direito a voto, 36 (trinta e seis) representantes de comunidades e organizações indígenas, 18 das quais com direito a voto, e 2 (dois) representantes de ONGs indigenistas, com direito a voto.

O art. 2º estabelece, em seus 14 incisos, as competências atribuídas ao Conselho Nacional de Política Indigenista, entre as quais destacamos:

- Deliberar sobre os objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional Indigenista;
- Estabelecer prioridades, normas e critérios para a condução da Política Nacional Indigenista;

- Acompanhar e avaliar a execução das ações da Política Nacional Indigenista;
- Promover a integração e a articulação dos órgãos governamentais;
- Acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, indicando as modificações necessárias à consecução da Política Nacional Indigenista.

No art. 9º, a proposição estabelece que o Poder Executivo assegure que a Secretaria-Executiva do CNPI disponha de suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento do Conselho.

No art. 16, prevê que a Conferência Nacional de Política Indigenista realizar-se-á, a cada quatro anos, e constituir-se-á em instância de participação dos índios *“na formulação da política indigenista e terá seus resultados e conclusões considerados pelo CNPI na aprovação das diretrizes da Política Nacional Indigenista”*.

No art. 19, dispõe que *“O Poder Executivo deverá arcar com diárias e passagens dos representantes indígenas e das entidades indigenistas no CNPI.”*

No art. 23, a proposição pretende alterar os artigos 1º e 4º da Lei nº 5.371, de 1967, que instituiu a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, para lhe retirar a finalidade de estabelecer as diretrizes da política indigenista e submetê-la às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI, que ora se pretende criar.

Por fim, no art. 26, o autor propõe a revogação do Decreto-lei nº 423, de 21 de janeiro de 1969. No entanto, observe-se, por oportuno, que esta norma legal foi revogada pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.

Esta é a síntese da proposição.

Nos termos do art. 119, caput, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Senhor Presidente da “Comissão de Direitos Humanos e Minorias” determinou a abertura e divulgação, na Ordem do Dia

das Comissões, de prazo para recebimento de emendas. No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao Projeto.

Por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, exarado em 17 de junho de 2008, o Projeto de Lei nº 3.571/2008 foi distribuído às Comissões de Direitos Humanos e Minorias; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em novo despacho, de 4 de junho de 2013, a Mesa deferiu requerimento para incluir a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA, estabelecendo a seguinte ordem de apreciação: CINDRA, CDHM, CTASP, CFT e CCJC.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 32, II, alínea “a”, compete à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA manifestar-se sobre matéria legislativa relativa a “*assuntos indígenas*”.

O Projeto de Lei nº 3.571, de 2008, foi apreciado na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, onde foi aprovado, e na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde foi aprovado com emenda aditiva. A Emenda Aditiva dá nova redação ao art. 13 do Projeto de Lei, estabelecendo que “*os representantes da Advocacia Geral da União, do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União terão assento permanente nas reuniões do CNPI*”.

Este é o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Antes de adentrarmos no mérito da proposição, algumas considerações devem ser feitas, para que possamos compreender as razões que levaram o Poder Executivo a apresentar a proposição que ora estamos analisando.

É importante lembrar que, em 22 de março de 2006, o Poder Executivo criou por decreto a Comissão Nacional de Política Indigenista, órgão consultivo vinculado ao Ministério da Justiça, com competências diversas, entre as quais destacamos as seguintes:

- *“propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional indigenista, bem como estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pelos órgãos da administração pública federal, relacionadas com a área indigenista”;*
- *“apoiar e articular os diferentes órgãos e estruturas responsáveis pela execução das ações dirigidas às populações indígenas, acompanhando a execução orçamentária dessas ações no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007”;*
- *“propor a atualização da legislação e acompanhar a tramitação de proposições e demais atividades parlamentares relacionadas com a política indigenista”;*

De acordo com o decreto presidencial, a Comissão foi instituída e composta pelos seguintes membros: Um representante da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que a presidirá, e terá voto de qualidade; representantes de doze Ministérios; vinte representantes indígenas, sendo nove da Amazônia, seis do Nordeste e Leste, três do Sul e Sudeste e dois do Centro-Oeste, e representantes de duas organizações não-governamentais.

O decreto presidencial atribuiu, também, à Comissão a competência para *“elaborar anteprojeto de lei para criação do Conselho Nacional de Política Indigenista”*, e estabeleceu que a mesma seja extinta, quando da instalação do mencionado Conselho.

Portanto, a proposta da criação do Conselho Nacional de Política Indigenista é resultado dos trabalhos e debates realizados na Comissão Nacional de Política Indigenista, órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

É nesse contexto que se desenhou o texto ora apresentado na forma do Projeto de Lei nº 3.571/2008, com o objetivo de criar o Conselho Nacional de Política Indigenista, tendo como autor o Poder Executivo.

A primeira questão que se coloca, portanto, é relativa à criação por meio de uma lei ordinária de um Conselho que terá praticamente a mesma estrutura e os mesmos objetivos da Comissão que já existe e está em plena atividade.

Embora a diferença entre “Comissão” e “Conselho” seja apenas uma questão terminológica, sem maiores consequências, chamamos a atenção para o fato de que a Comissão Nacional de Política Indigenista, vinculada ao Ministério da Justiça e que, como já enfatizamos, se encontra em plena atividade, tem caráter apenas consultivo, enquanto que o Conselho, que se pretende criar, terá caráter deliberativo.

Enquanto a Comissão tem competência para “*propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional indigenista*”, o Conselho terá competência para “*deliberar sobre os objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional Indigenista*”.

Observamos, também, que a Comissão Nacional de Política Indigenista foi criada por decreto, enquanto que o Conselho Nacional de Política Indigenista será criado por lei ordinária, caso a presente proposição seja transformada em lei.

Na hipótese de ser aprovada a criação do Conselho, nos termos e condições estabelecidos no Projeto de Lei nº 3.571/2008, o órgão terá competência para editar portarias, resoluções e quaisquer atos administrativos sobre as questões relacionadas à política indigenista.

No entanto, preocupa-nos o fato de uma lei ordinária atribuir a determinado órgão competência para deliberar sobre a política indigenista, sem qualquer condicionante ou restrição.

De fato, a lei estaria validando não apenas todas as decisões do futuro órgão, mas também os seus reflexos em outras instâncias da Administração Pública, sabendo-se, de antemão, que qualquer deliberação

sobre a política indigenista tem influência sobre as políticas vinculadas a outros Ministérios com os quais se articulam, atingindo, inclusive, os direitos individuais garantidos pela Constituição.

A política indigenista não se restringe às questões relativas à cultura, tradições, usos e costumes indígenas. Não se limita às questões antropológicas e culturais. Abrange, também, as questões relativas ao direito de usufruto das terras ocupadas pelos índios.

Ademais, permeia a política indigenista uma gama de ações, tais como a assistência à saúde indígena, o acesso ao conhecimento, o ensino fundamental, médio e superior, a formação de professores indígenas, e questões complexas como a demarcação das terras indígenas, as posses e propriedades rurais e os conflitos fundiários, as questões relativas à ocupação das terras localizadas na faixa de fronteira, segurança nacional, exploração de riquezas minerais, aproveitamento de recursos hídricos, construção de estradas e redes elétricas, sobreposição de terras indígenas em unidades de conservação da natureza e tantos outros assuntos que, direta ou indiretamente estejam vinculados à política indigenista.

Portanto, alertamos que todas essas questões não podem ser deliberadas por um único órgão, cujos membros sejam, em sua maioria, os *“representantes dos povos e organizações indígenas”* e *“entidades indigenistas”*, nos termos estabelecidos no Projeto de Lei.

Embora se trate de colegiado paritário, sob o ponto de vista formal, o Conselho sofrerá uma forte influência das organizações não governamentais nacionais e estrangeiras vinculadas à defesa dos interesses indígenas. Vislumbra-se, igualmente, que essas entidades não governamentais poderão exercer o controle integral das ações governamentais relacionadas à política indigenista, visto que seus representantes terão o direito de voto.

Acreditamos que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC examinará, oportunamente, os aspectos constitucionais relativos à representação e composição do Conselho.

No campo da doutrina jurídica prevalece o entendimento de que o órgão público manifesta-se através de seus agentes, de tal forma que a vontade dos agentes, em virtude da lei, passa a expressar a vontade do próprio Estado.

No dizer de Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, os órgãos públicos “*são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes,*”

Alertamos que a presente proposição cria um privilégio, no momento em que atende a pessoas ou grupos particulares. Trata-se de matéria casuística que foge dos princípios e das regras gerais do direito moderno e ameaça a segurança jurídica.

Alerte-se, por fim, que a Constituição Federal visa à paz social. As normas nela contidas orientam a sociedade para a convivência pacífica e para a harmonia entre os cidadãos, protegendo-os do absolutismo e da arbitrariedade. A Carta Magna apregoa a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Diante do exposto, nosso voto é pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.571, de 2008.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2013.

Deputado Jerônimo Goergen  
Relator