

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2008

(Do Sr. Waldir Neves)

Susta as Portarias da FUNAI, de nºs 788, 789, 790, 791, 792, e 793, de 10 de julho de 2008.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustadas as Portarias da FUNAI de nºs 788, 789, 790, 791, 792, e 793, de 10 de julho de 2008.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A FUNAI editou, em 10 de julho de 2008, as Portarias de nºs 788, 789, 790, 791, 792, e 793, instituindo Grupos Técnicos para realizar a “*primeira etapa*” dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica e ambiental necessários à identificação e delimitação de terras tradicionalmente ocupadas pelos Guarani na região localizada ao Sul do Estado do Mato Grosso do Sul.

O conjunto de medidas atinge uma área de sete milhões de hectares, onde estão localizados 26 municípios. No Sul do Estado, muitos fazem divisa com o Paraguai, ocupando parte da fronteira fluvial e toda a fronteira seca. São atingidos os seguintes municípios: Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Bonito, Caarapó, Caracol, Coronel Sapucaia, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Iguatemi, Japorã, Jardim, Juti, Laguna Carapã, Maracaju, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho, Rio Brilhante, Sete Quedas, Tacuru, Vicentina.

O processo de demarcação das terras indígenas é regido pelo Decreto nº 1.775, de 1996, que estabelece como passo inicial a identificação da comunidade indígena a ser beneficiada, o que se faz mediante estudo antropológico. No entanto, as Portarias são omissas quanto a essa primeira fase do processo e determinam a criação de grupos de trabalho para o que elas denominam como a *“primeira etapa”* dos estudos. Trata-se de uma exorbitância que não tem previsão no Decreto nº 1.775/96. Na realidade, cumpre ao grupo de trabalho *“realizar estudos complementares”*, como reza o **§ 1º do art. 2º daquele decreto.**

Os estudos preliminares do Grupo de Trabalho não estão previstos pelo regulamento e não podem substituir o laudo antropológico, que deve ser realizado em primeiro lugar, e que tem como objetivo **identificar** a comunidade indígena a ser beneficiada. Somente após a feitura do laudo antropológico são realizados os chamados estudos complementares.

Os mencionados atos normativos da FUNAI, ora impugnados, omitem, inclusive, a participação dos próprios índios no processo. No entanto, o § 3º do art. 2º, determina que o grupo indígena envolvido ***“participará do procedimento em todas as suas fases”***.

Não há previsão, nem mesmo, para o direito de defesa das pessoas que habitam aquela vasta região. As Portarias não abrem a possibilidade para a participação dos órgãos públicos estaduais e municipais, como o Estado do Mato Grosso do Sul e os municípios atingidos, assim como não prevê a possibilidade de pessoas interessadas se manifestar no processo. No entanto, de

acordo com o **§ 8º do art. 2º** do mencionado decreto, todas os interessados têm direito de se manifestar, “**desde o início do procedimento demarcatório**, podendo apresentar todas as provas pertinentes às questões relacionadas com a demarcação.

Assim, os estudos e relatórios que resultarem desses grupos de trabalho terão uma única visão, abordando as questões apenas sob o ângulo da FUNAI. Serão visões unilaterais de questões complexas e muito mais abrangentes do que apenas a questão indígena. De fato, as mencionadas Portarias possibilitam a elaboração de estudos e relatórios unilaterais, pois não contarão com a participação de nenhuma outra autoridade.

São, também, da mesma forma, afrontadas as determinações da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Aliás, devemos observar que o próprio Decreto nº 1.775, de 1996, não acolhe os ditames da mencionada Lei. Por ter sido editado em 1996, enquanto a Lei nº 9.784 é de 1999, encontra-se desatualizado, frente às normas legais vigentes.

A exorbitância do órgão federal de assistência indígena é tão gritante que o Poder Judiciário decidiu intervir, obrigando a FUNAI a notificar todos os proprietários rurais da região afetada, antes de dar prosseguimento às suas ações. Certamente, a FUNAI, pelas malfadadas Portarias, desprezou os direitos dos administrados interessados no processo administrativo de demarcação, direitos esses assegurados pela Constituição e pela Lei nº 9.784/99. Refiro-me à recente decisão da Primeira Vara da Justiça Federal de Campo Grande

Não se pode olvidar que, da mesma forma que as Portarias, o Decreto nº 1.775, de 1996, viola não apenas as regras e normas da Lei nº 9.784/99, mas, também, a Constituição Federal. De fato, a Constituição Federal enumera as terras indígenas que são passíveis de demarcação. São aquelas a que se refere o **§ 1º do art. 231**, ou seja, as terras ocupadas pelos indígenas. Pontifica a norma constitucional que as terras ocupadas pelos indígenas são: a) as por eles **habitadas** em caráter permanente; b) as **utilizadas** para suas atividades produtivas, c) as **imprescindíveis** à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; d) as **necessárias** a sua reprodução física e

cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. No entanto, o Decreto nº 1.775/96 dispõe, em seu art. 2º que a demarcação das terras indígenas “*será **fundamentada** em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida*” (nosso grifo). Ou seja, elege como **fundamento do processo de demarcação das terras indígenas** “os trabalhos desenvolvidos por antropólogo”, relegando os parâmetros estabelecidos pelo § 1º do art. 231 da Constituição Federal.

Sabemos que os laudos antropológicos conceituam como indígenas áreas muito mais extensas do que aquelas definidas pela Constituição como tais. Ultrapassam os parâmetros estabelecidos pelo art. 231 da Constituição. Ao eleger os estudos antropológicos como os fundamentos do processo de demarcação, omitindo o respeito aos parâmetros constitucionais, o Decreto vai muito além da norma constitucional. Dessa forma, o Decreto nº 1.775/96 tem permitido que o antropólogo “*de qualificação reconhecida*” seja o único árbitro do processo de demarcação. Torna-se onipotente: é ele quem define o tamanho de uma terra indígena. Devo realçar que a Constituição e a Lei nº 6.001/73 (Estatuto do Índio) **não fazem nenhuma menção** sobre a participação de antropólogos no processo de demarcação, **muito menos elegem os estudos antropológicos como fundamentais** para o processo de demarcação. É patente que o Decreto nº 1.775/96 também exorbita do poder regulamentar.

Destarte, as Portarias ora impugnadas, padecem, duplamente, do vício de exorbitância. Primeiro, porque as Portarias ultrapassam os limites do Decreto nº 1.775/96, e, em segundo lugar, porque o próprio Decreto exorbita, vai muito além do que estabelece a Constituição, dá mais poderes para o Antropólogo do que a Constituição permite, transformando-o no verdadeiro e único árbitro do processo de demarcação das terras indígenas.

Outra norma enigmática do Decreto nº 1.775/96 está prevista no § 1º do art. 2º, segundo o qual a FUNAI designará **grupo técnico especializado**, coordenado por antropólogo, **que realizará os estudos complementares**. As mencionadas Portarias deformam essa norma procedimental e instituem, de imediato, os Grupos de Trabalho, que realizarão a chamada “**primeira etapa**” dos estudos necessários à identificação de

delimitação das terras indígenas. Questiona-se: Não estamos diante de uma insensatez? Será possível que um simples Decreto ou Portarias de uma autarquia podem terceirizar a competência da União?

Devo realçar que compete ao decreto, que é um ato administrativo regimental, tratar apenas das questões procedimentais, não podendo inovar ou criar normas, salvo aquelas destinadas a regulamentá-las.

No caso em análise, são essas pequenas - mas poderosas - equipes de 2 pessoas (Portarias nºs 791 e 793), 3 pessoas (Portaria nº 792), e 5 pessoas (Portarias nºs 788, 789 e 790), que definirão o futuro da área abrangida e de sua população não indígena. Trata-se de um território de sete milhões de hectares, que detém solos férteis e ricos, onde se pratica uma agricultura produtiva e onde estão localizados grandes aglomerados urbanos. Pergunta-se: esses seletos grupos de trabalho, cujos membros foram indicados pela FUNAI, têm credibilidade, ou legitimidade, para missão tão complexa? Estariam eles representando, de fato, os interesses da União?

Os Grupos de Trabalho são constituídos por pessoas em sua maioria contratadas pelo PPTAL/PNUD – Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pela UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados.

É de se lembrar que o TCU – Tribunal de Contas da União tem recomendado insistentemente aos Ministérios que deixem de contratar pessoas por meio de convênios, pois tais contratações burlam a exigência de concursos públicos. Pelo que, se pode concluir que os técnicos contratados para os estudos de campo não pertencem, em sua maioria, ao quadro de funcionários da FUNAI. São contratados mediante convênio entre a FUNAI, o PNUD e a UFGD. São terceirizados, que têm compromisso com a FUNAI apenas durante a vigência do convênio. Extinto o contrato de prestação de serviços, retornam às entidades que as contrataram. Ou seja: a competência da União, prevista no art. 231 da Constituição, foi desastrosamente transferida para ilustres desconhecidos, funcionários contratados pelo PNUD e pela UFGD.

Acrescente-se que a insana iniciativa da FUNAI está

provocando inquietação em todos os cidadãos trabalhadores, produtores rurais, habitantes daquela vasta e populosa região. As autoridades públicas locais estão aflitas com a possibilidade de graves conflitos sociais, que podem resultar no empobrecimento da sociedade local.

A sustação das Portarias da FUNAI deve ser aprovada com a máxima urgência, para que a PAZ E A TRANQUILIDADE voltem a reinar sobre os ânimos de todos e seja, enfim, restabelecido o estado democrático de direito.

Do exposto, entendo que as Portarias da FUNAI deformam o processo de demarcação das terras indígenas, exorbitam do Poder regulamentar, e criam normas não previstas no ordenamento jurídico nacional, constitucional e infraconstitucional, indo muito além do que estabelecem a Constituição e a legislação infraconstitucional.

A Constituição Federal, em seu **art. 49, inciso V**, outorga ao Congresso Nacional a competência para ***“sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”***.

A proposição que ora encaminho para a apreciação dos nobres pares tem, pois, como objetivo primordial sustar as Portarias da FUNAI, de nºs 788, 789, 790, 791, 792, e 793, todas de 10 de julho de 2008. Elas têm o mesmo objetivo e o mesmo fundamento legal.

Sala das Sessões, em de setembro de 2008.

Deputado WALDIR NEVES