



**CONSELHO DO POVO TERENA**  
Hánaiti Ho`únevo Têrenoe

**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR CHEFE DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CAMPO GRANDE – MATO  
GROSSO DO SUL**

**REPRESENTAÇÃO SOBRE DIREITOS INDÍGENAS**  
REQUERENTE: CONSELHO DO POVO TERENA  
REQUERIDO: FUNAI E UNIÃO

**CONSELHO DO POVO TERENA**, organização indígena de Mato Grosso do Sul, neste ato representado por seus procuradores que ao final assinam, vem por intermédio desta, com fundamento nos arts. 129, 231 e 232 da Constituição Federal, apresentar

### **REPRESENTAÇÃO**

em face da **FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI)** e **UNIÃO FEDERAL**, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.



## 1. DOS FATOS:

---

Em 16 de abril de 2020, o presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai), Marcelo Augusto Xavier da Silva, assinou a Instrução Normativa n. 09/2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da “*Declaração de Reconhecimento de limites em relação a imóveis privados*”. Esta normativa revogou a Instrução Normativa n. 03, datada de 20 de abril de 2012, promovendo significativa mudança administrativa e atingindo os direitos e interesses dos povos indígenas do Brasil.

Tal fato ganhou repercussão midiática e, apesar da vigência recente, já tem causado indignação na sociedade e até mesmo reação do Ministério Público Federal. Vejamos as notícias:

- ⇒ **Funai edita medida que permite ocupação e venda de terras indígenas sem homologação**
  - <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/04/27/funai-edita-medida-que-permite-ocupacao-e-venda-de-terras-indigenas-sem-homologacao.ghtml>
- ⇒ **Nova norma da Funai diminui proteção a terras indígenas não homologadas**
  - <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/nova-norma-da-funai-diminui-protecao-a-terras-indigenas-nao-homologadas/>
- ⇒ **Funai passa a considerar apenas terra indígena homologada para fins de conflito de terra**
  - <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/funai-passa-a-considerar-apenas-terra-indigena-homologada-para-fins-de-conflito-de-terra/>
- ⇒ **MPF recomenda ao presidente da Funai que anule imediatamente portaria que permite grilagem de terras indígenas**



- <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/>

A norma anterior, Instrução Normativa nº 03/2012, da Funai, 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.), não era nem necessário que a área estivesse em processo de demarcação.

Contudo, a partir da Instrução Normativa nº 09/2020, 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 a Terras Indígenas (TIs) homologadas por decreto do Presidente da República. 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.



CONSELHO DO POVO TERENA

Hánaiti Ho`únevo Têrenoe

ASSESSORIA JURÍDICA

De acordo com o próprio MPF<sup>1</sup>, que recomendou a anulação da IN 09/2020 à presidência da FUNAI, tal ato normativo cria uma situação de insegurança jurídica que aumenta “gravemente os riscos de conflitos fundiários e danos socioambientais”, vez que abre as terras indígenas para a grilagem.

Ou seja, a Instrução Normativa 09/2020, permite, de forma **ilegal e inconstitucional** o repasse de títulos de terras à particulares dentro de **áreas indígenas protegidas pela legislação brasileira**. A FUNAI está se utilizando da citada normativa para se tornar uma **instância de certificação de imóveis para posseiros, grileiros e loteadores em Terras Indígenas (TIs)**.

O ato administrativo em questão representa uma violação aos direitos dos povos indígenas, tendo em vista que no estado de Mato Grosso do Sul, temos ainda muitas áreas indígenas pendentes de demarcação, especialmente as **Terras Indígenas Buriti, Taunay-Ipegue, Cachoeirinha, Nioaque, Pilad Rebuá, Lalima e a Terra do povo Kinikinau**.

Para a emissão do documento previsto na IN 09, a Funai passará a considerar apenas a existência de **Terras Indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas (art. 1º, §1º), ignorando por completo**, por exemplo, Terras Indígenas delimitadas, Terras Indígenas declaradas e TIs demarcadas fisicamente. 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.

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”.<sup>2</sup> Articulando

<sup>1</sup> <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/>

<sup>2</sup> <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/funai-passa-a-considerar- apenas-terra-indigena-homologada-para-fins-de-conflito-de-terra/>



interesses políticos e econômicos, os ruralistas tem agido de modo descomedido para impedir a demarcação das terras indígenas, defendendo que essas terras devem ser disponibilizadas para o agronegócio.

Tal medida teria um impacto direto em 237 terras indígenas de um total de 723 para o país inteiro, que se encontram em etapas anteriores à fase de homologação (declaradas, identificadas e em identificação) e que, simultaneamente, não se classificam como “reservas” ou “terras domaniais”. Estas terras desconsideradas representam 1/3 do total e, se consideramos o cenário fora da Amazônia Legal, a porcentagem passa a ser de 48%. Há também que se considerar o fato de que, ainda fora da Amazônia Legal, em termos de superfície abrangida, a soma das Terras Indígenas, em todas as fases de regularização fundiária, constitui apenas 1,7% do total das Terras Indígenas no país, mas com uma população de referência muito elevada, dando vida a índices demográficos de superpopulação.

## **2. DOS FUNDAMENTOS QUE AMPARAM A PRESENTE REPRESENTAÇÃO**

A competência do Ministério Público frente aos direitos aqui apresentados, visa tratar-se de demanda com caráter difuso, ensejando atuação do referido órgão com base no artigo 129, incisos II, III, V da Constituição Federal de 1988.

As violações dos direitos dos povos indígenas por parte do Estado brasileiro, tem tomado uma proporção de reconhecimento internacional que fez com que no dia de 5 de fevereiro de 2018 da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs Brasil, a qual condenou o Brasil por, dentre outras razões, inviabilizar a conclusão do processo demarcatório de seus territórios, criando um precedente para que o Brasil seja novamente condenado no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos por morosidade injustificada no reconhecimento de terras indígenas, além de flagrante ato violador da Convenção Americana de Direitos Humanos.



Ao publicar tal normativa, a FUNAI fere o disposto no **art. 231 da Constituição Federal**, *in verbis*:

“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”.

Destarte, não se deve esquecer que a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada na ordem jurídica interna brasileira a partir do Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004, **determinou**, em seu artigo 14, item 2, que o Estado signatário deve adotar todas as medidas necessárias para identificar as terras que os povos indígenas ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. Nesse sentido podemos observar que o Estado brasileiro tem tomado rumos estreitamente fora da legalidade incorporada em seu sistema jurídico agindo assim, à margem da lei.

Ainda analisando esse instrumento legal, podemos constatar um outro direito que sistematicamente é ignorado referente ao 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*”.

Os impulsos normativos pela autarquia indigenista deveriam pautar-se, 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. Caso prospere os efeitos da referida instrução normativa poderá posteriormente anulada conforme o § 6º do Art. 231 da Constituição Federal determina que:



§ 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.

O direito dos povos indígenas ao usufruto de suas terras é originário, sendo estas de propriedade da União, e a demarcação é um procedimento administrativo declaratório – mas não constitutivo –, há um risco iminente de aumento da ocorrência de crime contra o patrimônio público, na modalidade de usurpação, conforme o Art. 2º da Lei 8.176/1991.

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.

Para tanto, em nosso entender, o **presidente da FUNAI comete ato de improbidade ao ter editado a instrução normativa nº 09/2020**, se formos considerar o Art. 10 da Lei 8.429/1992, a qual define que *constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje*



CONSELHO DO POVO TERENA

Hánaiti Ho`únevo Têrenoe

ASSESSORIA JURÍDICA

*perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei.*

Analisando as legislações infraconstitucionais Lei n. 11.952/2009, que dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, prevê em seu art. 4º que:

**“não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas: (...) II - tradicionalmente ocupadas por população indígena”;** (nosso grifo)

A flagrante ilegalidade no retrocesso aos direitos originários dos povos indígenas é tão grande, que levou o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, CNDH, a se manifestar 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.

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 32 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”.

O papel da União e da Funai consubstancia-se, neste caso, à luz dos dispositivos constitucionais acima, em defender a territorialidade indígena, em favor dos anseios dos povos indígenas e contra terceiros, inclusive antes da demarcação. No caso da autarquia, trata-se de seu papel institucional, à luz da leitura constitucional do art. 1º, I, b, da Lei n. 5.371, de 5 de dezembro de 1967.

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.

Respeitando a constituição e garantindo os direitos originários 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. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231



da CF). [Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, DJE de 1º-7-2010.]

Nesse contexto, que o retrocesso na proteção às Terras Indígenas cujo processo demarcatório não esteja concluído contraria, também, os Princípios da Precaução e da Prevenção, previstos na Declaração do Rio de 1992, segundo os quais: “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”

Por fim, Relatora Especial da ONU, Victoria Tauli-Corpuz, externalizou preocupação com a situação dos povos indígenas no Brasil, especialmente com a “ausência de progresso” depois de oito anos da última visita ao país de um relator das Nações Unidas para o tema, bem como que, segundo o relatório de 2016, enviado pelo então Secretário-Geral da ONU, Ban-Ki-moon, à Assembleia Geral, o Brasil não deve subestimar os riscos de “efeitos etnocidas” que o cenário atual representa para os povos indígenas.

## **DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

*Ex positis*, o Conselho do Povo Terena requer:

- a) O recebimento da presente representação e seu devido processamento, instaurando-se o competente inquérito civil para apurar a violação aos direitos dos povos indígenas;
- b) A propositura da competente ação civil pública com o fito de suspender liminarmente os efeitos da Instrução Normativa n. 09 da Funai, e



**CONSELHO DO POVO TERENA**  
**Hánaiti Ho`únevo Têrenoe**

**ASSESSORIA JURÍDICA**

---

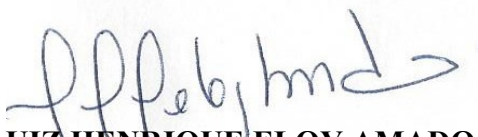
no mérito, sua anulação, aplicando-se por arrastamento, a consequente anulação de todos os atos administrativos praticados com base na citada normativa;

c) Requer ainda, a apuração de eventual prática de improbidade administrativa por parte do presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai), tendo em vista a violação aos princípios da administração pública, conforme dicção do art. 37, da Constituição Federal de 1988.

Nesses termos,

Pede deferimento.

Campo Grande, 27 de maio de 2020

  
**LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO**  
**Advogado**  
**OAB/MS 15.440**

**MAURÍCIO SERPA FRANÇA**  
**Advogado**  
**OAB/MS 24.060**