

CEDI - P. I. B.
DATA 31/12/86
COD F4D00018

E.M. INTERMINISTERIAL Nº 055

Em, 1 AGO 1983

Aprova
em 20/9/83
João Figueiredo

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Temos a honra de submeter à aprovação de Vossa Excelência a presente Exposição de Motivos que visa, observados os princípios estabelecidos em lei para a política indigenista e a partir da atual situação jurídica do indígena brasileiro, disciplinar, no âmbito administrativo, as ações necessárias à superação de conflitos ou situações de tensão envolvendo índios e não índios, seja nas próprias áreas indígenas ou fora delas. Pretende-se, dessa forma, superar os fatores adversos à consecução dos objetivos definidos pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 1973), possibilitando a integração do silvícola à comunhão nacional, de modo harmônico e progressivo, resguardados os usos, costumes e tradições de sua cultura.

J. Figueiredo

A presente exposição, inteiramente calcada na legislação pertinente, resulta de estudos efetivados pelos Ministérios da Justiça e do Interior, conjuntamente com a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, os quais recomendaram esta forma de documento face aos bons resultados alcançados pela Exposição de Motivos nº 062/80, aprovada por Vossa Excelência em agosto de 1980, que vem regulando as ações administrativas dos diversos órgãos e entidades da Administração Federal no tocante à análise das situações existentes em áreas indígenas, bem como no que respeita aos procedimentos a adotar em relação aos não índios que porventura se encontrem nessas áreas.

I - SITUAÇÃO JURÍDICA DO INDIO BRASILEIRO

No Brasil, o direito positivo assegura aos índios e comunidades indígenas a proteção das leis do país, nos mesmos termos em que se aplica aos demais brasileiros, resguardando-se, todavia, os usos, costumes e tradições indígenas, com o propósito de preservar-lhes a cultura e integrá-los à comunhão nacional.

Os primeiros textos regulamentares a respeito da situação jurídica dos silvícolas brasileiros remontam ao Brasil Colônia. De notar-se, ao longo desses quatro séculos, é que somente após a República a legislação passou realmente a evoluir, liberando-se dos conceitos hesitantes, dúbios e até mesmo contraditórios que a presidiam ao tempo da Colônia e do Brasil Império.

Nos tempos do descobrimento, discutia-se se os aborígenes seriam ou não homens da verdadeira espécie humana, seguindo-se a Carta Régia de 1537 que autorizava a escravidão dos silvícolas, abrandada, posteriormente, pelo Regimento de 1548 que reduzia ao cativo apenas os índios aprisionados, situação, por fim, tornada ilícita pela Lei de 1570.

[Handwritten signature]

A seguir, de grande importância foi a Lei de 30 de julho de 1609 declarando os índios pessoas livres e confiando o seu protetorado aos padres jesuítas os quais tinham, inclusive, a permissão de retirá-los das florestas e instalá-los em aldeamentos.

De relevância, também, foi a Lei de abril de 1680 que mandou respeitar as terras indígenas reconhecendo, expressamente, serem os índios "senhores de suas fazendas, como o são no sertão", o que foi depois ratificado pela Lei de 1755 que, confirmando ao índio a condição de homem livre, declarou-os súditos do rei, com livre uso e gozo dos seus bens.

Com a Independência, ocuparam-se do assunto vários Decretos, sendo de notar-se o de 1823 recomendando aos governos provinciais o favorecimento da catequese do gentio; o de 1831, reafirmando, mais uma vez, a liberdade dos indígenas; o de 1845, estabelecendo o regime de aldeamentos e, finalmente, a Lei nº 601, de 1850, determinando a reserva de terras devolutas para a colonização dos índios.

Proclamada a República, são relevantes o Regulamento de 1910 criando o Serviço de Proteção ao Índio; o Decreto nº 5.484, de 1928, dispondo sobre os índios nascidos em território brasileiro; e, em 1916, o Código Civil, incluindo os silvícolas dentre os relativamente capazes e assegurando-lhes a proteção de um regime tutelar especial a ser disciplinado em regras próprias.

Mais modernamente, em 1957, a Convenção de Genebra (nº 107), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 20, de 1965, e promulgada pelo Decreto nº 58.824, de 1966, fixou princípios gerais de proteção às populações indígenas, deferindo aos governos de cada país a implementação de programas com vistas a estabelecer aos silvícolas, em igualdade de condições, os direitos assegurados aos demais elementos da população e criar condições para integrá-los à comunhão nacional através do desenvolvimento social, econômico e cultural.

Handwritten signature

Posteriormente, adotando os princípios estabelecidos pela Convenção de Genebra, a Lei nº 5.371, de 1967, autorizou a criação da Fundação Nacional do Índio e fixou os princípios e diretrizes da política indigenista, baseados, principalmente, no respeito à pessoa do índio e na garantia à posse permanente das terras que habitam.

Finalmente, em 1973, é editada a Lei nº 6.001, dispondo sobre a situação jurídica dos silvícolas e indicando princípios com o objetivo de preservar-lhes a cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente à comunhão nacional.

Em seus primeiros dispositivos, determina o Estatuto do Índio que aos indígenas são estendidos os benefícios e proteção das leis brasileiras, "nos mesmos termos em que se aplicam aos demais brasileiros, resguardados os usos, costumes e tradições indígenas e as condições peculiares reconhecidas pela lei".

Com efeito, o Código Civil Brasileiro, dispõe:

"Art 69. São incapazes, relativamente a certos atos ou ou à maneira de os exercer:

.....

III - os silvícolas.

Parágrafo único. Os silvícolas ficam sujeitos ao regime tutelar estabelecido em lei e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do país".

Adotando a orientação da lei civil, o Estatuto do Índio, após definir três situações distintas para o índio em relação ao processo de integração, estabelece:

"Art 79 Os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeitos ao regime tutelar estabelecido nesta Lei.

§ 19. Ao regime tutelar estabelecido nesta Lei aplicam-se, no que couber, os princípios e normas da tutela de direito comum
.....(omissis)

§ 2º. Incumbe a tutela à União, que a exercerá através do competente órgão federal de assistência aos silvícolas".

Da combinação dos dispositivos do Código Civil e da Lei nº 6.001, de 1973, resulta que o regime tutelar somente alcança os índios não integrados, aqueles que se encontram isolados ou em vias de integração, não se aplicando ao silvícola já incorporado à comunhão nacional, a quem há de ser reconhecido o pleno exercício dos direitos civis, inobstante conserve usos, costumes e tradições próprios de sua cultura.

Assim é porque na ordem civil todo homem, independentemente de origem étnica, é capaz de direitos e obrigações, é pessoa no sentido jurídico da expressão, ressalvadas as hipóteses em que a lei declara a incapacidade do indivíduo para exercer os próprios direitos, contrair obrigações, seja de modo absoluto, seja relativamente.

O índio isolado ou em vias de integração tem restringida sua capacidade civil, sujeito, portanto, para a prática de certos atos, à assistência da Fundação Nacional do Índio.

O índio integrado é civilmente emancipado, podendo, em consequência, praticar todos os atos da vida civil.

Como se vê a lei civil não incluiu os silvícolas entre os absolutamente incapazes de praticar, pessoalmente, os atos da vida civil, arrolou-os entre os indivíduos de capacidade restrita e determinou que se lhes aplicasse regime tutelar especial até que se venham a adaptar à civilização do país.

Comentando as disposições do Código Civil, adverte Beviláqua que a expressão "silvícola" utilizada no dispositivo torna "claro que se refere aos habitantes da floresta e não aos que se acham confundidos na massa geral da população, aos quais se aplicam os preceitos do direito comum" (Comentários, vol. I, pág. 194).

Handwritten signature

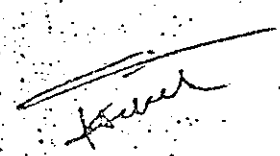
No mesmo sentido do que dispõe o Código Civil e perfilhando a orientação doutrinária do seu autor, o Estatuto do Índio, exclui do regime tutelar os índios integrados à comunhão nacional. No tocante aos demais a Lei nº 6.001, de 1973, estabelece um regime tutelar especial, determinando a assistência da FUNAI, ao silvícola não adaptado, para a prática dos atos da vida civil. A ausência dessa assistência torna nulo o ato praticado, salvo nos casos em que o silvícola "revele consciência e conhecimento do ato praticado".

Por fim, no tocante às relações de família, sucessão e regime de propriedade, entre os silvícolas, é permitida a opção pelo direito comum.

No que respeita às normas penais é sem lugar a dúvida que a responsabilidade penal dos silvícolas, como de resto de todos os brasileiros, rege-se pelos princípios insertos no Código Penal Brasileiro e leis especiais, numa gradação que vai desde a isenção de punibilidade até às hipóteses de redução ou agravamento da pena.

Assim é tendo em vista princípio assente no Direito Penal Brasileiro segundo o qual o desconhecimento da existência da lei ou a sua errada compreensão são irrelevantes no que toca à responsabilidade penal, atribuindo-se, tão somente, à ignorância ou ao erro de direito, um valimento atenuante da pena, desde que excusáveis as circunstâncias de não conhecer ou mal conhecer a norma legal (Código Penal, artigos 22 e 48).

Nesse passo, definida a responsabilidade penal como "a existência de pressupostos psíquicos pelos quais alguém é chamado a responder penalmente pelo crime que praticou", tem-se, no que tange aos silvícolas, o mandamento do artigo 22 do Código Penal, isentando de pena o agente que "por desenvolvimento mental incompleto, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter criminoso do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento".



Nesta hipótese, há que se enquadrar sempre o índio isolado, sem nenhuma convivência ou apenas eventuais contatos com os elementos da comunhão nacional, privado portanto das aquisições éticas necessárias à formação de um dos elementos informadores da responsabilidade penal (capacidade intelectual).

Os demais — em vias de integração ou já integrados — são penalmente responsáveis, beneficiados, todavia, com a redução da pena, em obediência ao que determina o artigo 56 da Lei nº 6.001, de 1973.

Definida, assim a responsabilidade penal, há de acentuar, ainda, que em hipótese de ilícito penal envolvendo a pessoa do índio ou comunidades indígenas, impõe-se a instauração do competente inquérito policial, privativo da Polícia Federal sempre que se apurem "crimes contra a vida ou contra comunidades silvícolas", e da competência da Polícia Estadual, nos demais casos.

De relevar, ainda, a competência genérica do Departamento de Polícia Federal para, de acordo com o Decreto nº 73.332, de 1973, prevenir e reprimir os crimes contra a vida e o patrimônio dos silvícolas e das comunidades indígenas.

No tocante à legislação do trabalho e da previdência social, suas disposições são aplicáveis aos silvícolas quando estabeleçam relação de emprego, vedadas quaisquer discriminações e inadmissíveis os contratos de trabalho em se tratando de índios isolados.

II - LINHAS DE AÇÃO

Definida, assim, no âmbito das leis brasileiras a situação jurídica dos silvícolas, resta, agora, especificar as linhas de ação a cargo da União, dos Estados e dos órgãos e entidades das respectivas administrações, no tocante à proteção das comunidades indígenas, incluindo-se, nessas ações, a prevenção de eventuais conflitos ou a repressão da perturbação da ordem em áreas

Acervo

Índigenas ou em suas circunvizinhanças, bem como nas situações em que os índios, deslocando-se para outras áreas ou cidades, promovam distúrbios ou invasões de propriedades públicas ou privadas.

Os conflitos ou situações de tensão em áreas indígenas podem ser provocados tanto pelos não índios quanto, também, pelos próprios silvícolas. Na primeira hipótese, a situação se configura nos casos em que os não índios invadem, ameaçam invadir terras indígenas ou praticam crimes contra o índio ou comunidade indígena. A segunda hipótese se concretiza quando os silvícolas intimidam ou atacam os não índios localizados em áreas adjacentes, ou não, das terras indígenas.

A Lei nº 6.001, de 1973, confere ao órgão de assistência aos silvícolas a faculdade de solicitar, em defesa das terras indígenas, a colaboração "das Forças Armadas e Auxiliares e Polícia Federal".

Essa faculdade, no entanto, deve ser exercitada, apenas, nos casos de cabimento, ou seja, quando as ações a desenvolver se inscrevam na área de competência de cada organização.

Assim deve ser, conquanto na Organização Nacional, as Forças Armadas, órgãos incumbidos da execução da política de segurança nacional, destinam-se, primordialmente, à defesa da pátria e, em âmbito nacional, à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

Nas Unidades da Federação, no Distrito Federal e nos Territórios Federais, precedem à ação das Forças Armadas, no tocante à afirmação do cumprimento das leis, manutenção da ordem pública e garantia dos poderes constituídos, as Polícias Militares, subordinadas às respectivas Secretarias de Segurança Pública.

Nesse passo, o fato das terras indígenas (posses imemoriais ou áreas reservadas) integrarem o patrimônio da União, não ilide a competência

Handwritten signature

das Polícias Militares, como de resto não impede a ação da polícia judiciária civil.

Desse modo, a eventual solicitação de intervenção das Forças Armadas, em casos de perturbação da ordem, descumprimento da lei ou necessidade de assegurar o exercício dos poderes constituídos, deverá ser, necessariamente precedida da atuação das Polícias Militares.

Assim sendo, em quaisquer situações de conflito ou tensão, impõe-se a ação imediata da organização policial militar com jurisdição na área, a qual deverá agir por requisição da FUNAI ou por solicitação de particulares interessados ou, ainda, na ausência de quaisquer provocações, de iniciativa própria.

Antes de intervir em área indígena, por solicitação de não Índios ou de iniciativa própria, a Polícia Militar fará comunicação expressa à FUNAI, com vistas à coordenação das ações julgadas necessárias para assegurar a ordem na área conflagrada.

Em qualquer das situações, a FUNAI, sempre que solicite ou tome conhecimento de intervenção policial militar em área indígena, determinará o deslocamento de funcionários habilitados para assistir à comunidade indígena, enquanto pendente a situação irregular.

Não é demais observar, consoante já assinalado, que a prevenção e a repressão de crimes contra o patrimônio e a vida de indígenas é competência da Polícia Federal, a qual deverá ser sempre acionada pela FUNAI nas situações de que se trata.

Nos casos de ilícitos penais, deverão ser instaurados os competentes inquéritos policiais, pela Polícia Federal, com colaboração da FUNAI, nos casos de crimes contra os silvícolas ou comunidade indígena, e através das polícias estaduais nas hipóteses de infrações praticadas pelos Índios, situação em

Handwritten signature

que o órgão de assistência adotará todas as providências para resguardar a pessoa e os direitos do indígena, até a conclusão da ação penal.

Por fim, sempre que os indígenas, saindo de suas áreas, deslocarem-se para as cidades, a FUNAI, no exercício da tutela que lhe compete, deverá dissuadi-los da prática de atos ilícitos (penais ou cíveis), requisitando, na forma já prevista, a participação da Polícia Federal e Polícia Militar, as quais atuarão coordenadamente e, sempre que possível, por meios suaves.

Finalmente, pelas razões já expostas, a competência supletiva das Forças Armadas somente será exercitada nas hipóteses em que, esgotados os meios e ações mencionados, a situação de tensão ou conflito não seja debelada.

Senhor Presidente, sobre o assunto, essas são as medidas que, a nosso entender, podem bem ordenar as ações no sentido de prevenir e superar situações de tensão ou conflito em áreas indígenas, utilizando-se os preceitos contidos na legislação pertinente.

Queira aceitar, Senhor Presidente, os protestos do nosso mais profundo respeito.

Ibrahim Abi-Ackel
IBRAHIM ABI-ACKEL
Ministro da Justiça

Daniilo Venturini
DANILO VENTURINI
Ministro de Estado, Secretário-Geral
do Conselho de Segurança Nacional

Mário David Andrezza
MÁRIO DAVID ANDREAZZA
Ministro do Interior