



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-CHEFE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM SANTA CATARINA DARLAN AIRTON DIAS

Ref.: REPRESENTAÇÃO SOBRE DIREITOS INDÍGENAS

MP 870/2019 – JAIR BOLSONARO

CENTRO DE FORMAÇÃO TATAENDY RUPÁ, associação indígena sem fins lucrativos, CNPJ/MF: 29.808.535/0001-75, com sede na Estrada Geral do Maciambú, s/n, Bairro Maciambú, Palhoça/SC, localizada na Terra Indígena MORRO DOS CAVALOS, constante do processo FUNAI/BSB/2359/93, No-771 - (Diário Oficial da União Nº 76, terça-feira, 22 de abril de 2008 p. 82-83), neste ato representado pela sua Presidenta Bruna Yoyapyre da Silva, CPF/MF 113.309.269-19 e seu respectivo Procurador Jurídico, que ao final assinam, com fundamento nos arts. 129, V, 231 e 232 da Constituição Federal e art.192 da Constituição Estadual do Estado de Santa Catarina, vem respeitosamente perante Vossa Excelência, apresentar **REPRESENTAÇÃO**, em face do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA JAIR BOLSONARO**, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

O Presidente da República fazendo uso de suas atribuições adotou a Medida Provisória de nº 870, de primeiro de janeiro 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

Em seu artigo 21, inciso XIV, §2º, estipula como atribuição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a competência para atuar sobre a reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas. Em termos práticos, como aponta o §2º, essa competência compreende a *identificação, a*



delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas¹.

Diante disso, o Centro de Formação Tataendy Rupá que tem dentre os seus objetivos institucionais o que segue, entende-se no dever de apresentar esta representação ao Ministério Público Federal:

“Art. 2º – A associação tem por finalidade apoiar os indígenas Mbyá Guarani e promover a defesa dos seus direitos, especialmente seus direitos coletivos e difusos, garantidos pela Constituição Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), por intermédio de ações judiciais, assistenciais, de desenvolvimento, educacionais e políticas que visem a sua autonomia na preservação da vida e do bem estar das presentes e futuras gerações;

(...)

c) contribuir para criação de um sistema de assistência jurídica e sistema jurídico Mbyá Guarani de acordo com suas características sócio-culturais, com poderes para em qualquer instância pública ou privada requerer o que é de direito, contra quem de direito, podendo requer a qualquer hora as compensações e indenizações inerentes as suas terras, assim como ambientais”.

A Terra Indígena localizada no município de Palhoça, no Estado de Santa Catarina, foi identificada em conformidade com os termos do § 1º do art. 231 da Constituição Federal e inciso I do art. 17 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, como sendo tradicionalmente ocupada pelos grupos indígenas Guarani Mbyá e Nhandéva. Sendo assim, após processo administrativo, o Ministro de Estado da Justiça declarou esse território como de posse

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm



permanente destes povos (Diário Oficial da União Nº 76, terça-feira, 22 de abril de 2008 p. 82-83). Contudo, ela ainda está sem o decreto de homologação da Presidência da República, ato que os Guarani aguardam há 11 anos. Mais um exemplo de descaso do Estado brasileiro para com os povos originários.

Contudo e apesar de a medida provisória revogar as normas vigentes que versem sobre a mesma matéria, já temos a consolidação de direito adquirido por parte do povo Guarani do Morro dos Cavalos no que tange ao seu processo demarcatório, que não pode ser revisto pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Neste sentido, e agora pensando nos direitos de todos os indígenas que estão no território brasileiro, frisa-se que devem permanecer sobre o controle da Fundação Nacional do Índio - FUNAI aqueles processos demarcatórios em tramitação, pois diferente disso macula-se o Princípio da Segurança Jurídica dos atos administrativos como assegura o art. 2º da Lei 9.784/99:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência”.

Além disso, há flagrante vício material na edição da medida provisória 871/2019. Primeiramente, quanto aos requisitos formais, é entendimento do STF que não cabe controle de constitucionalidade quanto à relevância e urgência, por entender que seria invadir esfera discricionária do Poder Executivo. Contudo, quanto aos requisitos materiais expressos na Constituição deve haver controle, pois legislar sobre determinadas matérias configura desvio de finalidade ou abuso de poder. E neste caso temos uma evidente situação de abuso de poder. Oportuno dizer, que a jurisprudência majoritária do STF tem o entendimento de que a conversão em lei da medida provisória não suplanta eventuais vícios, sejam eles materiais ou formais.

Assim, o abuso de poder é verificável neste caso quando analisamos os limites materiais existentes no rol taxativo encontrado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 62, §1º, inciso I, alínea “a”. Vejamos o que diz o texto constitucional:



“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

I – relativa a: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

a) nacionalidade, **cidadania**, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

A alínea “a” determina a vedação do ato de legislar por medida provisória matérias relativas a *cidadania*. Quando assunto é demarcação de terras indígenas o alcance desse ato administrativo é muito além de simplesmente traçar limites georreferenciados. O território para os indígenas é a própria condição de possibilidade de exercer o seu modo de ser indígena, que está necessariamente conectado ao seu território. A cidadania é direito fundamental atrelado às concepções de atividade sócio-comunitárias, o viver, o conviver e o interagir de pessoas. A relação social *eu-tu*, e a interação *eu/tu-meio*, é imanente a noção de cidadania indígena. Assim, quando se fala em exercício da cidadania dos povos indígenas, essa estará sempre ligada ao aspecto territorial, pois o modo de viver indígena é indissociável do seu território, organizado por eles há centenas, talvez milhares de anos. Enfim, a conquista da cidadania indígena passa necessariamente pela demarcação de suas terras, pela garantia de seus territórios.

Quando se constrói todo um sistema jurídico voltado a atender as especificidades das populações indígenas, isso inclui órgãos federais com conhecimento científico que compreendam essas peculiaridades e que consigam identificar e demarcar os territórios indígenas para que estes possam exercer a sua plena cidadania.

Insistimos: demarcar os territórios indígenas envolve matéria diretamente ligada à cidadania indígena e não pode ser objeto de medida provisória sob o risco de causar dano irreparável a essas populações. Segundo Machado²:

A história da construção da cidadania indígena envolve a análise dessa luta em dois planos, o individual, que se refere à pessoa que é portadora dos direitos, "diretamente relacionados com o universalismo/individualismo dos direitos humanos", e no plano coletivo,

² <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=22fbcf3708d8f7c3>



que envolve a garantia de direitos pertencentes à comunidade, e não à uma pessoa individualmente.

No entanto a questão que se coloca é que **a cidadania dos povos indígenas passa também pelo reconhecimento de direitos coletivos**, sem os quais os direitos civis dificilmente poderão ser exercidos, se convertendo em exercício de cidadania. Os direitos coletivos são aqueles inerentes a um grupo de pessoas, entretanto só faz sentido seu reconhecimento tendo em vista a coletividade que o exerce. São aqueles direitos, conforme entende SOUZA FILHO (1999: 322) "*pertencente[s]* a um grupo de pessoas cuja titularidade é difusa porque não pertence a ninguém em especial, mas cada um pode promover sua defesa que beneficia sempre a todos"

Neste sentido, teríamos os **direitos territoriais**, os direitos culturais, direito à autonomia e autodeterminação dos povos, direito ao etnodesenvolvimento, entre outros (WILHELMI, *apud* BICHALHO, 2010: 242)

O próprio site da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, na seção CIDADANIA coloca³ os “direitos originários dos povos indígenas sobre as suas terras” como condição para o exercício de sua cidadania:

Cidadania

Página 1 de 3

São caracterizados como direitos de cidadania o direito à igualdade, à liberdade de expressão, direitos políticos, e direitos a uma vida digna e gratificante. Uma evolução da ideia de cidadania trouxe ainda a noção de direitos ambientais, de gênero e o direito à diversidade.

A [Constituição Federal Brasileira \(art. 231 e 232\)](#) reconhece o respeito às formas de organização própria dos povos indígenas, além de suas crenças costumes, usos e tradições bem como os **direitos originários dos povos indígenas sobre suas terras**. (grifei)

O [Decreto 5051/04 \(Convenção 169 da OIT\)](#) reafirma o reconhecimento desses direitos constitucionais e ressalta o direito de autonomia dos povos indígenas, no sentido de garantir o respeito às formas diferenciadas de vida e organização de cada povo indígena; seus anseios; e planos de vida, **de gestão e de desenvolvimento de seus territórios** (grifei), afastando-se antigos ideários de assimilação, superioridade ou dominação frente a povos indígenas.

Entende-se que a garantia de **direitos de cidadania** aos povos indígenas fundamenta-se no reconhecimento da diversidade e no respeito e fortalecimento das formas próprias de organização de cada povo indígena, para garantir que as decisões e estratégias diferenciadas dos povos indígenas sejam consideradas no interior das políticas públicas e na relação com os diferentes setores nacionais.

O Artigo 4 da Convenção 169 da OIT dispõe:

³ <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoess/2013-11-18-18-03-14>



1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados.

3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais.

Por isso, além da garantia ao cidadão indígena da participação na vida política nacional com direito a voto, acesso a documentação, não discriminação e direitos de cidadania, **reconhece-se que os povos indígenas também se apresentam como coletividades singulares frente à sociedade nacional.** Isso significa dizer que os povos indígenas organizam-se por meio de usos, costumes, tradições dentro de sociedades indígenas - inclusive com regras internas próprias - e que, como coletividades distintas, também participam das decisões políticas de Estado.

O desafio do Estado Brasileiro hoje é o de implementar uma política indigenista não assimilacionista, que supere relações de dominação ou de dependência impostas pelo modo de vida não-indígena. Essa política deve observar as singularidades dos diferentes povos indígenas e respeitar as manifestações de vontades autônomas desses povos no que diz respeito às suas opções de vida.

Também cabe ao Estado Brasileiro investir no fortalecimento dos povos indígenas e de suas formas próprias de organização social, naqueles casos em que a atuação de entes públicos ou privados junto a esses povos levou – ou pode levar - à desagregação social e situações de vulnerabilidades sociais, **territoriais**, ambientais ou econômicas.

Assim, o Estado atua por meio da Funai em resposta às demandas das comunidades indígenas no que se refere ao fortalecimento interno e respeito externo das dinâmicas sociais singulares dos diferentes povos indígenas sobre diferentes temas (ex. [assuntos de gênero e geracionais](#), formas de resolução internas de conflitos, **gestão territorial** e ambiental, etc.).

A Funai entende que conhecer as regras de organização, de conduta, os pontos de vistas, valores, anseios e o tipo de relação que os povos indígenas querem estabelecer com a sociedade nacional é o primeiro passo para uma relação respeitosa e, conseqüentemente, para a elaboração de leis e para a implementação de políticas que atendam à construção de um Estado verdadeiramente pluriétnico.

Além disso, Giselda Siqueira da Silva Schneider conclui em pesquisa científica⁴ que:

“Concluiu-se que o direito ao território figura enquanto premissa fundamental da cidadania indígena, sendo eixo central de todos os demais direitos assegurados aos povos originários em 1988 pela Constituição Federal. Nesse sentido, conforme se contextualizou, os novos direitos contidos nas inovações constitucionais

⁴ <http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/7681/0000010862.pdf?sequence=1>



latino-americanas podem nortear a reflexão para a investigação de caminhos para a efetivação da cidadania indígena na realidade brasileira”.

Neste sentido, Marshal⁵ esclarece que o conceito de cidadania é composto por três categorias de direitos: civis, políticos e direitos sociais. Os direitos sociais abordam questões como reprodução e manutenção da vida em determinada sociedade. Como os direitos sociais tem natureza coletiva, envolvem aspectos territoriais. Por outro lado, os direitos políticos e civis originam-se dos direitos fundamentais inerentes aos indivíduos.

Outro aspecto quanto à concepção de cidadania que deve ser levado em consideração:

Em primeiro lugar, a cidadania tem haver com algo mais além da pertença a um Estado nação e sua correspondente legalidade. No mundo contemporâneo existem múltiplos espaços e legalidades que fazem da cidadania algo mais complexo do que a simples nacionalidade. Em segundo lugar, a cidadania não outorga algum estado ontológico. Não se é cidadão. Se *tem* ou não se tem cidadania. [...] Em terceiro lugar, que a cidadania não é um status, é uma técnica, um instrumento que usado corretamente pode nos permitir exercer a busca e a consolidação de outros instrumentos ou meios que nos aproximem do objetivo/projeto de autogoverno⁶.

Portanto, o conceito de cidadania engloba mais do que apenas direitos políticos e civis, ou seja, incorpora o exercício de direitos sociais, perpassando pelos meios reais de exercício de uma cultura intrinsecamente relacionada ao território. A título de exemplo, os Yanomamis⁷ podem ser o que são no seu território, e somente lá. O mesmo valendo para todas as centenas de etnias indígenas existentes no país. Eles possuem idioma próprio, território próprio e sua cidadania plena dependem da relação com este.

Além disso, quem inclui no conceito de cidadania indígena o território é o próprio constituinte ao determinar no art. 231 da Constituição Federal de 1988 uma lista das propriedades inerentes à cidadania indígena. Sendo assim, legislar sobre os elementos

⁵ MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1963, p.67.

⁶ HERRERA FLORES, Joaquín e RODRÍGUEZ PRIETO, Rafael. Hacia la nueva ciudadanía: consecuencias del uso de una metodología relacional en la reflexión sobre la democracia. Crítica Jurídica: Revista latinoamericana de política, filosofía e direito, n.º 17, agosto/ 2000, p. 302-303

⁷ <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Yanomami>



destacados abaixo, significa legislar sobre cidadania indígena e legislar sobre cidadania é vedado por Medida Provisória. Vejamos o que diz o texto Constitucional:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua **organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Portanto, existem diferentes normas jurídicas que demonstram que o Estado brasileiro percebe e procede nos seus atos administrativos levando em consideração que o aspecto territorial é inerente ao exercício da cidadania indígena. Exemplos: Estatuto da Funai (Decreto 9.010/2017), o Estatuto do Índio (Lei 6.001/1973), o Decreto 1.775/1996 que regulamenta o art. 231 e 232 da CF/88, especificando o funcionamento do processo demarcatório, bem como o Decreto 7.747/2012 que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental da Terras Indígenas – PNGATI.

Por fim, é evidente que a questão de demarcação de terras indígenas versa diretamente sobre o exercício da cidadania destes povos, ou seja, tal matéria não pode ser objeto de medida provisória, pois assim atua o Presidente da República com abuso de poder no momento de legislar.

PEDIDOS E REQUERERIMENTOS

Seja a presente **REPRESENTAÇÃO** recebida para que sejam iniciados os procedimentos para propositura de ação de controle judicial do **Art. 21, inciso XIV e seu parágrafo 2º, inciso I**, da Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019, referente a atribuição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no que tange a identificação, delimitação e registro de terra tradicionalmente ocupada, pela afronta ao Art. 62, §1º, I, a da Constituição Federal, aos arts. 231 e 232 do mesmo diploma legal, ao art. 6º, da Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais da Organização Internacional do Trabalho – OIT, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004; bem como pela afronta do art. 1º do Decreto n. 1.775/96, Art. 19 da Lei n. 6.001/73 e arts. 1º e 4º do Decreto n. 9.010/2017.



Requer que o MPF eive esforços para que àqueles processos demarcatórios que tramitam na esfera administrativa da União sejam aplicadas as normas vigentes até 31 de dezembro de 2018, ou seja, art. 1º do Decreto n. 1.775/96, no art. 19 da Lei n. 6.001/73 e nos arts. 1º e 4º do Decreto n. 9.010/2017. Força do art.2º, caput, da Lei 9.784/99. Aplicação do Princípio segurança jurídica dos atos administrativos da Administração Pública.

Requer ainda, a instauração de Inquérito Civil com o fito de investigar e monitorar os atos e processos administrativos de demarcação de terras indígenas que, por ventura, irão tramitar no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como apurar eventual responsabilidade administrativa atentatória à moralidade administrativa, a democracia e ofensa aos direitos culturais dos povos indígenas, com fundamento no Art. 129, inciso V, da Constituição de 1988.

- I. Em qualquer caso, enseja medidas urgentes a fim de evitar risco de dano irreparável aos povos indígenas pela suspensão e/ou interferência política nos procedimentos demarcatórios, atingidos por eventual comportamento da Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e seus respectivos subordinados.

Pede-se urgente deferimento.

Florianópolis, 16 de janeiro de 2019.

Bruna Yoyapyre da Silva

CPF/MF 113.309.269-19

Presidente do Centro de Formação Tataendy Rupá

Leonardo Lima Günther

OAB/RS 81.833