

Apelo Urgente

Ameaça e inviabilização das demarcações de terras indígenas, dos territórios homologados e destruição de direitos constitucionais dos povos indígenas no Brasil

6 de Julho de 2021

Submetido aos seguintes procedimentos especiais das Nações Unidas e às Relatoras Especiais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

Sr. José Francisco CALI TZAY, Relator Especial sobre os direitos dos povos indígenas (indigenous@ohchr.org)

Sra. E. Tendayi ACHIUME, Relatora Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada (racism@ohchr.org)

Sr. Fernand DE VARNES, Relator especial para questões de minorias (minorityissues@ohchr.org)

Sra. Mary LAWLOR, Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos (defenders@ohchr.org)

Sra. Antonia Urrejola NOGUERA, Relatoria dos Direitos dos Povos Indígenas (aurrejola@oas.org)

Sra. Margarette May MACAULAY, Relatora sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a discriminação racial (MMacaulay@oas.org)

Sr. Joel HERNANDEZ, Relator para Brasil e Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (jhernandez@oas.org)

Sra. Soledad García MUÑOZ, Relatora Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (CIDH_DESCA@oas.org)

Submetido por:

**Articulação dos Povos
Indígenas do Brasil (APIB)**

Contato: Luiz Eloy Terena,
juridico@apiboficial.org

**Coordenação das Organizações Indígenas da
Amazônia Brasileira (Coiab)**

Contato: Luiz Eloy Terena,
juridico@coiab.org.br

Conectas Direitos Humanos

Contato: Gustavo Huppés,
gustavo.huppés@conectas.org

Instituto Socioambiental

Contato: Juliana de Paula Batista,
juliana@socioambiental.org

Comissão Arns

Contato: Laura Greenhalgh
lauragreen@uol.com.br

1. Introdução

Submetemos este apelo urgente, exigindo atenção para o **iminente risco de projetos de lei que estão passando pelo Congresso Nacional brasileiro e que violarão os direitos dos povos indígenas no país, inviabilizando demarcações de terras indígenas, ameaçando os territórios homologados e destituindo direitos constitucionais, erigidos a cláusula pétrea na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)**, configurando-se como uma das mais graves ameaças aos povos indígenas do Brasil na atualidade, em particular o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 490/2007, na Câmara dos Deputados.

O Substitutivo, apresentado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 12.05.2021, e seus apensos, propõe, em síntese: i) alterar o regime jurídico de demarcação das terras indígenas; ii) adotar o “marco temporal de ocupação”, critério segundo o qual exige-se a presença física dos indígenas no dia 5 de outubro de 1988 como condição para a demarcação das terras indígenas; iii) internalizar as dezenove condicionantes fixadas no julgamento do caso “Raposa Serra do Sol” como regra geral para a demarcação de todas as terras indígenas no Brasil; iv) modificar a sistemática constitucional relativa ao usufruto exclusivo dos povos indígenas; v) inserir novos pressupostos na política de não-contato dos povos indígenas que vivem em isolamento; vi) dispor sobre a abertura de terras indígenas para a realização de atividades econômicas não previstas atualmente.

Ademais, é grave a pretensão de retirar direitos dos mais vulneráveis em plena pandemia, os quais, aliás, têm sido objeto de reiterada proteção pelo Supremo Tribunal Federal. A proposta ressoará como uma “pá de cal” aos acordos internacionais e investimentos que o Brasil pretende obter em momento de crise econômica. A mensagem do Parlamento precisa demonstrar o seu compromisso

com os direitos humanos e com o meio ambiente, o que pressupõe a rejeição do projeto. Infelizmente, sua eventual aprovação pode transmitir sinal oposto, de flagrante e reiterada violação estatal dos referidos valores.

Nesse sentido, é com extrema preocupação que vemos acelerada apreciação do Substitutivo do Projeto de Lei nº 490/2007 na Câmara dos Deputados e a real possibilidade de que demais projetos afins também voltem a ser processados sem a devida e necessária discussão, amadurecimento e efetiva análise de sua pertinência e cumprimento das normas de direitos humanos. No contexto atual - em que não há possibilidade de incidência no Congresso Nacional em virtude da pandemia - avançam iniciativas em todos os níveis para reduzir os espaços democráticos e os direitos dos povos indígenas. Com a atenção do país voltada para o caos generalizado causado pela trágica condução da pandemia da COVID-19, o andamento dessa agenda legislativa é absolutamente problemático. É preocupante que projetos legislativos com ameaças explícitas a direitos constitucionais sejam negociados em contramão a direitos reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal e por compromissos regionais e internacionais.

Feitas essas considerações, passamos à análise dos principais pontos que maculam gravemente a proposta em análise.¹

2. Sobre o Substitutivo ao PL nº 490/2007 na Câmara dos Deputados

Os riscos envolvidos na adoção do Substitutivo ao Projeto de Lei (PL) nº 490/2007 podem ser divididos em 8 eixos, a saber:

- a. Lei tendente a suprimir direitos e garantias individuais dos indígenas;
- b. Alterações no processo de demarcação de Terras Indígenas;
- c. Possibilidade de Remoção Forçada de Grupos Indígenas não Recepcionada pela Constituição Federal;
- d. Limitações ao Usufruto Indígena Não previstas na Constituição – Inconstitucionalidade;
- e. Risco À Vida, Saúde, Segurança, Dignidade, Usos e Costumes e Autodeterminação de Povos Indígenas que Vivem em Isolamento;
- f. Previsão de Indenizações a não indígenas vedadas expressamente pela Constituição;
- g. Ausência de Consulta Livre, Prévia e Informada - Inconvencionalidade
- h. Violação a tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro.

a. Impossibilidade de Lei tendente a suprimir direitos e garantias individuais dos indígenas

O Substitutivo pretende alterar, por meio de Lei, os pressupostos constitucionais para a demarcação de terras indígenas. Tal ocorre, por exemplo, ao exigir a presença física dos indígenas nas terras em 5

¹ Para uma análise ainda mais detalhada, recomenda-se a “Nota técnico-jurídica sobre o Substitutivo ao PL n.º 490/2017, apresentado em 12.05.2021 à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), da Câmara dos Deputados”, elaborada pelo Instituto Socioambiental, disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnico-juridica_pl_490_-_substitutivo_arthur_maia_ccj.pdf.

de outubro de 1988, tese do “marco temporal”. Uma vez que a Constituição Federal não pode ser modificada por lei ordinária federal, o PL n.º 490/2007 nasce com inconstitucionalidade formal. Ademais, os direitos dos povos indígenas constituem cláusula pétrea, de modo que sequer uma Proposta de Emenda à Constituição poderia propor as alterações contidas no projeto de lei.

b. Alterações no processo de demarcação de Terras Indígenas

O Substitutivo apresentado ao PL n.º 490/2007 apresenta uma série de alterações ao processo de demarcação de terras indígenas, em sua maioria objetivando o tumulto processual e a consequente inviabilização das demarcações de terras indígenas. O que o projeto em análise parece pretender é criar óbices eternos e intransponíveis aos processos de demarcação, para torná-los impraticáveis, inexequíveis e infundáveis, motivo pelo qual afrontam o Artigo 231 da Constituição da República Federativa do Brasil, que impõe à União o dever de demarcar as terras indígenas e fazer respeitar todos os seus bens, além de vulnerar os princípios basilares da administração pública, insculpidos no Artigo 37 da Lei Maior. Além disso, o STF considera que as regras atuais garantem plena ampla defesa e amplo contraditório.

c. Possibilidade de Remoção Forçada de Grupos Indígenas não Recepcionada pela Constituição Federal

O Artigo 16, § 4º, I e II, do Substitutivo **estabelece a possibilidade de retomada de terras indígenas reservadas em favor da União, caso ocorra a “alteração dos traços culturais da comunidade”**. A disposição parte de uma premissa equivocada e não recepcionada pela Constituição de assimilação e integração dos indígenas à sociedade nacional, o que acarretaria a extinção de seus direitos territoriais, a remoção dos indígenas de suas terras e consequente possibilidade de assimilação forçada. Os Artigos 16 § 4º, I e II, bem como o Artigo 18, § 1º do Substitutivo ofendem o Artigo 231, caput, §§ 4º, 5º e § 6º da CRFB.

d. Limitações ao Usufruto Indígena Não previstas na Constituição – Inconstitucionalidade

O Substitutivo cria diversas limitações ao usufruto exclusivo dos indígenas.

O Artigo 20, III, do Substitutivo dispõe que o usufruto dos indígenas não abrange “a garimpagem nem a faiscação, devendo se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira”. A hipótese libera terras indígenas para o garimpo, o que é vedado pelo Artigo 231, § 7º da Constituição, que consignou não se aplicarem às terras indígenas o disposto no Artigo 174, § 3º e § 4 (artigos que disciplinam a possibilidade da União criar áreas para o garimpo no território nacional e que permite a atuação de cooperativas garimpeiras).

Já o Artigo 20, IV, determina que o usufruto dos indígenas não abrange “as áreas cuja ocupação atenda a relevante interesse público da União”. A Constituição, em nenhum momento, excluiu “áreas de relevante interesse público da União” do usufruto exclusivo dos indígenas. A hipótese excepcionalíssima de relevante interesse público da União prevista na Constituição demanda a edição de Lei Complementar e interesse público justificado mediante hipóteses excepcionalíssimas.

O Artigo 27, caput, § 2º e inciso II, permite a celebração de “contratos que visem à cooperação entre índios e não-índios para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas”. A realização de atividades pelos próprios indígenas, a partir de sua autonomia da vontade, não é vedada pela Constituição, que é expressa ao determinar que este usufruto é exclusivo. O texto, contudo, prevê a possibilidade de “contratos de cooperação para a realização de atividades econômicas”, criando conceito vago e genérico, que não estabelece ato negocial definido e que poderá autorizar atividades incompatíveis com a posse permanente dos indígenas.

e. Risco À Vida, Saúde, Segurança, Dignidade, Usos e Costumes e Autodeterminação de Povos Indígenas que Vivem em Isolamento Voluntário

O Estado brasileiro, desde a redemocratização, estabeleceu destacada política de não contato com povos indígenas que vivem em isolamento voluntário. **O Artigo 29, §§ 1º e 2º do Substitutivo converte a política de não-contato a uma política de “contato evitado” e cria a possibilidade de contatar povos isolados “para intermediar ação estatal de utilidade pública”, hipótese inédita e demasiadamente ampla, que pode gerar ameaças aos povos indígenas em isolamento e contatos forçados.**

f. Previsão de Indenizações a não indígenas vedadas expressamente pela Constituição

O Artigo 11 do Substitutivo viola frontalmente o Artigo 231, § 6º, da CRFB ao instituir que não indígenas detentores de “justo título de propriedade ou posse” poderão ser indenizados. O dispositivo permitirá, inclusive, o pagamento de indenização a invasores que sequer tenham títulos de propriedade. O Artigo 231, §6º estabelece que não é devida qualquer indenização em virtude de atos ou negócios jurídicos praticados por terceiros e que envolvam terras indígenas, com exceção das benfeitorias de boa-fé.

g. Ausência de Consulta Livre, Prévia e Informada - Inconvencionalidade

Os Artigos 21 e 22 do Substitutivo estabelecem possibilidades de atividades que poderão ser realizadas em terras indígenas sem Consulta Livre, Prévia e Informada em violação a diversos tratados internacionais² ratificados pelo Brasil, cuja estatura jurídica é superior à de leis ordinárias federais, não podendo por elas ser derogadas. Além disso, a proposição, em sua integralidade, também é inconvencional, haja vista que os povos indígenas, por intermédio de suas instâncias representativas, não foram consultados sobre o PL e seus apensos.

h. Violação a tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro

²O Direito de consulta decorre tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e políticos (PIDCP), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), e a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. Também tem previsão expressa na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI) e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI).

A violência contra povos indígenas e em terras indígenas é notável na história do Estado brasileiro, tendo se intensificado nos últimos anos. Posicionar-se contra esse cenário é papel dos poderes públicos brasileiros, **em consonância com normas, recomendações e precedentes no âmbito do direito internacional dos direitos humanos**. Esse diagnóstico é coerente com a posição de diversos órgãos internacionais. Em relatório³, no ano de 2007, à então Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Relatoria Especial dos Direitos dos Povos Indígenas atestou que, em grande parte, a inefetividade dos direitos aos povos indígenas está relacionada à discriminação e ao racismo.

Em 2016, em visita ao Brasil, a então Relatora Especial dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU, Victoria Tauli-Corpuz, destacou que a situação dos povos indígenas era ainda mais grave desde sua visita em 2009, tendo aumentado a discriminação estrutural, bem como enfraquecimento dos direitos indígenas devido a mudanças institucionais.⁴ A Relatora indicou a urgente necessidade de demarcação de terras. Diante do longo atraso nos processos de demarcação, alertou para os efeitos da polêmica aplicação de “marcos temporais”.

Ademais, nos últimos anos, o Brasil ratificou tratados internacionais e instrumentos normativos no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), assumindo compromissos que, diante da “tese do marco temporal” e das alterações propostas no Substitutivo, seriam desrespeitados, a saber:

- **A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**, assinada pelo Brasil em 2007 perante a Assembleia Geral da ONU; especialmente os artigos 25 e 26;
- **A Convenção nº 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sobre Povos Indígenas e Tribais**, internalizada pelo Brasil em 2004 e consolidada no Decreto nº 10.088/2019;
- **O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**, internalizado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592/1992, especialmente, o artigo 27, esclarecido em CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.
- **O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, internalizado pelo Brasil com o Decreto nº 591/1992, especialmente, o artigo 1º. E o esclarecimento em E/C.12/GC/21;
- **A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**, internalizada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 65.810/196;
- **A Recomendação Geral XXIII sobre os direitos dos povos indígenas**, no documento A/52/18, em seu anexo V, parágrafo 5;

Por fim, de acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos protege o direito dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam. A determinação de quais terras são tradicionalmente ocupadas deve ser feita caso a caso por meio da verificação da existência de especial relação da comunidade indígena com a terra reivindicada.

³ Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Relatório sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas, do Relator Especial Rodolfo Stavenhagen. Parágrafo 89. (40ª sessão). ONU. Doc. A/HRC/4/32, 27 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/4/32>. Acesso em 29/06/2021.

⁴ Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Relatório sobre os direitos dos povos indígenas, da missão ao Brasil da Relatora Especial Victoria Tauli-Corpuz, Parágrafo 54. (33ª sessão). ONU. Doc. A/HRC/33/42, 8 de agosto de 2016. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/33/42/Add.1. Acesso em 29/06/2021.

3. Apelo Urgente

Nós apresentamos informações neste apelo urgente aos procedimentos especiais das Nações Unidas e da Relatoria Especial da CIDH para solicitarmos que se investigue e se exija medidas imediatas das autoridades brasileiras sobre a tramitação irresponsável de legislações, em particular o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 490/2007, na Câmara dos Deputados, que **violarão os direitos dos povos indígenas no país, inviabilizando demarcações de terras indígenas, ameaçando os territórios homologados e destituindo direitos constitucionais**, e que são também incompatíveis com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil em matéria de direitos humanos.

Diante dos fatos denunciados, as organizações da sociedade civil brasileira signatárias deste documento solicitam os procedimentos especiais da ONU e as relatorias da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por meio de comunicação aos órgãos competentes, instar as autoridades brasileiras, em especial a Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a:

- a. reconhecer que o Substitutivo apresenta patentes vícios de constitucionalidade e convencionalidade, bem como configura incontestemente retrocesso social, de forma a encaminharem pela rejeição e arquivamento definitivo da proposta;
- b. assegurar que não se dê continuidade ao trâmite do Projeto de Lei nº 490/2007 durante a pandemia da COVID-19.
- c. se abster de propor ou apoiar projetos que permitam, sob qualquer pretexto, a violação ou enfraquecimento dos direitos e territórios dos povos indígenas;
- d. não colocar nenhum projeto desse tipo na Agenda Legislativa e, se assim for, rejeitá-lo por desrespeito aos direitos humanos, especialmente no atual momento de combate à pandemia de COVID-19.
- e. assegurar que todo e qualquer projeto que possa ter as consequências negativas acima descritas seja submetido a amplo e detalhado debate democrático, sem tramitação indevidamente, notadamente com a realização da consulta livre e prévia;

Finalmente, solicitamos também que os procedimentos especiais emitam um comunicado de imprensa conjunto chamando a atenção para a gravidade da situação e expressando a opinião dos relatores sobre a incompatibilidade desta legislação com padrões internacionais de direitos humanos.

Assinado por:

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)

Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab)

Conectas Direitos Humanos

Instituto Socioambiental

Comissão Arns