



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

“E tudo a expressar, na perspectiva da formação histórica do povo brasileiro, a mais originária mundividência ou cosmovisão. Noutros termos, tudo a configurar um padrão de cultura nacional precedente à do colonizador branco e mais ainda do negro importado do continente africano. A mais antiga expressão da cultura brasileira, destarte, sendo essa uma das principais razões de a nossa Lei Maior falar do reconhecimento dos “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. O termo “originários” a traduzir uma situação jurídico-subjetiva mais antiga do que qualquer outra, de maneira a preponderar sobre eventuais escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. [...] Pelo que o direito por continuidade histórica prevalece, conforme dito, até mesmo sobre o direito adquirido por título cartorário ou concessão estatal”¹.

A **REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, vem, por seus advogados abaixo-assinados, com fundamento no disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.882, de 1999, propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
(com pedido de medida cautelar)**

em face da Instrução Normativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública/Fundação Nacional do Índio nº 9, de 16 de abril de 2020, publicada em 22 de abril de 2020², que, a pretexto de disciplinar o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de

¹ Trecho do voto do Ministro Ayres Britto, ex-Presidente dessa Eg. Corte, no âmbito do julgamento da Pet. 3.388/RR.

² IMPRENSA NACIONAL. PORTARIA Nº 9, DE 16 DE ABRIL DE 2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-16-de-abril-de-2020-253343033>>. Acesso em 23.04.2020.



Limites em relação a imóveis privados, acabou por deturpar o instrumento, violando o direito fundamental e convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada, além de aplicá-lo apenas em relação a reservas e terras indígenas homologadas ou regularizadas, desrespeitando o direito originário dos povos indígenas em relação às terras tradicionais, afrontando a Constituição Federal em seus preceitos mais basilares, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir.

I. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

Antes de se passar à análise pormenorizada da Instrução Normativa impugnada, cumpre fazer um breve retrospecto de todo o panorama sobre a atuação do atual Governo Federal na relação com os povos indígenas.

Muitos anos antes de se tornar potencial candidato à Presidência da República, o então Deputado Federal Jair Bolsonaro já manifestava seu ódio para com a população indígena. No dia 15 de abril de 1998, em pronunciamento na Câmara dos Deputados publicado no Diário³ da Casa, o Sr. Jair Bolsonaro assim colocou:

Até vale uma observação neste momento: realmente, a Cavalaria brasileira foi muito incompetente. Competente, sim, foi a Cavalaria norte-americana, que dizimou seus índios no passado e hoje em dia não tem esse problema em seu país[...]

(...)

Sr. Presidente, até mesmo apresentei projeto de decreto legislativo para tomar sem efeito a reserva ianomami há alguns anos, e a urgência foi votada no dia 30 de agosto. Essa urgência foi votada no dia 30 de agosto de 1995. Para minha surpresa, até mesmo os Deputados da bancada amazônica votaram em peso contra esse projeto de decreto legislativo”

Como se pode perceber, o histórico de hostilidade de S. Ex^a, o Presidente Jair Bolsonaro, em relação aos índios e às Terras Indígenas é antiga, pública e notória. E, dando um salto temporal de pouco mais de 30 anos, a sua visão de mundo em relação ao tema, ao invés de ter

³ <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16ABR1998.pdf#page=>



evoluído, apenas recrudesciu. Logo após sua eleição para a Presidência da República em 2018, Jair Messias Bolsonaro, em entrevista a um programa jornalístico de TV⁴, já dava sinais claros de que era contra qualquer nova demarcação de terra indígena no Brasil, afirmando categoricamente:

“No que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena. Afinal de contas, temos uma área mais que a região Sudeste demarcada como terra indígena. E qual a segurança para o campo? Um fazendeiro não pode acordar hoje e, de repente, tomar conhecimento, via portaria, que ele vai perder sua fazenda para uma nova terra indígena”

E, desde que assumiu seu mandato em janeiro de 2019, o Presidente Bolsonaro tem cumprido essa promessa. Não demarcou qualquer nova área e tem agido de maneira absolutamente hostil com os povos indígenas, inclusive por meio da Fundação Nacional do Índio, Funai, órgão indigenista oficial do Estado brasileiro. Criada por meio da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, vinculada ao Ministério da Justiça, a Funai é a coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal, protegendo e promovendo os direitos dos povos indígenas no Brasil.

Cabe à Funai promover estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar as terras indígenas. A Funai também coordena e implementa as políticas de proteção aos povos isolados e recém-contatados.

Já no dia 02 de janeiro de 2019, talvez no primeiro importante ato de seu mandato, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 870⁵, que tinha por escopo estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Entre as alterações propostas, estava a transferência da competência para a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, MAPA - antes da referida MP, a competência demarcatória era da Funai e do Ministério da Justiça.

Essa alteração causou indignação aos povos indígenas e a grande parte da sociedade, justamente pelo claro conflito de interesses nessa transferência de competência dentro da

⁴ No que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena', diz Bolsonaro a TV <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml?origin=folha>

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm



Administração Pública. O MAPA é justamente o braço do Estado responsável pela propulsão do agronegócio, ramo da economia que sempre busca expandir seus negócios no campo por meio de expansão de propriedades. Nessa toada, por inúmeras vezes, notícias dão conta de conflitos entre ruralistas e indígenas reivindicando o direito sobre suas terras tradicionalmente ocupadas. Tal medida não buscou aperfeiçoar a demarcação de terras indígenas, mas paralisá-la.

Compreendendo a sensibilidade do tema, o Congresso Nacional alterou o texto da Medida Provisória nº 870, devolvendo a função de demarcação de terras indígenas para a Fundação Nacional do Índio (Funai), vinculada ao Ministério da Justiça. Insatisfeito com esse resultado, o Presidente Jair Bolsonaro, desrespeitando a soberania do Congresso Nacional, que recentemente havia deliberado sobre o tema, e afrontando a própria regra de irrepetibilidade da Constituição Federal (art. 62, § 10), publicou a MP nº 886⁶, de 18 de junho de 2019, que, entre outros pontos, deslocava novamente a atribuição de demarcações de terras indígenas para a tutela do MAPA.

Nada diferente poderia ser esperado, na medida em que o Presidente se elegeu com forte apoio da “bancada ruralista” e de setores do agronegócio – cuja importância econômica para o Brasil é indubitável, frise-se; contudo, esse argumento de índole econômica não pode nunca ser suficiente para que regras constitucionalmente estabelecidas sejam literalmente atropeladas.

Como era de se esperar, partidos políticos ingressaram com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 6172, 6173 e 6174 neste Egrégio Tribunal com o propósito de suspender o referido trecho da Medida Provisória nº 886/2019. O Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, no dia 1º de agosto de 2019, que a demarcação das terras indígenas deveria permanecer na Funai, referendando a medida cautelar deferida pelo ministro Luís Roberto Barroso em 24 de junho de 2019.

Em mais um episódio de desprezo pela cultura indígena, em 12 de agosto de 2019, em ampla divulgação nos veículos de imprensa⁷ o Presidente da República afirmou que “fezes” de indígenas atrapalham licenciamentos de obras importantes, em uma referência a achados históricos ou arqueológicos eventualmente encontrados, que podem indicar terra

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv886.htm

⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/cocozinho-petrificado-de-indio-barra-licenciamento-de-obras-diz-bolsonaro.shtml> acessado em 26/4/2020



tradicionalmente ocupada pelos indígenas, impedindo a sua utilização para fins privados. Veja-se:

Quando falam em terminal de contêiner, vale a pena. Há anos um terminal de contêiner no Paraná, se não me engano, não sai do papel porque precisa agora também de um laudo ambiental da Funai. O cara vai lá, se encontrar — já que está na moda— um cocozinho petrificado de um índio, já era. Não pode fazer mais nada ali.

Já tratando de fato mais recente, no dia 11 de fevereiro de 2020, o Presidente Jair Bolsonaro afirmou, em uma solenidade no Palácio do Planalto, que o tamanho das terras indígenas demarcadas no país é abusivo⁸, externando para sociedade a sua absoluta e reiterada desaprovação em relação aos direitos e proteção conferidos pela Constituição Federal aos povos originários. Veja-se:

Foi deflagrada uma verdadeira indústria das demarcações de terras indígenas. Hoje temos o estado de Roraima praticamente tomado grande parte da Amazônia e existe no Brasil todo. Deixo bem claro que ninguém é contra a dar a devida proteção e terra aos nossos irmãos índios, mas da forma como foi feito... e hoje em dia reflete 14% do território nacional demarcado como terra indígena é um tanto quanto abusivo.

Outro fato recente, que bem ilustra o despreço deste governo em relação à comunidade indígena, ocorreu em Mato Grosso do Sul. Segundo notícias de veículos de comunicação⁹, a Fundação Nacional do Índio suspendeu o envio de cestas básicas a famílias indígenas, que estariam passando fome. O órgão tomou a decisão no final de 2019, fornecendo atendimento apenas em terras indígenas demarcadas, desconsiderando o papel institucional da Funai de proteger e promover os direitos dos povos indígenas de todo o Brasil, independentemente da situação administrativa ou legal da área em que habitam.

Partindo desse temerário cenário, chega-se à Instrução Normativa ora combatida. Em síntese, a Instrução Normativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública/Fundação Nacional

⁸ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/02/11/interna_politica,827353/para-bolsonaro-tamanho-das-terras-indigenas-no-brasil-e-abusivo.shtml. Acessado em 26/4/2020

⁹ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/02/04/funai-suspende-atendimento-e-familias-indigenas-passam-fome-no-mato-grosso-do-sul.htm> acessado em 26/04/2020



do Índio nº 9/2020 promove alterações substanciais no processo de emissão do documento chamado “Declaração de Reconhecimento de Limites”.

Durante a vigência IN MJ/Funai nº 3/2012¹⁰, que disciplinava a questão, o documento tinha a finalidade apenas de fornecer aos proprietários de imóveis rurais a mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis vizinhos onde vivem indígenas, quaisquer que fossem as relações jurídicas estabelecidas entre índio e terra (terra em discussão, em análise, homologada, declarada, etc.). A partir da IN atual e ora combatida, contudo, a Funai passa a certificar que os limites de imóveis, e até mesmo de posses (ocupações sem escritura pública), *não se sobrepõem* apenas em relação Terras Indígenas (TIs) homologadas por decreto do Presidente da República.

Ou seja, caso haja alguma demarcação de terra indígena em discussão, por exemplo, isso não ficará no registro da Funai, o que dará a *propriedade/posse irrestrita ao seu pretense detentor, ainda que invasor de terras indígenas em discussão. E, com a devida vênia, apostar que uma eventual demarcação posterior teria o condão de limitar a propriedade irregular do proprietário, retornando ao *status quo ante*, é uma ilusão do ponto de vista pragmático, pois certamente haveria uma guerra de liminares alegando direito adquirido de parte a parte.*

E, partindo desse inafastável panorama de caos judiciário e jurídico, certamente não haveria mais homologações de terras indígenas, já que os responsáveis pela homologação teriam esse *peso na caneta* de precisar desfazer uma pretensa situação consolidada. O que se ignora, contudo, é que, hoje, a situação é perfeitamente consolidada, em prol dos indígenas que habitam as terras porventura em discussão, e não o contrário. Há uma inversão fantasiosa dos papéis, sempre em prol do lado mais fraco e em detrimento de minorias que deveriam ser tuteladas pelo Poder Público, na dicção de *clareza meridiana do constituinte originário.*

Com efeito, portanto, o grande problema é o alcance negativo de tal medida. Isso porque, de acordo com dados da própria Funai¹¹, existem hoje 237 processos de demarcação de Terras Indígenas pendentes de homologação por decreto, a última fase de um complexo processo que

¹⁰ IN MJ/Funai 3/2012 [/www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/dpt/doc/Instrucao_Normativa_3.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/dpt/doc/Instrucao_Normativa_3.pdf) - consultado em 28/04/2020

¹¹ <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas> consultado em 28/04/2020



passa por estudos técnicos, aprovação do presidente da Funai, contestação administrativa e análise e aprovação pelo Ministro da Justiça. Só então, o processo segue para a homologação presidencial. Esse trâmite é muito longo e demorado. Há processos iniciados décadas atrás que ainda não se encontram concluídos e vários outros em que o processo de demarcação ainda não foi sequer iniciado.

E a consequência prática da emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites levando-se em consideração apenas as TIs homologadas por decreto presidencial é que apenas estas passam a ser consideradas pela Funai para constar no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), desconsiderando inclusive qualquer área que esteja em processo de demarcação. O Sigef é uma base de dados eletrônica do Incra que reúne as informações oficiais sobre os limites dos imóveis rurais. Quando os imóveis não estão sobrepostos a áreas privadas, unidades de conservação ou TIs, a terra é cadastrada no sistema e o interessado obtém uma certidão, de forma eletrônica e automática. E, com o documento, é possível desmembrar, transferir, comercializar ou dar a terra em garantia para conseguir empréstimos bancários.

É bom salientar que informações da mídia¹² ainda dão conta de que a tentativa de mudar as regras da Declaração de Reconhecimento de Limites, retirando as terras indígenas não homologadas do Sigef, vem desde 2019. A resistência do então Presidente da Funai na época, Franklimberg Ribeiro de Freitas, justamente pela grande insegurança jurídica da medida, teria sido o motivo de sua exoneração do cargo em junho de 2019.

E a Instrução Normativa, apesar da vigência recente, já tem causado indignação na sociedade. Sites de notícia estampam em suas capas notícias como “Funai passa a considerar apenas terra indígena homologada para fins de conflito de terra”¹³. Ou ainda, “Funai edita medida que permite ocupação e venda de terras indígenas sem homologação.”¹⁴

É dentro dos presentes perniciosos fatos que se insere a presente ação, cujos fundamentos meritórios se passa a sucintamente discorrer.

¹² <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/funai-passa-a-considerar-apenas-terra-indigena-homologada-para-fins-de-conflito-de-terra/>

¹³ <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/funai-passa-a-considerar-apenas-terra-indigena-homologada-para-fins-de-conflito-de-terra/>

¹⁴ <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/04/27/funai-edita-medida-que-permite-ocupacao-e-venda-de-terras-indigenas-sem-homologacao.ghtml>



II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A grei arguente é partido político com representação no Congresso Nacional. Sua bancada, como é público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, é composta pelos seguintes parlamentares: Joênia Wapichana (REDE-RR), Randolfe Rodrigues (REDE-AP), Fabiano Contarato (REDE-ES) e Flávio Arns (REDE-PR).

Desse modo, na forma do artigo 2º, I, da Lei nº 9.882, de 1999, c/c artigo 103, VIII, da Constituição, é parte legítima para propor a presente ação.

Ademais, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDO POLÍTICO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - INEXIGIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIACÕES PARTIDÁRIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS AÇÕES DIRETAS -SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL - LEI ESTADUAL QUE CONTÉM MATÉRIA ESTRANHA ÀQUELA ENUNCIADA EM SUA EMENTA - SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MORALIDADE - INOCORRÊNCIA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PARTIDO POLÍTICO E PERTINÊNCIA TEMÁTICA NAS AÇÕES DIRETAS: **Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnarem qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo**



material. A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República. A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu a sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembleias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DO PARTIDO POLÍTICO NA AÇÃO DIRETA: O Partido Político, nas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, e representado pelo Presidente de seu Diretório Nacional, independentemente de prévia audiência de qualquer outra instância partidária, exceto na hipótese de existir prescrição de ordem legal ou de caráter estatutário dispendo em sentido diverso. SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA: A outorga, em valores absolutos, de vantagem pecuniária a certa categoria funcional, ainda que nas mesmas bases já deferidas a determinados estratos do funcionalismo público, não transgride o princípio constitucional inscrito no art. 37, XIII, da Carta Política, desde que a norma legal que a tenha concedido não viabilize majorações automáticas pertinentes a benefícios futuros. A jurisprudência do Supremo Tribunal



Federal, atenta ao postulado constitucional que veda equiparações e vinculações no serviço público, tem repellido a legislação comum, sempre que esta permitir que futuros aumentos em favor de determinada categoria funcional repercutam, de modo instantâneo, necessário e automático, sobre a remuneração devida a outra fração do funcionalismo público, independentemente de lei específica que os autorize. DIVERGÊNCIA ENTRE O CONTEÚDO DA LEI E O ENUNCIADO CONSTANTE DE SUA EMENTA: A lei que veicula matéria estranha ao enunciado constante de sua ementa não ofende qualquer postulado inscrito na Constituição e nem vulnera qualquer princípio inerente ao processo legislativo. Inexistência, no vigente sistema de direito constitucional positivo brasileiro, de regra idêntica a consagrada pelo art. 49 da revogada Constituição Federal de 1934.

(ADI 1096 MC, Relator(a):Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENTA VOL-01801-01 PP-00085)

III. DO CABIMENTO DA ADPF

A jurisprudência do STF não admite o manejo de ADI para questionar instrução normativa de órgãos ministeriais, ainda que sob o pretexto de exorbitância do poder regulamentar. Sustenta-se que, nesse último caso, seria necessário fazer o cotejo com a lei para avaliar a exorbitância e que isso seria um controle de legalidade, e não de constitucionalidade. Desse modo, não seria cabível ADI para questionar a Instrução Normativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública/Fundação Nacional do Índio nº 9, de 16 de abril de 2020.

Ainda nesse paradigma, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, volta-se contra atos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça a preceitos fundamentais da Constituição.

Cabível, desta forma, a ADPF, à luz do princípio da subsidiariedade, lida aqui como a impossibilidade de impugnação por qualquer outro mecanismo hábil de controle objetivo de constitucionalidade (ADO, ADI, ADI Interventiva, ADC).

Para o seu cabimento, é necessário que exista ato do Poder Público, que este cause lesão ou ameaça a preceito fundamental da Constituição e que não haja nenhum outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça.

Esses requisitos estão plenamente configurados no presente caso, como se verá a seguir.

III.1. ATO DO PODER PÚBLICO E VIOLAÇÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO

Não há dúvida de que o ato questionado se qualifica como “ato do Poder Público”. Afinal, trata-se de Instrução Normativa da Fundação Nacional do Índio, vinculada ao Ministério da Justiça, que, a pretexto de disciplinar o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados, acabou por deturpar o instrumento, violando o direito fundamental e convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada, além de aplicá-lo apenas em relação a reservas e terras indígenas homologadas ou regularizadas, desrespeitando o direito originário dos povos indígenas em relação às terras tradicionais e a obrigação da União de proteger todos os seus bens (art. 231) e o princípio basilar da dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1º), uma vez que a terra é o seu habitat e por meio do qual preserva sua cultura, valores e o modo de vida.

Embora a Constituição e a Lei nº 9.882/99 não definam o que se entende por preceito fundamental, o Supremo Tribunal Federal já assentou a “qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos ‘princípios sensíveis’ (art. 34, VII)” (ADPF 388, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.8.2016).

Quanto ao ato ser imputado ao Poder Público, a presente Instrução Normativa foi editada pelo Presidente da Fundação Nacional do Índio, tendo clara índole normativa. No caso, a Instrução Normativa impugnada tem pretensamente a finalidade de disciplinar o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. No entanto, ela revoga a Instrução Normativa até então vigente sobre o tema, a IN MJ/Funai nº

3/2012¹⁵, para deturpar o instrumento, retirando a participação dos povos indígenas do processo, e fazer com que seja aplicada apenas em relação a reservas e terras indígenas homologadas ou regularizadas, desrespeitando o direito constitucional originário dos povos indígenas em relação às terras tradicionais.

Em relação ao requisito da subsidiariedade, a doutrina indica que a análise deste requisito decorre de enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva:

Em outros termos, o princípio da subsidiariedade - inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no §1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global. Nesse sentido, se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. Assim, a Lei 9.882 exige como condição de possibilidade da ADPF, o esgotamento de todos os meios para o saneamento do ato lesivo (§1º do art. 4º). Conforme posição firmada pelo STF na ADPF n. 33, os meios a serem esgotados para que se admita a ADPF são aqueles do controle concentrado. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação¹⁶.

Quanto ao alcance da presente arguição, é impugnada toda a Instrução Normativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública/Fundação Nacional do Índio nº 9, de 16 de abril de 2020.

¹⁵

Disponível

em:

<http://www.lex.com.br/legis_23225259_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_3_DE_20_DE_ABRIL_DE_2012.a_spx>. Acesso em 29.04.2020.

¹⁶ CANOTILHO, J. J. GOMES; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet e STRECK, Lenio Luiz. Coordenação Científica. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1499.



III.2. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO EFICAZ DE SANAR A LESIVIDADE

A doutrina e a jurisprudência convergem no entendimento de que o pressuposto da subsidiariedade da ADPF (art. 4º, § 1º, Lei nº 9.882/99) configura-se sempre que inexistirem outros instrumentos aptos ao equacionamento da questão constitucional suscitada, na esfera do controle abstrato de constitucionalidade. Nesse sentido, decidiu esse Eg. STF:

“6. Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional). (...) 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4o, § 1o, da Lei no 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva desta ação”¹⁷.

Na hipótese, inexistente outro instrumento no âmbito da jurisdição constitucional que possibilite a impugnação da Instrução Normativa ora analisada. É que se trata de ato normativo secundário, contra o qual não cabe o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, na esteira de remansosa jurisprudência do STF:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DECRETO – CARÁTER REGULAMENTADOR – INADEQUAÇÃO. O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso entre norma legal e o texto da Constituição Federal, revelando-se inadequado no caso de ato

¹⁷ ADPF 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005, DJ 27-10-2006 PP-00031 EMENT VOL-02253-01 PP-00001 RTJ VOL-00199-03 PP-00873.



regulamentador, sob pena de ter-se o exame, em sede concentrada, de conflito de legalidade considerado o parâmetro envolvido”¹⁸.

De toda forma, caso se considere incabível a presente ADPF – e se entenda porventura admissível o ajuizamento de ADI –, postula a Arguente, desde já, seja a presente recebida e processada como ADI, tendo em vista não se tratar, eventualmente, de erro grosseiro, conforme jurisprudência do STF.

IV. DO MÉRITO

IV.1. HISTÓRICO DO DIREITO DOS INDÍGENAS À TERRA

Desde a chegada dos portugueses no ano de 1500, o Brasil manteve com os indígenas relação de reconhecimento dos seus direitos às terras de ocupação tradicional, seja como Colônia de Portugal, como Reino Unido a Portugal e Algarves, como Império do Brasil, como República dos Estados Unidos do Brasil e, agora, como República Federativa do Brasil.

O marco regulatório do direito dos indígenas às terras de ocupação tradicional foi estável ao longo dos séculos, iniciando-se com o Alvará Régio de 1º de abril de 1680 – posteriormente ratificado pela Lei de 6 de junho de 1755 –, que firmara princípio segundo o qual, nas terras outorgadas a particulares, seria sempre reservado o direito dos indígenas, considerados como “primários e naturais senhores delas”. Esse documento estabeleceu as raízes do chamado indigenato, instituto jurídico luso-brasileiro consistente no reconhecimento do direito originário dos índios sobre suas terras. Nas palavras de José Afonso da Silva¹⁹, extraídas da lição apresentada por João Mendes Júnior, o indigenato:

[...] não se confunde com a ocupação, com a mera posse. O indigenato é a fonte primária e congênita da posse territorial; é um direito congênito, enquanto a ocupação é título adquirido. O indigenato é legítimo por si, ‘não é

¹⁸ ADI 5593 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 06/12/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 40ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 876.



um fato dependente de legitimação, ao passo que a ocupação, como fato posterior, depende de requisitos que a legitimem'. (destaques no original)

Tal direito – congênito e originário – dos indígenas sobre suas terras, independentemente de titulação ou reconhecimento formal, foi preservado no sistema legal brasileiro, com o advento da Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) e seu decreto regulamentador (Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854), e da Lei de Terras dos Índios de 1928 (Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928, o qual disciplina a situação dos índios nascidos no território nacional), que não contrariaram e nem revogaram a reserva das terras indígenas feita, ainda no período colonial, pelo Alvará de 1680.

No campo constitucional, a Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar-se à regulação de questões ligadas aos índios, prevendo a proteção das terras onde esses povos estivessem permanentemente localizados (art. 129). Todos os textos constitucionais posteriores também fizeram reconhecimento expresso do direito dos índios à posse sobre suas terras (CF 1937, art. 54; CF 1946, art. 216; CF 1967, art. 186).

É de se ressaltar, todavia, que a clareza do tratamento normativo dado à matéria não foi suficiente para garantir a efetividade desse direito. Vários são os registros históricos que narram os mais diversos tipos de violência praticados contra os primeiros habitantes do Brasil, incluindo-se, aí, a expulsão de suas terras e o extermínio de todo aquele que resistisse ao projeto civilizatório de matriz europeia. Darcy Ribeiro²⁰, após realizar retrospecto histórico desse quadro de violações, faz precisa síntese, a qual, embora situada no século XX, mostra-se aplicável a toda a história brasileira:

Assim viviam, assim morriam os índios do Brasil nos primeiros anos deste século. Os que se opunham ao avanço das fronteiras da civilização eram caçados como feras desde os igarapés ignorados da Amazônia até as portas das regiões mais adiantadas. Ainda mais dramático o destino dos índios civilizados. Submetidos ao convívio com as populações brasileiras que ocuparam seu antigo território, incapazes de se defenderem da opressão a que eram submetidos, viviam seus últimos dias. Expulsos de suas terras, eram escravizados nos seringais e nas fazendas onde enfrentavam condições de vida a que nenhum povo poderia sobreviver. Somente se conservavam unidos e no

²⁰ RIBEIRO, Darcy. Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 131.



domínio das terras que ocupavam quando estas não representavam nenhum valor econômico e sua cooperação como mão de obra não fosse um imperativo da economia regional. Era fatal para os índios a ocorrência de qualquer fonte de riqueza em seu território, como minérios, essências florais de grande procura ou o valor relativo do próprio terreno, quando à acessibilidade se juntavam possibilidades de aproveitamento agrícola e pecuário. Alguns anos mais de abandono e todos esses índios teriam desaparecido sem deixar vestígios na população que lhes sucedesse.

Desde a colonização portuguesa, os indígenas foram tidos como povos selvagens, primitivos, que estavam em um estágio inferior da evolução humana e representavam empecilho ao desenvolvimento e ao progresso civilizatório. Com base nesta concepção, considerava-se que os indígenas eram incapazes de fundar e fazer funcionar suas instituições, o que justificou sua submissão a um regime de natureza tutelar.

Nessa linha, a política indigenista desenvolvida até o advento da Constituição de 1988 tinha como paradigmas o integracionismo e o assimilacionismo, de acordo com os quais, sendo a sociedade brasileira uma só, impunha-se a gradual incorporação dos povos indígenas ao processo tido como “civilizatório”, integrando-os à dinâmica da sociedade envolvente e despindo-os de suas características singulares.

Os direitos indígenas, nesse contexto, não eram vistos sob o prisma de direitos fundamentais das comunidades. O direito à terra, embora assegurado aos índios em sucessivos diplomas normativos – e, a partir de 1934, nos textos constitucionais –, não estava atrelado ao reconhecimento de outros direitos a esses povos, estando, antes, mais relacionado a uma ideia de confinamento territorial dos índios – com o múltiplo propósito de conhecê-los, controlá-los e transformá-los, e, ao mesmo tempo, de viabilizar projetos de expansão da ocupação do território nacional e de desenvolvimento econômico –, do que à garantia de espaços necessários à manutenção da vida de determinado grupo, de acordo com seus usos, costumes, e formas próprias de organização social.

A Constituição de 1988, notória por ter ampliado os direitos individuais, inovou ao dedicar um capítulo inteiro aos direitos dos indígenas. Rompendo com os paradigmas assimilacionista e integracionista que antes permeavam o tratamento da questão indígena, a nova ordem constitucional, além de reafirmar o secular direito dos índios às terras tradicionais,



instituiu e valorizou o direito dos povos indígenas de se considerarem diferentes e serem respeitados como tais, e reforçou a proteção a suas instituições, culturas e tradições.

Em sentido diverso dos regimes constitucionais anteriores, que estavam fundados em diretrizes homogeneizantes, a Lei Fundamental de 1988 adotou um paradigma pluralista e multicultural, abrindo-se às diversas formas de manifestações étnicas e culturais que formam as múltiplas identidades componentes da sociedade brasileira. A observação de Deborah Duprat²¹ bem define essa nova realidade constitucional, também evidenciada em documentos internacionais²² dos quais o Brasil é signatário:

A noção central, comum a esse conjunto de atos normativos, é a de que, no seio da comunidade nacional, há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao direito assegurar-lhes o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram. Assim, a defesa da diversidade cultural passa a ser, para os Estados Nacionais, um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana.

Essa mudança de perspectiva gerou reflexos sobre a proteção das terras indígenas e o modo pelo qual se compreende a relação entre o índio e a terra. Se, antes de 1988, as Constituições – a partir de 1934 – limitavam-se a prever o respeito à posse das terras dos “silvícolas” e a tratá-las – a partir da Constituição de 1967/1969 – como bens da União, a lei fundamental vigente não se limita a decretar a proteção da posse, mas relaciona o direito sobre as terras ocupadas pelos índios aos seus modos próprios de organização social, costumes, línguas e tradições, deixando clara **a fundamentalidade desse direito e sua indispensabilidade para o exercício de todos os demais direitos assegurados aos povos indígenas.**

IV.2. ANÁLISE INICIAL DA IN MJ/FUNAI 9/2020

²¹ PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Brito. O direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade. In: PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Brito (org.). Pareceres Jurídicos: Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais. Manaus: UEA, 2007, p. 10.

²² Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais – ambas já integrantes do ordenamento jurídico interno – e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.



No Diário Oficial da União de 22 de abril de 2020, a Funai publicou a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020. Nela, há a alteração das regras relacionadas ao requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites.

Até então, com a vigência da IN MJ/Funai 3/2012, o documento tinha a finalidade de fornecer, aos proprietários de imóveis rurais, a mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis vizinhos onde vivem indígenas; ou seja, acertadamente não era sequer necessário que a área estivesse em processo de demarcação.

No entanto, as mudanças promovidas, na contramão das regras vigentes anteriores, dispõem que a Funai deverá emitir o referido documento apenas em relação a Terras Indígenas (TIs) efetivamente homologadas por decreto do presidente da República, sem fazer qualquer menção ao mero uso/vivência naquele solo. Ou seja, o caminhar no sentido contrário ao pretendido pelo constituinte originário é, de plano, claro. Para que não restem dúvidas, veja-se excerto da IN combatida:

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.

[...]

Art. 4º. Não será emitido Declaração de Reconhecimento de Limites para imóveis incidentes em:

I - Terra indígena homologada ou regularizada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República);

II - Reservas indígenas;

III - Terras indígenas dominiais havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil, de propriedade de comunidade indígena.

Conforme exposto nos arts. 1º e 4º da IN MJ/Funai 9/2020, passam a ser desconsideradas, por exemplo, áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação e até áreas de referência nas quais existam índios isolados. Ou seja, um verdadeiro retrocesso do ponto de vista dos direito originário sobre suas terras.

O Atestado Administrativo, extinto pela nova Instrução Normativa, tinha a finalidade de atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras regularizadas ou

em processo de demarcação. Já a Declaração de Reconhecimento de Limites, mantida, destina-se a fornecer aos proprietários de imóveis rurais a mera certificação de que foram respeitados os limites com terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas, sendo a relação com os imóveis confinantes de propriedade da União foram subtraída da nova redação. Veja-se:

IN MJ/Funai 3/2012	IN MJ/Funai 9/2020
<p>Art. 1º - . A emissão dos documentos denominados Atestado Administrativo e Declaração de Reconhecimento de Limites, que se referem à localização de imóvel rural particular em relação a terras indígenas, será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução.</p> <p>§ 1º - . O Atestado Administrativo se destina a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação.</p> <p>§ 2º - . A Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer, aos proprietários de imóveis rurais, a mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a <u>indígenas</u>.</p>	<p>Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.</p> <p>§ 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 <u>terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas</u>.</p>

Essa radical alteração de foco em relação à Declaração de Reconhecimento de Limites coloca em xeque a própria existência de diversas comunidades indígenas espalhadas por todo o Brasil. De acordo com dados da própria Funai, existem hoje 237 processos de demarcação de Territórios Indígenas (TIs) pendentes de homologação por decreto. Isso faz com que áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, ou necessárias à sua reprodução física e cultural, fiquem sob o risco de serem declaradas como de posse civil irregular ou precária.

Isso porque a IN determina que apenas as terras homologadas deverão constar no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), conforme art. 8º:

Art. 8º. Outras análises cartográficas que não se refiram a reconhecimento de limites ou análise de sobreposição no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) serão resolvidas por Instrução Normativa específica.

O Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), como já se expôs, é ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do



território nacional. Por ele, são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados, previstos no § 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

Quando, dentro do Sigef, os imóveis não estão sobrepostos a áreas privadas, unidades de conservação ou Terras Indígenas, a terra é cadastrada no sistema e o interessado obtém uma certidão, de forma eletrônica e automática. Este documento é tão importante que, sem ele, não é possível desmembrar, transferir, comercializar ou dar a terra em garantia para, por exemplo, conseguir empréstimos bancários.

Nesse ponto, aliás, é interessante pontuar que a Instrução Normativa tem um grave efeito sistêmico do ponto de vista financeiro - que, claro, não é o principal foco da presente arguição, mas também serve a comprovar a péssima elaboração da IN combatida. Isso porque, a pretexto de facilitar a grilagem e a regularização de terras em detrimento de direitos indígenas, o que pode facilitar a concessão de empréstimos bancários, isso na verdade aumentará taxas de juros e dificultará a obtenção de empréstimos.

Caso permaneçam os efeitos da norma atacada, a dação em garantia de imóveis cuja regularidade poderá ser posteriormente anulada (nos termos do art. 231, § 6º, da Constituição) - caso se reconheça a existência de terra indígena na região. Ou seja, as garantias podem ser verdadeiramente *podres*. É claro que os bancos contingenciarão os riscos e aumentarão as taxas de juros. Então, mesmo sob o pretenso aspecto financeiro, a IN se mostra desproporcional, pois inadequada ao fim pretendido.

Talvez esteja aí o enorme interesse do setor ruralista brasileiro, que há tempos reivindica essa alteração, absolutamente inconstitucional. Conforme noticiado pela imprensa, a edição da IN MJ/Funai 9/2020 foi comemorada nas redes sociais pelo Secretário Especial de Assuntos Fundiários, Nabhan Garcia, que divulgou vídeo ao lado do Presidente da Funai Marcelo Xavier. Nas palavras de Garcia, a nova IN traz “justiça a milhares de proprietários rurais”.

IV.3. DA VIOLAÇÃO AO DIREITO CONVENCIONAL E DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DAS TERRAS INDÍGENAS



Noutro espeque, é pertinente mencionar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) 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 desta 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, configura-se 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.

Os direitos dos povos indígenas, além de evidentemente abrangidos pelos documentos internacionais que consagram direitos a todos os seres humanos, são objeto de proteção em instrumentos específicos, os quais contemplam, de forma expressa, os direitos dos índios sobre suas terras de ocupação tradicional, a exemplo da Convenção nº 169 da OIT²³, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas²⁴ e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas²⁵. Todos esses diplomas internacionais, ao mesmo tempo em que asseguram os direitos dos índios sobre a terra, **impõem aos Estados o dever de garanti-los e de proteger as terras de ocupação tradicional** de qualquer tentativa de esbulho por parte de terceiros, impedindo, com isto, a legitimação de situações de fato que, na sua origem, tenham sido efetivadas mediante remoção forçada de índios de suas terras.

A mudança de paradigma observada na Constituição brasileira de 1988, acerca do tratamento da matéria indígena, foi também verificada no plano internacional. Com efeito, enquanto a Convenção nº 107 da OIT²⁶, de 5 de junho de 1957, afirmava, já em seu preâmbulo, o propósito de integrar as populações indígenas à comunidade nacional, a Convenção nº 169, de 7 de junho de 1989, que a sucedeu, passou a reconhecer “as aspirações desses povos a

²³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm

²⁴ https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direit_os_dos_Povos_Indigenas.pdf

²⁵ https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf

²⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1966/D58824.html

assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”, tendo por pressuposta “a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo”.

Ao reformular todo o ideário da Convenção nº 107, a Convenção nº 169 prestigiou a liberdade expressiva e o direito de participação dos povos indígenas e tribais – normativamente invisibilizados até então, sem presença nos espaços de deliberação majoritária e sem aporte de suas especificidades nos debates nacionais – nas decisões capazes de interferir em sua existência e modo de viver.

No que diz respeito à garantia do direito à terra das populações indígenas, o regime jurídico instituído pela Convenção nº 169 revela plena convergência com aquele estabelecido pela Constituição de 1988, centrando-se na proteção desses espaços territoriais em favor dos índios, por meio de institutos jurídicos capazes de conferir segurança, estabilidade e eficácia à permanência dos índios nas terras que tradicionalmente ocupam, e na vedação de quaisquer atos de remoção forçada e arbitrária das comunidades indígenas de suas terras.

O referido documento internacional foi aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e promulgado pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, vinculando o Estado brasileiro nos âmbitos internacional e interno, de modo que o eventual descumprimento de seus comandos, além de atentar contra a ordem jurídica interna, acarreta risco de responsabilização internacional do Brasil.

Quanto às declarações de direitos dos povos indígenas adotadas no âmbito das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, supramencionadas, embora constituam instrumentos de *soft law*, cuja eficácia é recomendatória, e não vinculante, seus preceitos servem de importante vetor para a interpretação de tratados gerais de direitos humanos, em sua incidência sobre a temática indígena, celebrados nos sistemas onusiano e interamericano de proteção dos direitos humanos, dos quais o Brasil é parte, motivo pelo qual também se afigura indispensável a observância dessas declarações pelo Estado brasileiro.

Além disso, cumpre destacar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), cuja jurisdição o Estado brasileiro reconheceu como obrigatória e se comprometeu a observar, construiu ampla jurisprudência sobre a temática da proteção dos direitos indígenas nas

Américas. Dentre esses casos internacionais apreciados pela Corte IDH, alguns trataram diretamente do denominado “direito à propriedade coletiva, comunal ou ancestral dos povos indígenas.”²⁷

A começar pelo instituto jurídico escolhido, a CIDH reconhece aos índios a propriedade coletiva da terra, diferindo, neste ponto, da Constituição de 1988, que se utiliza da posse e do usufruto exclusivo como instrumentos de garantia do direito à terra das populações indígenas. Essa opção decorre da interpretação do artigo 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos (propriedade privada), em especial em face da Convenção nº 169 da OIT. Nesse sentido, a CIDH decidiu, no caso Moiwana vs. Suriname, que, na hipótese de a posse da terra ter sido perdida por motivos alheios à vontade dos indígenas, esses continuam sendo seus proprietários (sentença de 15 de junho de 2005).

Nas situações em que tenha ocorrido qualquer forma de impedimento de acesso à terra por causas alheias à vontade dos índios, e que constituam obstáculo real para a manutenção dessa relação – como o emprego de violência, ameaça etc. – (o chamado “renitente esbulho” em uma concepção mais ampla, propugnada acima), o direito à recuperação da terra persistirá até que os impedimentos desapareçam (CIDH, Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai, sentença de 29 de março de 2006, em especial § 132).

Vê-se, assim, que o entendimento firmado pela CIDH exige dos Estados a proteção e garantia dos direitos dos povos indígenas sobre suas terras de ocupação tradicional, sequer estabelecendo qualquer condicionante de homologação por parte do Estado para que recebam a devida proteção estatal.

Como se viu, entretanto, o conteúdo da Instrução Normativa MJ/Funai vai exatamente no sentido contrário. Considera Terras Indígenas, para fins legais de proteção, apenas aquelas com processo administrativo demarcatório concluído, inviabilizando o reconhecimento público do órgão quanto à tradicionalidade da ocupação indígena sobre determinada área. **Na prática, há verdadeira impossibilidade material de se perquirir o direito originário às terras e ao seu uso, como se passa a expor.**

²⁷ Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai (2010); Povo Saramaka vs. Suriname (2007); Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai (2006); Comunidade Moiwana vs. Suriname (2005); Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai (2005); Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (2001).

IV.4. A IN MJ/FUNAI 9/2020 APLICADA À MP 910/2019 E A VIOLAÇÃO AO ART. 231 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Como já relatado, os direitos originários sobre as terras estão no centro dos direitos reconhecidos aos índios há séculos, desde a origem do Brasil. Na ordem constitucional vigente, todavia, esses direitos assumiram nova feição, passando a gozar de uma proteção qualificada, decorrente de seu entrelaçamento com outros direitos fundamentais reconhecidos aos povos indígenas, em especial o respeito aos seus modos próprios de viver.

Assim dispôs o constituinte de 1988:

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.

§ 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as 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 seus usos, costumes e tradições.

§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que



ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 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.

§ 7º - Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Art. 232. Os 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.

Como se vê, a Constituição de 1988 regulamentou os principais aspectos do direito à terra com os objetivos de recuperar, conservar e acautelar os direitos indígenas desta e das próximas gerações. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente. Cabe-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. São terras inalienáveis e indisponíveis, porque se destinam a esta e às futuras gerações. Os direitos sobre elas são imprescritíveis, para que as agressões que os vitimaram durante séculos não selem o seu destino e tornem irremediável o dano que lhes foi causado. É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, para que não sejam desvinculados de suas tradições e de seu modo de viver. Finalmente, são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse por terceiros das terras indígenas. E, para além disso, a Constituição também outorgou ao Ministério Público - uma das funções mais essenciais à Justiça - a função institucional de defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas (art. 129, V).

Conforme já relatado, segundo a Fundação Nacional do Índio, há 237 terras indígenas pendentes de homologação. Isso em que pese a Constituição, já trintenária, ter dado o prazo de 5 anos para a demarcação das terras indígenas (art. 67 do ADCT). É claro que, na linha do entendimento desse Eg. Tribunal, o prazo previsto no art. 67 do ADCT não é peremptório, tendo sinalizado simplesmente visão prognóstica sobre o término dos trabalhos de demarcação e,

portanto, a realização destes em tempo razoável. Contudo, parece que a *razoabilidade* realmente terá cedido com a presente IN impugnada, na medida em que, a partir de agora, os processos de demarcação caminharão mais devagar do que nunca - se é que andarão. Ou seja, a IN caminha fortemente no sentido da incompatibilidade com preceitos fundamentais constitucionais, razão por que merece ser extirpada do ordenamento jurídico.

E, neste momento, para a compreensão real das consequências práticas da IN MJ/Funai 9/2020, é essencial que se analise também o conteúdo da Medida Provisória nº 910, de 2019, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União. Assim estabelece a MP:

Art. 1º A ementa da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 11.952, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis.” (NR)

[...]

Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras:

[...]

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial.”(NR)

[...]

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:



[...]

IV - comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014;

[...]

“Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa.

§ 1º **O processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado** ou pelo Incra com:

[...]

IV - a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014, que poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto.

§ 2º **O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis de até quinze módulos fiscais,** sem prejuízo do poder fiscalizatório, após análise técnica dos documentos referidos no § 1º, se verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei.

Apesar de não ter a presente ADPF qualquer pretensão de impugnar a MP 910/2019 - o que até seria desejável, mas não é aqui o cerne -, a sua análise conjuntural dos trechos selecionados com o teor da IN 9/2020 é especialmente importante porque, por força do disposto no art. 62 da CF/88, as Medidas Provisórias são dotadas de força de lei desde a sua edição. Associando as duas normas, a despeito de não diminuir ou aumentar a inconstitucionalidade da referida Instrução Normativa, do ponto de vista dos direitos originários dos povos indígenas em relação às suas terras, os danos provocados são materialmente exponenciais.

A MP 910 dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Incra. Conforme trechos destacados acima, o ocupante passa a contar com regramento bem mais flexível no que diz respeito à regularização fundiária de áreas públicas rurais. São esses os requisitos e possibilidades instituídos pela Medida Provisória:

- a) comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014 (inciso IV do art. 5º);
e
- b) regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais, com dispensa de vistoria prévia até este limite (§ 2º do art. 13), averiguados por meio de declaração do próprio ocupante, que poderá ser o próprio responsável pela instrução do processo administrativo de regularização (§ 1º c/c art. 13). O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares.

Apesar da redundância, a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não tem qualquer objetivo de avaliar o mérito da Medida Provisória nº 910/2019. No entanto, trata-se de uma questão fática e necessária para levar ao conhecimento do Poder Judiciário o cenário mais completo possível desse complexo jogo de ataque às Terras Indígenas de nosso País. Conforme já apontado, qualquer Medida Provisória tem força de lei imediatamente, promovendo efeitos legais desde a sua edição. Com toda a flexibilização das regras promovida pela MP 910/2019, conforme já apontada, é absolutamente previsível que ocupantes de terras irregulares promovam uma verdadeira corrida para cumprir todas as exigências da Medida Provisória com o propósito de regularização e consequente escrituração dos imóveis, exponencializando o provável dano a ser reparado.

Áreas onde vivem indígenas e de conhecimento da Funai estariam salvaguardadas de invasores de Terras Indígenas, uma vez que estariam inseridas dentro no Sistema de Gestão Fundiária, a partir dos ditames da IN MJ/Funai 3/2012, o que impediria a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites.

Contudo, com as alterações que desfiguraram o instituto da Declaração de Reconhecimento de Limites na IN MJ/Funai 9/2020, o objeto da presente impugnação, permite-se uma aparente legalização de áreas até mesmo dentro de Terras Indígenas, conforme ficará claro a partir de agora.

Com efeito, chama atenção, logo no início da IN MJ/Funai 9/2020, o § 2º de seu art. 1º, que diz não caber “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”. Ou seja, limita o poder da Funai de proteger os indígenas apenas às terras já homologadas.



Trata-se de um verdadeiro contrassenso inclusive com a própria Lei nº 5371/1967, que criou a Funai, que afirma que a Fundação tem por princípio, entre outros, garantir a “posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes”. Lei essa que extrai sua densidade normativa fundante exatamente do texto constitucional proficuamente protetivo dos direitos indígenas.

Em uma clara evidência de que as alterações promovidas na *Declaração de Reconhecimento de Limites* não encontram amparo nem mesmo dentro da Funai, em visita ao seu sítio na internet²⁸, a Funai define como Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas aquelas relacionadas ao “art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96”. E a Fundação ainda divide as Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas em cinco categorias, sendo que apenas as “homologadas” estariam de acordo com a lógica imprimida na IN MJ/Funai 9/2020. Veja-se:

Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas

De acordo com a Constituição Federal vigente, os povos indígenas detêm o direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

As fases do procedimento demarcatório das terras tradicionalmente ocupadas, abaixo descritas, são definidas por Decreto da Presidência da República e atualmente consistem em:

- **Em estudo:** Realização dos estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais, que fundamentam a identificação e a delimitação da terra indígena.
- **Delimitadas:** Terras que tiveram os estudos aprovados pela Presidência da Funai, com a sua conclusão publicada no Diário Oficial da União e do Estado, e que se encontram na fase do contraditório administrativo ou em análise pelo Ministério da Justiça, para decisão acerca da expedição de Portaria Declaratória da posse tradicional indígena.
- **Declaradas:** Terras que obtiveram a expedição da Portaria Declaratória pelo Ministro da Justiça e estão autorizadas para serem

²⁸<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>



demarcadas fisicamente, com a materialização dos marcos e georreferenciamento.

- **Homologadas:** Terras que possuem os seus limites materializados e georreferenciados, cuja demarcação administrativa foi homologada por decreto Presidencial.
- **Regularizadas:** Terras que, após o decreto de homologação, foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União.
- **Interditadas:** Áreas Interditadas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a proteção de povos indígenas isolados.

Ou seja, a própria Funai reconhece, em seu sítio institucional, que o conceito de Terras Indígenas deve ser compreendido de maneira ampla, devendo ser assim considerada aquela em qualquer fase do procedimento demarcatório, ou mesmo que não haja qualquer procedimento. A homologação é apenas uma etapa do procedimento administrativo, não se constituindo em um direito dos indígenas sobre as terras, uma vez que são originários. Afinal, é consolidado que a demarcação da terra tem eficácia meramente declaratória do direito indígena originariamente constituído, decorrente diretamente do comando normativo da Constituição.

Por consequência, o § 2º de seu art. 1º da Instrução Normativa impugnada deixa a Funai de mãos atadas ao determinar que apenas as terras homologadas deverão constar no Sistema de Gestão Fundiária. **E a consequência prática disso é que, no caso das demais Terras Indígenas ainda não homologadas, um invasor poderá pedir a legalização no Incra por meio de cadastro autodeclaratório, a partir das regras instituídas pela Medida Provisória nº 910/2019.**

Em seguida, invasores poderão obter o certificado expedido pela Funai onde constará que a área invadida não é Terra Indígena. Seguindo esse roteiro, é muito grande a possibilidade de se atestar posse civil, que naturalmente resultaria em venda, loteamento e desmembramento de áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. O texto da IN MJ/Funai 9/2020 facilita, então, a grilagem ao conferir, documentalmente, aparência lícita à ocupação espúria.

Outra consequência é que pretensos ocupantes também poderão licenciar qualquer tipo de obra ou atividade nessas áreas, como, por exemplo, desmatamento e venda de madeira. Tudo



isso, à revelia e sem a participação dos índios, já que essas terras não estarão no Sigef. E o ocupante terá um documento expedido pela Funai garantindo que os limites de seu “imóvel” não estão em TI homologada.

Há, ainda, o art. 8º Instrução Normativa, estranhamente redigido, que afirma que “outras análises cartográficas que não se refiram a reconhecimento de limites ou análise de sobreposição no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) serão resolvidas por Instrução Normativa específica.”

Entende-se, a partir desse dispositivo, que o Sigef passará a registrar o reconhecimento de limites ou a sobreposição, eliminando as ressalvas até então presentes no sistema quanto a áreas em processo de identificação ou demarcação. Com isso, as áreas contestadas poderão ser inseridas no Sigef sem ressalvas e, dessa forma, poderão ser negociadas e dadas em garantia como se não pairasse dúvida sobre a sua propriedade, aprofundando incerteza jurídica e possibilitando fraudes contra terceiros em boa-fé, que serão inadvertidamente tragados para conflitos fundiários e poderão ter suas pretensões anuladas caso a área sobre a qual adquirem interesse venha a ser homologada como terra indígena.

O retrocesso aos direitos originários dos indígenas é tão grande, que o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, CNDH, já se manifestou publicamente contra a IN MJ/Funai 9/2020. O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é um órgão colegiado de composição paritária que tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos no Brasil através de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos, previstos na Constituição Federal e em tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil.

A Recomendação CNDH nº 02, de 28 de abril de 2020, na esteira do que foi até aqui colocado, recomenda a revogação da norma da Funai, “tendo em vista sua inconstitucionalidade, inconveniência e ilegalidade, em especial com relação ao direito originário dos povos indígenas sobre suas terras”. Segue a Recomendação:

RECOMENDA, ad referendum do Pleno do Conselho Nacional de Direitos Humanos AO PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO Como medidas de precaução, para evitar situações de violações de direitos humanos, de genocídios de povos indígenas isolados cuja presença está em



processos de estudo por parte da Funai; e para que a demora dos trâmites técnico-administrativos do Estado relativos aos estudos de demarcação de terras indígenas não impliquem a degradação ou destruição ambiental dos territórios indígenas sob estudo, a revogação da Instrução Normativa nº 09/2020 da Fundação Nacional do Índio, e a reedição de Instrução Normativa nos moldes da Instrução Normativa nº 03/2012, respeitando-se, assim, os direitos originários dos povos indígenas”.

Em relação aos indígenas isolados, mencionados na Recomendação nº 02 do CNDH, a falta de cautela traduzida na possibilidade de emissão de Declarações de Reconhecimento de Limites em áreas onde eles vivam pode significar o seu extermínio por violência ou por contágio de doenças. A Instrução Normativa MJ/Funai 9/2020 equivocadamente afasta o princípio da prevenção que operava em favor dos indígenas.

A Constituição reconhece que a posse dos índios sobre suas terras não se relaciona a uma questão física de mera apreensão de um bem, e nem se identifica com a noção de propriedade privada. No modelo atual, mais do que em qualquer outro, a posse a ser garantida aos indígenas há de ser aquela voltada à sua sobrevivência física e à preservação de sua identidade cultural, devendo abranger todo o espaço físico necessário para tanto.

Por essa razão, diversos são os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais que afirmam a necessidade de fazer-se distinção entre a posse indígena e aquela de direito civil, para a qual importa tão somente o espaço de fato ocupado e explorado. José Afonso da Silva – destacando, nesse ponto, que o direito dos índios sobre suas terras é originário, advindo do instituto do indigenato –, estabelece, de forma clara e precisa, essa diferenciação:

Essas considerações, só por si, mostram que a relação entre indígena e suas terras não se rege pelas normas do Direito Civil. Sua posse extrapola da órbita puramente privada, porque não é e nunca foi uma simples ocupação da terra para explorá-la, mas base de seu habitat, no sentido ecológico da interação do conjunto de elementos naturais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida humana. Esse tipo de relação não pode encontrar agasalho nas limitações individualistas do direito privado, daí a importância do texto



constitucional em exame, porque nele se consagra a idéia de permanência, essencial à relação do índios com as terras que habita²⁹.

A centralidade da terra para os índios está exatamente na sua estreita relação com os aspectos culturais e identitários do grupo. Tamanha é a importância desse elemento, que a Constituição de 1988, de forma inaugural, estabeleceu um conceito para “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”. Segundo o § 1º de seu art. 231, “são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para as 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 seus usos, costumes e tradições”.

A terra indígena, portanto, de acordo com a concepção ampliada introduzida pelo ordenamento constitucional vigente, há de contar com todos esses atributos. Ela não é apenas o local de habitação, mas a soma dos espaços de habitação, de atividade produtiva, de preservação ambiental e daqueles necessários à reprodução física e cultural do grupo. Não se impõe qualquer hierarquização entre os critérios contidos no dispositivo constitucional em questão, devendo eles, ao contrário, ser vislumbrados de maneira integrada e conjunta.

É importante sublinhar, por outro lado, que o traço da originalidade do direito dos índios às terras que ocupam foi reafirmado pela Constituição de 1988, o que denota a precedência desse direito sobre qualquer outro. O art. 231 do texto constitucional tem, portanto, natureza declaratória do direito dos índios às terras de ocupação tradicional, uma vez que esse é, como visto, um direito secularmente assegurado.

Consequência disso é o caráter também declaratório do procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas – dever constitucionalmente imposto à União, como forma de protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens –, o qual reconhece direito originário, precedente, dos indígenas. Sendo originários os direitos dos índios sobre suas terras, são preexistentes a qualquer escritura, não cabendo sequer indenização sobre esses títulos, como expressamente estatui o art. 231, § 6º, da Constituição Federal.

Anote-se, finalmente, que o constituinte de 1988, repetindo previsão já constante do regime constitucional pretérito, inseriu as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios entre

²⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 40ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 877.



os bens da União (art. 20, XI). Trata-se, no entanto, de “propriedade vinculada ou reservada, que se destina a garantir aos índios o exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§ 2º, 3º e 7º), visando, desse modo, proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições³⁰”.

A gravidade da Instrução Normativa é tamanha, que a “Declaração de Reconhecimento de Limites da propriedade privada” poderá ser emitida até mesmo em TIs com a presença de índios isolados, já que algumas contam apenas com portaria de interdição da Funai, cuja finalidade é restringir o uso de terceiros e garantir o direito de não contato dos indígenas.

A IN MJ/Funai 9/2020 pretende promover a inércia da Fundação Nacional do Índio, afastando a competência protetiva da Funai sobre todas essas áreas. A Funai, ao identificar evidências de posse tradicional indígena, deve poder agir para interditar o aprofundamento da ocupação não-indígena e a destruição dos recursos porventura indispensáveis à reprodução física e cultural do povo em questão. Retirar da Funai a possibilidade de restringir a presença de não-indígenas em áreas sob estudo é suprimir uma de suas principais funções na proteção de povos que ainda não têm suas terras homologadas.

Reconhecendo o direito originário das populações indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, o Supremo Tribunal Federal se manifestou no caso Raposa Serra do Sol (Pet nº 3.388/RR), relatado pelo Exmº Ministro Ayres Britto, em 19 de março de 2009:

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. Ato, 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.]

³⁰ 11 RE 183.188/MS, Relator: Min. Celso de Mello, j. 10.12.1996, 1ª Turma, DJ de 14.02.1997.

Essa circunstância foi ressaltada em vários votos no julgamento, a exemplo daquele proferido pelo Ministro Menezes Direito:

Não há índio sem terra. A relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. É o que se extrai do corpo do art. 231 da Constituição. [...] É nela e por meio dela que eles se organizam. É na relação com ela que forjam seus costumes e tradições. É pisando o chão e explorando seus limites que desenvolvem suas crenças e enriquecem sua linguagem, intimamente referenciada à terra. Nada é mais importante para eles. O índio é assim, ontologicamente terrâneo, tanto que os termos autóctone e nativo dão idéia de algo gerado e formado em determinado locus. O índio é, assim, um ser de sua terra. ‘A posse de um território tribal é condição essencial à sobrevivência dos índios’, escreveu Darcy Ribeiro em 1962 (A Política Indígena Brasileira. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, 1962. pág. 143). Por isso, de nada adianta reconhecer-lhes os direitos sem assegurar-lhes as terras, identificando-as e demarcando-as.

A lógica constitucional de prevalência do reconhecimento da posse tradicional sobre pretensões de ocupantes não-indígenas, mesmo em boa-fé, se explica de maneira simples. Se, para os últimos, está em jogo a propriedade civil, para os indígenas está em jogo a sua própria sobrevivência física e cultural, razão pela qual a Instrução Normativa MJ/Funai nº9/2020 deve ter sua eficácia imediatamente suspensa por absoluta incompatibilidade com a Constituição Federal.

IV.5. DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

Por fim, cumpre tecer rápidos comentários sobre o enquadramento da Instrução Normativa ora impugnada como verdadeiro retrocesso do ponto de vista social e de proteção dos mais vulneráveis. Nas brilhantes palavras de Canotilho,

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da seguridade social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo

inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura a simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340).

Na mesma linha, Sarlet entende que o princípio da proibição de retrocesso social significa

toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)”. Podemos considerá-lo, portanto, como um direito constitucional de resistência que se opõe à margem de conformação do legislador quanto à reversibilidade de leis concessivas de benefícios sociais. (SARLET, Ingo Wolfgang. A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latinoamericano. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009).

Seguindo essa linha da melhor doutrina mundial sobre o tema, essa Eg. Corte entende que “o princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo” (ADC 42). E, no mesmo sentido, que “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais” (ADI 4.350).

Sendo o direito à terra considerado originário, anterior e independente a qualquer ato do Estado, a demarcação não se trata de concessão legal, mas apenas de reconhecimento de um



direito preexistente. É mero ato administrativo de natureza declaratória, que não pode fixar outros critérios que não aqueles predefinidos pelo constituinte originário, relativos ao uso da terra para a reprodução física e cultural dos usos, costumes e tradições do povo em questão. Serve essencialmente como instrumento de delimitação, para dar conhecimento a terceiros e garantir mais estável e firmemente a proteção e o respeito aos bens de cada povo.

Nem por isso, a demarcação é um de ato irrelevante. Uma vez demarcada a terra, torna-se mais fácil exigir a proteção dos órgãos estatais. Normativos como a IN MJ/Funai 9/2020 jamais podem diminuir a abrangência de garantias jusfundamentais, pois é inconstitucional qualquer ataque direitos fundamentais proclamados pelo constituinte originário e que vem sendo operacionalizados aos *trancos e barrancos*.

A doutrina e a jurisprudência brasileiras reconhecem a proibição do retrocesso social em matéria de direitos sociais: o Estado deve não só agir no sentido de promover os direitos sociais plasmados na Constituição (dimensão positiva), como também omitir-se de frustrá-los (dimensão negativa), sendo-lhe proibido retirar-lhes a eficácia. Aplicando ao presente caso em análise, percebe-se justamente o oposto nos efeitos da Instrução Normativa, uma vez que busca fragilizar radicalmente a blindagem estatal que deve ser oferecida às terras indígenas.

A vedação ao retrocesso social é comumente entendida como limite material implícito, que impede a supressão dos direitos prestacionais que já alcançaram um grau de densidade normativa robusto e adequado, características presentes na IN MJ/Funai nº 3/2012, normativo vigente até a sua revogação por meio da da IN MJ/Funai 9/2020.

A partir dessa perspectiva, podemos entender o quanto a Instrução Normativa impugnada representa em termos de retrocesso social, de modo a desafiar frontalmente o conjunto de direitos fundamentais da ordem constitucional democrática designado à proteção dos povos indígenas, de sua integridade física e cultural, de suas tradições, meios de vida e princípios de organização. A IN MJ/Funai 9/2020 sinaliza uma disposição no sentido de frustrar avanços e conquistas de direitos dos povos tradicionais, ao mesmo tempo em que coloca a invasão de terras e o desmatamento indiscriminado, que dizima populações e devasta ecossistemas, como norteadora de políticas governamentais.



IV.6. DA RECOMENDAÇÃO DO EMINENTE MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Demonstrando que a Instrução Normativa é claramente incompatível com o ordenamento jurídico constitucional pátrio, o Ministério Público Federal emitiu, na tarde de ontem (29/4), “recomendação³¹ à presidência da Fundação Nacional do Índio (Funai) para que seja anulada, imediatamente, a Instrução Normativa 9, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril do Diário Oficial da União (DOU) que permite, de forma ilegal e inconstitucional, o repasse de títulos de terra a particulares dentro de áreas indígenas protegidas pela legislação brasileira. A anulação da instrução normativa deve ocorrer imediatamente após o recebimento, pelo presidente da Funai, da recomendação do MPF. A recomendação também foi encaminhada à presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e à Direção-Geral do Serviço Florestal Brasileiro para que se abstenham de cumprir a instrução normativa da Funai, por inconstitucionalidade, inconveniência e ilegalidade”.

Para 49 procuradores de 23 estados da federação, a instrução normativa emitida pela Funai “contraria a natureza do direito dos indígenas às suas terras como direito originário e da demarcação como ato declaratório”, fundamento inscrito na Constituição brasileira, na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e reconhecido por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e das Cortes internacionais.

Ao criar “indevida precedência da propriedade privada sobre as terras indígenas”, diz a recomendação do MPF, a portaria da Funai viola o artigo 231 da Constituição, que se aplica também aos territórios indígenas não demarcados, já que, ao Estado Brasileiro cabe apenas reconhecer os direitos territoriais indígenas, que são anteriores à própria Constituição. A instrução normativa 9, da Funai, ao permitir que sejam declaradas como particulares as terras indígenas, cria, na verdade, uma situação de insegurança jurídica que aumenta “gravemente os riscos de conflitos fundiários e danos socioambientais”.

A previsão de repassar a particulares terras que são consideradas pelo ordenamento jurídico brasileiro como indígenas, além de ilegal e inconstitucional, dizem os procuradores da República, pode caracterizar improbidade administrativa dos gestores responsáveis por emitir a instrução normativa 9, o que os tornaria incurso nas sanções previstas na lei de improbidade

³¹ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/noticias-mpf-recomenda-ao-presidente-da-funai-que-anule-imediatamente-portaria-que-permite-grilagem-de-terras-indigenas/>>.

administrativa, como a cassação de direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público, e multas.

O STF, em vários julgamentos, já afirmou a chamada “originalidade do direito dos índios às terras que ocupam”, ou seja, que não cabe a nenhum governo afirmar quais terras pertencem ou não aos povos indígenas, mas apenas declarar essa condição de acordo com estudos antropológicos e técnicos. “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”, diz, por exemplo, a decisão do STF no Caso Raposa Serra do Sol.

Pelo ordenamento jurídico e pela jurisprudência dos tribunais, portanto, “o processo demarcatório não é pré-requisito para o estabelecimento de direitos territoriais, tendo em vista o reconhecimento feito pela Constituição de uma realidade indicada pela singular relação dos povos indígenas com os seus territórios, de modo que o procedimento, de caráter administrativo, permite, em verdade, estabilizar os direitos territoriais indígenas perante os não indígenas e formalizá-lo em caráter definitivo”, adverte o MPF.

O caráter originário do direito indígena aos territórios, conferido pela Constituição e por diplomas legais internacionais que se aplicam ao direito brasileiro internamente assegura a precedência desses direitos sobre a propriedade privada, mesmo quando os processos de demarcação ainda não se concluíram. O fato de que as terras indígenas têm como titular a União, ou seja, o patrimônio da sociedade brasileira, demonstra que estão duplamente protegidas, com proteção formal para viabilizar plenamente os direitos territoriais e também para assegurar o uso exclusivo pelos indígenas desses territórios.

Para o MPF, o papel da União e da Funai, em cumprimento da legislação, é essencialmente “defender a territorialidade indígena, em favor dos anseios dos povos indígenas e contra terceiros, inclusive antes da demarcação”. No caso da Funai, esse é o próprio papel institucional que rege o seu funcionamento, de acordo com a lei que criou a autarquia (Lei 5.371, de 5 de dezembro de 1967). A Instrução Normativa 9, contestada pelo MPF, compromete



a segurança jurídica inclusive para os particulares, ao retirar a obrigação de publicidade dos processos demarcatórios. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao apreciar a questão, a pedido da Associação de Cartórios do Brasil, já decidiu que devem ser obrigatoriamente averbadas as sobreposições em razão de demarcação de terras indígenas, o que garante a segurança jurídica dos negócios, já que a conclusão do processo demarcatório torna nula qualquer pretensão particular.

A Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) chegou a recorrer contra a decisão do CNJ, mas teve o pedido negado. A normativa da Funai cria riscos de inviabilidade também para o financiamento das atividades agropecuárias, visto que as autoridades financeiras, como o Conselho Monetário Nacional, estabeleceram princípios e diretrizes de natureza socioambiental nos negócios, o que inclui o respeito aos direitos territoriais indígenas. A abertura de terras indígenas para a grilagem, configurada na Instrução 9, de 16 de abril de 2020, da Funai, pode significar danos socioambientais irreversíveis, uma vez que os povos indígenas são responsáveis pela manutenção da maior parte da riqueza dos biomas brasileiros, tema já discutido pelo STF, que vedou o chamado retrocesso em matéria ambiental, quando uma normativa permite a redução da proteção do meio ambiente.

Referida recomendação, bastante detida e aprofundada na análise do tema, apenas corrobora a patente incompatibilidade da Instrução Normativa ora combatida com a Constituição Federal, o que justifica a breve atuação desse Eg. STF, a fim de restabelecer a ordem constitucional vigente.

V. DA MEDIDA LIMINAR / CAUTELAR

Para além de todos os fundamentos já aqui delineados, também é sucintamente preciso demonstrar que estão presentes os pressupostos para a concessão da medida liminar ora postulada, nos termos do art. 5º, da Lei nº 9.882/99.

Por um lado, o *fumus boni juris* está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas, as quais evidenciam que a Instrução Normativa, editada pelo Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio nº 9/2020, de 16 de abril de 2020, publicada em 22 de abril de 2020, viola preceitos fundamentais da Constituição, sobretudo o direito fundamental



convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada e o direito originário dos povos indígenas em relação às terras.

Destarte, com a Instrução Normativa impugnada, a Fundação Nacional do Índio, em nome do Poder Público, ao contrário de seu papel constitucionalmente exigível, publica normativo fragilizando enormemente a proteção às terras indígenas e sem qualquer consulta prévia, descumprindo todos os critérios exigíveis do Brasil em relação aos povos originários por força da Constituição Federal e Acordos Internacionais.

O periculum in mora, por seu turno, consubstancia-se na vigência imediata da Instrução Normativa que produz efeitos desde o dia 22 de abril de 2020. Ou seja, a inércia da atuação estatal poderá implicar enormes prejuízos à população indígena com a regularização fundiária em curso no Brasil. E isso é potencializado enormemente se lido em conjunto com a Medida Provisória nº 910.

É preciso, então, agir com rapidez, para impedir que se consume tamanha afronta à Constituição e ao ordenamento jurídico brasileiro. E, no caso, não se trata de mera afronta a normas despiciendas: a denotação prática aqui é notória, pois, se nada for feito, certamente haverá registro de imóveis rurais que se sobrepõem a terras indígenas espalhadas por todo o Brasil, em razão dos retrocessos criados com a IN MJ/Funai 9/2020 relacionados à Declaração de Reconhecimento de Limites.

E, com a devida vênia, é extremamente ingênuo acreditar que, depois de reconhecidas as posses civis aos fazendeiros e afins, eventual processo demarcatório de terra indígena teria o efetivo condão de anular a posse/propriedade civil do terceiro “interessado” ou de “boa-fé” - em verdade, dever-se-ia falar aqui em verdadeira má-fé.

Nesse cenário de extrema urgência e perigo de gravíssima lesão, a Arguente postula a concessão da medida liminar pelo Relator, *ad referendum* do Tribunal Pleno, como faculta o art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, para que seja imediatamente suspensa a eficácia da Instrução Normativa, editada pelo Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio nº 9/2020, de 16 de abril de 2020, publicada em 22 de abril de 2020, até o julgamento do mérito da presente ação.

Se porventura for considerada incabível a presente ADPF, mas admissível a Ação Direta de Inconstitucionalidade para impugnação dos citados atos normativos, requer o Arguente,



desde já, seja concedida a mesma medida cautelar acima vindicada, com fundamento no art. 10, da Lei nº 9.868/99.

VI. DO PEDIDO DEFINITIVO

Diante do exposto, requer:

- a) O deferimento da medida liminar ora requerida, a ser referendada pelo Plenário, já que presentes os requisitos previstos no artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, para:
 - i. suspender a eficácia Instrução Normativa, editada pelo Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio nº 9/2020, de 16 de abril de 2020, publicada em 22 de abril de 2020, por absoluta incompatibilidade com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados;
 - ii. por arrastamento, suspender a eficácia de todos os atos jurídicos praticados com base na referida Instrução Normativa combatida, para se evitar que haja qualquer espécie de “consumação” de direitos inconstitucionais, nos termos do art. 231, § 6º, da Constituição; e
 - iii. reprimir os efeitos da Instrução Normativa, editada pelo Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio nº 3/2012, revogada pela IN nº 9/2020 cuja incompatibilidade com a Constituição se busca declarar.
- b) A oitiva das autoridades responsáveis pela edição dos atos ora impugnados, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo comum de 5 (cinco) dias, conforme artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/99;
- c) No mérito, o julgamento pela procedência desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, para:
 - i. declarar a incompatibilidade definitiva da Instrução Normativa, editada pelo Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio nº 9/2020, de 16 de abril de 2020, publicada em 22 de abril de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados;
 - ii. por arrastamento, declarar a nulidade de todos os atos jurídicos praticados com base na referida Instrução Normativa combatida, nos termos do art. 231, § 6º, da Constituição; e

- iii. reprimir, definitivamente, os efeitos da Instrução Normativa, editada pelo Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio nº 3/2012, revogada pela IN nº 9/2020 cuja incompatibilidade com a Constituição se busca declarar.
- d) Por fim, caso esta egrégia Corte considere incabível a presente ADPF, requer que seja a presente recebida e processada como ADI, em vista do princípio da fungibilidade entre as ações constitucionais de controle abstrato, para:
- i. Que seja deferida a cautelar/liminar pleiteada, para as mesmas finalidades expressas no item “a” retro;
 - ii. Que sejam solicitadas as informações dos órgãos ou autoridades dos quais emanaram os atos normativos impugnados, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos prazos estabelecidos pela Lei nº 9.868/99; e
 - iii. Que seja julgada procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para as mesmas finalidades expressas no item “c” retro.

Termos em que pede deferimento.

Brasília-DF, 30 de abril de 2020.



BRUNO LUNARDI GONÇALVES
OAB/DF nº 62.880



FILIPPE TORRI DA ROSA
OAB/DF nº 35.538



CÁSSIO DOS SANTOS ARAUJO
OAB/DF nº 54.492



KAMILA RODRIGUES ROSENDA
OAB/DF nº 32.792



**LEVI BORGES DE OLIVEIRA
VERÍSSIMO**
OAB/DF nº 46.534



FABIANO CONTARATO
OAB/ES nº 31.672



FABIO GOMES DE SOUSA
Acadêmico de Direito

CARLOS RICARDO CAICHIOLO
Consultor

SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

DOC 1 - Cópia do ato impugnado (Instrução Normativa do Ministério da Justiça/ Funai nº 9, de 16 de abril de 2020);

DOC 2 - Instrumento de mandato;

DOC 3 - Certidão da Comissão Executiva da REDE; e

DOC 4 - Cópia da Recomendação do Ministério Público Federal.