

Ofício n. 01/2022 – AJUR/COIAB

Manaus, 10 de janeiro de 2022.

Ilustríssima,
Senhor Fernando Merloto Soave
Coordenador do 5º Ofício MPF
Procurador da República
Procuradoria da República no Amazonas
Av. André Araújo, 358, Adrianópolis – Manaus/AM
CEP 69057-025, Tel.: (92) 2129-4700
pram-oficio5@mpf.mp.br

Assunto: Pedido de providência - Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI que atenta contra o direito dos povos indígenas. Defesa mínima das terras indígenas. Ato jurídico nulo. Improbidade Administrativa.

Ilustríssima Procurador da República,

COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA (COIAB), organização indígena que atua na defesa dos direitos e interesses dos povos indígenas, vêm por intermédio de sua assessoria jurídica, com fundamento nos Arts. 231 e 232 da CF/88, apresentar **PEDIDO DE PROVIDÊNCIA** em desfavor do Sr. **ALCIR AMARAL TEIXEIRA**, Coordenador-Geral de Monitoramento Territorial da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que por meio do Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI, orientou as coordenações regionais do órgão indigenista a adotar conduta restritiva no que tange a proteção das terras indígenas.

DOS FATOS

Chegou ao conhecimento da COIAB o Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI, de lavra do Sr. **ALCIR AMARAL TEIXEIRA**, Coordenador-Geral de Monitoramento Territorial da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que por meio do referido expediente administrativo, *“conclui pela ilegitimidade de execução de atividades de proteção territorial em TI não homologadas”*.

Vejamos na íntegra suas conclusões, *in verbis*:

“ [...]

Os **Planos de Trabalho de Proteção Territorial (PTPT) deverão prever atividades apenas para TIs no mínimo Homologadas**, devidamente ressaltada sua fase demarcatória no corpo do referido Plano;

A exceção são as TIs alvo de decisão judicial, neste caso devidamente informado no PTPT, bem como inserida cópia da decisão no processo que encaminha o PTPT para análise;

As informações e/ou notícias acerca de crimes ambientais em TIs não homologadas que tenham chegado ao conhecimento das Coordenações Regionais e/ou aos seus demais setores subordinados, devem ser formalmente encaminhadas aos órgãos competentes (Polícia Federal, IBAMA, SEMA, SEDAM, etc.);

As informações e/ou notícias acerca de crimes contra comunidades indígenas e/ou seus membros que habitem em TIs não homologadas, que tenham chegado ao conhecimento das Coordenações Regionais e/ou aos seus demais setores subordinados, devem ser formalmente encaminhadas aos órgãos competentes (Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Federal, etc.)

Por fim, visando buscar segurança jurídica para as ações de apoiadas ou executadas pela CGMT e pelas Coordenações Regionais, orienta-se a ampla divulgação aos setores subordinados [...]

Nota-se, o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, responsável pela implementação da política indigenista (política pública para povos indígenas), e que tem por missão precípua, a defesa dos direitos e interesses dos povos indígenas e suas terras, está adotando uma postura de defesa mínima, exatamente no momento político em que as terras indígenas estão sob o alvo de interesses políticos e econômicos que recaem sobre

tais territórios. É público e notório os altos índices de desmatamento, invasões e grilagem nas terras indígenas. Isso tem sido alvo de denúncias no cenário internacional, tanto na ONU quanto no Tribunal Penal Internacional (TPI).

Este fato foi repercutido pela mídia nacional, o jornal O Globo publicou a matéria intitulada “*Governo desautoriza ações da Funai em terras indígenas não homologadas*”¹. É preciso consignar que segundo o levantamento do Instituto Socioambiental (ISA)², existem no país 726 terras indígenas em diferentes estágios demarcatório, sendo: **122 em identificação, 43 identificadas, 74 terras declaradas** e apenas 487 terras homologadas. Ou seja, com esta orientação, a FUNAI está abrindo mão de fazer a fiscalização e monitoramento de pelo menos 239 terras indígenas.

Resta consignar também, a existência do registro de **114 grupos isolados e de recente contato**³. E, tais grupos encontram-se em terras ainda pendentes de homologação. Chamamos a atenção para o caso da **TI Piripkura**, que conta apenas com portaria de restrição de uso, com validade de 6 meses⁴. De acordo com o Sirad-I, sistema de monitoramento do ISA de territórios com a presença de povos indígenas isolados, a Terra Indígena Piripkura, entre agosto de 2020 e abril de 2021, registrou 2.132 hectares desmatados, sendo um dos territórios com isolados que mais sofre com invasões. Após uma operação de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) com a Polícia Federal, que resultou em apreensões e multas, finalmente o desmatamento deu uma trégua dentro dos limites da terra indígena. No entanto, a menos de 500 metros dos limites do território, um novo desmatamento ilegal foi iniciado. Entre junho e julho de 2021, foram detectados 220 hectares de desmate. Além

¹ <https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/governo-desautoriza-acoes-da-funai-em-terras-indigenas-nao-homologadas.html>

² <https://terrasindigenas.org.br/>

³ <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/povos-indigenas/povos-indigenas-isolados-e-de-recente-contato-2/povos-isolados-1>

⁴ <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/funai-renova-portaria-da-terra-indigena-piripkura-por-apenas-seis-meses>

disso, ao sul do território, novos ramais (caminhos) seguem sendo abertos em direção ao interior da TI. Esse tipo de invasão visa a derrubada de árvores de grande valor comercial.

Em outras regiões do país, há casos de comunidades indígenas que ainda aguardam a demarcação de seus territórios e que estão à mercê de várias violações. É o caso dos povos **Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul**, que contam com aproximadamente 75 acampamentos (de retomadas e de ocupação) indígenas em beiras de estradas ou fundos de fazenda. Nos últimos meses temos presenciado ataques sistêmicos as casas de rezas⁵, bem como o aumento expressivo da construção de condomínios de luxo em territórios indígenas.

De igual modo, na região nordeste do país, há dezenas de terras pendentes de demarcação que estão em constante conflito com invasores, estão desassistidos pois as políticas públicas são negadas sob o argumento de estarem em terras não regularizadas.

Resta evidente, que a mesma gestão da Funai, que não demarca terras indígenas, vale-se dessa situação para se omitir-se na prestação e implementação da política indigenista. O atual presidente da Funai, que é alvo de inquérito e ações judiciais, por incorrer na omissão na defesa dos direitos indígenas, se nega a impulsionar os processos demarcatórios. Nos últimos 4 anos, não há notícia alguma de terra indígena sendo homologada, pelo contrário, temos assistido terras indígenas sendo “desmarcadas”.

A situação é grave e exige atuação enérgica do *parquet*, que tem como missão constitucional a defesa dos povos indígenas.

⁵ <https://cimi.org.br/2021/10/mais-uma-casa-de-reza-guarani-e-kaiowa-e-alvo-de-ataques-em-mato-grosso-do-sul/>

DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

O Estado brasileiro possui uma riqueza pluriétnica que se traduz em **817.963** mil indígenas, representando **305** diferentes etnias/povos, **274** línguas indígenas e mais o registro de 114 grupos isolados e de recente contato. Esta diversidade étnica recebeu do constituinte originário proteção máxima, ao estabelecer o **dever da União, por meio da FUNAI, de demarcar e proteger as terras indígenas, bem como fazer respeitar todos os seus bens**, vide art. 231, caput, da CF//88.

A vontade soberana do constituinte originário fez nascer o Artigo 231 da CF/88 que representa verdadeiro estatuto jurídico sobre os direitos fundamentais dos povos indígenas, pelo qual o direito às terras indígenas constitui o elemento central de proteção constitucional.

Nesse sentido, conforme se extrai do caso em tela, o ato administrativo expedido pela FUNAI trata-se de mais um que visa debilitar a proteção aos territórios indígenas não homologados, carecendo inclusive de constitucionalidade para fundamentar o posicionamento da instituição. Esse posicionamento, por parte da FUNAI expõe um paradoxo institucional, afinal a instituição deveria trabalhar para proteger os territórios indígenas que são bens públicos da União conforme previsão constitucional do Art. 20, XI CF/88. Entretanto, a instituição tem utilizado o aparato estatal para vilipendiar os direitos fundamentais dos povos indígenas e abrir mão de bens públicos aos quais deveria salvaguardar.

À vista disso, não tem sido difícil constatar a judicialização das políticas implementadas pela FUNAI, por haver nessas políticas flagrantes vícios, ilegalidades, omissões e inconstitucionalidades conforme é o presente caso. O eminente Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADPF 709 no STF, já expediu um posicionamento extremamente contundente, no que tange, ao dever do Estado em implementar as políticas públicas aos povos indígenas, independente do *status* da terra indígena :

Determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, **independentemente de suas terras estarem ou não homologadas**. Quanto aos não aldeados, por ora, a utilização do Subsistema de Saúde Indígena se dará somente na falta de disponibilidade do SUS geral. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 709 DISTRITO FEDERAL.

Sobre a justificativa da União em **não** oferecer serviços de saúde em terras indígenas não homologadas, nas palavras do Ministro tal diferenciação é: *É inaceitável a postura da União com relação aos povos indígenas aldeados localizados em Terras Indígenas não homologadas* (BARROSO, 2020, p. 52). O posicionamento do Ministro corrobora com o entendimento já firmado pela Suprema Corte de que o ato de homologar é meramente declaratório. Nesse sentido, a decisão do Ministro em não aceitar a diferenciação entre TIs homologadas e TIs não homologadas, aproximou-se da ideia de dignidade humana, tendo como princípio norteador de sua decisão o anseio da Constituição de 1988.

A FUNAI, ao expedir o ofício objeto desta representação, descaracteriza todo um sistema normativo nacional e internacional de proteção aos povos originários. Os povos indígenas não dependem da homologação de seus territórios para garanti-los sua proteção, conforme se extrai do Estatuto do Índio (lei n. 6.001/73):

Art. 25. O reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente das terras por eles habitadas, nos termos do artigo 198, da Constituição Federal, independerá de sua demarcação, e será assegurado pelo órgão federal de assistência aos silvícolas, atendendo à situação atual e ao consenso histórico sobre a antigüidade da ocupação, sem prejuízo das medidas cabíveis que, na omissão ou erro do referido órgão, tomar qualquer dos Poderes da República.

Em análise detida à legislação indigenista resta cristalino o entendimento de que os direitos dos povos indígenas na proteção de seus territórios não dependem da homologação. Portanto, essa matéria é pacificada diante de todo aparato normativo do Estado brasileiro. A Fundação Nacional do Índio por meio de sua assessoria jurídica tem

sistematicamente concebido entendimentos aos quais carece de qualquer respaldo legal, a exemplo disso são os tratados de Direitos Humanos que norteiam a matéria, vejamos:

CONVENÇÃO 169 DA OIT:

Artigo 2º.

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma **ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.**

Artigo 3º.

1. **Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação.** As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos”. (grifou-se)

O entendimento firmado pela FUNAI em oferecer a proteção territorial apenas as Terras Indígenas “no mínimo homologadas” encontra-se em total discordância com a convenção nº 169 da OIT. Ao iniciar uma política que protege apenas territórios homologados, a Fundação coloca os povos indígenas em uma situação de extrema vulnerabilidade, em um contexto ao qual, as invasões dentro de terras indígenas vem subindo exponencialmente, ou seja, a FUNAI não cumpre seu papel institucional em demarcar as terras indígenas e além disso, implementa uma política de incentivo a invasão desses territórios.

Outra preocupação que nos consterna é o fato de muitos grupos de indígenas isolados e de recente contato, viverem em terras indígenas não homologadas, em muitos casos a única normativa que protege os territórios desses grupos é uma portaria com restrição de uso, portanto, se a FUNAI irá oferecer proteção apenas para as terras no mínimo homologadas, tais grupos estão extremamente desamparados.

Ademais, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, outorga aos Estados signatários o dever de PROTEGER os territórios tradicionais:

Artigo 26

1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido.
2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido.
3. **Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídica a essas terras, territórios e recursos.** Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram⁶

Conforme se extrai do texto legal supramencionado, pode-se verificar que a FUNAI vem adotando medidas totalmente questionáveis do ponto de vista legal, ora se o Estado signatário tem por dever assegurar a proteção (inclusive jurídica) desses territórios, o parecer da Fundação trata-se de uma clara violação ao art. 26 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. **Portanto, no momento político de extrema invasão aos territórios tradicionais, a FUNAI decide “por bem” deixar de assegurar a proteção dessas terras indígenas não homologadas, ao passo que, trava todas as demarcações no país,** tal movimento nos chega a parecer uma política orquestrada de invasão de terras públicas e de segregação dos povos originários.

O Supremo Tribunal Federal oportunamente já se manifestou sobre este tema, por ocasião do julgamento da Pet. 3388/RR, de relatoria do Min. Carlos Ayres Britto, afirmando que os **direitos originários dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram reconhecidos, e não simplesmente outorgados,** visto que o ato de demarcação se torna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente, ou seja, **anterior ao próprio estado.**

⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção 169** é o instrumento para inclusão social dos povos indígenas. 2013. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/convencao-169-e-o-instrumento-para-inclusao-social-dos-povos-indigenas>>.

Vejamos:

*“Essa a razão de a carta Magna havê-lo chamado de **“originários”**, a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios” (Pet 3388 / RR – Rel. Min. CARLOS BRITTO, 2009).*

A Constituição Federal expressamente classificou o direito fundamental dos povos indígenas às suas terras tradicionais como sendo um **direito originário**, sendo que, como já proclamou o Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, o termo *originário* visa “traduzir uma **situação jurídico-subjetiva mais antiga do que qualquer outra**”⁷. Ademais, no voto-vista do eminente Ministro Menezes Direito no caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, restou clarividente que **“não há índio sem terra”**. Pois a relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. Assim, de nada adianta reconhecer-lhes os direitos sem assegurar-lhes as terras, identificando-as e demarcando-as⁸.

E ainda, nos apegamos às lições de eminente jurista José Afonso da Silva ao afirmar que o primeiro reconhecimento constitucional acerca dos direitos dos índios sobre suas terras tradicionais “se deu com a Constituição de 1934, cujo art. 129 os acolheu numa síntese expressiva essencial: *‘Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las’*. As demais Constituições deram continuidade a essa consagração formal até a Constituição de 1988 que acrescentou o reconhecimento de outros direitos, como se pode ver do artigo 231. Mas, no que tange aos direitos originários sobre as terras indígenas, a Constituição de

⁷ Supremo Tribunal Federal. Pleno. Petição n.º 3.388/ED/RR. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. DJ 25.09.2009.

⁸ Supremo Tribunal Federal. Pleno. Petição n.º 3.388/ED/RR. Voto-Vista: Ministro Menezes Direito. DJ 25.09.2009.

1988, não inovou, porque, no essencial, já constavam das Constituições anteriores, desde a de 1934”⁹.

Assim, não é possível adotar uma conduta incompatível com a atual quadra de direitos expressos na Constituição, tão pouco não se pode deixar de considerar a orientação da jurisprudência¹⁰ e da doutrina¹¹ pátria sobre a necessidade de ser adotada **interpretação ampliativa dos direitos fundamentais**; principalmente no caso de minorias étnicas desprovidas de poder econômico/político e marcadas por grave histórico de violações de direitos, perseguição, tentativas de dizimação, obliteração de sua condição humana e tantas outras violências, como é o caso dos indígenas no Brasil.

E ainda, a Constituição Federal é marco divisor de águas no direito indigenista, visto que, rompendo com o paradigma da política integracionista, reconheceu aos povos indígenas o direito de defenderem seus direitos, bem como o **direito originário** às terras que tradicionalmente ocupam. O Art. 67 da ADCT, impôs prazo de **5 anos** para que todas as terras indígenas fossem demarcadas, no entanto, dessa inobservância à norma constitucional acarretou e vem acarretando, uma profusão de conflitos entre indígenas e não indígenas, ocorrendo, muitas vezes, mortes por homicídio e ao mesmo tempo se contabilizam altos índices de suicídios entre os índios, gerado pela perda do território, *lato sensu*, impossibilitados de sua reprodução física e cultural.

⁹ Trecho do Parecer anexo.

¹⁰ Na linha da jurisprudência, “prevalece a regra de hermenêutica segundo a qual Constituição se interpreta sempre para ampliar os direitos fundamentais, não para restringi-los.” Tribunal Superior do Trabalho. Sexta Turma. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n.º 171700-85.2008.5.04.0403. Min. Kátia Magalhães Arruda. DJE 07.06.2013.

¹¹ No escólio de Walter Claudius Rothemburg, “são também, os direitos fundamentais, dotados de abertura, no sentido de que têm possibilidade de expandir-se (expansibilidade dos direitos fundamentais). A interpretação dos direitos fundamentais deve ser ampliativa, buscando a leitura mais favorável que deles se possa fazer. Essa propriedade também é dita eficácia irradiante dos direitos fundamentais.” ROTHENBURG, Walter Claudius. “Direitos Fundamentais e suas características”. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas. N.º 29. outubro-dezembro de 1999.

Ademais, a jurisprudência majoritária dos tribunais superiores, têm entendido que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação das terras indígenas afronta, dentre outros, **o princípio constitucional da razoável duração do processo**¹².

Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas de demarcação dos territórios indígenas. **Sendo a União, passível de condenação, sobre a possibilidade de cobrança de multa diária** (STJ. RESP ° 1.524.045 – RS. Ministro Relator Herman Benjamin. DJe 1/9/2016).

É nesse cenário que o direito à posse da terra se consolida como um direito fundamental e originário, justamente porque era originária a sua ocupação e porque ele instrumentaliza a proteção à própria identidade das comunidades indígenas. A garantia à posse da terra, portanto, não é apenas uma medida vertical de proteção do Estado dispensada a quem não se pode autodeterminar, mas, antes, o reconhecimento de um direito àqueles que ao longo do processo secular de colonização foram paulatinamente despojados de seus tradicionais locais de habitação, vendo, também com isso, ser perigosamente comprometida a sua própria identidade cultural.

Ademais, cabe ressaltar que a mora na conclusão do processo demarcatório das terras indígenas é passível de condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos, conforme ocorreu no caso da terra indígena do povo Xucuru. Tal condenação, representa ineficácia e a violação do Estado brasileiro, frente à garantia dos direitos fundamentais dos povos indígenas, caso não se avance com os procedimentos demarcatórios os órgãos e servidores podem ser responsabilizados pela omissão na garantia do direito à vida dos povos indígenas.

¹² PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE

[...] A jurisprudência deste Tribunal salientou em outros casos que os povos indígenas e tribais têm direito a que existam mecanismos administrativos efetivos e expeditos para proteger, garantir e promover seus direitos sobre os territórios indígenas, mediante os quais se possam levar a cabo os processos de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação de sua propriedade territorial. Os procedimentos mencionados devem cumprir as regras do devido processo legal consagradas nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana. [...]

Diante disso, torna-se imperioso ressaltar que as terras indígenas são bens públicos da União cabendo a todos os agentes públicos defendê-las, por se tratar de um bem de todo povo brasileiro, cabendo o usufruto exclusivo aos povos indígenas. Ademais, são elas (terras indígenas) responsáveis pela maior preservação do meio ambiente, tornando-se um importante elemento na mitigação das mudanças climáticas.

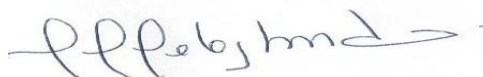
Por esse motivo, ao dispor de um bem público desta magnitude, os servidores envolvidos na implementação dessa política, praticaram possível crime de improbidade, não tendo o trato necessário com a res pública.

DOS PEDIDOS

Posto isto, a **Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)**, requer:

1. O ajuizamento da competente Ação Civil Pública em face da **FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI)**, com o fito de suspender os efeitos dos atos administrativos atentatório aos direitos dos povos indígenas, qual seja, Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI e o PARECER n. 00013/2021/COAF-CONS/PFE-FUNAI/PGF/AGU.
2. A instauração do competente inquérito civil em desfavor do agente público **ALCIR AMARAL TEIXEIRA**, Coordenador-Geral de Monitoramento Territorial da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), com o fito de investigar possíveis crimes praticados no âmbito da administração pública, especialmente aqueles atentatórios aos princípios administrativos e aqueles que guarnecem a proteção aos povos indígenas.

Pede-se deferimento.



LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO

Assessor Jurídico

OAB/MS 15.440



TITO DE SOUZA MENEZES

Assessor Jurídico

OAB/AM 10.668