



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

## **PARECER N°       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo n° 183, de 2020, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta a Instrução Normativa n° 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*, e o Projeto de Decreto Legislativo n° 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, que *susta a Instrução Normativa n° 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.”*

Relatora: Senadora ANA PAULA LOBATO

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Resolução do Senado (PDL) n° 183, de 2020, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Rogério Carvalho, Zenaide Maia, Jean-Paul Prates e Paulo Paim, e o PDL n° 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, têm por finalidade sustar a Instrução Normativa n° 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

Conforme as justificativas que acompanham as proposições, a referida Instrução Normativa permitia que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas certificasse como legítimos os limites de imóveis privados mesmo que fossem sobrepostos a terras indígenas em processo de identificação, demarcação e homologação, ferindo direito originário reconhecido – e não constituído – pela Constituição. Seu texto proíbe a Funai de produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

identificação e delimitação de terras indígenas, ou constituição de reservas indígenas, contrariando uma das principais funções do órgão indigenista, beneficiando, inclusive, possíveis invasores como posseiros e grileiros. Em acréscimo, argumentam que a Instrução Normativa viola o disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que dispõe serem nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras indígenas.

Devido à sua identidade temática, os PDLs em comento passaram a tramitar em conjunto e foram distribuídos à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Não foram recebidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Conforme previsto no art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre proposições relativas à defesa do meio ambiente e assuntos correlatos, inclusive o gerenciamento do uso do solo. Dada a conhecida relevância das terras indígenas para a proteção da biodiversidade, é pertinente a análise dos PDLs nºs 183 e 187, de 2020.

Preliminarmente, deve-se mencionar que não há possibilidade jurídica de incidência de imóveis privados dentro de terras indígenas, por força do disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que diz serem nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Dado o caráter declaratório, e não constitutivo, do processo de identificação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, não importa se as terras são homologadas ou se ainda não o são.

De fato, como mencionado pelos autores das proposições ora analisadas, é um contrassenso limitar o poder de ação da Funai apenas às terras já homologadas, pois uma das principais missões do órgão indigenista é a de, ao identificar evidências de posse tradicional indígena em área contestada, agir para impedir o aprofundamento da ocupação não-indígena e a destruição dos recursos porventura indispensáveis à reprodução física e cultural dos povos originários, sobretudo no caso de povos isolados, que ficam mais expostos ao extermínio por doenças ou violência. Contraria-se, dessa forma, o mandamento constitucional expresso de não apenas homologar as terras, como também



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

proteger os direitos originários dos indígenas. Facilita-se, ainda, a grilagem ao expedir documentos oficiais que dão aparência lícita à ocupação espúria.

A instrução normativa nº 9, de 2020, eliminava a previsão de cancelamento de Atestado Administrativo ou de Declaração de Reconhecimento de Limites caso fosse comprovada a ocupação indígena no local ou houvesse vícios na documentação. Dificultava, assim, a correção de equívocos e fraudes, o que não atende a nenhum interesse público e não tem respaldo constitucional.

Ao contrário de fortalecer a segurança jurídica, a norma que se pretende sustar ampliava a insegurança, favorecendo, inclusive, fraudes contra terceiros em boa-fé que adquirissem essas áreas com base em declarações absolutamente temerárias ou as aceitassem como garantia de obrigações. Estes seriam inadvertidamente tragados para conflitos fundiários e ainda podem ter suas pretensões anuladas caso a área sobre a qual adquirem interesse venha a ser homologada como terra indígena.

Em dois anos, mais de 400 áreas foram certificadas como particulares, apesar de incidir sobre terras que podem vir a ser reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por indígenas. Seria mais sensato reforçar a estrutura administrativa voltada para o estudo dos pleitos indígenas, a fim de dirimir dúvidas, e concluir os procedimentos demarcatórios que já deveriam ter sido concluídos, como prevê a Constituição, há 30 anos, do que destinar estrutura e recursos para conceder declarações que podem vir a ser declaradas nulas.

Além da patente inconstitucionalidade, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, acentuava fatores de risco de genocídio reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, por limitar o poder da própria Funai de coibir ou mesmo de registrar invasões, por alterar o equilíbrio interno de poder da Funai em desfavor dos indígenas, por prestar amparo normativo à ação de invasores e por eliminar, suspender ou restringir mecanismos aptos a prevenir atrocidades. As alterações promovidas podem favorecer circunstâncias habilitantes ou ações preparatórias sugestivas de uma trajetória tendente à prática de crimes que podem ser situados no campo do genocídio e do etnocídio.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

Por fim, é pertinente mencionar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho obriga os governos a consultar os povos indígenas “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” A relevância dessa Convenção decorre do fato de que os tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos dos quais o Brasil é parte são plenamente aplicáveis como normas de direito interno, materialmente constitucionais por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Como não há evidências de que tal consulta tenha sido realizada, pode-se arguir a inconstitucionalidade material da Instrução Normativa nº 9, de 2020, por violação ao direito convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada.

Felizmente, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, foi declarada nula pela Instrução Normativa nº 30, de 9 de agosto de 2023. Sublinhamos que não se trata de revogação, mas de declaração de nulidade, ou seja, do reconhecimento de que aquele ato estava em tamanha desconformidade com normas legais e constitucionais que sequer poderia ser revogado. A nova instrução normativa prevê, ainda, parâmetros para revisão das Declarações de Reconhecimento de Limites emitidas em decorrência desse ato jurídico nulo.

Devido à perda de objeto, não há mais sentido em aprovar os PDLs sob análise, restando-nos, nos termos do art. 334, inciso I, sugerir a declaração de prejudicialidade por essa razão. Fica, porém, registrado para a história o desvio de finalidade na política indigenista e na Funai sob a gestão passada, colocadas inteiramente à disposição de interesses privados escusos e estranhos às missões institucionais e constitucionais às quais deveriam se dedicar.

### **III – VOTO**

Em razão do que foi exposto, votamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020.

Sala da Comissão,



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO**

, Presidente

, Relatora