



## **Nota Técnica: a Instrução Normativa da Funai nº 09/2020 e a gestão de interesses em torno da posse de terras públicas**

A Indigenistas Associados (INA), associação de servidores da Fundação Nacional do Índio (Funai), apresenta nota técnica sobre a Instrução Normativa/ Funai n. 9 (IN 09), de 16 de abril de 2020. Publicada na edição de 22 de abril de 2020 do *Diário Oficial da União* (DOU), a IN 09, ao tempo em que revoga a IN/ Funai de número 03, datada de 20 de abril de 2012, promove mudança administrativa da máxima gravidade e, em flagrante contraste com a razão de ser da autarquia indigenista, da mais gritante parcialidade contra os direitos indígenas.

### **1. Introdução**

Conforme já tematizado em ao menos três artigos, **a IN 09<sup>1</sup> transforma a Funai em instância de certificação de imóveis para posseiros, grileiros e loteadores de Terras Indígenas (TIs)**. O ato administrativo em questão insere-se como mais uma das infelizes iniciativas relativas aos direitos territoriais indígenas que, em conjunto, constituem o que se pode chamar de *revisionismo demarcatório*, em contexto político de escalada cronológica de destruição dos direitos indígenas.

Embora as investidas revisionistas por parte dos vetores econômico-políticos contrários aos direitos dos povos indígenas venham sendo implementadas já há alguns anos, trata-se de movimento político-jurídico-administrativo que tem se acentuado drasticamente no atual governo federal e na atual gestão da Funai. Ainda no período de campanha eleitoral já havia sido anunciado em uníssono: *"nem mais um centímetro de TI demarcada"*. É certamente para contribuir com essa promessa, desarrazoada e inconstitucional, que chega a IN 09.

No contexto da novidade administrativa em questão, o claro afastamento da Funai de sua missão institucional, cujos gestores atuam com manifesto conflito de interesse, acompanhado da mais rematada submissão a interesses ruralistas, que desde há tempos se articulam contra os direitos territoriais indígenas, evidencia-se em dois pequenos vídeos que nestes dias circulam pelas redes sociais e programas de troca de mensagens eletrônicas. No primeiro vídeo, um ex-deputado federal pelo Mato Grosso, conhecido articulador político

---

<sup>1</sup> Artigos publicados no blog do jornalista Matheus Leitão <<https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/nova-norma-da-funai-diminui-protexao-a-terras-indigenas-nao-ho-mologadas/>>; no blog do PPDS/ ISA <[https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/funai-edita-medida-que-permite-ocupacao-e-ate-venda-de-areas-em-237-terras-indigenas?utm\\_source=isa&utm\\_medium=site&utm\\_campaign=Direitos+ind%C3%A9genas](https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/funai-edita-medida-que-permite-ocupacao-e-ate-venda-de-areas-em-237-terras-indigenas?utm_source=isa&utm_medium=site&utm_campaign=Direitos+ind%C3%A9genas)>; e no blog Ambiente-se/ Sustentabilidade/ Estadão <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/funai-passa-a-considerar- apenas-terra-indigena-ho-mologada-para-fins-de-conflito-de-terra/>>.



ruralista, celebra a IN 09 e saúda as autoridades por ela responsáveis, quais sejam: o secretário especial de assuntos fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e os presidentes da Funai e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). No segundo vídeo, com o selo institucional do atual governo federal -- e, registre-se, com indevida apropriação de música Guarani a soar ao fundo --, secretário especial do Mapa e presidente da Funai aparecem proclamando a IN 09 como notícia supostamente promissora para indígenas e não indígenas, resultado da "parceria" entre os três órgãos/ entidades.<sup>2</sup>

É de se observar que o mesmo secretário especial de assuntos fundiários do Mapa protagonizara vídeo de mesmo tipo, circulado ainda no primeiro semestre de 2019. Nele, anunciava a produtores rurais que vinha trabalhando para que apenas TIs homologadas e regularizadas fossem incluídas no Sistema de Gestão Fundiária do governo federal (Sigef). TIs ainda em estudo, com limites aprovados pela Funai ou já declarados pelo MJSP, mas não homologados pela presidência da República, ficariam de fora do Sigef, o que deixaria de molestar não indígenas em conflito com indígenas pela posse da terra.

Pouco tempo depois, o Incra viria a oficiar a Funai solicitando manifestação acerca de uma proposta de normativa na linha do anunciado pelo secretário especial do Mapa. A manifestação então apresentada pela Funai, com fundamentos de ordem técnica e implicações jurídicas, seria contrária à proposta do Incra. Coincidência ou não, pouco tempo depois, haveria troca na presidência da Funai, e o presidente demitido atribuiria sua saída à pressão política exercida pelo secretário especial de assuntos fundiários.

Passados os meses, a atual presidência da Funai restituiu o processo contendo a proposta de normativa do Incra à Diretoria de Proteção Territorial (DPT), recomendando reanálise da matéria. Justificativas para tal esforço de reanálise inexistiam, ressalvado o fato de que gestores haviam sido trocados e os servidores diretamente envolvidos na citada manifestação técnico-jurídica, afastados de suas funções. É de se presumir que agora haveria a determinação política de se levarem adiante os planos de mudança normativa. Originalmente circunscritos à forma de inserção de dados referentes a TIs no Sigef, tais planos parecem ter se convertido na elaboração da IN 09.

Se aqui temos de dizer "parece", sem poder afirmá-lo com certeza, é por conta de práticas que, bastante comuns na atual gestão da Funai, também se verificam neste caso específico: a alteração da classificação de processos administrativos no âmbito do Sistema Eletrônico de Informações da autarquia, tornando-os restritos, e respostas negativas a pedidos para que possam, em conformidade com a Lei 12.527/ 2011 (Lei de Acesso à Informação), ser externamente acessados.

Os elementos reunidos nesta breve introdução procuram evidenciar que estamos diante de situação que pede concentrada atenção dos setores da sociedade e da institucionalidade brasileiras ocupados com a defesa dos direitos indígenas, em que pesem as dificuldades para tanto, em momento que é de reconhecida emergência social provocada pela

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=2476947545949306&id=100009022534668](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=2476947545949306&id=100009022534668)>.



pandemia do coronavírus. Acompanhada dos materiais anteriormente publicados sobre a IN 09, a presente nota técnica será enviada pela INA ao Ministério Público Federal, clamando pelas providências cabíveis em face de um ato da Funai que revela enorme distanciamento - inversão, chega-se a pensar - em relação a sua missão institucional.

## 2. Atestado administrativo e Declaração de Reconhecimento de Limites

Ao revogar a IN 03/ 2012, a IN 09/ 2020 passa a disciplinar o requerimento, análise e emissão, por parte da Funai, de documentos denominados Declaração de Reconhecimento de Limites (doravante, por facilidade, DRL). Na IN revogada, a normatização da DRL associava-se à de uma outra modalidade de documentos emitidos pela Funai: o Atestado Administrativo (doravante, AA). Com a revogação da IN 03, e diante do fato de a IN 09 não tratar da modalidade AA, presume-se que a Funai, a partir de agora, só emitirá um tipo de documento, a DRL.

Na normativa anterior (IN 03), o AA destinava-se a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às **terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação (art. 1º, §1º)**. Já a DRL destinava-se 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 indígenas (art. 1º, §2º)**. Na lógica da IN 03, AA e DRL eram dois tipos de documentos que, cada qual ao seu modo e com sua especificidade, atendiam a um mesmo propósito geral: a **localização de imóvel rural particular em relação a terras indígenas (art. 1º, caput)**. A normativa visava ao resguardo de um sistema fundiário nacional integrado, de modo a evitar a dilapidação do patrimônio público (art. 20, XI, da CF/88).

No encadeamento lógico da normativa revogada, seguia-se que a abrangência do termo “terra indígena” alcançava não apenas as áreas cartorialmente registradas sob essa alcunha, amparadas por decreto de homologação presidencial, mas, em especial no caso dos AAs, áreas reivindicadas e ainda em processo de identificação, delimitação e de demarcação, conforme os princípios constitucionais e a legislação vigente.

Com a IN 09, tudo passa a ser diferente. Uma vez extintos os AAs, já não há qualquer intenção de evitar o conflito em torno da posse de terras *em processo de demarcação*. Nos DRLs, a Funai só deve considerar a existência de **TIs homologadas, reservas indígenas e terras domaniais indígenas plenamente regularizadas (art. 1º, §1º)**, ignorando por completo, por exemplo, **TIs delimitadas, TIs declaradas e TIs demarcadas fisicamente**. Imperioso destacar que na IN 09 se ignoram ainda por completo as **TIs com portaria de restrição de uso (art. 7º, Decreto n. 1.775/1996)**, as **terras da União cedidas para usufruto indígena** e também as **áreas de referência de índios isolados, em restrição de uso**, às quais não se faz qualquer menção.



Ademais, o DRL passa a destinar-se a fornecer não apenas aos proprietários, mas também aos **possuidores** privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam limites de TIs. Significa dizer que a Funai está obrigando-se a responder a um particular com um "*sim, senhor, seu imóvel respeita os limites de TIs*", mesmo se o imóvel incidir numa TI de limites já declarados por Portaria do ministro da Justiça, ou numa área sobre a qual ela própria, Funai, emitiu Portaria de restrição de uso em função da presença de índios isolados, devendo fazê-lo ainda que o interessado ocupe a área sem dispor de escritura pública.

Para além da preocupante questão do incentivo às posses não indígenas em TIs, adiante recuperada, pode-se verificar a abrangência da desproteção territorial e da dilapidação de bens públicos representada pela IN 09/2020 por meio do seguinte quadro comparativo, que demonstra as supressões normativas em relação à sua antecessora (a IN 03):

IN 03/ 2012 - negativa à emissão de AA quando o imóvel incidir sobre área em 10 situações (art. 6º):	IN 09/ 2020: negativa à emissão de DRL quando o imóvel incidir sobre área em 3 situações (art. 4º):
I - formalmente reivindicada por grupos indígenas	--
II - em estudo de identificação e delimitação	--
III - delimitada (com os limites aprovados pela Funai)	--
IV - declarada (com os limites estabelecidos por portaria declaratória do Ministro da Justiça)	--
V - homologada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República)	I - homologada
VI - reservada, nos termos da Lei 6.001 (art. 17 e 26 a 31)	II - reservada
VII - dominial, nos termos da Lei 6.001 (art. 17 e 32 e 33)	III - dominial
VIII - com portaria de restrição de uso, por força da presença de índios isolados	--
IX - terra da União cedida para usufruto indígena	--
X - área de referência de índios isolados	--



### 3. Rejeição a TIs não homologadas

Como se vê, a IN 09 toma a tipologia de terra indígena da Lei 6.001/1973, art. 17 - terras ocupadas, reservadas e dominiais - e, no primeiro tipo, restringe a atuação da Funai apenas à situação em que já há decreto de homologação da demarcação.

Deixando de lado as terras reservadas e dominiais -- residuais, em termos quantitativos --, o privilégio que a IN 09 concede às terras homologadas não se justifica. Com efeito, o ato homologatório é tão somente o último ato decisório de um complexo procedimento realizado a partir de várias fases, com a participação de vários atores e diferentes decisões administrativas, como o ato de delimitação pelo Presidente da Funai e a declaração pelo Ministro da Justiça. Vale ressaltar que o ato homologatório não "cria" situação jurídica nova, quer dizer, não "cria" TI, mas apenas confirma situação preexistente, mediante o reconhecimento declaratório pelo Estado brasileiro. Em suma, tratam-se de direitos congênitos e originários.

Em caso, portanto, de que se esteja diante de imóvel incidente sobre TI não homologada, o que pretende a IN 09 é que a Funai certifique não haver incidência em terra da União. Isso, em outras e mais incisivas palavras, significa colocar a autarquia indigenista para atuar como **cartório de certificação de imóvel para não indígenas**. Na visão fria das coisas, até se entende que o secretário especial de assuntos fundiários do Mapa objetivasse uma Funai limitada a essa função. Não à toa, intencionou-se, no início do atual mandato presidencial, migrar a maior parte das competências atuais da DPT/Funai para o Incra, sob a tutela do secretário, precisamente. Mesmo nessa visão, entretanto, é difícil conceber que um ato administrativo responsável por tamanha distorção da missão institucional da autarquia indigenista possa vir assinado por seu próprio presidente.

Relembrando os planos referentes ao Sigef já mencionados na Introdução à presente nota, deve-se observar que a intenção básica àquela altura foi incorporada à IN 09. Com efeito, o § 4º do seu art. 1º dita que *"o procedimento de análise de sobreposição da FUNAI realizada pelos servidores credenciados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deverá seguir os conceitos e regras disciplinados nesta Instrução Normativa"*. Isso equivale a dizer que tais servidores credenciados só poderão trabalhar no Sigef com TIs homologadas (além das reservadas e dominiais).

Decorre daí que nem órgãos ambientais (secretarias estaduais, ICMBio, Ibama...) nem quaisquer interessados vão saber que em determinadas localidades há TIs ainda em processo de reconhecimento, porque a tendência é que, literalmente, desapareçam do mapa: primeiro do Sigef e, pouco a pouco, das próprias bases de dados cartográficos da Funai. Dizendo de outra maneira, **com um Sigef desvencilhado de TIs não homologadas -- junto às quais é importante não esquecer de situar as áreas com portaria de restrição de uso, as com referência de índios isolados e as terras da União cedidas para usufruto indígena -- e**



**com a sucessiva emissão de novas DRLs à luz da lógica instituída pela IN 09, haverá um gradual desaparecimento de TIs dos mapas oficiais e uma igualmente gradativa diminuição do número de casos de sobreposição de imóveis com TIs a requerer a manifestação da Funai.**

O interessado em cadastrar um imóvel no Sigef consegue fazê-lo, e obtém uma certidão, no caso de a área registrada não apresentar sobreposição com nenhuma outra área privada, Unidade de Conservação ou TI. Sem essa certidão emitida pelo Sigef, o particular não pode desmembrar, transferir, comercializar ou dar a terra em garantia para conseguir empréstimos bancários. Com a IN 09, e o virtual desaparecimento das TIs não homologadas no âmbito do Sigef, os imóveis incidentes sobre elas poderão ser cadastrados no sistema, e as áreas sobrepostas às TIs poderão ser comercializadas, transferidas, dadas em garantia e mesmo loteadas e desmembradas.

Outra consequência direta é que, à medida que a Funai for deixando de ser instada a se manifestar quanto a sobreposições com TIs, a previsão do § 3º do art. 246 da Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) se tornará completamente inócua. Segundo estabelece a regra, incluída no diploma original por lei de 2001, tem-se que *"constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância"*. Dessa maneira, concretamente a Funai deixará de oficiar os cartórios para que estes procedam à averbação das matrículas dos imóveis sobrepostos às TIs em estudo, TIs delimitadas, TIs declaradas, TIs demarcadas fisicamente, TIs com portaria de restrição de uso, terras da União cedidas para usufruto indígena, bem como dos imóveis sobrepostos às áreas de referência de índios isolados.

	TOTAL TIs tradicionais (*)	TIs não homologadas (TIs em estudo, TIs delimitadas, TIs declaradas)	Percentual TIs tradicionais diretamente impactadas pela IN 09 (**)
AM	163	29	17,79%
PA	60	20	33,33%
RO	26	6	23,07%
RR	34	2	5,88%
AC	36	7	19,44%
AP	6	1	16,66%
MT	87	27	31,03%
MS	65	31	47,69%
GO	6	2	33,33%
DF	1	1	100%



PR	29	11	37,93%
SC	28	14	50%
RS	48	28	58,33%
SP	34	19	55,88%
MG	14	5	35,71%
RJ	6	3	50%
ES	3	0	0%
BA	28	9	32,14%
TO	12	3	25%
MA	22	6	27,27%
CE	9	8	88,88%
RN	1	1	100%
PE	15	5	33,33%
PB	4	2	50%
AL	12	5	41,66%
SE	2	1	50%

(\*) Para fins do cálculo, há TIs que incidem em mais de um estado da federação.

(\*\*) Esta é uma apuração preliminar. O percentual representa um espaço amostral mínimo, já que não foram contabilizadas as terras da União cedidas para usufruto indígena, as áreas de referência de índios isolados nem as TIs com portaria de restrição de uso. E não foram computados os registros de reivindicação.

	TOTAL TIs tradicionais (*)	TIs não homologadas (TIs em estudo, TIs delimitadas, TIs declaradas)	Percentual TIs tradicionais diretamente impactadas pela IN 09
Região Norte	325	65	20%
Região Centro-Oeste	159	61	38,36%
Região Sul	105	53	50,47%
Região Sudeste	57	27	47,36%
Região Nordeste	105	40	38,09%

(\*) Para fins do cálculo, há TIs que incidem em mais de um estado da federação.

(\*\*) Esta é uma apuração preliminar. O percentual representa um espaço amostral mínimo, já que não foram contabilizadas as terras da União cedidas para usufruto indígena, as áreas de referência de índios isolados nem as TIs com portaria de restrição de uso. E não foram computados os registros de reivindicação.



#### 4. Incentivo à grilagem em TIs

Não se pode deixar de observar que a publicação da nova diretriz da Funai se dá no contexto das pretensões da Medida Provisória 910/ 2019, também conhecida como "MP da grilagem", e seus dois relatórios. Trata-se de dispositivo normativo com amplo impacto sobre a realidade socioambiental brasileira e, por esta via, também sobre o que concerne especificamente a conflitos em torno da posse da terra e do aproveitamento de recursos naturais em TIs. Com a IN 09, e em vista da MP da Grilagem, **invasores de TI poderão solicitar a DRL à Funai e, munidos desse documento, requerer junto ao Incra, por meio de cadastro autodeclaratório, a legalização dessas áreas invadidas.** Ocupantes também poderão **licenciar atividades econômicas como extração madeireira, inclusive em áreas interditadas em razão da ocupação de índios isolados**, a exemplo da TI Piripkura e da TI Kawahiva do Rio Pardo, no Mato Grosso, cercadas e intensamente pressionadas por madeireiros.

É curioso notar que a autarquia indigenista se veja na necessidade de alertar-se a si mesma, por meio do § 2º do art. 1º da IN 09, sobre o incabimento de *"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"*. Com tal assertiva, a normativa da Funai traz a presunção de veracidade e legalidade para absolutamente quaisquer imóveis privados, impondo a lógica contrária, de intrínseca suspeição, sobre todo e qualquer procedimento de identificação e delimitação de TIs.

Inverte-se, assim, um postulado constitucional básico que orienta a atuação da Administração Pública, o chamado *princípio da coerência dos atos administrativos*. Isso porque estaria o Estado, aqui, passando a legitimar soluções administrativas conflitantes e contraditórias, uma vez que, ao proceder à certificação/titulação de imóveis a particulares sobrepostos nos limites de TIs não homologadas, conferida segundo "presunção de veracidade relativa" (*juris tantum*), não poderia sustentar tal prefiguração de veracidade no decurso do tempo, conforme o avanço das fases posteriores dos procedimentos administrativos demarcatórios (com respectivas homologação e regularização da TI), em função do § 6º do art. 231, CF/88. Se não isso, estará a reconhecer, por derivação lógica, que não haverá mais demarcação de TI no Brasil, em que pese a consabida dívida do Estado brasileiro de concretizar o que dispõe o art. 67, ADCT, CF/88.

Assentando-se em soluções conflitantes e contraditórias, passa o Estado também a gerar a expectativa de direito de indenização a particulares contra a União, além de dano ao erário (pelo dispêndio de recurso público em atos praticados nessas titulações/certificações, embora sem que possam sustentar a *"presunção de veracidade"* de sua fé pública), pelo fato de ter certificado/titulado imóveis quando não poderia fazê-lo, uma vez venham estes atos a





ser reconhecidos ulteriormente como congenitamente nulos, por força do § 6º do art. 231 da CF/88.

Além disso, inverte o primado do *princípio da precaução e da prevenção administrativas* antes estabelecido pela IN 03, notadamente quanto à dimensão protetiva (tanto em relação à salvaguarda dos direitos indígenas quanto em relação aos bens da União), e, no seu lugar, impõe como uma *prioridade absoluta* o compromisso com os interesses de proprietários e posseiros, os quais, como se sabe, muitas vezes estão em conflitos diretos com indígenas.

Vale aqui recuperar que o §1º do art. 1º da IN 09 faz destinar as DRLs tanto a **proprietários** quanto a **possuidores (por exemplo, posseiros)**, deixando explícito seu propósito de servir como instância que executará o papel de "regularização" de imóveis particulares, nos termos da MP da grilagem, tais como os imóveis havidos por vendas a *non domino*, facilitando inclusive projetos de loteamento de terras públicas da União, como nos conhecidos casos das TIs Uru-Eu-Wau-Wau (RO), Apyterewa (PA), Cachoeira Seca (PA), entre outras. Esse quadro, em última instância, estimulará ainda mais a invasão de terras públicas, além de promover o acirramento dos conflitos fundiários em todo o Brasil.

À medida em que for emitindo as novas DRLs, reconhecendo a não sobreposição com TIs, é de se prever que a autarquia indigenista não mais manifeste interesse nas respectivas áreas na Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária, o que significa deixar o terreno aberto para que invasores regularizem imóveis ocupados via Programa Terra Legal (nos termos da MP da Grilagem), adquirindo o título de domínio em cima de TIs. É o gritante caso, por exemplo, da TI Ituna Itatá, uma restrição de uso por presença de índios isolados.

## 5. Orientação jurídica equivocada

Em relação à já mencionada presunção irrestrita da legitimidade, da veracidade e da legalidade de quaisquer que sejam os imóveis privados, é possível observar que ela se combina, na formulação do § 2º do art. 1º da IN 09, com uma priorização do regime da *posse civil*, em completo detrimento da *posse indígena*. Esta, como se sabe, difere substancialmente do modelo civilista, conforme já assentado em diversas oportunidades pelo próprio Supremo Tribunal Federal (STF).

Os impulsos normativos pela autarquia indigenista deveriam pautar-se, em tese, pelo resguardo do patrimônio público (art. 20, XI, CF/ 88) e pela consonância com os princípios da Administração Pública. A edição da IN 09, no entanto, desfigura os deveres institucionais da Funai, trazendo, já em seu âmago, uma mácula insanável, **uma antinomia irreparável**: ao cravar, em sua redação, uma anterioridade da *posse civil* sobre a *posse indígena*, a nova normativa inverte a lógica do estatuto constitucional sobre a matéria, que se traduz pela primazia do *princípio do direito congênito sobre os direitos originários* e que, por



consequente, prescreve a inerente nulidade dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras (§ 6º, art. 231, CF/ 88).

Nesses termos, **atos praticados sob o regime da IN 09, que venham a culminar na emissão de DRLs segundo o novo conceito e escopo, poderão ser reconhecidos como nulos**. E precisamente em face dessa antinomia irremediável, por uma questão de técnica jurídica, constatam-se não apenas um patente vício de ilegalidade como também um vício insanável de inconstitucionalidade na IN 09. Ora, a pretensão da atual gestão da Funai com a edição do novo regramento não é outra senão revogar direitos fundamentais dos povos indígenas. Em subversão à hierarquia das normas, tem-se uma Instrução Normativa que, explícita e implicitamente, namora com a revogação de princípios e regras existentes na Constituição Federal e na legislação vigente.

Vale enfatizar que a marca da antinomia aqui aludida é assunto do Tema 1031, do Recurso Extraordinário n. 1.017.365, ação referente à Terra Indígena Ibirama Laklãnõ, uma área declarada administrativamente como de ocupação tradicional dos índios Xokleng, em Santa Catarina.

Retornando uma vez mais à redação do § 2º do art. 1º da IN 09 e à determinação da Funai para que ela própria abstenha-se de "*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*", nota-se o comprometimento da atual gestão da autarquia com proprietários e posseiros do meio rural brasileiro. À medida que for concedendo certificações de imóveis, atestando não estarem sobrepostos a TIs (conquanto sem respaldo de "*presunção de veracidade relativa*"), a entidade indigenista não tardará a chamar "**invasores/ depredadores**" de propriedade privada àqueles que lhe dão razão para que exista: os indígenas.

Promovendo a invisibilização de todo e qualquer processo histórico de esbulho e violência perpetrado contra povos indígenas em território brasileiro, a autointitulada "Nova Funai" passará a criminalizá-los, e chegará ao ponto de decidir removê-los de áreas por eles reivindicadas como tradicionais, ao passo que por ela, entidade "indigenista", certificadas como privadas. A Funai, que em tese deveria buscar proteger e promover os direitos indígenas, olhará no espelho nesse momento e, já desprovida de qualquer pudor em atuar explicitamente contra os direitos dos povos indígenas, terá orgulho em reconhecer-se como rival da missão institucional que, com fundamento na Constituição, lhe fora outrora conferida.

Manifestações oficiais da "Nova FUNAI" têm, aliás, chegado perto desse quadro distópico. No Despacho nº 01026/2019/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU<sup>3</sup>, por exemplo, o Procurador Chefe da Procuradoria Federal Especializada (PFE-FUNAI) assim se pronunciou:

a) quando a FUNAI manda servidores ou grupos de trabalho a **comunidades indígenas que usam do método de invasão e depredação de**

---

<sup>3</sup> Conforme se faz menção na Petição 24370, no RE 1.017.365.



**propriedades privadas** para pressionar a própria entidade a demarcar aquele território, ela está colaborando de forma direta ou reflexa para uma potencial condenação da própria FUNAI ou da União na instância judicial, como provam as próprias decisões acostadas na consulta da Presidência da FUNAI. Isso representa um paradoxo que redundará em dano ao erário, pois se a FUNAI alimenta o ato de invasão e de dano material privado sob investigação ou judicializado, alimenta a futura condenação judicial por esse dano, que recairá sobre ela própria, ainda que muitos juízes considerem a não recepção da responsabilidade solidária ou subsidiária da FUNAI, por atos indígenas, no pós-88 (não recepção da tese da tutela absoluta).

b) Em face do paradoxo explicitado na alínea anterior, e tendo em vista um quadro de finitude orçamentária, assim como de impossibilidade de envio de servidores a todas as comunidades indígenas do país, é preciso fixar a razoabilidade ou não de se estabelecer uma prioridade de envio de servidores àquelas comunidades que, com sua conduta, não estejam fragilizando de forma direta ou reflexa o erário, por **atos de invasão e dano a propriedades privadas**.

Com efeito, **a colocação de grupo de trabalho em campo, para auxílio a indígenas comprovadamente invasores e depredadores de propriedades privadas** afeta diretamente o princípio da economicidade que deve cingir a atuação do Administrador Público, pois ele estará ampliando o risco de uma condenação judicial ao Estado pelos danos causados ao patrimônio privado pelos indígenas.”.

Já pelo Despacho n.º 00105/2020/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU<sup>4</sup>, deixou consignado que:

**a condição de invasor deverá ser atestada ou não pelas Coordenações Regionais em cada caso concreto que venha a surgir, a par da existência de quaisquer provas documentais, entre as quais se citou no próprio despacho e de maneira exemplificativa inquéritos policiais e/ou processos judiciais.** Inexistindo instrução documental, constata-se a condição de não invasor.

**A condição de invasor deriva do quanto contido no artigo 1.210 do Código Civil, ou seja, é todo aquele que turba ou esbulha a posse ou propriedade de outrem, com ou sem violência. Também deriva do quanto estipulado no artigo 150 do Código Penal, que define o crime de invasão de domicílio como ‘entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita, de quem de direito, em casa alheia ou em suas dependências’.** Trata-se de critério legítimo ante a finitude de recursos. Se existissem recursos para todos e todas as situações os invasores seriam também atendidos, pois o que interessa à FUNAI é a pessoa do índio.

(...)

---

<sup>4</sup> Conforme se faz menção na Petição 24370, no RE 1.017.365.



Nesse sentido sobreleva mencionar que os títulos de propriedade privada, assim como os atos de posse, no que se refere a terras em estudo ou declaradas, só se desconstituem após a homologação presidencial. Até lá adentrar em propriedades privadas que sejam limítrofes ou se sobreponham a essas terras é ato que cabe na definição de invasor presente no Código Civil e Código Penal, inexistindo o que comumente se chama de ‘retomada’, conceito construído a partir de uma antropologia de linha trotskista, ou seja, que despreza o papel do Estado como demarcador e crê no desforço imediato, inclusive violento, para concretização de objetivos sociais (a doutrina também usa o termo marxismo ortodoxo). O atual governo, legitimado por 57.797.847 votos, não ratifica ou alimenta com recursos humanos ou materiais esse tipo de ação não civilizada que, como se frisou no despacho, tem rendido condenações à FUNAI por danos promovidos pelos invasores (vide decisões judiciais citadas no processo administrativo 08850.000659/2020-19).

Das manifestações oficiais da autarquia, depreende-se em diversas passagens uma completa subversão do estatuto constitucional acerca das TIs, que insiste em conferir uma suposta anterioridade absoluta da *posse civil* sobre a *posse indígena*. Tal anterioridade, no entanto, inexistente, sob o estrito ponto de vista das normas constitucionais. E, ao condicionar o estatuto jurídico das TIs tradicionalmente ocupadas a essa suposta anterioridade, a direção da Funai acaba por legitimar *contra legem* e *contra constitutionem* as chamadas vendas a *non domino*, isto é, negócios jurídicos fraudulentos, em que se opera compra/venda de imóvel que não pertenciam ao agente (veja-se a decisão da Egrégia Corte Suprema na ACO 362 / ACO 366). Trata-se, para usar linguagem mais direta, de uma forma de legitimação da grilagem de terras, do apossamento ilegítimo de terras públicas de ocupação tradicional dos povos indígenas.

A IN 09 promove mutilações nos procedimentos internos da Funai em que se reconhece, por fim, alto grau de familiaridade com a tríade de Pareceres da AGU referentes à temática da demarcação de TIs (Pareceres nºs 001/2017/GAB/CGU/AGU, 01199/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU e 00057/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU). No cruzamento dos três Pareceres, apenas casos com o ato homologatório já praticado tendem a considerar-se TIs, verificando-se absoluto desprezo pelas etapas anteriores das apreciações administrativas.

Controvérsia, nessa matéria, é o que não falta. Origem do problema, o "Parecer 001" foi escrutinado, por exemplo, na *Nota Técnica Nº 02/2018-6CCR*.<sup>5</sup> Mais recentemente, parte dos argumentos referentes ao caráter problemático do instrumento foi acolhida pelo Ministro Edson Fachin, do STF, que deferiu pedido de suspensão de todos os efeitos do Parecer 001 no

---

<sup>5</sup> Disponível em:

<[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2018/nt02\\_2018.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2018/nt02_2018.pdf)>.



bojo da ACO 1.100/SC. Pedido de tutela provisória incidental semelhante, requerido no RE n. 1.017.365, aguarda decisão.

Também em relação aos dois outros pareceres da AGU, destinados a fixar as interpretações relativas ao "001", seria possível elencar diversos problemas e imprecisões e equívocos conceituais. Aqui, no entanto, não cabe mais do que um ponto.

Em quaisquer que sejam as espécies de atos administrativos (ordinatórios, normativos, negociais ou enunciativos), não é lícito ao administrador público renunciar aos poderes de agir para a consecução dos deveres que lhes são conferidos. No caso de que tratamos, cabe buscar uma gestão fundiária integrada que não venha a dilapidar o patrimônio público. Afinal, não é lícito ao administrador público renunciar, abdicar ou praticar atos comissivos ou omissivos que possam repercutir em flagrante prejuízo aos direitos originários de que trata o art. 231 da Constituição Federal (CF/88) ou em flagrante prejuízo à União, por ser vedado ao agente público abdicar dos bens de que trata o art. 20, XI, da CF/88, sob pena de responsabilização.

## 6. Conclusão

A análise do ato administrativo normativo praticado pelo presidente da Funai permite constatar que, com ele, excluem-se parcelas significativas de populações indígenas no âmbito das apreciações administrativas junto ao Sigef. Fica evidente que o ato da gestão da Funai não se orientou para abarcar a missão institucional que lhe é inerente (proteção e promoção dos direitos indígenas), quedando-se contrário ao seu ofício. Causa ainda maior estupefação reconhecer que, por meio de subtrações normativas, são lançados à completa desproteção territorial os grupos indígenas mais vulneráveis: *os povos isolados*.

Conforme abordado nas páginas precedentes, a IN 09 deve ser vista em conjunto com a MP da Grilagem e relacionada não apenas à linha de raciocínio que emerge da “*tríade de pareceres da AGU*”, mas a todo o conjunto de iniciativas que vêm demonstrando a intenção do governo federal em obstaculizar o processo constitucionalmente fundamentado de demarcação de TIs. Se nada for feito para impedir que a política indigenista siga por esse rumo, o cenário que se avizinha é de acirramento dos conflitos fundiários entre indígenas e não indígenas, com previsível aumento de episódios que cheguem à concreta manifestação de violência física, inclusive com casos de mortes. Nada leva a crer que os povos indígenas deixarão de recorrer aos meios de resistência de que dispõem para defender suas territorialidades.