



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

1. A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

1. A Constituição brasileira confere ao Ministério Público a defesa judicial dos direitos e interesses dos povos indígenas. A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – 6ª CCR – é órgão institucional, de cúpula da carreira, a quem cabe coordenar, integrar e revisar as ações de procuradoras e procuradores da República na missão de cumprir o mandamento constitucional.

2. No exercício desse trabalho, a 6ª CCR tem acompanhado os processos administrativos de demarcação de terras indígenas, articulando junto com os membros lotados em vários locais do país providências judiciais e extrajudiciais.

3. Em 19 de abril de 2013 (Dia do Índio), a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão realizou audiência pública na Procuradoria-Geral da República e deflagrou a ação coordenada “MPF em defesa das Terras Indígenas”, na qual foram propostas 19 ações civis públicas e expedidas 11 recomendações, em vários estados da federação (AP, AM, BA, MT, MS e PE), versando sobre procedimentos de demarcação das terras indígenas.

4. Hoje há aproximadamente 150 terras indígenas em estudo, 207 reivindicadas, mas sem qualquer providência por parte do Estado para demarcação, e 107 demandas por reestudo (revisão) de área. Apesar disso, em 2014, apenas 2 terras indígenas foram identificadas e uma foi objeto de portaria ministerial reconhecendo a tradicionalidade da área. Não houve demarcações no ano.

5. Já em 2015, apenas 4 terras indígenas tiveram os relatórios de delimitação e identificação publicados pela FUNAI, 3 foram reconhecidas por portaria do Ministério da Justiça e 7 terras indígenas foram homologadas por decreto presidencial.

6. Tais dados demonstram que, apesar do aumento de conflitos ligados à terra, o Estado brasileiro tem demarcado cada vez menos terras indígenas. As poucas terras declaradas que tiveram decisão administrativa nos últimos cinco anos podem ser visualizadas nos seguintes quadros:



Terras Indígenas Declaradas pelo Ministério da Justiça:

	2011	2012	2013	2014	2015
1	Lagoa Encantada (CE) – sub judice	Marakaxi (PA)	Cué-Cué/Marabitanas (AM)	Paquiçamba (PA)	Ponciano (AM)
2	Jatayvary (MS)	Mato Preto (RS)	Guanabara (AM)		Tremembé da Barra do Mandaú (CE)
3	Uirapuru (MT)	Rio dos Índios (RS)	Tremembé de Queimadas (CE)		Jaraguá (SP)
4	Passo Grande do Rio Forquilha (RS)				
5	Piaçaguera (SP)				
TOTAL	5	3	3	1	3

Terras Indígenas homologadas pela Presidência da República:

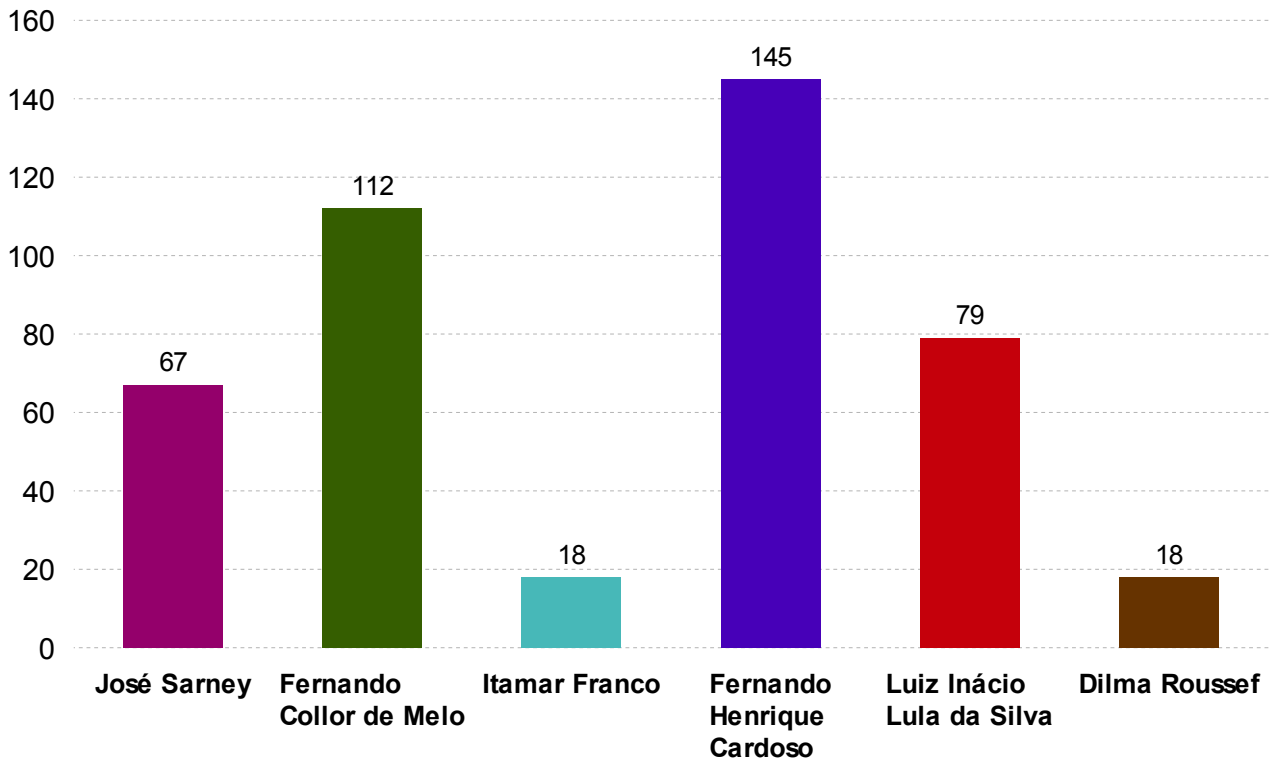
	2011	2012	2013	2014	2015
1	Saraua (PA)	Lago do Marinheiro (AM)	Kayabi (PA)		Arary (AM)
2	Sapotal (AM)	Porto Limoeiro (AM)			Banawa (AM)
3	Barro Alto (AM)	Matintin (AM)			Cajuhiri-Atravessado (AM)
4		Santa Cruz da Aliança (AM)			Tabocal (AM)
5		Xipaya (PA)			Arara da Volta Grande do Rio Xingu (PA)
6		Riozinho do Alto Envira (AC)			Setemã (AM)
7		Tenharim Marmelos/Gleba B			Mapari (AM)
TOTAL	3	7	1	0	7

7. A análise comparativa das demarcações demonstra que o número de demarcações no país tem caído significativamente:

PERÍODO	GOVERNO	Nº DE HOMOLOGAÇÕES	MÉDIA ANUAL
1985 – 1990	José Sarney	67	13
Jan. 1991 – Set. 1992	Fernando Collor de Melo	112	56
Out. 1992 – Dez. 1994	Itamar Franco	18	9
1995 - 2002	Fernando Henrique Cardoso	145	20
2003 – 2010	Luiz Inácio Lula da Silva	79	11
2011 – 2015	Dilma Rouseff	18	4,5



8. Gráfico - Demarcações x Governos:

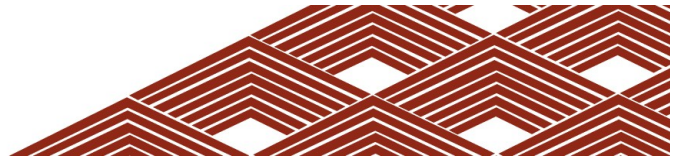


9. O Ministério Público Federal tem acompanhado as várias reivindicações, bem como os principais conflitos fundiários. Dentre os casos especialmente preocupantes, que vem demandando diversas ações dos membros da instituição, estão a dos indígenas das etnias Tuxá, Pataxó e Tupinambá, na Bahia, e Guarani-kaiowá, no Mato Grosso do Sul, todos envolvidos em sérias disputas por terras.

10. Ademais, atendendo a recomendações da Comissão Nacional da Verdade, em 14/12/2015, o Ministério Público Federal em Minas Gerais ajuizou ação civil pública para que o estado brasileiro reconheça as graves violações cometidas violações dos direitos humanos do povo Krenak, cometidas durante a ditadura militar brasileira, com a instalação do Reformatório Krenak e exílio para a Fazenda Guarani.¹

11. A ação relata o ambiente de exceção, trabalhos forçados, tortura, remoção compulsória e intensa desagregação social impostos ao povo Krenak quando da implantação do reformatório nas ter-

¹ O inteiro teor da ação civil pública acompanha o presente relatório.



ras da etnia. Ao fim, a ação busca o pedido público de desculpas do Estado ao povo Krenak, o reconhecimento de responsabilidade pessoal de outros réus, a condenação à reparação, individual e coletiva, das vítimas, indenização por danos morais coletivos, além de outros pedidos.

2. A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 215/00

12. Outra questão preocupante é o conjunto de iniciativas no âmbito do Parlamento que tende a suprimir ou reduzir direitos indígenas. Dentre elas, a de maior repúdio pelos povos indígenas é a Proposta de Emenda Constitucional nº 215/00, que tramita no Congresso Nacional e tem por principal consequência, caso aprovada, a transferência da competência para demarcar terras indígenas ao Poder Legislativo, retirando a titularidade que hoje é do Poder Executivo. A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão já emitiu nota técnica, justificando os potenciais danos advindos da proposta. O trecho abaixo é elucidativo:

Nesta perspectiva, não há como ignorar que, no cenário político nacional, uma eventual aprovação da PEC 215 causaria dano terrível aos direitos territoriais das comunidades indígenas brasileiras. Os índios brasileiros constituem uma minoria estigmatizada e vítima de preconceito, que tem poucas armas na luta política e não conta atualmente com nenhum representante no Congresso. E o Parlamento Federal, com todo o respeito que a instituição merece, é uma instância profundamente infiltrada pelo poder econômico, onde se faz presente, com enorme força e poder de barganha, uma ampla bancada ruralista, adversária histórica, ferrenha e implacável dos direitos dos índios. Neste contexto, atribuir ao Congresso Nacional a última palavra sobre a demarcação de terras indígenas significaria, do ponto de vista prático, quase o mesmo que revogar integralmente o direito fundamental dos índios ao território tradicionalmente ocupado. O STF, no seu papel maior de guardião da Constituição e dos direitos humanos das minorias, não pode permitir que tamanha tragédia se consuma.

(...)

Com efeito, o direito das comunidades indígenas às terras tradicionalmente ocupadas é caracterizado pelo art. 231 da Constituição como um **direito originário**, que é apenas **reconhecido** pela União, por meio de ato declaratório, que não envolve qualquer juízo político sobre a sua conveniência e oportunidade. Como já se destacou no item 4 desta Nota Técnica, tal direito preexiste ao ato de demarcação.

Assim, todas as comunidades indígenas que, por ocasião da promulgação da Constituição, preenchem os requisitos previstos no art. 231, § 1º, da Carta, incorporaram à sua esfera jurídica o direito à posse e usufruto das terras que tradicionalmente ocupavam àquela época. Trata-se, indiscutivelmente, de direito adquirido, que se funda em expressa determinação do



poder constituinte originário.

Do ponto de vista conceitual, não há dúvida de que o direito de cada comunidade indígena às terras tradicionalmente ocupadas se qualifica como um autêntico direito adquirido. Isto porque, direito adquirido é aquele que já se incorporou validamente ao patrimônio jurídico do seu titular, em razão de um fato idôneo para produzi-lo. E o direito ao respectivo território étnico se incorporou à esfera jurídica de cada comunidade indígena com a promulgação da Constituição, independentemente de qualquer procedimento demarcatório ulterior, uma vez que tal procedimento possui natureza meramente declaratória. Em outras palavras, o fato idôneo à produção do direito adquirido é a ocupação tradicional das terras pelas comunidades indígenas, e não a demarcação administrativa procedida pela União.

Do ponto de vista conceitual, não há dúvida de que o direito de cada comunidade indígena às terras tradicionalmente ocupadas se qualifica como um autêntico direito adquirido. Isto porque, direito adquirido é aquele que já se incorporou validamente ao patrimônio jurídico do seu titular, em razão de um fato idôneo para produzi-lo. E o direito ao respectivo território étnico se incorporou à esfera jurídica de cada comunidade indígena com a promulgação da Constituição, independentemente de qualquer procedimento demarcatório ulterior, uma vez que tal procedimento possui natureza meramente declaratória. Em outras palavras, o fato idôneo à produção do direito adquirido é a ocupação tradicional das terras pelas comunidades indígenas, e não a demarcação administrativa procedida pela União.

Ora, não se pode conceber como justo um processo em que se tutelam direitos fundamentais, cuja decisão final seja de natureza estritamente política e desprovida de fundamentação. Não pode ser considerado justo um procedimento relativo a direitos fundamentais de uma minoria, cuja decisão seja atribuição discricionária da maioria política. Porém, é exatamente isso o que ocorrerá com o processo de demarcação de terras indígenas, caso seja aprovada a PEC 215: a decisão final sobre a demarcação das terras indígenas passará a ser do Congresso Nacional, que deliberará, de forma discricionária, por meio de votação majoritária, em que, naturalmente, não haverá fundamentação no voto de cada parlamentar.

(...)

Mas a diferença entre a demarcação das terras indígenas e a intervenção federal não para aí. Em regra, a decisão do Presidente da República que decreta a intervenção é um ato de natureza política, que envolve valoração discricionária do Chefe do Executivo. Daí a justificativa para o exercício de controle político do ato pelo Congresso Nacional. Porém, sendo o direito das comunidades indígenas às terras tradicionalmente ocupadas um autêntico direito fundamental, a demarcação não pode ser concebida como decisão política discricionária. Trata-se de decisão técnica do Poder Executivo, que se limita a aferir a presença dos pressupostos constitucionais necessários à demarcação, visando à implementação prática da medida.



Ora, diante do caráter exclusivamente técnico da decisão sobre a demarcação, não há qualquer justificativa para submetê-la à aprovação do Congresso, ao contrário do que ocorre com a intervenção federal. Pelo contrário, como antes destacado, a exigência de autorização do Congresso subverteria completamente a lógica da demarcação, convertendo um autêntico direito fundamental de uma minoria - contramajoritário por natureza -, em mera “vantagem”, cujo gozo pelas comunidades indígenas tornar-se-ia dependente dos juízos políticos da maioria legislativa de plantão.

Afastado o equivocado argumento federativo empregado na justificativa da PEC 215, cumpre dedicar algumas linhas à alegação de que a aprovação congressional traria maior segurança jurídica às demarcações. Tal argumento também não se sustenta.

É, de fato, fundamental assegurar a segurança jurídica nas relações sociais, sobretudo em relação ao gozo de direitos fundamentais, como o direito das comunidades indígenas ao território tradicionalmente ocupado. Mas como sustentar que a submissão de um direito fundamental a um juízo político de conveniência e oportunidade do Parlamento lhe confere maior segurança jurídica? Como afirmar que promove a segurança jurídica uma mudança que, como antes demonstrado, violaria, se aprovada, direitos adquiridos concedidos diretamente pelo próprio poder constituinte originário? É mais do que evidente que a consequência de eventual aprovação da PEC 215 seria a inversa. Afinal, subordinar o gozo de um direito fundamental de uma minoria estigmatizada e vulnerável à vontade política da maioria é a forma mais óbvia e insidiosa de mergulhá-lo na mais completa insegurança jurídica!

13. Ao fim, conclui-se que a proposta fere a Constituição da República, com prejuízo a diversos direitos fundamentais:

c) Na parte em que pretende acrescentar o art. 49, inciso XVIII, e alterar a redação do art. 231, § 4º, da Constituição, atribuindo ao Congresso o poder de autorizar as demarcações de terras indígenas, e condicionando a proteção destas terras à referida autorização, a PEC 215 viola o núcleo essencial de diversos direitos fundamentais: direito dos índios às terras tradicionalmente ocupadas (art. 231, CF); direito à cultura (arts. 215, 216 e 231, caput, CF); direito adquirido concedido diretamente pelo poder constituinte (art. 5º, XXXVI, CF); e direito ao devido processo legal administrativo (art. 5º, LIV, CF). Assim, a PEC 215 ofende, por diversas formas, o limite material ao poder de reforma previsto no art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição.

d) Na mesma parte referida acima, a PEC 215 viola, ainda, o núcleo essencial do princípio da separação de poderes, ferindo a cláusula pétreia instituída no art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição.



14. Em 26 de novembro, a 6ª CCR realizou uma audiência pública sobre a PEC 215/00, com objetivo de fomentar o debate e permitir maior discussão sobre a proposta. Na oportunidade, tiveram presentes indígenas de diversas partes do Brasil, representantes do Poder Legislativo, órgãos governamentais e entidades que atuam em defesa dos direitos dos povos tradicionais e da sociedade civil.²

3. O INSTITUTO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA E OS GRANDES EMPREENDIMENTOS

15. A suspensão de segurança é instituto que permite a presidentes dos tribunais, sem qualquer análise jurídica, suspender a execução de liminares em ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, com suposto objetivo de evitar “lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

16. Com isso, várias ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público para defesa de direitos dos povos indígenas, sobretudo em face de violações causadas por grandes empreendimentos, têm sido neutralizadas por força de suspensões de medidas liminares, fundadas em argumentos de ordem político-administrativa.

17. Grandes empreendimentos de usinas hidrelétricas localizados na Amazônia Legal chegaram ao seu término pelo instituto da suspensão de segurança, a exemplo das UHEs de Belo Monte³, São Manoel⁴, Teles Pires⁵, e também na construção do Linhão de Tucuruí⁶ e na Estrada de Ferro de Carajás⁷, em prejuízo de direitos fundamentais dos povos indígenas afetados, que sequer tiveram a possibilidade de acesso pleno e efetivo ao Judiciário.

18. De resto, em várias das ações prejudicadas pela suspensão de segurança busca-se garantir direitos como a realização de consulta livre, prévia e informada, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. Neste caso, os danos causados pelo instrumento são ainda mais evidentes, afinal, se a consulta deve ser prévia, a sua realização se torna despicienda quando o empreendimento já se encontra em fase avançada ou concluído.

2 O vídeo do evento pode ser acessado no link: <http://www.tvmpf.mpf.gov.br/videos/1165>.

3 SLAT nº 2009.01.00.069492-2 e outras.

4 SLAT nº 0065961-34.2011.4.01.0000, 0045964-65.2011.4.01.0000 e outras.

5 SLAT nº 0072986-35.2010.4.01.0000, 0073073-88.2010.4.01.0000, 0075621-52.2011.4.01.0000 e outras.

6 SLAT nº 0018408-23.2013.4.01.3200

7 SLAT nº 56226-40.2012.4.01.0000.



4. DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM DEFESA DA SAÚDE INDÍGENA

19. A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão conta em sua estrutura com o Grupo de Trabalho de Saúde Indígena, que tem como finalidade apoiar a atuação de membros do MPF na temática.

20. Ante os vários problemas na execução da saúde indígena no Brasil, a 6ª CCR promoveu, no dia 10 de dezembro de 2012, o “Dia D da Saúde Indígena”. Na oportunidade, foram expedidas 30 recomendações e ajuizadas 15 ações civis públicas, tratando de diversos temas, como medicamentos essenciais, reforma de Casas de Apoio à Saúde Indígenas (CASAI), fornecimento de água potável nas aldeias, atendimento de indígenas em áreas não demarcadas, melhorias de transporte e reformas de polos bases.

21. De acordo com dados da Secretaria Especial de Saúde Indígena, em 2014, foram registradas 758 mortes de crianças de 0 e 5 anos. A taxa de crianças indígenas que morrem antes de completar um ano é de 43 para cada mil habitantes. Já entre os mais idosos, apenas 27,4% dos mortos têm mais de 60 anos, enquanto na população em geral os óbitos nessa faixa etária correspondem a 62,8%.

22. Atualmente quase a metade das mortes no Brasil se deve a doenças complexas, enquanto entre os indígenas as causas de morte mais comuns (15,3%) são doenças respiratórias, como gripes que evoluem para pneumonia. A desnutrição também se inclui como uma das principais causas de mortes em crianças indígenas até 9 anos de idade. De 2008 até 2014, foram registrados 419 casos, o que significa 55% de todas as mortes por desnutrição infantil registradas no país. No entanto, os indígenas representam apenas 0,4% da população brasileira.

23. O suicídio também se mostra um grave problema. De 2007 a 2013, foram registrados 351 mortes dessa natureza, uma taxa de 9 para cada 100 mil habitantes, ao passo que entre não indígenas o número é de 4,9. Já em 2014 ocorreram 135 suicídios de indígenas no país, sendo que 48 deles se deram no estado Mato Grosso do Sul. No período entre 2000 a 2014, pelo menos 707 indígenas cometeram suicídios. A maior parte (36%) se concentra em pessoas de 15 a 19 anos.



Brasília, 7 de março de 2016.

DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA

Subprocuradora-Geral da República

Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão.