

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL**

**PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 61, DE 2011**

**OBJETIVO: FISCALIZAR A  
ATUAÇÃO DA FUNDAÇÃO NACIONAL  
DO ÍNDIO – FUNAI NAS DEMARCAÇÕES  
DAS TERRAS INDÍGENAS.**

**RELATÓRIO**

**RELATOR: DEPUTADO LIRA MAIA**

**BRASÍLIA - 2014**

## Sumário:

|  |    |
|--|----|
| <u>PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS</u> .....                                   | 3  |
| <u>APRESENTAÇÃO:</u> .....   | 3  |
| <u>TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO:</u> .....  | 4  |
| <u>ROTEIRO DOS TRABALHOS:</u> .....  | 5  |
| <u>PARTE II – ESTUDO E INVESTIGAÇÃO - ASPECTOS GERAIS</u> .....                              | 6  |
| <u>CORRESPONDÊNCIAS RECEBIDAS:</u> .....   | 6  |
| Ouvidoria da Câmara dos Deputados: .....   | 6  |
| Prefeitura de Ronda Alta: .....  | 7  |
| Mensagem por e-mail: .....   | 7  |
| Moção de apoio da Câmara Municipal de Palotina: .....  | 7  |
| Ofício da Associação Unida de São Valério do Sul: .....                                      | 8  |
| Abaixo-assinado: .....   | 8  |
| Moções de apoio aos agricultores de S.Valério do Sul:.....                                   | 9  |
| Resposta a Requerimento de Informação do Ministro de Estado da Justiça.....                  | 10 |
| Memorando nº 756/2013/GAB/PRES/FUNAI-MJ: .....   | 11 |
| Manifestações dAS ENTIDADES INDIGENISTAS: .....  | 12 |
| Moção da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais: ..... | 15 |
| <u>REUNIÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA:</u> .....   | 16 |
| Depoimento de Luiz Henrique Uaquim:.....   | 17 |
| Depoimento de Guilherme Galvão de Oliveira Pinto: .....                                      | 17 |
| Depoimento de Milton Andrade: .....  | 17 |
| Depoimento de Andirlei Nascimento da Silva: .....  | 18 |
| Depoimento de José Reinaldo Souza Silva: .....   | 18 |
| Depoimento do Deputado Geraldo Simões: .....   | 19 |
| <u>OUTRAS FONTES DE CONSULTA:</u> .....  | 20 |
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: .....   | 20 |
| ACÓRDÃO: .....   | 23 |
| <u>PARTE III - ANÁLISE DOS FATOS E DOCUMENTOS:</u> .....                                     | 24 |
| CONFLITOS FUNDIÁRIOS: .....  | 25 |
| INSATISFAÇÃO DOS ÍNDIOS:.....  | 27 |
| AUDITORIA DO TCU: .....  | 28 |
| VISÃO DA FUNAI:.....   | 29 |
| A FORÇA COATORA DA FUNAI:.....   | 30 |
| ALTERAÇÃO DO DECRETO Nº 1.775, DE 1996.....  | 30 |
| ALTERAÇÃO DO CAPUT DO ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO: .....  | 34 |
| NORMAS CONSTITUCIONAIS SIMILARES: .....  | 35 |
| <u>PARTE IV – CONCLUSÃO E SUGESTÕES:</u> .....   | 37 |
| CONCLUSÃO: .....   | 37 |
| SUGESTÕES: .....   | 39 |
| <u>PARTE V – ANEXOS:</u> .....   | 40 |

## **PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS**

### **APRESENTAÇÃO:**

Cônsua de seu papel junto à sociedade brasileira, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, aprovou a Proposta de Fiscalização e Controle, de autoria do ilustre Deputado Luís Carlos Heinze, com o objetivo de averiguar a atuação da Administração Pública, em especial da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, e de seus agentes, nos processos administrativos de demarcação das terras indígenas.

A Fundação Nacional do Índio – FUNAI, por pressão de organizações não governamentais e grupos indígenas, vem conduzindo açodadamente o processo de demarcação das terras indígenas, aviltando o direito de propriedade e desalojando centenas de famílias de camponeses, que não dispõem de recursos financeiros necessários para reiniciar suas atividades produtivas em outras áreas rurais.

A queixa generalizada é de que a FUNAI não tem critério seguro e confiável para estabelecer os limites de determinada terra indígena.

O trabalho de pesquisa foi concentrado no conflito fundiário originado na demarcação de terras indígenas nos municípios de Erebang, Erechim e Getúlio Vargas e de Passo Grande do Rio Forquilha, em Sananduva e Cacique Doble, no Estado do Rio Grande do Sul, dando origem à Terra Indígena Mato Preto.

Durante os trabalhos de investigação, coube ao Relator a aprofundar os estudos e pesquisas, a fim de perquirir as razões de fundo, que dão origem às atribuladas ações do órgão federal indigenista. As pesquisas incluíram as auditorias do Tribunal de Contas da União.

Com fundamento em documentos, noticiários e depoimentos, envidando todos os esforços para o bom desempenho desta

missão, o Relator procura apresentar uma minuciosa análise dos atos e eventuais omissões do órgão federal indigenista.

Ao encaminhar para a apreciação desta douta Comissão o presente relatório, espera o Relator ter cumprido o seu dever e tão honrosa missão..

### **TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO:**

A Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 61, de 2011, de autoria do Deputado Luís Carlos Heinze, foi apresentada em Plenário no dia 14 de dezembro de 2011. A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados encaminhou a matéria à apreciação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em 20 de março de 2012.

A proposição prevê a adoção das medidas necessárias à realização de fiscalização dos procedimentos administrativos e eventuais excessos e omissões por parte da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, no que diz respeito à demarcação das terras indígenas no País, dando ênfase aos conflitos fundiários derivados da demarcação das reservas de Mato Preto, nos municípios de Erebangó, Erechim e Getúlio Vargas, e de Passo Grande do Rio Forquilha, em Sananduva e Cacique Doble, ambas no Estado do Rio Grande do Sul.

Em 30 de maio, em reunião deliberativa da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, o Relator apresentou o Relatório Prévio, considerando “*oportuna e conveniente*” a Proposta de Fiscalização e Controle nº 61, de 2011.

**ROTEIRO DOS TRABALHOS:**

Na análise do alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário, o Relator mostrou-se favorável ao aprofundamento da investigação dos procedimentos da FUNAI, a fim de verificar a conformidade do processo administrativo de demarcação das terras indígenas com as normas legais que tratam da matéria, averiguar os eventuais prejuízos dos agricultores em razão da sobreposição das terras indígenas às suas propriedades rurais, e a elucidação dos fatos que culminaram em conflitos fundiários.

Para o cumprimento de tais objetivos o Relator propõe, no Relatório Prévio, a realização de reuniões de audiência pública, o deslocamento de membros desta Comissão aos Estados brasileiros onde são registrados os conflitos originados pelas demarcações, a apresentação de requerimentos de informações, na forma prevista no Regimento da Câmara dos Deputados, e a realização das diligências que se mostrem necessárias para a elucidação dos atos e fatos relacionados com os objetivos dessa proposição.

A realização de audiências públicas tem como finalidade ouvir Diretores e funcionários da FUNAI e de outros órgãos da Administração Pública, membros da comunidade científica, de instituições públicas ou privadas, membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, direta ou indiretamente ligados aos fatos objeto desta PFC, e líderes e integrantes dos movimentos vinculados às questões indígenas e fundiárias.

Complementam os trabalhos de investigação o encaminhamento de requerimento de informação, as correspondências recebidas, as pesquisas e análises de processos de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União, pesquisas em jornais, revistas, *internet*, informativos eletrônicos e outras fontes de informação disponíveis.

Eventuais deslocamentos do Relator e de outros membros desta Comissão ao Estado do Rio Grande do Sul, para, se necessário, realizar audiências com pessoas e autoridades direta ou

indiretamente vinculadas ao processo de demarcação de terras indígenas naquele Estado da Federação favorecem a elucidação dos conflitos.

Para a realização dos objetivos desta Proposta de Fiscalização e Controle, estabeleceu-se o seguinte roteiro:

- 1) Recebimento de correspondência;
- 2) Realização de audiência pública;
- 3) Pesquisa no Tribunal de Contas da União.

## **PARTE II – ESTUDO E INVESTIGAÇÃO - ASPECTOS GERAIS**

### **CORRESPONDÊNCIAS RECEBIDAS:**

#### **OUVIDORIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:**

Na pesquisa, foram encontradas 2 mensagens, da Senhora Mariana, e do Sr. Geovane dos Santos Furtado, pelas quais manifestam apoio à Proposta de Fiscalização e Controle - PFC 61/2011, e solicitam que a fiscalização se estenda aos municípios de Barão de Antonina e Itaporanga, ambos do Estado de São Paulo, onde alguns índios chegaram no ano de 2005. Apresentam denúncias de que “as pessoas contratadas pela FUNAI mentiram para a população”, diziam que se tratava de simples estudo de faculdade para conseguirem entrevistas com pessoas antigas e simples da cidade. As intervenções da FUNAI na região têm levado medo e prejuízos, desempregos, desvalorização das terras, desestímulo à produção, e conflitos. As pretensões da FUNAI, segundo as denúncias, devem beneficiar apenas 30 famílias de índios. Em contrapartida, atingirão mais de 1000 pessoas. (fls. 18)

## **PREFEITURA DE RONDA ALTA:**

O Prefeito Municipal, José Fontana, encaminha ofício com o objetivo de relatar situação em que vivem agricultores atingidos pela demarcação da área indígena denominada “Toldo da Serrinha”. Solicita a visita de membros da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, para verificar a triste realidade de mais de 100 famílias de agricultores que, há 15 anos, vivem a angústia da incerteza e insegurança, no aguardo de indenização, reassentamento ou sentença judicial de controvérsia sobre a real extensão da área supostamente indígena.(fls. 19)

## **MENSAGEM POR E-MAIL:**

O Sr. Bráulio Galloni envia mensagem para sugerir que os agricultores devem receber indenização das terras de sua propriedade que venham a ser demarcadas em benefício de comunidades indígenas. Alega que o causador do dano deve indenizar. Caberá à União ou ao Estado concedente do título de propriedade indenizar o proprietário. (fls. 20)

## **MOÇÃO DE APOIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PALOTINA:**

A Câmara Municipal de Palotina, estado do Paraná, envia ofício para manifestar apoio às autoridade que estão engajadas contra a invasão indígena em terras produtivas. Os vereadores manifestam sua preocupação com a expansão das terras indígenas no Estado do Paraná, que poderá atingir o município de Palotina. Dentre as notícias que mais chamam a atenção é a *”possibilidade real e concreta de demarcação de uma reserva indígena ao longo do Lago Internacional de Itaipu, na fronteira com o Paraguai”*. Acrescentam que até bem pouco tempo, *“não existiam indígenas na região, sendo fato público e notório que muitos estão migrando de outras regiões do país, e, principalmente do Paraguai”*. (fls. 22 e seguintes)

## **OFÍCIO DA ASSOCIAÇÃO UNIDA DE SÃO VALÉRIO DO SUL:**

O Presidente da Associação Unida de São Valério do Sul encaminha ofício ao Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, solicitando apoio às reivindicações das 179 famílias de agricultores familiares ameaçadas de entregar suas terras à FUNAI.

No mesmo sentido, o Prefeito de São Valério do Sul solicita apoio ao encaminhamento de solução do conflito criado pela FUNAI pela superposição de terras indígenas às terras de agricultores familiares, o que culminará na ocupação indígena de 51% do território municipal.

### **ABAIXO-ASSINADO:**

A Associação Unida do Distrito de Coroados e Arredores de São Valério do Sul encaminhou à Comissão de Agricultura abaixo-assinado com aproximadamente 1.000 assinaturas, solicitando o seguinte:

- a) a imediata suspensão das demarcações de terras no Município de São Valério do Sul e em outros Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, que enfrentam situações semelhantes;
- b) a imediata aprovação da PEC 215/2000 que inclui a demarcação das terras indígenas dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional;
- c) aplicação da Portaria nº 303, de 16 de julho de 2012, conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Petição nº 3.388 RR.
- d) observância do marco temporal determinado pela Constituição Federal e confirmado pelo Supremo Tribunal Federal;
- e) alteração do Decreto nº 1.775, de 1996, para retirar o poder absoluto da FUNAI na realização e julgamento

dos procedimentos administrativos da demarcação das terras indígenas.

## **MOÇÕES DE APOIO AOS AGRICULTORES DE S.VALÉRIO DO SUL:**

A Comissão de Agricultura recebeu vários documentos que ilustram o conflito fundiário em São Valério do Sul – RS: mapas, abaixo-assinados e moções de apoio ao pleito do Município de São Valério do Sul e da Associação Unida dos seguintes Municípios:

Município de Santo Augusto;  
Município de Braga;  
Município de São Martinho;  
Município de Esperança do Sul;  
Município de Inhacorá;  
Município de Coronel Bicaco;  
Município de Chiapetta;  
Município de Tiradentes do Sul;  
Município de Bom Progresso;  
Município de Crissiumal;  
Município de Campo Novo;  
Município de Vista Gaúcha;  
Município de Miraguaí;  
Município de Tenente Portela;  
Município de Três Passos;  
Município de Sede Nova;

Município de Humaitá;

Município de Barra do Guarita;

Município de Redentora.

## **RESPOSTA A REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA.**

O Ministro da Justiça encaminha a esta Comissão Memorando nº 159/2013, do Presidente da FUNAI, em resposta ao Requerimento de Informação nº 3164, da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, relativa ao uso ilegal de terras indígenas para exploração agropecuária.

Com fundamento em levantamentos realizados com fulcro na Proposta de Fiscalização e Controle nº 61/11 em 18 áreas já regularizadas, obteve-se a confirmação extraoficial de que em seis áreas que somam 85.508 hectares, 33.400 hectares estão arrendados para plantio de soja, fato que deve se repetir nas reservas indígenas de Cacique Doble, Guarita, Ligeiro, Monte Caseros, Nonoai e Serrinha, no Estado do Rio Grande do Sul, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural indaga ao Ministro da Justiça:

- a) *é de conhecimento do governo que uma parte ou a grande maioria das terras indígenas estão arrendadas a não indígenas para exploração agropecuária?*
- b) *quem recebeu esses valores?*
- c) *os recursos foram distribuídos a todos os membros da aldeia?*
- d) *ou apenas os líderes ficaram com o dinheiro?*
- e) *em que foram aplicados esses recursos?*
- f) *a prática é comum e de conhecimento desse Ministério?*

*g) em caso negativo, que medidas serão adotadas para investigar e impedir a continuidade de tais ilegalidades?*

Em resposta, a Presidente Interina da FUNAI, Maria Augusta Boulitreau Assirati, informa que a FUNAI “*vem construindo juntamente com o Ministério Público Federal a assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta e também ações judiciais*”. E que tem uma meta específica no PPA 2012/2015 / Objetivo 0945, para “*combater as situações de arrendamentos para não indígenas, para exploração agropecuária*”.

#### **MEMORANDO Nº 756/2013/GAB/PRES/FUNAI-MJ:**

A Chefe da Assessoria Parlamentar, substituta, Carolina Amaral Venuto encaminha ao Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, por ofício nº 1199/2013 – ASPAR/MJ, o Memorando nº 756/2013/GAB/PRES/FUNAI-MJ, assinada pela Chefe de Gabinete LUCIANA NOGUEIRA NÓBREGA, em resposta ao Ofício nº 594/2013-CAPADR, enviada pelo Presidente da Comissão, Deputado Federal Giacobbo, à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, solicitando providências no sentido de solucionar os problemas relativos à identificação e delimitação de terras indígenas no Paraná, em especial nos municípios de Mercedes e Guaíra.

No documento, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI informa que iniciou os trabalhos de identificação e delimitação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas Avá-Guarani, no Oeste do Estado do Paraná.

Segundo a FUNAI, o povo Avá-Guarani tem sofrido “*inúmeras ações de expropriação por parte do Estado brasileiro*”. A liberação de áreas tradicionais Avá-guarani no Paraná para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu contou com ações de remoção forçada desse povo indígena para reservas Kaingang e para o Paraguai, segundo o documento.

A Chefe de Gabinete da FUNAI informa, também, que:

*“Temos buscado cumprir, sob pena de prevaricação, as metas estabelecidas no PPA 2012/2015, em especial, aquelas relacionadas ao Objeto 0943, quais sejam: constituição de oito reservas indígenas para atender os casos de maior gravidade de povos indígenas confinados ou desprovidos de terras, delimitação de 56 terras indígenas, a partir da aprovação e publicação, no Diário Oficial da União dos relatórios circunstanciados de identificação e delimitação de Tis.”*

“...informamos que, após aprovado, pela Presidência da FUNAI, os estudos de identificação e delimitação e publicado o relatório circunstanciado no Diário Oficial da União e do Estado do Paraná, será aberto o prazo, conforme previsto no Decreto nº 1775/96, para que eventuais interessados possam exercer o direito ao contraditório.”

## **MANIFESTAÇÕES DAS ENTIDADES INDIGENISTAS:**

Foram encaminhados à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural os seguintes documentos:

1. Carta dos índios Xingu à Presidente Dilma e ao Congresso Nacional:

Na manifestação os índios dizem que “a casa dos povos do Xingu está cada vez mais cercada por ameaças”. E, ao final, revelam:

*“Os nossos direitos são garantidos pela Constituição. Agora, a bancada ruralista, com o apoio do governo, quer mudar a Constituição e as leis para invadir estas terras.”*

2. Declaração da Mobilização Nacional em Defesa da Constituição Federal dos Direitos territoriais Indígenas, Quilombolas, de Outras Populações e da Mãe Natureza:

O documento não é assinado. No entanto, com o intuito de dar ampla transparência aos trabalhos desta Comissão, houve por bem considerá-lo como peça documental desta PFC. No texto, afirma-se que:

*“A bancada ruralista, a serviço de interesses privados, quer a qualquer custo suprimir os nossos direitos, rasgando a Constituição cidadã, por meio de dezenas de projetos de lei e emendas à Constituição”...*

*“O governo da Presidente Dilma, é conivente com essa ofensiva que busca mudar a Constituição Federal”.*

Por fim, reivindica-se o arquivamento da PEC 215/2000, e outras, *“que buscam suprimir os nossos direitos originários, coletivos e fundamentais”*, o arquivamento de todas as portarias e decretos *“que afrontam”* os direitos dos índios e a solicitam a adoção de outras medidas administrativas, como o fortalecimento da FUNAI.

3. Manifesto dos índios do Estado do Tocantins, Apinajé, Xerente, Krahô e Krahô-Kanela:

Os índios solicitam a *“melhoria na situação da saúde indígena”*, educação escolar e denunciam os *“grandes projetos de estradas, plantio de soja e eucalipto no entorno das terras indígenas”*.

4. Carta dos índios Munduruku (o documento não tem assinaturas):

Trata-se de documento apócrifo, segundo o qual o movimento Munduruku é independente. Os índios mostram sua resistência fazendo manifestações, reivindicando os seus direitos garantidos na Constituição de 1988.

5. Manifesto das lideranças dos índios Tupiniquim e Guarani:

Em 2008, foi assinado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC). Os índios alegam morosidade da FUNAI no cumprimento do TAC. Segundo consta do documento os índios estão passando por diversas dificuldades.

6. Manifesto dos índios Maragwá do Rio Abacaxes Nova Olinda do Norte Amazonas:

Os índios alegam, em seu manifesto, que estão sofrendo ameaça de traficante, pescador, madeireira, e turista.

7. Manifesto de apoio à demarcação de terras indígenas (documento apócrifo, sem assinaturas, “em construção”).

O texto não foi considerado por não se conhecer a sua origem e autoria.

8. Carta dos índios Arara da Terra Indígena Cachoeira Seca:

O cacique Mobu Odo Arara assina o documento, por meio do qual faz reivindicações de interesse dos índios.

9. Carta das Comunidades quilombolas ao Congresso Nacional:

O texto aborda questões que não dizem respeito aos objetivos desta PFC.

10. Manifesto do Movimento indígena da Bahia:

É dirigido aos Ministros da Justiça, da Educação, Presidência da FUNAI e 6ª Câmara do Ministério Público Federal.

Solicita-se a revisão dos limites da Terra Indígena Pataxó Coroa Vermelha, da Terra Indígena de Mata Medonha, a demarcação e homologação da Aldeia Velha Pataxó, próximo ao Arraial D’Ajuda, revisão dos limites do Território Indígena Pataxó de Barra Velha, demarcação dos territórios indígenas Kair, Itapebi, Tupinambá de Belmonte da Aldeia Patiburi, Pataxó Hã-Hã\_hãe, Tupinambá de Olivença e Território Tuxá.

No documento, há uma série de reivindicações de construções, e ampliações, de escolas, centros de informática, quadra poliesportiva, apoio e implantação de programas educacionais e várias outras reivindicações de apoio e assistência.

11. Carta de Tuire Kayapó, líder dos índios Kayapó, Terra indígena Las Casas, Aldeia Kaprankrer.

O documento é assinado pelo líder indígena Tuire Kayapó, e trata de várias questões de interesse indígena.

12. Documento da situação territorial dos índios do Estado do Ceará (o documento é apócrifo, não tem data, e não é assinado):

Trata-se de uma série de considerações sobre as questões de interesse indígena, no Estado do Ceará.

13. Documento final do Grupo de Trabalho para proteção fronteira Brasil Peru no VIII Encontro de índios da Fronteira Acre Ucayali:

Documento final do VIII Encontro de Povos Indígenas da Fronteira Acre-Ucayali, pelo qual são relatadas as questões relativas aos índios e comunidades, na fronteira do Brasil com o Peru.

## **MOÇÃO DA ANPOCS - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS:**

A 38ª Assembleia Geral Ordinária da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais aprovou a moção da Associação Brasileira de Antropologia.

Na moção, afirma-se que *“os direitos constitucionais dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e de outras populações tradicionais no país estão sendo colocados em risco, pelo interesse e a ganância de setores econômicos e políticos poderosos no país.”*

Projetos de lei e emendas à Constituição que tramitam no Congresso Nacional, em especial a PEC 215/2000, PEC 237/13, PEC 038/99, PL 1610/96 e PLP 227/12 são, segundo o documento, atos legislativos que afrontam, inclusive, acordos internacionais assinados pelo Brasil, como a convenção 169/OIT.

## **REUNIÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA:**

Em 21 de dezembro de 2012, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com vistas ao atendimento dos objetivos da Proposta de Fiscalização e Controle nº 61, de 2011, realizou, no Município de Ilhéus, no Estado da Bahia, amplo debate sobre os critérios para demarcação de terras indígenas pela fundação Nacional do Índio – FUNAI.

Foram convidados para debater a matéria os seguintes depoentes:

Luiz Henrique Uaquim, vice-presidente da Associação de Pequenos Agricultores de Ilhéus;

Guilherme Galvão de Oliveira Pinto, Presidente da Associação de Produtores de Cacau;

Milton Andrade, Presidente do sindicato Rural de Ilhéus.

Andirlei Nascimento da Silva, representante da OAB de Itabuna;

José Reginaldo Souza Silva, chefe de Gabinete da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia;

Pedro Alcântara, chefe de Gabinete da Secretaria de relações Institucionais do governo do Estado da Bahia;

Mauro Montagnoli, Bispo da Diocese de Ilhéus.

O Deputado Geraldo Simões deu início aos trabalhos, realçando a importância da reunião, realçando o impacto social da demarcação de 48 mil hectares para os índios pataxós Hã-Hã-Hãe, numa região em que, segundo estudos da CEPLAC, 90% das propriedades “*têm menos de 100 hectares*”. Segundo o Deputado a FUNAI elaborou o relatório e “*exagerou na dose*”. Um conflito fundiário na região não ajuda em nada, só violenta os direitos de três gerações.

## **DEPOIMENTO DE LUIZ HENRIQUE UAQUIM:**

Síntese do depoimento de Luiz Henrique Uaquim, vice-presidente da Associação de Pequenos Agricultores de Ilhéus:

A Associação de Pequenos Agricultores de Ilhéus contratou profissionais para elaborar laudo antropológico para embasamento da defesa junto à FUNAI, mas o órgão indigenista, que é a autora do laudo antropológico que fundamenta a demarcação, é, também, o órgão responsável pelo julgamento das defesas das partes interessadas. Ou seja, ela *“atua como juiz e como promotor”*.

São essas fragilidades jurídicas que dão rumo aos processos de demarcação no País, resultando na expulsão de milhares de pequenos agricultores. E ainda se diz que o governo está interessado em erradicar a fome no País, quando promove, através da FUNAI, a demarcação de terras indígenas em áreas ocupadas por pequenos agricultores.

O depoente explica que a Dra. Angelina Garcez, uma das maiores autoridades do País na história do Estado da Bahia, afirma em parecer antropológico, que no Sul da Bahia nunca existiu índio tupinambá. Mas para a FUNAI a declaração dela não tem valor probatório.

## **DEPOIMENTO DE GUILHERME GALVÃO DE OLIVEIRA PINTO:**

“Nós somos mestiços”, diz o depoente. Para ele, a Constituição é clara, quando define as terras indígenas como aquelas ocupadas no presente e não no passado, pois, se assim fosse, todo o país seria terra indígena.

## **DEPOIMENTO DE MILTON ANDRADE:**

*“Nós temos produtor de cacau, com 120 arroubas de cacau por hectare, o que supera as expectativas. Nós temos produção de*

*mamão, de ponta, e com alta tecnologia. A nossa farinha já tem a sua fama. Já há alguns anos é considerada a melhor farinha do Brasil. Todo mundo conhece a farinha dessa região. E nós estamos aqui sendo ameaçados, com uma demarcação feita de conchavos, de mentiras. E isso me preocupa pelo seguinte: primeiro, quanto aos produtores que estão aqui presentes e aqueles produtores que não tiveram a oportunidade de vir aqui hoje por problemas maiores, essa renda está sendo escoada, está saindo nas mão da gente. E eu estou falando por Ilhéus, principalmente, porque Ilhéus já vem perdendo há muito tempo. O cacau sempre foi a nossa maior fonte de renda, já foi achatada a nossa receita.”*

#### **DEPOIMENTO DE ANDIRLEI NASCIMENTO DA SILVA:**

*“Portanto, trata-se de um grave problema a ser resolvido dentro do limite onde se efetiva a demarcação e a comprovação antropológica, bem assim para que sejam indenizadas aquelas pessoas que, ao longo de suas vidas, sobreviveram da produção e benfeitorias que foram feitas nas terras, não podendo assim ser aquelas pessoas simplesmente expulsas das suas terras, pessoas essas já com a idade muito avançada e que não encontrarão mais mercado de trabalho par absorver as suas necessidades e a sua dignidade.”*

*“O respeito aos direitos dos índios deve ser a tônica principal do Governo. Entretanto, podemos afirmar que se tornam necessárias regras que atendam a todos de forma igualitária, com a defesa dos direitos humanos, evitando, assim, derramamento de sangue, o que se prenuncia. Esperamos que a paz social volte a reinar na nossa região.”*

#### **DEPOIMENTO DE JOSÉ REINALDO SOUZA SILVA:**

*“Como Secretaria de Justiça, nós temos esta obrigação de cuidar da causa indígena, mas reconhecemos que somos Secretaria de Justiça e de Direitos Humanos. Temos a obrigação de garantir os direitos das pessoas, independentemente de serem indígenas ou não.”*

## **DEPOIMENTO DO DEPUTADO GERALDO SIMÕES:**

*“Vamos colocar esse conflito de demarcação aqui na região nesse mesmo patamar, nesse relatório. Assim mais gente participará do debate. Esta Frente tem quantos integrantes? São 200 Deputado e Senadores? São 262, nesse mesmo patamar para os debates. Vamos continuar trabalhando em uma associação, aliados da associação, como já fizemos há algum tempo, pedindo ao Ministério da Justiça que revogue a portaria da FUNAI.”*

*“Todos aqui sabem que eu sou do PT. E isso está acontecendo agora no Governo do PT. Mas isso tudo que está acontecendo agora é fruto de uma legislação anterior ao Governo do PT, que deu esse superpoder à FUNAI. Um relatório que veio lá da FUNAI, por gente contratada da FUNAI, vai para o Ministro, e ele aprova ou não o relatório – majoritariamente, tem aprovado os relatórios – que vai a sanção do Presidente...”*

*...”Há esse movimento forte para retirar da FUNAI essa prerrogativa de fazer o relatório e encaminhar uma portaria para que o Ministro assine a demarcação. É um movimento forte. ... Retira-se essa questão da área administrativa e a traz para a área política, para o Congresso Nacional.”*

*“Por isso estamos pedindo a revogação desse relatório da FUNAI, junto ao Ministério da Justiça. Estamos pedindo a revogação desse relatório e a discussão pelo Congresso nacional, sobre demarcação de terras. Eu acho que é um caminho que se deve trilhar a partir do ano que vem.”*

*“Eu sei das agressões que estão ocorrendo. Eu tenho amigos aqui cujas propriedades foram ocupadas, D. Mauro. Eu sei que há propriedade que, duas ou três vezes, já entrou com liminar e tudo. Sei que é difícil para o pequeno produtor contratar um advogado. Sei que é difícil. Já recebi ligação à meia-noite. Famílias moram lá, com pessoas idosas, de 70 anos, de 80 anos, e estão sendo ameaçadas. “*

*“Eu lhe digo, de coração, por tudo o que vi, por tudo o que acompanho, por tudo o que estou vendo...que esse processo demarcatório é um processo esdrúxulo. Foi feito com informação fantasiosa que chegou a Brasília, embora reconheça, e a própria sociedade reconhece, e sei que vocês*

*reconhecem, que existe até um componente indígena aqui na região, e se pode resolver o caso sem essa demarcação de imensa área de terra. São 47 mil hectares, pegando os Municípios de Ilhéus, Uma, São José e Guanambi.”*

## **OUTRAS FONTES DE CONSULTA:**

### **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:**

Pela importância da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, há de se considerar a contribuição do trabalho de pesquisa e investigação sobre as atividades da Fundação Nacional do Índio no que diz respeito às ações de fiscalização e de proteção das terras indígenas, que são, por determinação legal, atribuições do órgão federal indigenista.

Notícia veiculada em 3 de maio de 2013 pelo Valor Econômico, em artigo de Rafael Bitencourt, informa que o TCU, exigiu da FUNAI o cumprimento de sua função fiscalizadora em terras indígenas:

*“BRASÍLIA - O Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu manter-se vigilante quanto ao cumprimento de recomendações e determinações feitas à Fundação Nacional do Índio (Funai). Após levantamento, o tribunal fez exigências para que a fundação aperfeiçoe seus mecanismos de controle e concessão de autorização para colaboradores, pesquisadores, Organizações Não Governamentais (ONGs), missões religiosas e outras representações terem acesso a terras indígenas.*

*O órgão de controle havia constatado a falta de articulação da Funai com outros órgãos oficiais no acompanhamento de agentes em contato com as populações indígenas e a monitoramento do patrimônio. Em nota divulgada, o tribunal informou que “as deficiências na capacidade operacional e de gestão do órgão dificultam a implementação de sistemas de controle”.*

*O TCU constatou que 50% das recomendações foram implementadas, 19% estão em fase de adoção, 8% foram parcialmente atendidas e 23% não foram cumpridas. Com isso, foi decidido manter o monitoramento sobre a Funai “até que todos os itens sejam cumpridos, ou, caso sejam inviáveis, devidamente justificados”.*

*O tribunal reconheceu que houve avanço após ter realizado o trabalho de fiscalização. Os ganhos puderam ser percebidos, segundo o tribunal, na reestruturação da Funai e na articulação com órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), a Polícia Federal e o Exército.*

*Em meados de abril, o Valor relatou o grau de insatisfação de diferentes representações com a atuação Funai. Conforme a reportagem, a fundação perde em qualidade de gestão, embora tenha ampliado o seu orçamento nos últimos anos, atingindo este ano sua cifra recorde de R\$ 609 milhões.”*

De fato, em auditoria realizada pelo TCU, o Relator informa, na Introdução do Relatório que:

*“A auditoria teve início a partir de uma representação dirigida à presidência do Tribunal, considerando informações divulgadas em um programa de televisão denominado ‘Expedições’, produzido por RW Vídeo, veiculado pela TV Cultura em 22/02/2003, e pela Rede Brasil em 23/06/2003. Esta reportagem expunha uma preocupação com a possibilidade de que houvesse a cooptação de lideranças indígenas por grupos estrangeiros interessados nas reservas minerais brasileiras, as quais, em grande parte, encontrar-se-iam em terras indígenas.”*

À representação foi juntado o processo TC 015.197/2004-3, que se originou de reclamação apresentada à Ouvidoria do TCU, versando sobre a atuação dos agentes da Fundação Nacional do Índio (Funai), que supostamente ‘inventam territórios indígenas e permitem que missionários estrangeiros doutrinam índios inocentes para reivindicar territórios segregadores’.

A partir disto, foi realizado levantamento para identificar programas e ações integrantes da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2004

relacionados ao assunto e, posteriormente, um estudo de viabilidade, que concluiu pela realização da auditoria operacional.

A auditoria teve como objetivo verificar se o acompanhamento de ingressos em áreas indígenas e a fiscalização territorial favoreciam a proteção às comunidades que habitam essas áreas.

Entre os achados da auditoria, destacaram-se:

- *“Deficiências operacionais e gerencias da Funai, como a não regulamentação do poder de polícia, que lhe é conferido pela Lei 5.371/67 (lei de criação da Funai), e por seu regimento interno, e a falta de uma categoria funcional específica para vigilância e fiscalização;*
- *Dificuldades no planejamento e no controle de ações em terras indígenas;*
- *Falta de orçamento específico para a fiscalização em terras indígenas;*
- *Dificuldade de coordenar e articular os serviços, levando a Funai a atuar de forma isolada e fragmentada;*
- *Insuficiência ou indisponibilidade de recursos humanos e materiais necessários à regular realização dos serviços de fiscalização da Funai;*
- *Baixa oferta de capacitação voltada para a área finalística;*
- *Falta de meios de transporte e de comunicação para a fiscalização das terras indígenas;*
- *Falta de articulação entre a Funai, o Ibama e a Polícia Federal nas atuações em terras indígenas;*
- *Falta de recursos orçamentários específicos para a execução de operações em terras indígenas para o Ibama e o DPF;*
- *Falta de critérios definidos da participação da Funai no processo de licenciamento ambiental para empreendimentos que, direta ou indiretamente, causem impactos ambientais em terras indígenas;*
- *Superposição de unidades de conservação e terras indígenas, que expõe um conflito entre a Lei 9.985/2000 e o reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas por população indígena;*
- *Deficiências nos procedimentos e normativos relativos à autorização, ao controle e ao acompanhamento de ingressos em terras indígenas.”*

Como resultado das diligências e dos termos do Relatório, o TCU aprovou o seguinte Acórdão:

“ACÓRDÃO Nº 1027/2013 - TCU - Plenário

1. *Processo TC-002.141/2012-4*
2. *Grupo: II – Classe: V - Assunto: Relatório de Monitoramento.*
3. *Interessado: Tribunal de Contas da União.*
4. *Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Fundação Nacional do Índio - MJ; Ministério da Justiça (vinculador); Ministério do Meio Ambiente (vinculador).*
5. *Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.*
6. *Representante do Ministério Público: não atuou.*
7. *Unidade técnica: Seprog.*
8. *Advogado constituído nos autos: não há.*

**ACÓRDÃO:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão TCU 1.226/2008 - Plenário (TC 012.484/2005-6), resultante de auditoria operacional realizada pela antiga Seprog nas ações de controle de ingressos em terras indígenas, finalizada em 2007,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. *manter o ciclo de monitoramentos do Acórdão 1.226/2008-Plenário, até que os subitens do grupo “Fiscalização e controle de acesso” classificados como não implementados ou parcialmente implementados sejam efetivados ou tragam alguma justificativa convincente caso não possam ser considerados como implementados.*

9.2. *considerar:*

9.2.1. *itens implementados: 9.1.2; 9.10; 9.3; 9.8; 9.9.15; 9.4.2; 9.4.4; 9.9.7; 9.9.8; 9.9.11; 9.5; 9.7; 9.6.1; e 9.9.10;*

9.2.2. *itens parcialmente implementados: 9.4.3; 9.6.2; 9.9.3;*

9.2.3. *itens em implementação: 9.2; 9.9.9; 9.9.12; 9.9.13;*

9.2.4. *itens não implementados/cumpridos: 9.4.1; 9.9.1; 9.9.2; 9.9.4; 9.9.5; 9.9.6.*

9.3. *encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, à Fundação Nacional do Índio - Funai, ao Ministério da Justiça, ao Departamento de Polícia Federal, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações do Acórdão TCU 1.226/2008 – Plenário, e*

9.4. *encaminhar os autos à Secex Defesa (conforme anexo da Portaria-Segecex nº 03, de 4 de janeiro de 2013) para as providências cabíveis.*

10. *Ata nº 14/2013 – Plenário.*

11. *Data da Sessão: 24/4/2013 – Ordinária.*

12. *Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1027-14/13-P.*

### **PARTE III - ANÁLISE DOS FATOS E DOCUMENTOS:**

Os trabalhos, pesquisas, estudos e análises da documentação anexada à proposta de fiscalização e controle da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, apesar de terem se desenvolvido nas limitações impostas pelas circunstâncias, visto que o poder de investigação do Relator é circunscrito e limitado às fontes de informação disponíveis, permitiram, contudo, que se chegasse à conclusão sobre pontos fundamentais que envolveram as atividades da Administração Pública, em particular os atos de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

Sem dúvida alguma, a Proposta de Fiscalização e Controle mostra-se meritória e oportuna, no momento em que se constata que os conflitos fundiários têm uma origem já identificada: a ação unilateral da FUNAI nos processos de demarcação das terras indígenas.

A proliferação da truculência e da arbitrariedade no meio rural brasileiro é denunciada por agricultores, prefeitos, políticos e outras

autoridades que, de alguma forma, estejam envolvidas nestas questões.

Os documentos anexados à PFC 61, de 2011, a tomada de depoimentos em reunião de audiência pública, e as investigações do Tribunal de Contas da União, oferecem relevantes informações sobre a atuação e eventuais omissões da Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

A análise da documentação foi feita com muita acuidade, tornando possível encontrar sérios equívocos na condução das questões relacionadas com a política indigenista.

As questões postas à disposição do relator podem ser agrupadas em, pelo menos, quatro blocos, a saber:

- 1) O impacto socioeconômico das demarcações, considerando os questionamentos apresentados pelos agricultores e outras autoridades;
- 2) Os pleitos e questionamentos na visão das entidades indígenas e indigenistas;
- 3) A questão indígena e fundiária na visão da Fundação Nacional do Índio – FUNAI;
- 4) A fragilidade administrativa da FUNAI, na constatação do Tribunal de Contas da União.

## **CONFLITOS FUNDIÁRIOS:**

Os documentos recebidos pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, e que municiam os trabalhos desta relatoria, demonstram a inquietação da sociedade civil diante dos conflitos que se avolumam por todo o País. Assim é que a Ouvidoria da Câmara dos Deputados recebeu de “as pessoas contratadas pela FUNAI mentiram para a população, quando anunciaram estudos antropológicos nos municípios de Barão de Antonina e Itaporanga, ambos no Estado de São

Paulo.

As Prefeituras de vários municípios gaúchos encaminharam abaixo-assinados conclamando as autoridades para a solução dos conflitos no Estado do Rio Grande do Sul, que perduram a mais de 15 anos, desde que a FUNAI resolveu unilateralmente transformar propriedades privadas em terras indígenas.

No Estado da Bahia, em reunião de audiência pública, convocada para discutir os conflitos fundiários provenientes da sobreposição de terras indígenas às áreas de produção agropecuária, os depoentes questionaram o fato de que a FUNAI só considera os laudos antropológicos elaborados por antropólogos contratados pelo órgão federal indigenista, inviabilizando a possibilidade de sucesso dos recursos encaminhados pelos agricultores.

Alegam, também, que a demarcação foi realizada com fundamento em informações duvidosas.

Por fim, o depoimento do Deputado Geraldo Simões, do Partido dos Trabalhadores, impressionou a todos pela objetividade, franqueza e – por que não? – coragem do depoente.

O Deputado foi preciso em seus comentários. Segundo suas palavras, a legislação brasileira, em vigor antes da ascensão do PT ao Poder, deu à FUNAI o “*superpoder*” de encaminhar para o Ministro da Justiça um relatório antropológico elaborado por “*gente contratada*”, pelo qual propõe a demarcação de determinada terra indígena.

Cumpra ao Ministro aprovar ou não o relatório. No entanto, “*majoritariamente*”, segundo o Deputado, o Ministro aprova e o Presidente da República edita o decreto homologatório.

De acordo com o Deputado, há um movimento forte na sociedade brasileira no sentido de retirar da FUNAI essa prerrogativa de fazer o relatório e encaminhar uma Portaria para que o Ministro assine Portaria acolhendo as pretensões da FUNAI. Retira-se a questão da demarcação das terras indígenas da área técnico-administrativa e encaminha-se a questão para a área política, para ser debatida no Congresso Nacional.

Referindo-se à demarcação de terras indígenas no Sul da

Bahia, o Deputado propõe a revogação do relatório da FUNAI e que a demarcação seja submetida à apreciação do Congresso Nacional.

## **INSATISFAÇÃO DOS ÍNDIOS:**

As entidades indígenas e outras que têm vínculos com as questões indígenas contribuíram para os trabalhos desta Proposta de Fiscalização e Controle, enviando suas sugestões e reiterando suas reivindicações.

Alguns documentos não atendiam aos requisitos de autenticidade, visto que não foram assinados pelos seus autores ou esses não eram mencionados. Por serem, portanto, apócrifos, esta relatoria julgou por bem não considerá-los como peças passíveis de exame e análise.

Contudo, os demais documentos foram minuciosamente analisados pela relatoria, considerando-os essenciais para legitimar os trabalhos desta Proposta de Fiscalização e Controle, pois é de fundamental importância que todos os atores sociais participem, manifestando suas convicções e seus pontos de vista.

Os índios Xingu endereçam correspondência à Presidente da República, manifestando receios de mudanças na Constituição e nas leis.

Os índios “Apinajé”, “Xerente”, “Krahô” e “Krahô-Kanela”, do Estado de Tocantins reivindicam a melhoria na situação da saúde indígena, educação escolar e denunciam a existência de grandes projetos de estrada, de plantio de soja e eucalipto no entorno das terras indígenas.

Já os índios “Tupiniquim” e “Guarani” reclamam da morosidade da FUNAI no cumprimento de um Termo de Ajuste de Conduta – TAC e reivindicam maior celeridade da FUNAI, visto que estão passando por diversas dificuldades.

Os índios Maragwá do Rio Abacaxes Nova Olinda do Norte Amazonas denunciam as ameaças de traficantes, pescadores, madeireiras e turistas.

Os índios “Arara” reivindicam a demarcação da terra indígena “Cachoeira Seca”, reclamam, também, que a escola local “vai só até a quinta série”, e as crianças indígenas não têm como avançar nos estudos. Faltam remédios para o tratamento das doenças dos índios.

O Movimento Indígena da Bahia reivindica a revisão dos limites das terras indígenas no Sul da Bahia, solicita providências da FUNAI em favor de várias reivindicações e apresentam uma lista de ações, tais como: construção de escolas e quadras esportivas, apoio, implementação e viabilização de cursos profissionalizantes e de educação infantil, formação de professores indígenas e atendimento à saúde das crianças e alunos com dificuldade de aprendizagem.

Pela amostragem dos depoimentos fica caracterizada a insatisfação com a política de assistência aos índios. É evidente a incapacidade do órgão federal de assistência em atender aos anseios das populações indígenas.

## **AUDITORIA DO TCU:**

O Tribunal de Contas da União realizou amplo estudo sobre a atuação da FUNAI em sua atribuição de fiscalização territorial indígena.

Nos achados da auditoria do TCU, constataram-se várias deficiências do órgão federal indigenista, tais como deficiências operacionais, dificuldades de planejamento, de coordenação e articulação dos serviços.

Diante desses fatos, o TCU emitiu o Acórdão nº 1027/2013, decidindo manter o ciclo de monitoramentos até que sejam implementados pela FUNAI todos os procedimentos ainda não cumpridos e

supridas as deficiências encontradas ou que tragam alguma justificativa convincente.

## **VISÃO DA FUNAI:**

Em resposta ao requerimento de informações encaminhado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural a FUNAI encaminhou uma resposta pouco esclarecedora. A bem da verdade, esquivou-se da questão principal que é o arrendamento de terras indígenas e o destino dos recursos arrecadados. Nada foi esclarecido.

Em Memorando, em resposta a ofício do Presidente desta Comissão, a FUNAI tece considerações sobre as medidas adotadas no processo de identificação e delimitação das terras a serem destinadas aos índios Avá-Guarani.

Chega-se a afirmar, contudo, que os índios Avá-Guarani têm sofrido ações de expropriação por parte do Estado brasileiro, esquecendo-se, no entanto, de que as terras indígenas, por preceito constitucional, são bens da União.

Portanto, vislumbram-se indícios de que a FUNAI tenha uma visão radical da política indigenista, partindo do ponto de vista de que somente os estudos antropológicos podem definir a extensão das terras indígenas, afastando de suas considerações o respeito ao direito de propriedade e de outros direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal.

## **A FORÇA COATORA DA FUNAI:**

O ordenamento jurídico vigente atribui à FUNAI uma tríplice competência, qual seja: a de proteger os direitos indígenas, inclusive com poder de representação, a de demarcar as suas terras e de julgar os recursos de terceiros interessados no processo de demarcação.

Configura-se evidente suspeição da FUNAI para conduzir o processo administrativo de demarcação das terras indígenas, pois, tendo ela a atribuição de representar as comunidades indígenas, não pode assumir a função de conduzir com isenção o processo.

Como pode julgar com a necessária isenção um recurso apresentado por um produtor rural que tenha como objetivo contestar a delimitação de uma terra indígena?

O Código de Processo Civil explicita as hipóteses de impedimento e suspeição do Juiz, em seus artigos 134 e 135, segundo os quais é defeso ao juiz exercer as suas funções no processo *“de que for parte”*, e reputa-se fundada a suspeição de parcialidade do juiz, quando *“interessado no julgamento da causa em favor de uma das partes”*.

A tríplice função da FUNAI põe em cheque a segurança jurídica e compromete o princípio da parcialidade e isenção da autoridade administrativa.

## **ALTERAÇÃO DO DECRETO Nº 1.775, DE 1996**

Parte significativa da sociedade brasileira vem se conscientizando de que está havendo um excesso no processo de demarcação das terras indígenas, fato que tem provocado sérias consequências para famílias de agricultores, entre as quais a expulsão e a perda de suas propriedades.

Pelas mazelas das gestões da FUNAI, no que tange à política indigenista, é razoável dar atenção especial ao entendimento de importantes setores da sociedade brasileira, segundo os quais o sistema vigente já se esgotou e não se mostra adequado para atender às atuais demandas dos índios, dos agricultores e das sociedades locais envolvidas em conflitos indígenas.

Por isso, é urgente a reformulação do sistema jurídico vigente, a fim de que novos parâmetros sejam estabelecidos.

Portanto, enquanto tramitam mudanças nas leis e na Constituição, mostra-se urgente e imprescindível a edição de novo decreto presidencial que contemple novos critérios no processo administrativo de demarcação das terras indígenas e extinga o poderio unilateral da FUNAI. São necessárias as seguintes alterações:

1) Isonomia das partes:

O novo decreto deve extinguir as condições processuais que privilegiam os grupos indígenas em detrimento de outros segmentos da sociedade. Entre as alterações necessárias, deve-se prever a isonomia das partes interessadas: índios, proprietários e ocupantes de boa-fé, municípios e estados da Federação.

2) Criação de instâncias recursais:

Para que o processo administrativo de demarcação das terras indígenas respeite o direito ao contraditório e à ampla defesa, direitos estes garantidos pela Constituição, é necessária a criação de, pelo menos, três instâncias recursais.

Primeiro grau: a própria FUNAI;

Segundo grau: Ministério da Justiça;

Terceiro grau: Casa Civil da Presidência da República.

Atualmente, os recursos são apreciados em única instância administrativa, a cargo da própria FUNAI. É necessário que as partes interessadas possam recorrer a, pelo menos, duas instâncias administrativas superiores, quais sejam, o Ministério da Justiça, órgão ao qual a FUNAI está

subordinada, e a Casa Civil da Presidência da República, órgão competente para assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: na coordenação e na integração das ações do Governo; na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; e na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal.

3) Ampliação das atribuições do Ministério da Justiça:

O Decreto deve prever, também, que o Ministro da Justiça tenha uma atribuição mais ampla no processo administrativo de demarcação das terras indígenas.

Ao Ministro da Justiça competirá apreciar, acolher ou rejeitar, no todo ou em parte, alterando ou mantendo os limites propostos pela FUNAI, após o julgamento dos recursos das partes interessadas.

4) Apreciação do Conselho de Defesa Nacional:

A norma regulamentar deve prever, também, a submissão do processo de demarcação das terras indígenas à apreciação do Conselho de Defesa Nacional, competindo-lhe expedir parecer pela aprovação, rejeição, ou modificação da demarcação, que será encaminhado ao Presidente da República como subsídio para a edição do decreto de homologação da demarcação com as alterações que forem julgadas necessárias.

O CDN tem competência similar no exame dos processos de identificação, delimitação e concessão de títulos de propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos.

5) Participação de outras entidades:

O decreto deve prever a participação de outras entidades governamentais, empresas públicas e órgãos públicos, no processo administrativo de demarcação das terras indígenas.

Recentemente o Governo Federal determinou a participação da EMBRAPA nos estudos fundiários das áreas pretendidas pela FUNAI. Louvamos a participação desse órgão no processo de demarcação, pois sabemos que a demarcação administrativa das terras indígenas não deve refletir a vontade unilateral da FUNAI. Deve discriminar as terras efetivamente ocupadas pelos índios, como determina a Constituição, e as terras ocupadas por particulares.

6) Extinção do poder conclusivo do laudo antropológico:

No processo administrativo, o laudo antropológico elaborado por profissional contratado pela FUNAI, ou por membro de seu quadro de servidores, deve ter a função de instruir o processo administrativo, devendo o órgão federal indigenista apreciá-lo, analisa-lo, acolhê-lo, ou rejeitá-lo no todo ou em parte, atribuindo-lhe caráter propositivo e não conclusivo.

7) Aplicação da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976:

Em que pesem os méritos dos estudos antropológicos de identificação de determinado grupo indígena, o processo administrativo submeter-se-á, também, às normas e critérios estabelecidos pela Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União. Há de se considerar as ocupações tanto indígenas quanto particulares. A demarcação não é um acerto de contas do passado colonial.

8) Caráter propositivo do Relatório da FUNAI:

Propõe-se que o processo administrativo de demarcação das terras indígenas não se encerre na FUNAI, mas na Presidência da República. O presidente da República concluirá o processo administrativo de demarcação da terra indígena mediante edição de Decreto de Demarcação. Extingue-se o caráter homologatório do decreto presidencial.

## **ALTERAÇÃO DO CAPUT DO ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO:**

A proposta de alteração do Decreto nº 1.775, de 1996, não depende de modificação no texto constitucional.

No entanto, independentemente da proposta de modificações no Decreto nº 1.775, de 1996, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional que transfere para o Congresso Nacional a competência para apreciar proposta de demarcação a ser encaminhada pelo Poder Executivo, mediante projeto de lei.

Não serão usurpados do Poder Executivo as prerrogativas de instituir o devido processo administrativo de demarcação das terras indígenas, mesmo que o Decreto nº 1775, de 1996, seja modificado pelo Poder Executivo. Neste caso, extingue-se o decreto presidencial de demarcação, e encaminha-se projeto de lei do Executivo, propondo a demarcação de determinada terra indígena.

Cumprirá ao Congresso Nacional aprovar, modificar ou rejeitar proposta de demarcação encaminhada por meio de projeto de lei do Executivo.

A competência para executar os trabalhos relativos à demarcação das terras indígenas continua no âmbito do Poder Executivo.

Na Câmara dos Deputados, tramitam algumas Propostas de Emenda Constitucional com tal objetivo. São as seguintes: À PEC 215/2000, PEC 257/2004, PEC 275/2004, PEC 319/2004, PEC 156/2003, PEC 37/2007, PEC 117/2007, PEC 411/2009, PEC 415/2009, PRC 161/2007.e PEC 291/2008.

Acrescente-se que os princípios sensíveis que não podem ser modificadas por PEC, de acordo com o art. 60, § 4º da Constituição, são: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. A PEC 215/2000 não está abolindo nenhum desses princípios.

O princípio da separação entre os Poderes não é violado quando o Presidente da República por sua iniciativa apresenta projetos de lei

para que o Congresso Nacional os aprecie, modifique, aprove ou rejeite. O próprio art. 84, III, da Constituição, estabelece que compete privativamente ao Presidente da República “iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

Registre-se por fim que a PEC 215 e as apensas pretendem trazer para o Congresso Nacional o debate sobre os critérios utilizados pela FUNAI na discriminação de cada área indígena, como, por exemplo, os critérios antropológicos de delimitação do território indígena, a identificação de determinada etnia, a correlação com outras etnias, a pesquisa científica e a metodologia utilizada no dimensionamento do território indígena e a sua compatibilidade com as normas constitucionais, em especial as previstas no art. 231 da Constituição. O processo legislativo não exclui tal debate.

Não se trata, pois, de restringir direitos fundamentais. Pelo contrário, o que se pretende é legitimar as demarcações e as metodologias usadas pelo Poder Executivo, mediante o amplo debate democrático. Afinal, o Congresso Nacional não se constitui de uma maioria usurpadora de direitos de minorias. A história dessa instituição registra, sim, a defesa permanente do debate democrático e o aprimoramento das normas jurídicas, visando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como preconiza a Carta constitucional.

Por fim, deve-se realçar que o objetivo da PEC 215 e apensas é tão somente submeter as demarcações ao crivo do Congresso Nacional, a fim de que, ao final, sejam legitimadas pelo voto democrático dos legítimos representantes do povo brasileiro.

O vigente sistema mostra-se obsoleto e arbitrário, uma vez que permite que um único órgão autárquico possa decidir unilateralmente o que é e o que não é uma terra indígena.

## **NORMAS CONSTITUCIONAIS SIMILARES:**

Não há inconstitucionalidade na PEC 215/2000 e apensadas, visto que elas não violam cláusulas pétreas e não ferem o princípio da separação dos poderes.

A Constituição Federal tem normas semelhantes e equivalentes, senão vejamos:

1) O estado de sítio e o estado de defesa na constituição:

Vejamos, por exemplo, o tratamento dado pela Constituição à decretação do estado de sítio e estado de defesa:

O art. 21 da Constituição prevê a competência da União para decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal, enquanto que o art. 149, III, prevê a competência exclusiva do Congresso Nacional para aprovar, autorizar ou suspender.

O art. 136, § 4º, ordena que o Presidente da República submeta o respectivo decreto do estado de defesa ao Congresso Nacional, e o art. 137, Parágrafo Único, estabelece que o Presidente da República solicitará autorização ao Congresso Nacional para decretar o estado de sítio, nos seguintes termos:

*“Art. 21. Compete à União:”*

*“V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal”;*

*“Art. 49 É da competência exclusiva do Congresso Nacional:”*

*“IV – aprovar o Estado de Defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;”*

*“Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa.....”*

*§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.*

*Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio”...*

*Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.*

No entanto, não obstante a mencionada competência atribuída à União pelo art. 21, a Constituição reserva ao Presidente da República, nos arts. 136 e 137, a competência para decretar, respectivamente, o estado de defesa e o estado de sítio. Nos parágrafos subsequentes, assim como no art. 149, submete os atos do Presidente ao Congresso Nacional, sem que com isto esteja derogando a competência privativa do Presidente da República ou profanando o princípio da separação dos poderes.

#### **PARTE IV – CONCLUSÃO E SUGESTÕES:**

##### **CONCLUSÃO:**

Nos dias atuais, vivenciamos conflitos que têm sua origem nas demarcações das terras indígenas, quando o Estado brasileiro, por meio do órgão indigenista federal, extingue títulos de propriedade e impõe aos proprietários não indígenas a expropriação sem justa e prévia indenização.

É preocupante a disseminação de invasões de propriedades e posses rurais. O País padece de uma política de valorização das atividades rurais produtivas, essenciais ao desenvolvimento social e econômico de um povo.

Disseminam-se na opinião pública nacional conceitos preconceituosos contra os agricultores e produtores rurais, estigmatizando-os.

Os movimentos sociais, organizações não governamentais, muitas delas financiadas com recursos externos, referem-se indiscriminadamente aos agricultores com expressões pejorativas, com denominações ambíguas, como “*ruralistas*” ou “*fazendeiros*”, quando se sabe que a população que mais sofre com as decisões unilaterais da FUNAI é constituída de famílias de baixa renda, que, com todas as dificuldades inerentes à atividade agropecuária em regime de agricultura familiar, sobrevivem com os poucos recursos derivados de sua labuta diária. Não se trata de invasores.

Os movimentos sociais, e, as organizações não governamentais, que se dedicam à defesa dos interesses indígenas, quando exercem suas atividades em respeito às normas democráticas, são importantes instrumentos de difusão dos direitos constitucionais dos índios brasileiros.

No entanto, a exacerbação de suas ações vem ultrapassando os limites do bom senso e eventualmente o ordenamento jurídico vigente.

Há denúncias de que existem lideranças que defendem abertamente a violação de direitos e a prática de ilícitos penais, por entenderem que seus ideais estão protegidos pelo manto de uma pretensa legitimidade. Nesse sentido, atos de vandalismo são praticados como se nada de errado estivesse ocorrendo.

As organizações não governamentais, embora constituídas nos moldes legais, não podem ir além do que o Estado de Direito Democrático permite. Devem submeter-se às leis brasileiras e cumpri-las. Por mais justos e legítimos que sejam os seus objetivos, não estão desobrigadas de respeitar os direitos individuais garantidos pela Constituição Federal, entre estes o direito de propriedade.

Os episódios de violência registrados nos conflitos fundiários originados em decisões unilaterais da FUNAI nos processos administrativos de demarcação das terras indígenas no Sul da Bahia e no Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstram os depoimentos aqui já mencionados, são uma amostra do que vem ocorrendo em todo o País, tendo

como alvo preferencial os agricultores, majoritariamente, aqueles pequenos proprietários, que praticam a agricultura familiar.

Constata-se que são os mais pobres agricultores os mais prejudicados pelas demarcações. Expulsos das terras demarcadas, eles perdem moradias, áreas de cultivo, e se vêem obrigados a se desfazer do rebanho. Em consequência, tornam-se inadimplentes, tendo em vista a paralisação de suas atividades produtivas.

É por essa razão que autoridades locais, prefeitos, governadores, parlamentares, estudiosos e juristas reconhecidos se insurgem contra o processo de extinção de pequenas posses e propriedades rurais, compondo significativo contingente de críticos do processo de demarcação das terras indígenas.

Conclui-se, pois, tomando como conclusivos os laudos antropológicos elaborados por profissionais por ela contratados, a FUNAI tem adotado medidas unilaterais nos processos de demarcação das terras indígenas, sem levar em consideração a atual realidade fundiária, a legitimidade dos legítimos títulos de propriedade, expedidos antes da promulgação da vigente Constituição Federal, e a consolidação do estado de direito democrático no País. Por essa razão, o processo de demarcação de terras indígenas deve ser aperfeiçoado. Novo decreto presidencial deve ser editado para introduzir modificações no regulamento vigente.

Outra alternativa que tem recebido apoio de vários setores da sociedade é a aprovação de emenda constitucional prevendo que a demarcação seja aprovada por lei, e não mais por decreto do Presidente da República.

## **SUGESTÕES:**

Apresentamos as sugestões a seguir, objetivando aprimorar normas e oferecer subsídios para a Comissão de Agricultura,

Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, no exercício de suas atividades legislativas:

- 1) Intensificar, no âmbito da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, o debate sobre a atuação da FUNAI, no exercício de suas respectivas competências, e, quando comprovados, denunciar ao Ministério Público os excessos e abusos de poder desse órgão;
- 2) Encaminhar cópia deste Relatório ao Senhor Ministro da Justiça;
- 3) Encaminhar Indicação ao Senhor Ministro da Justiça, sugerindo alterações no decreto nº 1.775, de 1996, nos termos deste Relatório;
- 4) Encaminhar cópia deste Relatório à Comissão Especial destinada a dar parecer à PEC 215/2000.

#### **PARTE V – ANEXOS:**

- 1) Relatório do Tribunal de Contas da União.
- 2) Indicação ao Ministro da Justiça

Sala das Comissões, em 19 de maio de 2014.

DEPUTADO LIRA MAIA

RELATOR

**INDICAÇÃO N°     , DE 2014**  
**(Da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e**  
**Desenvolvimento Rural)**

Sugere alterações no Decreto N°  
1.775, de 8 janeiro de 1996.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça:

Com o recrudescimento dos conflitos rurais em diversas regiões rurais de nosso País decorrente da açodada intervenção administrativa da Fundação Nacional do Índio – FUNAI nos processos administrativos de demarcação das terras indígenas, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural vem, pelo presente termo, sugerir alterações no Decreto nº 1.775, de 1996, que regulamenta o processo de demarcação das terras indígenas.

Parte significativa da sociedade brasileira vem se conscientizando de que está havendo um excesso no processo de demarcação das terras indígenas, fato que tem provocado sérias consequências para famílias de agricultores, entre as quais a expulsão e a perda de suas propriedades.

É justo o entendimento de importantes setores da sociedade brasileira, segundo o qual o sistema vigente já se esgotou e não se mostra adequado para atender às atuais demandas dos índios, dos agricultores e das sociedades locais envolvidas.

Por isso, é urgente a reformulação do sistema jurídico vigente, a fim de que novos parâmetros sejam estabelecidos.

Portanto, mostra-se urgente e imprescindível a edição de novo decreto presidencial que contemple novos critérios no processo administrativo de demarcação das terras indígenas e extingue o poderio unilateral da FUNAI.

São necessárias as seguintes alterações:

1) Isonomia das partes:

O novo decreto deve extinguir as condições processuais que privilegiam os grupos indígenas em detrimento de outros segmentos da sociedade.

Entre as alterações necessárias, deve-se prever a isonomia das partes interessadas: índios, proprietários e ocupantes de boa-fé, municípios e estados da Federação.

2) Criação de instâncias recursais:

Para que o processo administrativo de demarcação das terras indígenas respeite o direito ao contraditório e à ampla defesa, direitos estes garantidos pela Constituição, é necessária a criação de, pelo menos, três instâncias recursais:

Primeiro grau: a própria FUNAI;

Segundo grau: Ministério da Justiça;

Terceiro grau: Casa Civil da Presidência da República.

Atualmente, os recursos são apreciados em única instância administrativa, a cargo da própria FUNAI.

É necessário que as partes interessadas possam recorrer a, pelo menos, duas instâncias administrativas superiores, quais sejam, o Ministério da Justiça, órgão ao qual a FUNAI está subordinada, e a Casa Civil da Presidência da República, órgão competente para assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: na coordenação e na integração das ações do Governo; na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; e na avaliação e monitoramento da ação

governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal.

3) Ampliação das atribuições do Ministério da Justiça:

O Decreto deve prever, também, que o Ministro da Justiça tenha uma atribuição mais ampla no processo administrativo de demarcação das terras indígenas.

Ao Ministro da Justiça competirá apreciar, acolher ou rejeitar, no todo ou em parte, alterando ou mantendo os limites propostos pela FUNAI, após o julgamento dos recursos das partes interessadas.

4) Apreciação do Conselho de Defesa Nacional:

A norma regulamentar deve prever, também, a submissão do processo de demarcação das terras indígenas à apreciação do Conselho de Defesa Nacional, competindo-lhe expedir parecer pela aprovação, rejeição, ou modificação da demarcação, que será encaminhado ao Presidente da República como subsídio para a edição do decreto de demarcação com as alterações que forem julgadas necessárias.

O CDN tem competência similar no exame dos processos de identificação, delimitação e concessão de títulos de propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos.

5) Participação de outras entidades:

O decreto deve prever a participação de outras entidades governamentais, empresas públicas e órgãos públicos, no processo administrativo de demarcação das terras indígenas.

Recentemente o Governo Federal determinou a participação da EMBRAPA nos estudos fundiários das áreas pretendidas pela FUNAI. A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural louva a inclusão desse órgão no processo de demarcação, pois é do conhecimento geral que a demarcação administrativa das terras indígenas não deve refletir a vontade unilateral da FUNAI.

6) Extinção do poder conclusivo do laudo antropológico:

No processo administrativo, o laudo antropológico elaborado por profissional contratado pela FUNAI, ou por membro de seu quadro de servidores, deve ter a função de instruir o processo administrativo.

A norma regulamentar deve atribuir-lhe uma função propositiva, retirando-lhe o poder conclusivo, de tal forma que a FUNAI poderá acatá-lo ou não, podendo acolhê-lo, ou rejeitá-lo no todo ou em parte.

7) Caráter propositivo do Relatório da FUNAI:

Propõe-se que o processo administrativo de demarcação das terras indígenas não se encerre na FUNAI, mas na Presidência da República.

O presidente da República concluirá o processo administrativo de demarcação da terra indígena mediante edição de Decreto de Demarcação, extinguindo-se o vigente caráter meramente homologatório do decreto presidencial.

8) Aplicação da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976:

Em que pesem os méritos dos estudos antropológicos de identificação de determinado grupo indígena, o processo administrativo submeter-se-á, também, às normas e critérios estabelecidos pela Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União.

Há de se considerarem, no processo de demarcação, as ocupações atuais, tanto indígenas quanto particulares, pois a Constituição Federal não prevê um acerto de contas do passado.

Sala das Sessões, em            de            de 2014.

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e  
Desenvolvimento Rural  
Presidente

Relator