

NOTA TÉCNICA nº 01/2024

Estabelece os fundamentos jurídicos para a atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na defesa dos direitos coletivos, sociais e individuais indisponíveis dos povos e comunidades tradicionais existentes no território de Minas Gerais, inclusive defesa dos direitos dos indígenas.

Abreviaturas:

ADCTs – Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
Art. – Artigo
Arts. – Artigos
CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
Funai – Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais
MPF – Ministério Público Federal
OIT – Organização Internacional do Trabalho
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça

Introdução

O objetivo desta Nota Técnica é estabelecer os fundamentos jurídicos para a atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis dos povos e comunidades tradicionais existentes no território de Minas Gerais, inclusive defesa dos direitos dos indígenas.

Essa análise justifica-se diante da discussão que há sobre a atuação dos Ministérios Públicos estaduais em relação à defesa dos direitos coletivos dos povos e comunidades tradicionais, especialmente porque a CF/88 fixou a competência da Justiça Federal para processar e julgar causas relativas à “disputa sobre direitos indígenas” (art. 109, XI).

A hipótese aventada aqui é que a disposição do art. 109, XI, da CF/88 não exclui a atuação dos Ministérios Públicos dos Estados na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis dos povos e comunidades tradicionais *não indígenas* e *indígenas*, salvo, quanto a estes, a atuação relativa à “disputa sobre direitos indígenas”.

Foram utilizadas as expressões “povos”, “grupos”, e “etnias” a partir da previsão contida na CF/88, sem estabelecer diferenciações entre essas expressões a partir de conceitos da Antropologia e da Sociologia. Entretanto, de forma mais precisa, essas expressões estão compreendidas no conceito de *povos e comunidades tradicionais* dado pelo inciso I do art. 2º da Lei Estadual MG n. 21.147/2014: são os grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, ocupando territórios e utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e aplicando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Desenvolvimento

O art. 109, XI, da CF/88, estabelece que “[a]os juízes federais compete processar e julgar: [...] XI - a disputa sobre direitos indígenas”. Além dessa previsão, o art. 20, XI, preceitua que são bens da União “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”. Este dispositivo, por sua vez, está em consonância com as regras previstas no capítulo especialmente dedicado aos “índios”, que é o capítulo VIII (“dos índios”, arts. 231 e 232) do Título VII (“da ordem social”) da CF/88. Isso porque as terras tradicionalmente ocupadas pelos “índios” são de propriedade da União, cabendo-lhes a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes na área.

Por “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, entende-se, segundo o § 1º do art. 231, da CF/88, aquelas “[...] por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

E o art. 67 dos ADCTs da CF/88 determina à União concluir a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

A CF/88 possui outras normas específicas relacionadas aos indígenas:

- O art. 22, XIV, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre populações indígenas.
- O art. 49, XVI, preceitua que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais.
- O art. 129, V, estabelece que são funções institucionais do Ministério Público defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas.¹
- O § 1º do art. 176 preceitua a necessidade de lei para estabelecer as condições específicas para pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em terras indígenas.
- O art. 210, § 2º, ao prever que ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.
- O art. 215, § 1º, determina que o Estado protegerá as manifestações das culturas indígenas, além das culturas populares, afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Em relação às comunidades quilombolas, a CF/88 contém duas previsões expressas. Uma no art. 216, § 5º, que estabelece que ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Outra no art. 68 das ADCTs, que reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

A CF/88 não nomeia nenhum outro povo ou comunidade tradicional de forma expressa, mas, indiretamente, reconhece-os e lhes assegura direitos específicos.

O preâmbulo da CF/88 descreve o *povo brasileiro* como constituidor da República Federativa do Brasil, mas estabelece que, em suas relações internacionais, o Brasil reger-se-á pelos princípios, dentre outros, da autodeterminação dos *povos* e da cooperação entre os *povos* para o progresso da humanidade (art. 4º, IX).

Ainda no que tange à atuação do Brasil em suas relações internacionais, o parágrafo único do art. 4º da CF/88 estabelece que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos *povos* da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

¹ Segundo Alexandre Amaral Gavronski e Andrey Borges de Mendonça, a Constituição utilizou, propositadamente o verbo defender, a significar a parcialidade do Ministério Público no exercício dessa função, de modo a compensar a fragilidade fática e viabilizar o resgate histórico dos povos indígenas. (Manual do Procurador da República: teoria e prática. 3. ed. Salvador: 2017, p. 843).

A expressão “povo brasileiro” também é citada no art. 78². E, de modo especial, também está no § 1º do art. 242: “O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.” **Este dispositivo reconhece que a formação do povo brasileiro foi feita com a contribuição de diferentes culturas e etnias.**

Em reforço a este reconhecimento, o § 1º do art. 215 admite a diversidade dos “grupos” que, com as suas respectivas manifestações culturais, participaram do processo civilizatório nacional. E nomeia, expressamente, dois desses grupos: os indígenas e os afro-brasileiros. Ainda nesse § 1º, há a previsão da proteção, também, das “culturas populares” ao lado das culturas indígenas e afro-brasileiras. Literalmente, o dispositivo prevê:

Art. 215 [...] § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Diante disso é possível se alcançar uma conclusão parcial: **a CF/88 admite que o povo brasileiro é formado por diferentes grupos**, cujas manifestações culturais devem ser protegidas pelo Estado.

Isso significa dizer que a CF/88 atribui direitos especiais a esses grupos, às vezes de maneira mais detalhada, às vezes não. Assim, por exemplo, com relação aos *indígenas*, a CF/88 detalhou diversos direitos específicos a esses povos, conforme vimos acima. Com relação aos quilombolas, houve menos detalhes acerca de direitos que lhes são específicos. Consta apenas o tombamento de seus documentos e sítios e a propriedade definitiva de suas terras. E, com relação aos demais *grupos* (participantes do processo civilizatório nacional), a CF/88 estabeleceu disposições mais genéricas e relacionadas às suas manifestações culturais.

Obviamente, essas especificidades não excluem o gozo dos demais direitos que estão dispostos aos demais brasileiros – até porque todos esses grupos, segundo a CF/88, compõem o “povo brasileiro”.

Isso permite mais uma conclusão parcial: **a CF/88, ao admitir a existência de diferentes povos/grupos/etnias que formam o povo brasileiro, estabelece que todos eles, na forma que explicita, devem receber proteção especial do Estado, além do gozo dos direitos que são comuns a todos os povos/grupos/etnias, isto é, ao “povo brasileiro”.**

² “O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.”

Obviamente – mais uma vez –, os direitos específicos ou comuns desses povos/grupos/etnias (e de todo o “povo brasileiro”) não estão exclusivamente na CF/88. Ou seja, estão na CF/88, ou dela decorrem, ou nela tem fundamento, ou estão de acordo com ela.

Assim, com status de supralegalidade – segundo entendimento do STF –, está a Convenção OIT n. 169, que dispõe sobre diversos direitos dos povos indígenas e tribais. Também diversos outros tratados, leis (por exemplo, a Lei n. 9836/99, que acrescenta dispositivos à Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, instituindo o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena), decretos (por exemplo, o Decreto n. 4887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, e o Decreto n. 6040, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais), resoluções (por exemplo, a Resolução CNJ n. 454/2002, que estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas), que asseguram ou disciplinam direitos de povos/grupos/etnias que formam o “povo brasileiro” e decorrem, tem fundamento, ou estão de acordo com a CF/88.

Tudo isso não exclui os atos normativos infraconstitucionais dos demais entes federativos. Assim, como concretização dos fundamentos utilizados até aqui, o Estado de Minas Gerais, por meio de Lei Estadual n. 21.147/2014, instituiu a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.

Com isso obtém-se mais uma conclusão parcial: **todos os entes federativos possuem o dever – desde que em conformidade com a CF/88, com o seu o seu sistema de repartição de competências e com os tratados incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro – de agir na defesa dos direitos de todos os povos/grupos/etnias que formam o “povo brasileiro”**.

Assim, em relação, especificamente, aos **Ministérios Públicos estaduais** - como órgãos autônomos dos entes federativos estaduais – a conclusão não pode ser outra senão **o seu poder-dever de agir para a defesa dos direitos de todos os povos/grupos/etnias que formam “povo brasileiro”**, desde que nos limites de suas atribuições funcionais.

Os limites a esse agir – em relação especificamente à atuação do Ministério Público - estão na interpretação sistemática que deve ser dada ao art. 129, V, e 109, XI, ambos da CF/88.

O art. 129, V, estabelece que:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

E o art. 109, XI, estabelece que:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

[...]

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

Esses dispositivos, em conjunto, estabelecem a função institucional do MPF de defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas.

Também desses dispositivos – e suas relações com os demais dispositivos da CF/88 explicitados acima – decorre a não exclusividade do MPF para agir na defesa dos povos/grupos/etnias *não indígenas*. Ou seja, o MPF não detém a exclusividade para agir na defesa dos povos/grupos/etnias *não indígenas*. Mas isso, obviamente, limitado às demais regras que estabelecem a competência da Justiça Federal descritas no art. 109 da CF/88. Por exemplo, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos é de competência do Incra e da Fundação Palmares, que são órgão federais, a definir competência da Justiça Federal para esse tema, nos termos do inciso I do art. 109 da CF/88.

Logo, a atribuição do MPF fica evidente com relação à defesa dos *direitos indígenas*, e com relação às *causas não penais* previstas no art. 109 da CF/88 (incisos I, II, III, V-A, VII, e VIII). É nesse sentido que deve ser lido o art. 37, II, da Lei Complementar n. 75/1993:

Art. 37. O Ministério Público Federal exercerá as suas funções: [...] II - nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional;

A não exclusividade do MPF – acima citada – se refere tanto aos Ministérios Públicos estaduais, no que tange à defesa dos *direitos dos indígenas*, quanto à legitimidade processual das próprias comunidades indígenas e suas organizações, em relação aos *direitos indígenas*. Em outras palavras, o MPF, os Ministérios Públicos estaduais e as comunidades indígenas e suas organizações possuem legitimidade concorrente e disjuntiva para a defesa dos *direitos dos indígenas*. E o MP e as comunidades indígenas e suas organizações possuem legitimidade concorrente e disjuntiva para a defesa dos *direitos indígenas*

Isso porque o art. 232 da CF/88 estabelece que “[o]s índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses,

intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.”. O que deve ser complementado pelo art. 37 da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio), que diz: “[o]s grupos tribais ou comunidades indígenas são partes legítimas para a defesa dos seus direitos em juízo, cabendo-lhes, no caso, a assistência do Ministério Público Federal ou do órgão de proteção ao índio.”

O raciocínio em sentido contrário permite concluir a **possibilidade de atuação dos Ministérios Públicos estaduais na defesa dos direitos dos povos/grupos/etnias não indígenas quando não se tratar de causa prevista no rol do art. 109, bem como na defesa povos/grupos/etnias indígenas quando não se tratar de direitos indígenas**³.

Essa conclusão implica em investigar a abrangência da expressão “direitos indígenas”.

O alcance dessa expressão deve ser extraído da própria CF/88.

No art. 109, XI, a CF/88 utilizou a expressão “direitos indígenas”, e o art. 129, V, utilizou “direitos e interesses das populações indígenas”. À primeira vista, conclui-se que esses *direitos* são *direitos coletivos* do grupo, ou seja, direitos que pertencem de forma indivisível ao grupo determinado (o grupo indígena “x”, ou o/s grupo/s indígena/s localizado/s na região “x”) ou indeterminado (enquanto uma etnia, ou “comunidade cultural”⁴). Os direitos individuais dos indígenas estão excluídos dessa noção. Assim, uma coisa são os *direitos indígenas*, outra coisa são os *direitos dos indígenas* - e dentro dessa última noção estão os *direitos do indígena*.

Nesse sentido, José Afonso da Silva arremata: “Os *direitos e interesses dos “índios”* têm natureza de *direito coletivo, direito comunitário*.”⁵

A expressão utilizada pela CF/88 para atribuir a causa à Justiça Federal foi “direitos indígenas”. O substantivo “direito” é seguido pelo adjunto adnominal “indígenas”, que tem a função de especificar o direito de que se trata. Ou seja, não é qualquer *direito*, é o *direito indígena*. **Dentre todos os direitos do povo brasileiro e todos os direitos dos indígenas, os direitos indígenas foram escolhidos para serem de competência da Justiça Federal quando forem objeto de causas judiciais, logo a justificar a atuação do MPF nesse tema.** Trata-se de

³ Nesse sentido: SOUZA, Willian Lira. Atribuição do Ministério Público Estadual na Questão Indígena: a interação como meio de resolução de conflitos culturais. In: Criança indígena: olhas multidisciplinar. Campo Grande: Alvorada, 2012.

⁴ Segundo José Afonso da Silva, “[...] a Constituição fala em *populações indígenas* (art. 22, XIV) e *comunidades indígenas* ou *dos índios* (art. 232), certamente como *comunidades culturais*, que se revelam na identidade étnica, não propriamente como comunidade de origem que se vincula ao conceito de raça natural, fundado no fator biológico, hoje superado, dada a ‘impossibilidade prática de achar um critério que defina a pureza da raça’. Nem é *comunidade nacional* que não é redutível a fatores particulares ou parciais, porque se integra de todos, enquanto realização do princípio do Estado nacional, traduzindo, no nosso caso, a unidade comunitária dos brasileiros que envolve a todos.” (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 852).

⁵ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 860.

uma opção política do constituinte com fundamento nos benefícios advindos da especialização da atuação na matéria.

Aliás, essa é a conclusão a que chega José Afonso da Silva:

[...] por se tratar de direitos e interesses coletivos, indisponíveis, de ordem pública, envolvidos, além do mais, com interesses da União, é que a Constituição também deu legitimação ao Ministério Público para defendê-los judicialmente (art.129, I), e, se a competência é da Justiça Federal, o Ministério Público legitimado é o *Ministério Público Federal*.⁶

Então, **nem todos os direitos dos indígenas determinarão a competência da Justiça Federal, mas apenas os direitos indígenas dos indígenas**. Isso parte do pressuposto que os indígenas possuem outros direitos que não são *direitos indígenas*, por exemplo, direito à saúde, educação, assistência social etc. Essa constatação torna-se ainda mais relevante a partir da identificação, por parte do IBGE, de que a maior parte da população indígena no Brasil reside fora de terras indígenas, como apontado pelo Censo Demográfico Nacional de 2022: das 1.693.535 pessoas indígenas no Brasil, 1.071.469 (63,3%) não eram domiciliadas em terras indígenas. Em Minas Gerais, essa proporção se mantém, com 33,1% dos indígenas residindo em terras indígenas e 66,9% fora delas⁷.

A qualificação que especifica o *direito* como *indígena* não tem como critério o seu destinatário. O grupo étnico destinatário é apenas referência para a criação de direitos específicos daquele grupo, a partir de suas especificidades. Assim, por exemplo, os *direitos trabalhistas* são espécies de direitos dentre todos os demais direitos especialmente criados para o grupo *trabalhadores*.

Logo, assim como os trabalhadores que possuem os direitos trabalhistas e os demais direitos individuais e sociais, os indígenas possuem outros direitos individuais e sociais além dos *direitos indígenas*.

Por exemplo, em relação ao direito à educação, os Estados-membros e os Municípios possuem competência para a oferta e execução da *Educação Escolar Indígena*⁸. Isso não justifica, por si só, a competência federal, pois não se pode afirmar que há interesse da União com

⁶ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 861.

⁷ Como aponta o IBGE, no Brasil, “do conjunto de indígenas, 622 066 (36,73%) residem em Terras Indígenas e 1 071 469 (63,27%) fora delas”. A Tabela 10 apresenta os dados das “pessoas indígenas por localização do domicílio, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação”. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 2022: Indígenas - Primeiros Resultados do Universo. Rio de Janeiro: IBGE. Pp. 107-109. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102018.pdf>. Acesso em 15/05/2024).

⁸ Resolução n. 05, de 22 de junho de 2012, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, do Ministério da Educação.

fundamento na hipótese do inciso I do art. 109 da CF/88, uma vez que não há a presença de ente federal. A presença de “interesse da União” fundamenta apenas a competência da Justiça federal em matéria penal. Na seara cível o que fundamenta a competência da Justiça Federal é a presença de ente federal no processo⁹. Logo, caso a ação fosse movida pelo MPF contra o Estado-membro para, por exemplo, implantar a educação indígena no Estado, a competência seria da Justiça federal, pois o MPF é um órgão federal. Mas, se a ação fosse movida por algum Ministério Público estadual, a competência seria a da Justiça estadual comum.¹⁰⁻¹¹

Retomando: são de competência da Justiça Federal as *causas* que tenham por objeto *direitos indígenas* (art. 109, XI). Logo, estão fora dessa competência especial os *direitos dos indígenas*, assim entendidos todos aqueles que não sejam *direitos indígenas*. Porém, será de competência da Justiça Federal sempre que o MPF for o autor da ação, ainda que não se trate de *direitos indígenas*, uma vez que há a presença de órgão federal no processo.¹²

⁹ Nesse sentido: “O art. 109, I, da Constituição Federal prevê, de maneira geral, a competência cível da Justiça Federal, delimitada objetivamente em razão da efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes na relação processual. Estabelece, portanto, competência absoluta em razão da pessoa (*ratione personae*), configurada pela presença dos entes elencados no dispositivo constitucional na relação processual, independentemente da natureza da relação jurídica litigiosa. Por outro lado, o art. 109, VI, da Constituição Federal dispõe sobre a competência penal da Justiça Federal, especificamente para os crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, entidades autárquicas ou empresas públicas. Assim, para reconhecer a competência, em regra, bastaria o simples interesse da União, inexistindo a necessidade da efetiva presença em qualquer dos polos da demanda. (STJ. 1ª Seção. CC 174.764-MA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 09/02/2022)

¹⁰ Nesse sentido: “III. Nos termos da jurisprudência do STJ, (a) “a competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, é fixada, em regra, em razão da pessoa (competência *ratione personae*), levando-se em conta não a natureza da lide, mas, sim, a identidade das partes na relação processual” (STJ, CC 105.196/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 22/02/2010); e (b) “em ação proposta pelo Ministério Público Federal, órgão da União, somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que vincule tal órgão, ainda que seja sentença negando a sua legitimação ativa” (STJ, CC 40.534/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, DJU de 17/05/2004). Em igual sentido: STJ, REsp 1.645.638/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/05/2017; STF, AgRg no RE 822.816/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, SEGUNDA TURMA, DJe de 15/06/2016. IV. Agravo interno improvido. (AgInt no CC 151.506/MS, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/09/2017)

¹¹ A adoção desse entendimento - que a presença do MPF define a competência da Justiça Federal - justifica-se por uma questão prática. Não se desconhece a doutrina que advoga a possibilidade de os Ministérios Públicos estaduais promoverem ações perante a Justiça Federal. Também não se desconhece a existência de julgados em sentido contrário a esse entendimento. Contudo, a posição aqui adotada reflete o cenário de maior limitação da atuação dos Ministérios Públicos estaduais, uma vez que a simples presença do MPF desloca a competência para a Justiça Federal. Mas se até mesmo nesse cenário de maior limitação da atuação dos Ministérios Públicos estaduais, permanece a sua atribuição para atuar na defesa dos direitos dos indígenas, com mais razão permanece a sua legitimidade se os MPs estaduais puderem promover ações na Justiça Federal.

¹² Esse foi o entendimento do STJ: “em ação proposta pelo Ministério Público Federal, órgão da União, somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença que vincule tal órgão, ainda que seja sentença negando a sua legitimação ativa” (STJ, CC 40.534/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA

Dentro do sistema dado pela CF/88, são *direitos indígenas* aqueles descritos no capítulo VIII (“Dos Índios”, arts. 231 e 232) do Título VII (“Da Ordem Social”). Logo, são aqueles direitos relacionados à organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, ou seja, segundo a antropologia social: *território tradicional*.

Nesse mesmo sentido, Hugo Nigro Mazzilli assevera a que a interpretação da expressão “disputa sobre direitos indígenas” deve estar em consonância com as disposições do art. 231 da CF/88:

Creemos que a competência da Justiça Federal para a disputa sobre direitos indígenas alcança questões de interesse global dos indígenas, como aqueles de que cuida o art. 231 da Constituição. Não é vedado ao Ministério Público e aos juízes estaduais exercer suas funções nos feitos que versem sobre direitos privados, individuais ou coletivos, dos indígenas.¹³

Isso justifica a disposição do art. 20, XI, ao estabelecer que são bens da União “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, já que as terras tradicionalmente ocupadas – os territórios indígenas – são expressão dos direitos indígenas.

De forma ainda mais precisa, a competência da Justiça Federal para as causas que envolvem direitos indígenas justifica-se pelo fato de os territórios indígenas abrangerem as dimensões físicas e culturais de uma determinada terra.

Conclusão

Entende-se por **povos/grupos/etnias não indígenas**, para fins desta Nota Técnica, todos povos e comunidades tradicionais – com exceção dos povos indígenas - que são formados por grupos, culturalmente diferenciados, e que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, ocupando territórios e utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e aplicando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

SEÇÃO, DJU de 17/05/2004). Em igual sentido no STF: AgRg no RE 822.816/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, SEGUNDA TURMA, DJe de 15/06/2016. Porém, há entendimento diverso nestes tribunais superiores: STF. Plenário. RE 669952 AgR-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/11/2016.

¹³ MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 325/6. Em sentido contrário: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. Competência cível da Justiça Federal. 3. ed. São Paulo: RT, 2009.

Entende-se por **direitos indígenas** aqueles direitos que estejam relacionados aos territórios indígenas, que abrange a forma de organização social, os costumes, as línguas, as crenças e as tradições dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, CF/88).

Entende-se por **direitos dos indígenas** todos aqueles que não são classificados como direitos indígenas – conforme conceito acima – compreendendo, assim, todos os direitos coletivos, sociais e individuais indisponíveis cuja defesa é de atribuição do Ministério Público, por exemplo, os direitos à saúde, à educação, à assistência social, à vida digna, à segurança, à integridade física e psicológica etc.

Será de competência da Justiça federal sempre que o **MPF for o autor da ação**, ainda que não se trate de *direitos indígenas*, uma vez que há a presença de órgão da União no processo.

Conclui-se, então, que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais possui atribuição para a defesa de todos os **direitos coletivos, sociais e individuais indisponíveis dos povos/grupos/etnias não indígenas** e de todos os **direitos coletivos, sociais e individuais indisponíveis dos indígenas**, de forma a excluir da atribuição do MPMG a defesa dos **direitos indígenas**, cuja atribuição é do MPF.

Além disso, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pode promover ação para a defesa dos **direitos dos indígenas** e direitos dos **demais povos e comunidades tradicionais**, cuja competência será da Justiça Estadual, salvo quando ocorrer alguma das hipóteses dos incisos do art. 109, CF/88. Em especial, o inciso I do art. 109, que estabelece a competência federal sempre que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem, no processo, interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes. Por exemplo, como ocorre no caso da presença da Fundação Palmares ou do Incra no processo que digam respeito à regularização territorial quilombola.

Em que pese as regras de competência, recomenda-se, sempre que possível, atuação conjunta e cooperativa entre MPMG e MPF em temas e casos que envolvem povos e comunidades tradicionais, tendo em vista o caráter transversal das demandas que envolvem esses grupos sociais.

Por fim, sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais, recomenda-se a leitura da cartilha *Direitos Fundamentais dos Povos e Comunidades Tradicionais*, elaborada pelo MPMG em conjunto com a UFMG, e disponível no material de apoio que está no seguinte endereço eletrônico: [Povos e Comunidades Tradicionais | Portal \(mpmg.mp.br\)](https://www.mpmg.mp.br)

Belo Horizonte, 10 de maio de 2024.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. Manual do Procurador da República: teoria e prática. 3. ed. Salvador: 2017.

HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Disciplina normativa da educação escolar indígena e a participação dos povos indígenas. *In*: Temas atuais do Ministério Público Federal. 3. ed. Salvador: 2015.

MATTOS, Fernando da Silva. A proteção dos direitos indígenas pelo Ministério Público: uma análise na perspectiva dos direitos humanos. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Cartilha - Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [Povos e Comunidades Tradicionais | Portal \(mpmg.mp.br\)](https://www.mpmg.mp.br/pt-br/assuntos/comunidades-tradicionais)

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. Nota técnica n. 01/2022. Atribuição do Ministério Público Estadual para atuar em temas que envolvam questões indígenas.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Nota técnica n. 01/2024. Atribuição do Ministério Público Estadual na promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Willian Lira. Atribuição do Ministério Público Estadual na Questão Indígena: a interação como meio de resolução de conflitos culturais. *In*: Criança indígena: olhas multidisciplinar. Campo Grande: Alvorada, 2012.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos. São Paulo: JusPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Estatuto da igualdade racial e comunidades quilombolas: Lei nº 12.228/2010 e Decreto 4.887/2003. 3. ed. Salvador: 2016.

VITORELLI, Edilson. Estatuto do Índio: Lei nº 6.001/19732010. 3. ed. Salvador: 2016.

Paulo Cesar Vicente de Lima

Promotor de Justiça

Centro de Apoio Operacional das Promotorias
de Justiça de Apoio Comunitário, Mobilização e
Inclusão Sociais

Shirley Machado de Oliveira

Promotora de Justiça

Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais da Região
Metropolitana de Belo Horizonte

Camila Aparecida Pires

Promotora de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais da Região
Central

Tatiane Aparecida de Almeida Carvalho

Promotora de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais do Vale do São
Francisco e Norte de Minas

Samira Rezende Trindade Roldão

Promotora de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais do Vale do
Jequitinhonha

Nelma Matos Silva Guimarães

Promotora de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais do Vale do
Mucuri

Fábio Tavares Ribeiro

Promotor de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais do Vale do Rio
Doce

Mariana Duarte Leão

Promotora de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais do Noroeste de
Minas

Carolina Marques Andrade

Promotora de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais do Triângulo
Mineiro

Agnaldo Lucas Cotrim

Promotor de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário,
Mobilização e Inclusão Sociais do Sul de Minas
Gerais

Felipe Valente Vasconcelos Sousa

Promotor de Justiça
Coordenadoria Regional de Apoio Comunitário, Mobilização e Inclusão Sociais da Zona da Mata