



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**  
**6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - POPULAÇÕES INDÍGENAS E**  
**COMUNIDADES TRADICIONAIS**

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República,  
DD. Antônio Augusto Brandão de Aras

A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão vem, respeitosamente, representar pela propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em face da Instrução Normativa n.º 9, de 22 de abril de 2020 da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

**I – Objeto da Impugnação**

A Instrução Normativa n.º 9/2020 (IN 9/2020) foi editada para disciplinar o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) em relação a imóveis privados.

A IN 9/2020 revogou a Instrução Normativa n.º 3/2012, modificando, em especial, o teor da DRL. Eis os dispositivos notadamente modificado:

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.

§ 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.

§ 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 indígenas.

Art. 6º. Não será emitido Atestado Administrativo para imóveis incidentes em:

I - Área formalmente reivindicada por grupos indígenas.

II - Terras ocupadas ou não por grupos indígenas, com procedimentos administrativos iniciados e/ou concluídos em conformidade com o disposto no Decreto nº 1.775/MJ/1996 e na Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio):

II.1 - Área em estudo de identificação e delimitação;

II.2 - Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

II.3 - Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);

II.4 - Terra indígena homologada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República);

II.5 - Terra indígena reservada;

II.6 - Terra de domínio indígena;

II.7 - Terra indígena com portaria de restrição de uso;

III - Terra da União cedida para usufruto indígena;

IV - Área de referência de índios isolados.

(...)

Dispõe a IN 9/2020:

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

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

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

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.

A presente representação defende que a IN 9/2020 exime a Funai do seu dever constitucional, legal e regulamentar de promover o reconhecimento e defender a posse tradicional indígena, assim como de zelar pela propriedade imobiliária da União (art. 231 c/c art. 20, XI da C.R.). Defende, também, que a norma administrativa afronta, dentre outros diplomas legais e regulamentares, o Provimento n.º 70/2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) c/c art. 103-B, parág. 4º, incisos I, II e III da C.R.

## **II – Da Inconstitucionalidade e Ilegalidade da Instrução Normativa n.º 9/2020**

O Conselho Nacional de Justiça, por sua Corregedoria Nacional de Justiça, editou em 12 de junho de 2018 o Provimento n. 70 para disciplinar, em âmbito nacional, a atividade cartorária de abertura de matrícula e registro de terras indígenas com demarcação já homologada, bem como a averbação da existência de demarcação de área indígena homologada e registrada em matrículas de domínio privado incidentes em seus limites.

O Poder Judiciário tem, nos termos do art. 103-B, parág. 4, incisos I, II e III de nossa Constituição, o dever de fiscalizar e normatizar a atividade cartorária em todo o País. Incumbe, ademais, ao Poder Executivo da União demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do art. 231, parág. 6 da C.R. Essas terras, cuja a posse tradicional é reconhecida aos indígenas, integram o patrimônio imobiliário da União, nos termos do art. 20, XI da C.R.

O registro de terra indígena com demarcação já homologada, bem como a averbação da existência de processos demarcatórios de terras indígenas em matrículas de domínio privado teve por escopo, a um só tempo, promover a regularização fundiária e conferir segurança jurídica ao exercício da propriedade e às transações imobiliárias.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça, ao negar provimento ao recurso administrativo formulado pela Confederação Nacional de Agricultura do Brasil – CNA, no Pedido de Providências n. 0005329-90.2018.2.00.0000, afirmou que “a edição do Provimento n. 70/2018 do CNJ somente busca conferir efetividade à garantia constitucionalmente conferida às terras indígenas, bem como à Lei de Registros Públicos”. O processo de identificação e demarcação de terras indígenas é, a teor do art. 213 da C.F., meramente declaratório, sendo incontrastáveis pelo particular, por conseguinte, tanto a posse tradicional indígena quanto a propriedade imobiliária da União, quando devidamente caracterizadas.

A insurgência da CNA dirigia-se, especificamente, ao art. 8 do Provimento

n. 70, assim vazado:

Art. 8º Poderão ainda ser realizadas averbações da existência de processos demarcatórios de terras indígenas em matrículas de domínio privado existentes nos seus limites, caso em que o requerimento deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I- portaria inaugural do processo administrativo;
- II- indicação do número das matrículas e/ou transcrições sobre os quais a averbação deverá ser praticada, sob responsabilidade do órgão federal;
- III- número-código de cadastro da terra indígena no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), e
- IV- relatório circunstanciado de identificação de delimitação quando já realizado.

O Exmo. Sr. Ministro Humberto Martins, Corregedor Nacional de Justiça, bem ponderou em seu voto que longe de configurar uma restrição ilegal ao direito de propriedade, o provimento da Corregedoria Nacional buscou não só conferir efetividade à norma constitucional como também emprestar segurança jurídica aos negócios envolvendo os imóveis sobre os quais incide a posse tradicional indígena. Vale dizer, os serviços cartorários em todo o País e a própria Corregedoria Nacional de Justiça não poderiam ficar indiferentes à possibilidade de transações imobiliárias serem levadas a efeito de boa-fé sem o conhecimento da existência de processo demarcatório em curso perante os órgãos do próprio Estado brasileiro. Processo este que poderia levar à nulidade da escritura imobiliária.

A insegurança jurídica decorrente da desinformação a respeito do processo administrativo em questão irradia riscos em todos os setores da sociedade. Em relação ao sistema financeiro, dados do Banco Central dão a dimensão do impacto econômico decorrente de terras em processo de demarcação serem dadas em garantia a empréstimos bancários. De igual modo, podem ocorrer investimentos em empreendimentos rurais sem que se tenha, em decorrência da omissão registral, a justa dimensão do risco, com o comprometimento da higidez de todo o sistema bancário.

Não por acaso veio à lume a Resolução n. 4.327, de 25 de abril de 2014, do BACEN, que dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

O Banco Central, ciente da necessidade de prestar aos agentes financeiros todas as informações necessárias ao perfeito dimensionamento do risco financeiro socioambiental, definiu esta modalidade de risco como a possibilidade de ocorrência de perdas das instituições (...) decorrentes de danos socioambientais (art. 4). O risco

socioambiental deve ser identificado (art. 5) pelas instituições financeiras como uma das modalidades de risco a que estão expostas. Em termos de prestação de garantia imobiliária, por conseguinte, uma propriedade objeto de análise sob a perspectiva da posse tradicional indígena importa na assumpção de um risco mais elevado por parte da instituição financeira mutuante.

A mesma objeção se coloca em relação ao mercado imobiliário em geral, no qual a regularidade da cadeia dominial afigura-se a principal tormenta de corretores e adquirentes e que restaria, caso não se impusesse o dever de averbação de que ora se trata, obnubilada mediante a omissão do processo de reconhecimento, em cada caso, da posse tradicional indígena. Este é um dado que, pela própria natureza da propriedade imobiliária, deve ser publicado ostensivamente, sob pena de configuração de má-fé e imposição de ônus desproporcional a uma das partes contratantes.

O Decreto n. 1.775, de 8 de janeiro de 1996, ao dispor sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, estabeleceu (art.1) que as terras indígenas serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, no exercício da competência da Autarquia Indigenista (FUNAI) de que tratam o art. 17, inciso I da Lei n. 6.001/73 e o art. 231 da Constituição.

O Provimento n. 70 do CNJ, coerente com a missão constitucional e legal da Autarquia Indigenista, estabeleceu que (art. 2) o requerimento de abertura de matrícula ou de averbação será, em qualquer caso, formulado pelo órgão federal de assistência ao índio (FUNAI), instruído dos documentos que menciona. Incumbe à FUNAI, por conseguinte, diligenciar junto ao respectivo cartório imobiliário em defesa dos interesses possessórios indígenas, da propriedade da própria União e, como se viu, em nome da segurança jurídica da sociedade como um todo.

Paradoxalmente, a Autarquia Indigenista publicou, no dia 22 de abril do ano corrente, a Instrução Normativa n. 9 na qual pretendeu disciplinar o requerimento, análise e emissão do que denominou “declaração de reconhecimento de limites” de territórios indígenas em relação a imóveis privados. O art. 1 da IN 9/2020 prescreve o seguinte:

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.

Sem descurar do fato de que essa norma administrativa invade a competência legal dos cartórios imobiliários ao pretender certificar aos proprietários e possuidores

privados que “os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas”, fato é que no §2º. do mesmo dispositivo a Autarquia literalmente se exonera de seu dever constitucional, legal e regulamentar, qual seja, promover o reconhecimento e defender a posse tradicional indígena, bem como zelar pela propriedade imobiliária da União.

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

Coerente com a renúncia ao seu dever legal, a IN 9/2020 restringe a emissão da declaração apenas na hipótese de serem imóveis incidentes sobre terra indígena regularizada, reservas indígenas ou terras dominiais de propriedade de comunidades indígenas (art. 4).

Posta a norma nestes termos, não é labor hermenêutico árduo concluir que a Autarquia Indigenista, a partir da edição da Instrução Normativa, não mais se dispõe a exercer seu dever constitucional e legal, subtraindo-se, ademais, dos encargos que lhe foram estipulados pela Corregedoria Nacional de Justiça. O Provimento n. 70 do CNJ, como vimos acima, afetara à FUNAI a formulação do requerimento de averbação de demarcação de terra indígena (art. 2), a partir dos procedimentos administrativos disciplinados no Decreto n. 1.775/96.

Em conclusão, a FUNAI, em franca extrapolação de sua competência normativa interna, pretendeu disciplinar matéria notarial submetida à disciplina e controle do Conselho Nacional de Justiça, tornando letra morta dispositivos do Provimento n. 70/CNJ, notadamente o art. 8 e seus incisos, citados acima. Em acréscimo, em completa subversão de sua missão legal, estatuiu uma modalidade extravagante de certificação cartorária que limita o pleno exercício da posse tradicional indígena, restringe o patrimônio imobiliário da União em benefício do particular possuidor e promove a insegurança jurídica em relação a todos os atores da sociedade.

Aquela que, nos dizeres da Constituição, das leis e regulamentos do País, deveria ser o órgão federal de assistência do índio travestiu-se de oficial cartorário do ente particular possuidor. A FUNAI, entidade da Administração Pública Federal, assume explicitamente, após a edição da norma ora impugnada, a defesa de pretensões privadas contra o pleno exercício da posse tradicional indígena e contra a correta delimitação do patrimônio imobiliário da União.

### **III – Do Descumprimento de Preceito Fundamental**

A Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1 do art. 102 da Constituição da República.

O Procurador-Geral da República está legitimado a propor a ADPF, nos termos do art. 2 dessa Lei que regulamenta o art. 103, inciso VI da C.R.

A IN 9, de 22 de abril de 2020, expedida pela Funai descumpre os arts. 103-B, § 4, inciso I, II e III e art. 213, §§ 2 e 6 c/c art. 20, inciso XI todos da Constituição Federal.

Esta representação é instruída com a prova da violação do preceito fundamental, por cópia da IN 9/2020, expedida pela FUNAI e outros documentos aqui referenciados.

#### **IV – Do Pedido**

Pelo exposto, a 6ª Câmara solicita e aguarda procedência do pedido de proposição da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) perante do Supremo Tribunal Federal.

Brasília, 29 de abril de 2020.

ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA |  
Subprocurador-Geral da República  
Coordenador da 6ª Câmara/MPF

MARIO LUIZ BONSAGLIA  
Subprocurador-Geral da República  
Membro da 6ª Câmara/MPF

ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO  
Subprocuradora-Geral da República  
Membro da 6ª Câmara/MPF

FELICIO DE ARAUJO PONTES JUNIOR  
Procurador Regional da República  
Membro da 6ª Câmara/MPF

MARCELO VEIGA BECKHAUSEN

Procurador da República

Membro da 6ª Câmara/MPF





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00162573/2020 REPRESENTAÇÃO**

.....  
Signatário(a): **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Data e Hora: **29/04/2020 20:15:54**

Assinado com certificado digital

.....  
Signatário(a): **ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO**

Data e Hora: **29/04/2020 21:19:31**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA**

Data e Hora: **29/04/2020 19:36:01**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MARCELO VEIGA BECKHAUSEN**

Data e Hora: **29/04/2020 19:39:10**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **FELICIO DE ARAUJO PONTES JUNIOR**

Data e Hora: **29/04/2020 20:19:41**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave B6A8AAB1.18E65A45.D259C1FD.C156CFA0