

FUNAI X MISSÕES

# Abuso do poder de polícia

*Para restringir a atuação das missões religiosas, o presidente da Funai extrapolou os seus poderes legais ao publicar a Instrução Normativa nº 2/94*

O Secretariado do Cimi acaba de encaminhar ao presidente da Funai, Dinarte Nobre de Madeiro, correspondência contendo considerações críticas sobre a Instrução Normativa nº 2/94 baixada por aquele órgão. Através desta Instrução, publicada no Diário Oficial da União de 15 de abril, a Funai, em flagrante abuso de seu poder de polícia, define parâmetros para a atuação de missões/instituições religiosas em áreas indígenas.

Em primeiro lugar, o Secretariado do Cimi, baseado em parecer de sua assessoria jurídica, reconhece não haver dúvidas quanto à legitimidade do poder de polícia da Funai. Tal poder está regulamentado no inciso VII do artigo 1º da Lei nº 5.371/67 e nos termos do inciso IX do artigo 2º do Estatuto da Funai, ambos sintonizados com a atual orientação constitucional. "A questão que precisa ser explicitada - ressalva - consiste na extensão e na forma do exercício deste relevante poder, intrínseco que é ao exercício da administração".

**O que vem a ser poder de polícia**

Citando o administrativista Hely Lopes Meirelles, o documento do Cimi explica que poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

No caso dos povos indígenas, o poder de polícia da Funai deve ser usado na proteção das comunidades indígenas, para que não sofram ou sejam afetadas de maneira nociva pela conduta de quem quer que seja, inclusive dos agentes do Poder Público.

Porém, continua o documento, o Poder Público não pode atuar a seu bel prazer, de maneira arbitrária. Deve agir nos limites da lei. Se, no entanto, as leis não atingem o grau de detalhamento necessário ao integral cumprimento do poder de polícia, cabe aos órgãos executivos expedirem regulamentos. Valendo-se ainda dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, o Cimi explica que "regulamento é ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo Chefe do Executivo (federal, estadual ou municipal), através de decreto, com o fim de explicar o modo e forma de execução da lei (regulamento de execução) ou prover situações não disciplinadas em lei (regulamento autônomo ou independente)".

O presidente da Funai não pode, portanto, expedir regulamentos. Pode, sim, nos termos do artigo 2º do Estatuto da Funai, "baixar instruções sobre o poder de polícia nas terras indígenas". Mas, como se deduz da explicação de Meirelles, somente como atos administrativos internos, ou seja, destinados "a produzir efeitos no re-

cesso das repartições administrativas (...). São atos de operatividade caseira, que não produzem efeitos em relação a estranhos".

Por isso, ao fixar normas de conduta para particulares -- as missões religiosas -- na Instrução Normativa nº 2/94, o presidente da Funai pratica um ato alheio às suas atribuições legais. Ora, quem tem o poder de regulamentar o exercício do poder de polícia da Funai é o presidente da República, através de Decreto. As instruções expedidas pelo presidente da Funai, mesmo que de natureza normativa, têm alcance restrito à administração pública e a seus funcionários.

Por todas estas razões, o Cimi entende que a Instrução Normativa nº 2/94 é um ato administrativo nulo. A entidade observa ainda que o disposto em seu artigo 3º contém um vício insanável. Esse artigo revoga os dispositivos da Portaria nº 745/88 (equivocadamente citada com o número 782/88). Acontece que uma instrução não pode revogar uma portaria, por ser um ato administrativo hierarquicamente inferior.

No entendimento do Cimi, as obrigações impostas às missões e instituições religiosas nos incisos I, VII, VIII e IX do artigo 7º da Instrução Normativa nº 2/94 - no sentido de pautar suas atividades assistenciais em diretrizes da Funai; condicionar a intermediação de agentes missionários no comércio das comunidades indígenas à audiência do Departamento de Artesanato em Brasília e da Adminis-

tração Regional da Funai; condicionar a alfabetização em língua materna à obediência de diretrizes emanadas do Departamento de Educação; e de submeter o material didático que produzirem ao Departamento de Educação - constituem um abuso do poder de polícia da Funai.

**A lei precisa ser respeitada**

Tal poder deve ser exercido pela administração pública federal, mas nos limites da lei. Aliás, ao contrário do que tem sido a sua prática corrente, de omissão, a Funai deve verificar as atividades ou condutas lesivas à organização social, aos usos, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como em relação aos direitos originários sobre as terras que os povos indígenas tradicionalmente ocupam e quanto aos demais bens indígenas. Verificada qualquer conduta considerada incompatível ou lesiva a uma comunidade indígena, o sujeito a quem se atribui a responsabilidade pelo fato deve ter o direito da ampla defesa previsto na Constituição. O acusado não pode ser submetido aos "parâmetros de defesa" definidos pela Comissão Multidisciplinar prevista no artigo 6º da Instrução Normativa nº 2.

Outra impropriedade da Instrução Normativa refere-se à exigência da formalização de convênios, baseada em nove pressupostos listados no artigo 8º. Depois de afirmar que convênios são acordos baseados na livre

manifestação da vontade entre as partes que os firmam, o documento do Cimi observa: "Na medida em que o Poder Público fixa o convênio com pressupostos previamente estabelecidos como única forma de missões e instituições religiosas atuarem em área indígena, o que se está pretendendo é um verdadeiro contrato de adesão. Denota-se com isso a percepção arbitrária e abusiva da administração pública em conceber-se como único meio para o apoio e assistência às comunidades indígenas, enquanto que a constituição e a legislação em vigor consideram as comunidades indígenas como pessoas jurídicas com organização social própria que deve ser respeitada". Em decorrência disso, afirma o documento, "as missões e instituições religiosas, ao atuarem com comunidades indígenas, submetem-se à autorização e, em consequência, à vontade das comunidades indígenas, com quem estabelecem relações de apoio e cooperação. Tal relação situa-se fora dos condicionamentos e determinações estatais. Por esta razão, a administração pública não tem poder para avocar-se o canal de contato de missões e instituições religiosas, bem como de outras atividades com as comunidades indígenas".

Em conclusão, o Cimi pede ao presidente da Funai que revogue a Instrução Normativa nº 2/94 e adote as medidas administrativas adequadas para o correto exercício do poder de polícia atribuído ao órgão indigenista federal.

