



## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que ‘Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.’”

SF/20437.08090-10

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica sustada, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

No Diário Oficial da União de 22 de abril de 2020, a Fundação Nacional do Índio, Funai, publicou a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020. Nela, há alterações profundas nas regras relacionadas ao requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites. **Essa declaração é um documento expedido pela Funai com o objetivo de informar sobre a localização de imóveis rurais em relação às Terras Indígenas.**

Tal documento é importante para a identificação da chamada sobreposição de terras, que se dá com o conflito de dados de geolocalização informados pelo Poder Público em relação à localização do limite da terra indígena em questão. E isso sempre valeu não apenas em relação às terras indígenas efetivamente demarcadas, mas também em relação a áreas em que a própria Funai, principal órgão indigenista do Estado Brasileiro, considera como de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

**A definição de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios encontra-se no parágrafo primeiro do artigo 231 da Constituição Federal:** são 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 a sua reprodução física e cultural, segundo seu usos, costumes e tradições".

No entanto, a instrução normativa em análise tem o propósito de fazer com que a Declaração de Reconhecimento de Limites seja aplicada **apenas em relação a reservas indígenas e terras indígenas homologadas ou regularizadas, e com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República**. Ou seja, deixam de ser levadas em consideração, por exemplo, áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação e até áreas de referência nas quais se encontram índios isolados.

O que se propõe com a IN Funai 9/2020 é a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limite para imóveis que se encontram em locais onde eventualmente podem existir estudos antropológicos ou processos administrativos para pretensas demarcações em áreas delimitadas de terras indígenas. Áreas indígenas delimitadas são aquelas que ainda se encontram em estudo, a fim de se verificar se há ou não tradicionalidade

Até a publicação da referida instrução normativa, vigorava a IN Funai 3/2012, que era clara ao estabelecer que a Declaração de Reconhecimento de Limites era uma mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígena". A IN Funai nº 9/2020 deformou de tal maneira esse instituto que **a Declaração passa a poder ser solicitada até mesmo por posseiros invasores de terras indígenas, conforme art. 1º:**

Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.

§ 1º. A Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários **ou possuidores privados** a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas.

§2º. Não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas

Como fica claro a partir da leitura, a Declaração de Reconhecimento de Limites sequer poderá indicar que a área eventualmente sob domínio de posseiros faz parte de terras indígenas, se assim a Funai compreender. Somado a isso, ao contrário da norma anterior, a IN retira qualquer participação dos povos indígenas do momento da vistoria *in loco* realizada pela Funai para conferência dos limites. Isso quando ela for realizada presencialmente, porque o normativo, de maneira absolutamente temerária, ainda possibilita que as informações necessárias para a emissão da Declaração sejam obtidas por meio remoto, conforme expresso no art. 5º, que reforça em seu § 1º a legitimidade de solicitação por parte de invasores posseiros de terras públicas e indígenas:



Art. 5º A emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites será precedida de vistoria do imóvel in loco por técnico desta Fundação, salvo nos casos em que características e feições naturais do terreno possibilitem obtenção dessas informações através de técnicas de sensoriamento remoto, devidamente justificado.

§ 1º Na hipótese de vistoria do imóvel in loco, caberá à FUNAI a elaboração de relatório técnico pelo servidor da FUNAI qualificado para a missão, registrando-se as atividades em ata de reunião subscrita pelos proprietários/**possuidores** interessados, indígenas que comprovem interesse jurídico e o servidor designado para elaboração do relatório.

A IN Funai 9/2020 é um verdadeiro ataque à nossa Carta Magna e uma tentativa absurda de retrocesso dos direitos dos indígenas. A Constituição de 1988 estabeleceu que os **direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam são de natureza originária**. Consequentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas se reveste de natureza meramente declaratória. Portanto, a terra indígena não é criada por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988.

E esse entendimento é cristalino no Supremo Tribunal Federal, conforme julgados relacionados ao tema abaixo:

Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los 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. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF). [Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, DJE de 1º-7-2010.]

A eventual existência de registro imobiliário em nome de particular, a despeito do que dispunha o art. 859 do CC/1916 ou do que prescreve o art. 1.245 e parágrafos do vigente Código Civil, não torna oportuno à União Federal esse título de domínio privado, pois a Constituição da República pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas res extra commercium, proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas, considerando ineficazes, ainda, as pactuações negociais que sobre elas incidam, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica, inclusive aquelas que provocam, por efeito de expressa recusa constitucional, a própria denegação do direito à indenização ou do acesso a ações judiciais contra a União Federal, ressalvadas, unicamente, as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF, art. 231, § 6º). [RMS 29.193 AgR-ED, rel. min Celso de Mello, j. 16-12-2014, 2ª T, DJE de 19-2-2015.]



A proteção e posse permanente dos povos indígenas sobre suas terras de ocupação tradicional não se sujeita a um marco temporal preestabelecido. Esse entendimento é inclusive o da ex-Procuradora-geral da República, Raquel Dodge, em parecer enviado ao Supremo Tribunal Federal em ação relacionada ao tema

Logo, se o marco temporal não é aplicável em casos de demarcação de terras indígenas, os direitos dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas são originários, conforme prevê o artigo 231 da Constituição. O procedimento de demarcação é apenas declaratório e não pode ser o considerado o parâmetro necessário para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites. Até porque a conclusão do processo de demarcação depende de decreto presidencial, o que sujeitaria os indígenas à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, a um ato de vontade de terceiros, contrariando frontalmente a CF 88:

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.

(...)

§ 6º **São nulos e extintos**, não produzindo efeitos jurídicos, os **atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo**, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

Por isso, a proteção do direito dos índios sobre suas terras independe da conclusão de procedimento administrativo demarcatório. Conforme explícito no § 6º do art. 231, é nulo qualquer ato que tenha por objeto a ocupação, domínio e posse dessas áreas.

Decisões internacionais da Corte Interamericana de Direitos, além tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, reforçam o dever do Estado Brasileiro de proteger os indígenas. Por isso, é urgente a aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo para que os direitos indígenas sobre suas terras não sejam dilacerados por um ato administrativo ilegal e, principalmente, inconstitucional, razão pela qual solicito o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões,

SF/20437.08090-10



*SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

**SENADOR RANDOLFE RODRIGUES  
REDE/AP**

||||| SF/20437.08090-10