

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 679
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **BRUNO LUNARDI GONCALVES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO NACIONAL DO
ÍNDIO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL.
INSTRUÇÃO NORMATIVA. ATO DE
NATUREZA INFRALEGAL.
DESCUMPRIMENTO DO REQUISITO
DA SUBSIDIARIEDADE.
PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO
CONHECIDA.**

DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade, tendo por objeto a Instrução Normativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública/Fundação Nacional do Índio nº 9, de 16 de abril de 2020, que *“disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados”*, promovendo ainda a revogação da IN MJ/Funai nº 3/2012.

Alega, em síntese, que o objeto constitui ato do poder público de possível impugnação na presente via concentrada, em razão da alegada violação ao art. 231 da CRFB/88 e ao princípio da vedação ao retrocesso social. Argumenta, ainda, que o ato questionado representa violação ao direito convencional (Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que estabelece o direito de os indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada quanto às decisões que lhe digam respeito), bem como invoca a existência de recomendação expedida pelo Ministério Público Federal para a anulação da Instrução Normativa impugnada.

ADPF 679 / DF

Questiona, mais especificamente, a nova regulamentação da “Declaração de Reconhecimento de Limites”, a qual, durante a vigência da IN MJ/Funai nº 3/2012 *“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.)”*. Entretanto, segundo alega, *“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”*.

Nesse sentido, a partir da *“lógica constitucional de prevalência do reconhecimento da posse tradicional sobre pretensões de ocupantes não-indígenas”*, entende que a modificação regulamentar, colocaria sob a ameaça a própria sobrevivência física e cultural das comunidades indígenas, *“razão pela qual a Instrução Normativa MJ/Funai nº9/2020 deve ter sua eficácia imediatamente suspensa por absoluta incompatibilidade com a Constituição Federal”*.

Sustenta, ainda, estarem presentes os requisitos autorizadores da concessão cautelar da medida pleiteada. Segundo aduz, a probabilidade do direito decorre da alegada violação aos preceitos fundamentais apontados e o perigo da demora decorre da vigência imediata da Instrução Normativa, que produz efeitos desde o dia 22 de abril de 2020. No mérito, requer a procedência do pedido 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. repristinar, definitivamente, os efeitos da Instrução

ADPF 679 / DF

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.”

É o relatório. Decido.

A arguição por descumprimento de preceito fundamental encontra previsão constitucional no artigo 102, § 1º, dispositivo que prevê que essa via processual será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, *na forma da lei*. Coube à Lei 9.882/1999 regular especificamente o trâmite da ação que ora se analisa, dispondo, em seu artigo 4º, §1º, que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. É como bem sintetiza em sede doutrinária o Ministro Luís Roberto Barroso, *in verbis*:

“O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF — pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva.

Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicitado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.” (BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016, grifos nossos)

ADPF 679 / DF

Deveras, havendo outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional, revela-se inviável essa ação do controle concentrado e constitucionalidade, cuja utilização é excepcional e subsidiária, na linha do que assentam os seguintes precedentes:

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental configura instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição, combinado com o disposto na Lei 9.882, de 3 de dezembro 1999, que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos. Não se pode, com efeito, ampliar o alcance da ADPF, sob pena de transformá-la em verdadeiro sucedâneo ou substitutivo de recurso próprio, ajuizado diretamente perante o órgão máximo do Poder Judiciário. Ademais, mesmo que superados tais óbices ao conhecimento da presente ação, cumpre recordar que o ajuizamento da ADPF rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado” (ADPF 145, rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJe de 9/2/2009.)

“O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP .” (ADPF 17, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 12/6/2002)

In casu, o autor apresenta como objeto da ação Instrução Normativa

ADPF 679 / DF

editada pelo Ministério da Justiça e pela FUNAI, ato normativo infralegal que poderiam ser questionados por outros meios processuais adequados, a exemplo do Mandado de Segurança. Dessa forma, não é possível afastar a cláusula de subsidiariedade, sob pena de, expandindo indevidamente o escopo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, banalizar a própria ação constitucional e obstaculizar o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais inferiores.

Nesse mesmo sentido, outras ADPFs que impugnavam atos administrativos infralegais também não foram conhecidas por esta Corte (*v.g.*: ADPF 87, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 450, rel. Min. Cármen Lúcia; ADPF 41, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 247, rel. Min. Luiz Fux). Com efeito, ainda que se trate de um “ato do poder público”, não é irrestrita e genérica sua impugnação pela via da ADPF, sob pena de se legitimar uma judicialização excessiva e universal.

Ex positis, **NÃO CONHEÇO** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com fundamento no art. 4º da Lei 9.882/1999 e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

Publique-se. Int..

Brasília, 6 de maio de 2020.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente