



# MANUAL AMBIENTAÇÃO PFE/FUNAI

Versão 1.0

# Sumário

<b>1. APRESENTAÇÃO</b>	<b>2</b>
<b>2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA FUNAI, DA PGF E DA PFE/FUNAI</b>	<b>2</b>
2.1. Estrutura Administrativa da FUNAI	2
2.2. Estrutura Administrativa da Procuradoria-Geral Federal - PGF	7
2.3. Estrutura Administrativa da Procuradoria Federal Especializada Junto à FUNAI - PFE/FUNAI	13
<b>3. NOÇÕES GERAIS SOBRE A MATÉRIA FIM</b>	<b>16</b>
3.1. Evolução do Direito Indigenista	16
3.2. Fases da Demarcação	20
3.3. Temas Relevantes e Posicionamentos da PFE-FUNAI	23
<b>4. ATUAÇÃO NA MATÉRIA ADMINISTRATIVA</b>	<b>27</b>
<b>5. ATUAÇÃO NA MATÉRIA FINALÍSTICA E PEDIDO DE SUBSÍDIOS</b>	<b>27</b>

## 1. APRESENTAÇÃO

Inicialmente, a Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI (PFE-FUNAI) vem dar-lhes boas-vindas e desejar sucesso nesse novo projeto que se inicia.

Como forma de auxílio nesses primeiros momentos, elaboramos este material que ajudará a compreender a missão institucional da PFE-FUNAI e fornecerá subsídios para atuação.

A Procuradoria Federal Especializada junto à Fundação Nacional do Índio é o órgão da Procuradoria-Geral Federal a quem compete, dentre outras atividades, a representação judicial e extrajudicial da FUNAI, o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos à Autarquia, a orientação jurídica para a elaboração e edição de seus atos normativos e interpretativos, a coordenação e supervisão das unidades descentralizadas, e a defesa dos interesses e direitos individuais e coletivos indígenas.

A Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI tem, deste modo, papel central na efetivação das políticas públicas destinadas aos povos indígenas.

Mostra-se imprescindível, portanto, que o Procurador Federal busque a compreensão do contexto cultural, social e político que envolve a questão indígena na região de sua competência e no país com um todo.

## 2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA FUNAI, DA PGF E DA PFE/FUNAI

É de fundamental importância para o Procurador recém-ingresso no ambiente da FUNAI entender a estrutura da Procuradoria-Geral Federal no contexto da Advocacia-Geral da União, estabelecer um link permanente entre a Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI e a própria PGF. Para tanto, além das informações contidas neste manual, é recomendada a leitura do MAGO - Manual de Gestão e Orientação da PGF.

### 2.1. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA FUNAI

A instituição da Fundação Nacional do Índio foi autorizada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, sendo atualmente regida pelo Estatuto aprovado pelo Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017, o qual elenca dentre as finalidades da Autarquia Indigenista:

*I - proteger e promover os direitos dos povos indígenas, em nome da União;*

*II - formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro, baseada nos seguintes princípios:*

a) reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas;

b) respeito ao cidadão indígena, suas comunidades e organizações;

c) garantia ao direito originário, à inalienabilidade e à indisponibilidade das terras que tradicionalmente ocupam e ao usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes;

d) garantia aos povos indígenas isolados do exercício de sua liberdade e de suas atividades tradicionais sem a obrigatoriedade de contatá-los;

e) garantia da proteção e conservação do meio ambiente nas terras indígenas;

f) garantia de promoção de direitos sociais, econômicos e culturais aos povos indígenas; e

g) garantia de participação dos povos indígenas e suas organizações em instâncias do Estado que definam políticas públicas que lhes digam respeito;

III - administrar os bens do patrimônio indígena, exceto aqueles cuja gestão tenha sido atribuída aos indígenas ou às suas comunidades, conforme o disposto no art. 29, podendo também administrá-los por expressa delegação dos interessados;

IV - promover e apoiar levantamentos, censos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre os povos indígenas visando à valorização e à divulgação de suas culturas;

V - monitorar as ações e serviços de atenção à saúde dos povos indígenas;

VI - monitorar as ações e serviços de educação diferenciada para os povos indígenas;

VII - promover e apoiar o desenvolvimento sustentável nas terras indígenas, conforme a realidade de cada povo indígena;

VIII - despertar, por meio de instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indígena; e

IX - exercer o poder de polícia em defesa e proteção dos povos indígenas.

O mesmo diploma prevê que a FUNAI será dirigida por um órgão colegiado, composto por três Diretores e pelo Presidente.

As Diretorias são: Diretoria de Administração e Gestão, Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável e Diretoria de Proteção Territorial.

A Diretoria de Administração e Gestão – DAGES, tem competência para:

*I - planejar, coordenar e monitorar a execução de atividades relacionadas com os sistemas federais de Recursos Humanos, de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira, de Contabilidade, de Informação e Informática, de Serviços Gerais, e de Organização e Inovação Institucional;*

*II - planejar, coordenar e monitorar a execução das atividades relacionadas à manutenção e conservação das instalações físicas, aos acervos e documentos e às contratações para suporte às atividades administrativas da FUNAI;*

*III - coordenar, controlar e executar financeiramente os recursos da renda indígena;*

*IV - gerir o patrimônio indígena na forma estabelecida no art. 2o, inciso III;*

*V - coordenar, controlar e executar os assuntos relativos a gestão de pessoas, gestão estratégica e recursos logísticos;*

*VI - supervisionar e coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas anuais e plurianuais, e a elaboração da programação financeira e orçamentária da FUNAI;*

*VII - celebrar convênios, acordos e outros termos ou instrumentos congêneres que envolvam a transferência de recursos do Orçamento Geral da União e a transferência de recursos da renda indígena;*

*VIII - analisar a prestação de contas de convênios, acordos e outros termos ou instrumentos congêneres celebrados com recursos do Orçamento Geral da União, da renda indígena e de fontes externas;*

*IX - promover o registro, o tratamento, o controle e a execução das operações relativas às administrações orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais dos recursos geridos pela FUNAI;*

*X - planejar, coordenar e monitorar a execução de atividades relativas à organização e modernização administrativa;*

*XI - coordenar, orientar, monitorar, e executar as atividades relacionadas à implementação da política de recursos humanos, incluídas as de administração de pessoal, capacitação e desenvolvimento; e*

*XII - coordenar as ações relativas ao planejamento estratégico da tecnologia da informação e sua implementação no âmbito da FUNAI, nas áreas de desenvolvimento dos sistemas de informação, de*

*manutenção e operação, de infraestrutura, de rede de comunicação de dados e de suporte técnico.*

A Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável – DPDS tem competência para:

*I - planejar, coordenar, propor, promover, implementar e monitorar, as políticas para o desenvolvimento sustentável dos povos indígenas, em articulação com os órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal;*

*II - promover políticas de gestão ambiental para a conservação e a recuperação do meio ambiente, monitorando e mitigando possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas, em articulação com os órgãos ambientais;*

*III - promover o etnodesenvolvimento, em articulação com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal;*

*IV - promover e proteger os direitos sociais indígenas, em articulação com órgãos afins;*

*V - monitorar as ações de saúde das comunidades indígenas e de isolamento voluntário desenvolvidas pelo Ministério da Saúde; e*

*VI - monitorar as ações de educação escolar indígena realizadas pelos Estados e Municípios, em articulação com o Ministério da Educação.*

Já a Diretoria de Proteção Territorial – DPT tem competência para:

*I - planejar, coordenar, propor, promover, implementar e monitorar as políticas de proteção territorial, em articulação com os órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal;*

*II - realizar estudos de identificação e delimitação de terras indígenas;*

*III - realizar a demarcação e regularização fundiária das terras indígenas;*

*IV - monitorar as terras indígenas regularizadas e aquelas ocupadas por populações indígenas, incluídas as isoladas e de recente contato;*

*V - planejar, formular, coordenar e implementar as políticas de proteção aos grupos isolados e recém contatados;*

*VI - formular e coordenar a implementação das políticas nas terras ocupadas por populações indígenas de recente contato, em articulação com a Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável;*

*VII - planejar, orientar, normatizar e aprovar informações e dados geográficos, com objetivo de fornecer suporte técnico necessário à delimitação, à demarcação física e demais informações que compõem cada terra indígena e o processo de regularização fundiária;*

*VIII - disponibilizar as informações e dados geográficos, no que couber, às unidades da FUNAI e outros órgãos ou entidades correlatos;*

*IX - implementar ações de vigilância, fiscalização e de prevenção de conflitos em terras indígenas e retirada dos invasores, em conjunto com os órgãos competentes; e*

*X - coordenar e monitorar as atividades das Frentes de Proteção Etnoambiental.*

A FUNAI também possui órgãos descentralizados: as Coordenações Regionais, as Coordenações das Frentes de Proteção Etnoambiental e as Coordenações Técnicas Locais, além do Museu do Índio, órgão científico-cultural da Autarquia, localizado no estado do Rio de Janeiro.

A competência detalhada de cada Diretoria, suas Coordenações-Gerais e demais Coordenações, assim como das Coordenações Regionais, Coordenações das Frentes de Proteção Etnoambiental, Coordenações Técnicas Locais e Museu do Índio estão descritas no Estatuto da FUNAI e no Regimento Interno.

### **2.1.1. Principais Normativos Aplicáveis**

I) Artigos 231 e 232 da Constituição Federal;

II) Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio;

III) Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017, que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Nacional do Índio;

IV) Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e tribais, promulgada pelo Decreto n.º 5.051/2004;

V) Decreto nº 1.775, 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências;

VI) Portaria/MJ nº 14, 09 de janeiro de 1996, que estabelece regras sobre a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de terras indígenas a que se refere o parágrafo 6º do artigo 2º, do Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996;

VII) Instrução Normativa nº 02, 03 de fevereiro de 2012, que instrui para o pagamento de indenização pelas benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé em terras indígenas;

VIII) Portaria MJ nº 2498, de 31 de outubro de 2011, que regulamenta a participação dos entes federados no âmbito do processo administrativo de demarcação de terras indígenas;

IX) Decreto nº 7.747, 05 de junho de 2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências;

X) Portaria Interministerial nº 60, 24 de março de 2015, que estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;

XI) Instrução Normativa nº 2, 27 de março de 2015, que estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe;

XII) Instrução Normativa 05, 27 de outubro de 2006, que dispõe sobre a competência da FUNAI para exercer o poder de polícia na defesa e proteção dos índios e suas comunidades e dá outras providências;

XIII) Instrução Normativa nº 03, de 11 de junho de 2015, que estabelece normas e diretrizes relativas às atividades de visitação para fins turísticos em terras indígenas;

XIV) Instrução Normativa nº 01, de 13 de maio de 2016, que estabelece normas e diretrizes para atuação da FUNAI visando à promoção e proteção dos direitos das crianças e jovens indígenas e a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária.

## **2.2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF<sup>1</sup>**

A Procuradoria-Geral Federal - PGF, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União - AGU, foi criada pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, tendo como titular o Procurador-Geral Federal, cargo de natureza especial, nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União.

Compete à Procuradoria-Geral Federal exercer a representação judicial, extrajudicial, a consultoria e assessoramento jurídicos de 159 autarquias e fundações públicas federais, bem como a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. Tem por missão "DEFENDER AS POLÍTICAS E O INTERESSE PÚBLICO, POR INTERMÉDIO DA ORIENTAÇÃO JURÍDICA E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS, OBSERVADOS OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS."

---

<sup>1</sup><https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=160682&idSite=1106&aberto=&fechado=>



### **2.2.1. Da Organização**

A Procuradoria-Geral Federal possui a seguinte estrutura definida pela Portaria PGF nº 338/2016, que também define as competências de cada um dos seus órgãos e unidades:

#### **2.2.1.1. Órgãos de Direção (art. 1º) e unidades a eles vinculadas:**

##### I. Gabinete do Procurador-Geral Federal;

I.I - Divisão de Apoio ao Gabinete;

I.II - Serviço de Apoio;

I.III - Serviço de Diárias e Passagens;

I.IV - Serviço de Protocolo;

I.V - Serviço de Publicação e Controles de Atos;

I.VI - Núcleo de Divulgação Institucional e Transparência;

##### II. Departamento de Contencioso - DEPCONT;

II.I - Divisão de Gestão Judicial;

II.II - Núcleo de Orientação e Estudos Judiciais;

II.III - Núcleo de Assuntos Estratégicos;

- Equipe de Pontos Focais;

II.IV - Núcleo de Tribunais Superiores;

- Subnúcleo de Cobrança e Recuperação de Créditos;

- Subnúcleo de Matéria Administrativa;

- Subnúcleo de Matéria Finalística;

- Subnúcleo de Matéria Previdenciária.

##### Áreas Temáticas:

- Desenvolvimento Agrário e Desapropriação;

- Meio Ambiente;

- Infraestrutura;

- Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia;

- Assuntos Indígenas;

- Desenvolvimento Econômico;

- Saúde;

III. Departamento de Consultoria - DEPCONSU;

- Núcleos temáticos:

III.I - Núcleo de Ambiental, Indígena e Agrário;

III.II - Núcleo de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico;

III.III - Núcleo de Saúde, Previdência e Assistência Social;

III.IV - Núcleo de Educação, Cultura e Ciência e Tecnologia;

III.V - Núcleo de Matéria Administrativa;

III.VI - Núcleo de Atuação junto ao Tribunal de Contas da União;

III.VII - Núcleo de Gestão das Atividades Consultivas;

- Câmaras Permanentes:

III.I - Câmara Permanente de Convênios e demais ajustes congêneres;

III.II - Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos;

III.III - Câmara Permanente de matérias de interesse das Instituições Federais de Ensino;

IV. Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos - CGCOB;

IV.I - Órgãos Setoriais:

- Divisão de Defesa da Probidade;

- Divisão de Ações Prioritárias;

- Divisão de Dívida Ativa;

- Divisão de Uniformização e Soluções de Controvérsias;

IV.II - Grupos de Cobrança dos Grandes Devedores das autarquias e fundações públicas federais instituídos em todas as Procuradorias Regionais Federais;

V. Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão - CGPG;

- Divisão de Planejamento e Gestão;

VI. Coordenação-Geral de Projetos e Assuntos Estratégicos - CGPAE;

- Divisão de Projetos;

#### VII. Coordenação-Geral de Pessoal - CGPES.

- Divisão de Pessoal;
- Serviço de Assessoria Técnica;
- Seção de Concursos e Estágio Probatório;
- Seção de Apoio de Pessoal;
- Setor de Pessoal.

#### **2.2.1.2.** *Divisão de Defesa das Prerrogativas da Carreira de Procurador Federal - DDP (art. 3º).*

#### **2.2.1.3.** *Divisão de Assuntos Disciplinares - DAD (art. 5º).*

- Núcleo de Assessoramento para Admissibilidade;
- Núcleo de Instrução;
- Núcleo de Assessoramento para Julgamento e Consultas;
- Núcleo de Informações;
- Secretaria;

#### **2.2.1.4.** *Órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal definidos pela Portaria PGF nº 172/2016:*

- Procuradorias Regionais Federais;
- Procuradorias Federais nos Estados;
- Procuradorias Seccionais Federais;
- Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais.

### **2.2.2. Das competências**

#### **2.2.2.1.** *Departamento de Consultoria*

O Departamento de Consultoria - DEPCONSU, é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinado ao Procurador-Geral Federal, ao qual compete exercer a coordenação e a orientação das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos dos órgãos de execução da PGF.

Também cabe ao DEPCONSU assistir o Procurador-Geral Federal em matéria consultiva; elaborar estudos e preparar informações em matéria consultiva, por solicitação do Procurador-Geral Federal; identificar e propor ao Procurador-Geral

Federal orientações jurídicas e atos normativos em matéria consultiva, inclusive aqueles destinados a uniformizar o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestados pelos órgãos de execução da PGF; analisar proposta de Termo de Ajustamento de Conduta extrajudicial em que as autarquias e fundações públicas federais figurem como compromissárias; supervisionar, coordenar e orientar o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas pelos órgãos de execução da PGF no tocante à projetos estratégicos e na representação extrajudicial de autarquias e fundações públicas federais perante o TCU; supervisionar e orientar as atividades desenvolvidas no âmbito dos Colégios de Consultoria estaduais; executar a interlocução com as Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais .

#### **2.2.2.2. Departamento de Contencioso**

O Departamento de Contencioso – DEPCONT, é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinado ao Procurador-Geral Federal, ao qual compete exercer junto ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e à Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais: a) a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais nas causas de qualquer natureza; b) a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais na execução de sua dívida ativa de qualquer natureza; c) a orientação jurídica e a defesa judicial de indígenas e de suas comunidades, na defesa dos direitos individuais e coletivos indígenas, nos termos da Portaria/AGU nº 839, de 18 de junho de 2010.

Também cabe ao DEPCONT a representação de autoridades e titulares de cargo efetivo de autarquia ou fundação pública federal, quando a demanda seja ou deva ser processada perante o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

O DEPCONT exerce, de forma extraordinária, a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais nas causas de qualquer natureza, incluída a execução de dívida, junto ao qualquer outro juízo ou tribunal.

Estão ainda incluídas entre as suas atribuições: a) coordenar e orientar as atividades de representação judicial e extrajudicial dos órgãos de execução da PGF; b) desenvolver, no âmbito de sua atuação, e coordenar e orientar programas e atividades de negociação, mediação e conciliação para a resolução e prevenção de controvérsias judiciais e extrajudiciais e diminuição da litigiosidade, nos termos dos autos do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral Federal; c) propor ao Procurador-Geral Federal a fixação de orientação relacionada às teses jurídicas e estratégias processuais a serem observadas por todos os órgãos de execução da PGF, para uniformização de entendimentos; d) divulgar as orientações técnicas e as teses de defesa mínima elaboradas pela Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais; e) elaborar, atualizar e divulgar as teses de defesa mínima em matéria comum; f) orientar os órgãos de execução da PGF quanto ao atendimento dos requisitos de admissibilidade dos recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e à Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, e das ações de sua competência originária; g) apresentar à Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas

federais sugestões quanto ao ajuizamento de ações referentes à atividade fim das entidades representadas, de ações civis públicas e de ações de improbidade administrativa, ou de intervenção das entidades nas mesmas, ou em ações populares; h) manifestar-se sobre acordos e transações judiciais de elevado impacto financeiro; i) manifestar-se sobre divergências havidas entre as Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais e o órgão de execução da PGF responsável pela representação judicial da entidade; j) acompanhar ações judiciais e definir a estratégia processual relativa a projetos estratégicos realizados pelas autarquias e fundações públicas federais; k) promover o acompanhamento especial e prioritário de ações consideradas relevantes ou estratégicas.

#### **2.2.2.3. Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos**

A Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF - CGCOB é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, à qual compete a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, das autarquias e fundações públicas federais, bem como a inscrição em dívida ativa e a correspondente cobrança amigável, judicial ou extrajudicial; realização de estudos relacionados à matéria de cobrança e recuperação de créditos; planejamento e orientação de ações visando a recuperação de créditos das autarquias e fundações públicas federais não sujeitos à inscrição em Dívida Ativa, bem como a responsabilização de terceiros por prejuízos causados a essas entidades; promoção da uniformização e da melhoria das ações empreendidas em juízo relacionada à recuperação de créditos e à defesa da probidade; planejamento, coordenação e orientação de ações para a localização de devedores e de bens penhoráveis; expedição de orientações jurídicas relacionadas à atividade de recuperação de créditos e defesa da probidade, aprovadas pelo Procurador-Geral Federal, a serem seguidas de modo uniforme por todos os órgãos de execução da PGF.

#### **2.2.2.4. Coordenação-Geral de Pessoal**

A Coordenação-Geral de Pessoal – CGPES é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, à qual compete a coordenação e administração da Carreira de Procurador Federal, envolvendo a coordenação e execução das atividades concernentes à remoção, promoção, lotação e exercício, cessão, licenças, afastamentos e estágio probatório dos procuradores federais, sem adentrar, no entanto, nas questões relativas à operacionalização de recursos humanos, cuja competência fica a cargo da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - CGEP/AGU.

Compete à CGPES, também, a emissão de boletim mensal de frequência dos procuradores federais e servidores, no âmbito da sede da PGF e a instrução dos processos relativos à cessão de servidores para a AGU e que atuarão nos órgãos da PGF.

#### **2.2.2.5. Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão**

A Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão – CGPG, é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, à

qual compete coordenar as atividades de administração, gestão, orçamento e planejamento no âmbito da PGF.

Dentre as atribuições da CGPG se incluem a coordenação e gerenciamento das questões relativas à tecnologia da informação do âmbito da PGF; a análise e aprovação dos projetos de instalação, reinstalação e extinção das Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais; a divulgação de relatórios periódicos de produtividade e indicadores de desempenho dos órgãos de execução da PGF; o gerenciamento dos dados dos principais sistemas informatizados em uso pelo PGF, bem como a divulgação das informações obtidas com o objetivo de orientar, coordenar e planejar as atividades das unidades, além de subsidiar as decisões dos órgãos de direção da PGF.

#### **2.2.2.6. Coordenação-Geral de Projetos e Assuntos Estratégicos**

A Coordenação-Geral de Projetos e Assuntos Estratégicos – CGPAE é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, à qual compete coordenar e supervisionar a implementação de programas, projetos e ações de natureza estratégia no âmbito da PGF, em especial, propor a criação e atualização de: a) indicadores de desempenho que subsidiem a avaliação do planejamento estratégico e b) matriz de riscos institucionais.

Também cabe à CGPAE a elaboração de estudos e a coordenação de projetos relativos à criação, extinção, estruturação e localização das unidades, bem como sobre a otimização de processos de trabalho e a racionalização de métodos, procedimentos e rotinas a serem implantados, buscando eficiência nos resultados e distribuição equitativa da força de trabalho entre as diversas unidades da PGF; a apresentação de proposta de fixação da lotação ideal de Procuradores Federais; o planejamento, orientação coordenação orientação e proposta ao Procurador-Geral Federal do conjunto de atribuições e o âmbito de atuação territorial dos órgãos de execução; a participação na organização do curso de formação de Procuradores Federais; a centralização das demandas de cursos de treinamento e aperfeiçoamento dos seus membros e dos servidores administrativos em exercício na PGF, para encaminhamento à Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU); a manifestação quanto a solicitação de colaboração entre os órgãos de execução da PGF; a análise sobre a viabilidade de criação de Equipes de Trabalho Remoto, bem como o acompanhamento e monitoramento de seu funcionamento no âmbito da PGF.

A CGPAE também é a responsável pelas listas institucionais de discussão virtual e pela criação, funcionamento e gestão dos fóruns temáticos de Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais.

### **2.3. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNAI – PFE/FUNAI**

À PFE-FUNAI compete, em âmbito nacional, prestar consultoria e assessoramento jurídicos às unidades da FUNAI; fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em sua área de atuação, especialmente em matéria afeta às atividades finalísticas da autarquia; examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito da FUNAI, os textos de editais de

licitação, bem como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados; representar judicial e extrajudicialmente a FUNAI e os indígenas, individual ou coletivamente, na forma disciplinada pela legislação e pela Advocacia-Geral da União; apurar a liquidez e certeza de créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades da Fundação Indigenista, inscrevendo-os na dívida ativa para fins de cobrança administrativa ou judicial; e propor instrumentos, meios, técnicas e normas para aperfeiçoamento da atuação da autarquia no cumprimento de suas funções e competências.

Tem como função precípua a defesa dos interesses e direitos individuais e coletivos indígenas, de acordo com o disposto no art. 35 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, e demais normas da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal (Lei nº 9.028/95, art. 11-B, §6º).

A PFE-FUNAI é composta da Procuradoria-Sede e de 23 unidades descentralizadas.

A Sede é composta por três Coordenações, além do Gabinete do Procurador-Chefe Nacional, com atribuições previstas na Instrução Normativa PFE nº 01/2013.

À Coordenação de Assuntos Finalísticos – COAF compete, dentre outras atribuições:

*a) coordenar e orientar a defesa judicial da FUNAI e dos direitos individuais e coletivos indígenas;*

*b) articular com os órgãos técnicos da FUNAI a obtenção de subsídios fáticos necessários à defesa judicial da União, dos indígenas e suas comunidades, e da própria FUNAI;*

*c) emitir pareceres, notas e informações nos processos administrativos que lhe forem submetidos, propondo providências, normas, diretrizes e medidas judiciais;*

*d) prestar consultoria e assessoramento jurídico à FUNAI em atos administrativos que envolvam as matérias ambiental, fundiária, territorial e de desenvolvimento sustentável;*

*e) prestar assistência jurídica aos indígenas e suas comunidades nas matérias afetas à sua competência;*

*f) assessorar o Presidente da FUNAI, Diretores e Coordenadores-Gerais a prestar informações em mandados de segurança, nas matérias afetas à sua competência, a partir de subsídios encaminhados pelas respectivas autoridades;*

*g) orientar as unidades descentralizadas da Procuradoria Federal Especializada, nos aspectos relacionadas à sua competência, visando à uniformização de procedimentos e entendimento jurídico.*

À Coordenação de Assuntos Administrativos – COAD compete, dentre outras atribuições:

a) *prestar consultoria e assessoramento jurídicos e promover a defesa extrajudicial da FUNAI, das matérias jurídico-administrativa e promoção e proteção social;*

b) *emitir pareceres nos processos administrativos que lhe forem submetidos, propondo providências, normas, diretrizes e medidas judiciais;*

c) *examinar a legalidade de contratos, convênios, acordos, ajustes, minutas de regulamentos, portarias e demais atos administrativos de interesse da FUNAI, e, ainda, projetos de atos normativos a serem expedidos ou propostos pela FUNAI, cujo teor se relacione com as matérias jurídico-administrativas e de promoção e proteção social;*

d) *pronunciar-se nos processos licitatórios e examinar as inexigibilidades e dispensas de licitação;*

e) *prestar orientação e informações solicitadas pelas unidades da Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria Federal Especializada, relativos aos interesses da União, da FUNAI, dos indígenas e suas comunidades, nas matérias afetas à sua competência;*

f) *acompanhar, consolidar, sistematizar e divulgar, no âmbito da Procuradoria Federal Especializada e da FUNAI, as orientações e jurisprudência atualizadas do Tribunal de Contas da União, visando o aperfeiçoamento da atuação administrativa e a consecução dos objetivos institucionais;*

g) *assessorar o Presidente da FUNAI, Diretores e Coordenadores-Gerais a prestar informações em mandados de segurança, nas matérias afetas à sua competência, a partir de subsídios encaminhados pelas respectivas autoridades;*

h) *prestar a assistência jurídica aos indígenas e suas comunidades nas matérias afetas à sua competência;*

i) *orientar as unidades descentralizadas da Procuradoria Federal Especializada, nos aspectos das atividades relacionadas à sua competência, visando à uniformização de procedimentos e entendimento jurídico;*

### **2.3.1. COMPETÊNCIA TERRITORIAL DAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS**

A competência territorial das unidades descentralizadas consta da Portaria nº 01/2016/GAB/PFE-FUNAI/PGF/AGU, de 15 de fevereiro de 2016.



### **2.3.2. PRINCIPAIS NORMATIVOS APLICÁVEIS**

I) Instrução Normativa nº 01/2013/PFE-FUNAI, de 02 de dezembro de 2016, que regulamenta o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da PFE-FUNAI;

II) Portaria nº 01/2016/GAB/PFE-FUNAI/PGF/AGU, de 15 de fevereiro de 2016, que disciplina o âmbito territorial de atuação das unidades da PFE-FUNAI relativamente às competências para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídico;

III) Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, que estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídico prestadas às autarquias e fundações públicas federais;

IV) Portaria AGU nº 1547, de 29 de outubro de 2008, que dispõe sobre a requisição de elementos de fato e de direito necessários à atuação dos membros da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal na defesa dos direitos e interesses da União, suas autarquias e fundações;

V) Portaria AGU nº 839, de 18 de junho de 2010, que disciplina e estabelece critérios para a atuação dos órgãos da Procuradoria-Geral Federal na defesa de direitos indígenas;

VI) Portaria PGF nº 172, de 21 de março de 2016, que dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições das Procuradorias Regionais Federais, das Procuradorias Federais nos Estados, das Procuradorias Seccionais Federais, das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais;

VII) Portaria PGF nº 530, de 13 de julho de 2007, a qual regulamenta a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal;

## **3. NOÇÕES GERAIS SOBRE A MATÉRIA FIM**

### **3.1. EVOLUÇÃO DO DIREITO INDIGENISTA**

A Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI, além de prestar a consultoria e assessoria jurídicas à Autarquia, fazendo sua defesa judicial e extrajudicial, tem por função zelar pelos interesses dos indígenas, individual ou coletivamente, atentando para as peculiaridades relacionadas à comunidade da qual o índio é integrante e às especificidades da organização social, costumes, crenças e tradições de seu povo.

Nos termos do art. 3º, inc. I do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73), índio "é todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional".

**Índio**, então, é aquele que se identifica, e é identificado pelos seus, como pertencente a uma coletividade culturalmente diferenciada da sociedade envolvente, cuja origem ou vinculação cultural remetem aos povos que viviam no Brasil antes da colonização. São os critérios da *autoidentificação* e *heteroidentificação*.

Assim, a auto identificação, a consciência de pertencimento de um indivíduo a uma determinada comunidade indígena, e a heteroidentificação, o reconhecimento, pela comunidade, de que aquele indivíduo a ela pertence, são os elementos que levam à identificação daquele a quem o Estado Brasileiro direciona suas políticas públicas diferenciadas.

Sabendo a quem o Estado direciona sua proteção especial, o próximo passo é saber como a Constituição de 1988 colaborou para a efetiva defesa dos direitos dos indígenas.

Historicamente, a legislação indigenista no Brasil estava atrelada ao paradigma assimilacionista, que preconizava a necessidade de integração dos indígenas à sociedade "nacional". Assim, o indígena, de acordo com seu grau de interação com a cultura dita "civilizada", era categorizado como *Não Integrado*, *Em Vias de Integração* e *Integrado*. Era a escala de evolução do índio para a comunhão nacional. Estabelecia-se que os índios ainda não integrados ficariam sujeitos ao regime tutelar imposto pela Lei, ou seja, só podiam agir de mãos dadas com o Estado, que o representava legalmente.

Sob essa ótica, a legislação nacional trazia a integração como a única forma de o indígena ter seus direitos assegurados independentemente da tutela do Estado. Foi assim com o revogado Código Civil de 1916 e com o próprio Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73). No primeiro diploma, o indígena era considerado como pessoa relativamente incapaz (art. 6º, III), sujeito ao regime tutelar estatal, que somente cessaria na medida em que ele fosse se adaptando à sociedade nacional. No segundo diploma, o indígena só seria investido de capacidade plena e liberado do regime tutelar mediante requerimento ao Judiciário e emancipação civil.

Foi somente a partir da evolução e da ascensão do pensamento democrático, da aceitação da diversidade e da invocação do pluralismo étnico que surgiu no Brasil a possibilidade de proteção ao indígena pautada no reconhecimento ao direito em se manter diferente, independentemente do seu estágio de "integração à comunhão nacional". E foi nesse passo que se chegou ao Estatuto Constitucional Indígena, inaugurado pela Carta Magna de 1988.

A Constituição Federal de 1988 abre espaço, então, no seu Capítulo VIII, arts. 231 e 232, para o reconhecimento dos povos indígenas como segmentos sociais distintos da "sociedade nacional" e merecedores de proteção especial do Estado. Não se recepcionou no novo ordenamento jurídico a classificação dos índios em *integrados* ou *não integrados*, bem como o regime tutelar até então vigente. O indígena passou a ter capacidade plena para gerir os atos da sua vida civil. O Estado passou, assim, a figurar enquanto tutor dos direitos dos indígenas e não mais enquanto tutor da pessoa do índio (no sentido civilista).

A Constituição Federal de 1988 elenca como fundamento do Estado Brasileiro o pluralismo político, que não se resume a preferências políticas e ideológicas, mas expressa o direito fundamental à diferença, a ser protagonizado em todas as esferas da convivência humana: política, ideológica, social, cultural, econômica, religiosa, entre outras. Ao dedicar capítulo inteiro à temática indígena, a Constituição deixa clara a opção pelo respeito à alteridade, apontando expressamente, em seu artigo 231, que aos índios se reconhece sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

Como consequência do reconhecimento da alteridade pelo Estado, conclui-se que os direitos estabelecidos na legislação indigenista brasileira são estendidos a todos os índios, independente do grau de contato e interação com a sociedade envolvente. Importante lembrar que não existe cultura estanque e que a incorporação de valores de uma sociedade por outra é corrente na história das civilizações, de modo que isso não interfere na caracterização da identidade do indígena.

Manuela Carneiro da Cunha esclarece que o fundamento da identidade étnica está ligado ao vínculo subjetivo de pertencimento e não ao substrato cultural, que tem a natureza dinâmica e mutável:

Grupos étnicos distinguem-se de outros grupos, por exemplo, de grupos religiosos, na medida em que se entendem a si mesmos e são percebidos pelos outros como contínuos ao longo da história, provindos de uma mesma ascendência e idênticos malgrado separação geográfica. Entendem-se também a si mesmos como portadores de uma cultura e tradições que os distinguem dos outros. Origem e tradições são, portanto, o modo como se concebem os grupos: em relação ao único critério de identidade étnica, o de serem ou não identificados e se identificarem como tais. Origem e tradições são, porém, elaborações ideológicas, que podem ser verdadeiras ou falsas, sem que com isso se altere o fundamento da identidade étnica. (Manuela Carneiro da Cunha, *Antropologia do Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. Parecer sobre os critérios de Identidade Étnica. In: Comissão Pró-Índio de São Paulo. *O Índio e a Cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1983; p. 100.)

A Convenção OIT nº 169, internalizada no ordenamento pátrio pelo Decreto nº 5.051/2004, impôs diversas diretrizes ao Estado Brasileiro no que se refere ao tratamento dos povos indígenas, orientando a exegese jurídica, que deve ser baseada no paradigma do reconhecimento da autonomia e da autodeterminação desses povos.

A despeito da consolidação desses princípios norteadores, a legislação indigenista infraconstitucional, em sua maioria, data de período anterior à Carta de 1988, de modo que a aplicação no caso concreto demanda sempre controle de constitucionalidade e de convencionalidade para que não haja interpretações desatualizadas e focadas na política anterior à CF/88, que reduzia os indígenas a incapazes e tutelados do Estado.

Segundo dados do IBGE, Censo/2010, existem cerca de 896.917 (oitocentos e noventa e seis mil, novecentos e dezessete) indígenas no Brasil, pertencentes a 305 (trezentos e cinco) povos diferentes, sendo que 36% (trinta e seis por cento) vivem em área urbana.

A vulnerabilidade dessa população, causada, em grande parte, pela paralisação dos processos de demarcação das terras indígenas, revela a necessidade de políticas públicas inclusivas e específicas e de atenção diferenciada.

Recentemente, o Relatório Final produzido pela Comissão Nacional da Verdade reconheceu a responsabilidade do Estado Brasileiro, por ação direta ou por omissão, no esbulho das terras indígenas e nas demais graves violações de direitos humanos operadas contra os povos indígenas, recomendando um pedido formal de desculpas a esses povos, bem como diversas outras medidas que promovam a devida reparação aos males a eles causados.

O Relatório aponta que as violações perduram até os presentes dias, bem como assinala a necessidade de se completar o processo de justiça transicional:

*"A ação direta e deliberada do Estado visando impedir os povos indígenas de exercerem seus "modos de ser" fere os direitos mais fundamentais da democracia, tais como os de liberdade de pensamento e liberdade de culto, para citar apenas dois. Constitui-se, em verdade, em negação de direitos humanos básicos, porquanto representa a tentativa de extinção de povos enquanto coletividades autônomas".*

Diante do que foi assinalado nas linhas acima, nota-se a grande responsabilidade social inerente ao exercício do cargo de Procurador Federal junto à FUNAI, que em grande proporção atua representando o Estado Brasileiro na implementação das medidas de salvaguarda necessárias à sobrevivência física e cultural dos povos indígenas.

O Procurador Federal junto à FUNAI exerce a advocacia pública em toda a sua magnitude, agindo como garantidor da aplicação dos direitos fundamentais em nível individual e coletivo, ciente da circunstância de que estas dimensões – individual e coletiva – são inseparáveis no que diz respeito aos povos indígenas.

A atuação da Procuradoria-Geral Federal, seja na defesa de direitos individuais ou direitos coletivos indígenas, visa concretizar essa opção pluralista do legislador constituinte, bem como viabilizar a consecução das políticas públicas direcionadas a esse público especial. A atuação da PGF tem grande relevância na regularização fundiária das terras indígenas, seja demonstrando em juízo a higidez de todo o procedimento ou retirando os óbices a sua realização, seja garantindo a posse e usufruto exclusivo das comunidades sobre suas terras, contribuindo para a redução dos conflitos fundiários. Na seara dos direitos sociais, muitas vezes negados pelo próprio Estado, atua-se de forma a lhes garantir o acesso à saúde e à educação diferenciadas, por exemplo, mediante a judicialização dos litígios ou pela instauração de processos de mediação. É incumbência da PGF, ainda, realizar a representação judicial de indígenas que figuram como réus em processos criminais,

garantindo-lhes, no curso do procedimento, o tratamento diferenciado que a legislação impõe.

Por fim, ousa-se asseverar que a atuação da PGF tem uma finalidade informativa e educativa, já que a afirmação e concretização dos direitos indígenas contribuem para a consolidação do projeto pluralista de Estado, para a redução do preconceito e das desigualdades sociais e para a construção de um processo inclusivo de tomada de decisões, pautada na soma de mundividências.

### **3.2. FASES DA DEMARCAÇÃO**

Antes de adentrar, de modo mais específico, nos temas mais relevantes que requerem a atuação da Procuradoria-Geral Federal, importante entender como ocorre o procedimento de demarcação das Terras Indígenas, tema que circula de modo exaustivo na atuação contenciosa ligada à Fundação Nacional do Índio e às Comunidades Indígenas.

Os pleitos por regularização de terras indígenas (TIs) enviados à FUNAI são recebidos pela Diretoria de Proteção Territorial (DPT) e tratados como reivindicações. São cartas e documentos encaminhados pelas comunidades indígenas, por órgãos governamentais e não-governamentais, universidades e movimentos sociais.

As cartas e documentos de reivindicações passam por um processo de qualificação, que consiste em reunir mais elementos de natureza histórica, sociológica, fundiária, etnográfica, ambiental, com o apoio das Coordenações Regionais, visando subsidiar tecnicamente um ato administrativo da DPT, no sentido de incluir a reivindicação no planejamento anual. A qualificação da reivindicação é, portanto, o primeiro passo do longo procedimento de regularização de uma Terra Indígena.

Neste sentido, a Coordenação Geral de Identificação e Delimitação - CGID/DPT faz a análise de cada reivindicação, com o objetivo de caracterizar a forma mais adequada, do ponto de vista jurídico-administrativo, para o futuro procedimento administrativo de regularização fundiária: i. identificação ou revisão de uma terra tradicionalmente ocupada, nos moldes do artigo 231 da Constituição Federal; ii. eleição de área para aquisição ou com vistas à desapropriação, para a constituição de reserva indígena, nos moldes do Estatuto do Índio-Lei nº 6.001/73.

De acordo com o artigo 231 da Constituição Federal de 1988, terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são aquelas:

*"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".*

É importante enfatizar o caráter inalienável e indisponível da terra tradicionalmente ocupada, bem como a natureza imprescritível do direito originário.

A principal diferença entre uma terra tradicionalmente ocupada e uma área adquirida ou desapropriada (Reserva Indígena) consiste na comprovação ou não do direito territorial originário do povo em questão. Tal direito é anterior à constituição do próprio Estado Brasileiro, cabendo à FUNAI demonstrar a extensão da ocupação indígena a ser reconhecida pela União. A comprovação do direito originário torna nulos e extintos os títulos e demais atos jurídicos que tenham por objeto a posse e o domínio dessas terras, ficando a União obrigada a indenizar apenas as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. De outro modo, nas áreas que não se caracterizam como tradicionalmente ocupadas nos moldes do artigo 231 da Constituição Federal, mas em que se verificam as condições necessárias à reprodução física e cultural do grupo indígena, os títulos nelas incidentes são considerados regulares e válidos, produzindo efeitos jurídicos. Nestes casos, para constituir reservas indígenas, a União deve recorrer à aquisição, nos formatos previstos na legislação civil, à desapropriação ou, ainda, receber terras a título de doação.

Reservas indígenas e terras de ocupação tradicional se constituem, igualmente, como Terras Indígenas (nos termos do art. 17 da Lei 6.001/73), e gozam das mesmas proteções legais. Em ambos os casos a União permanece como proprietária da área e aos indígenas são assegurados a posse permanente e o usufruto exclusivo dos recursos naturais e demais riquezas existentes no interior da Terra Indígena. Além disso, é possível que as reservas indígenas sejam registradas em nome da própria comunidade beneficiária.

O procedimento específico de regularização de uma terra tradicionalmente ocupada está definido no Decreto nº 1.775/96, e consiste em cinco etapas, a partir da publicação, no Diário Oficial da União, da Portaria de constituição do Grupo Técnico multidisciplinar (GT).

A 1ª fase - denominada de IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO (art. 20, caput e §§1º a 5º do Decreto 1775/96) - tem início com a edição de Portaria pelo Presidente da FUNAI, que constitui grupo técnico multidisciplinar coordenado por antropólogo de qualificação reconhecida com a finalidade de realizar estudos de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, e o levantamento fundiário necessário à delimitação. Ao final desta etapa, após exaustivos estudos que preservam a participação dos indígenas e dos Estados-membros, é elaborado um relatório chamado Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID), com requisitos e elementos essenciais delimitados pela Portaria nº 14/96 do Ministério da Justiça (MJ).

Observe-se que a mencionada Portaria do MJ, em síntese, impõe ao Relatório o dever de abordar os quatro requisitos constitucionais da definição de terras tradicionalmente ocupadas, constantes do artigo 231, § 1º, da Constituição, a saber: (i) habitação permanente; (ii) atividades produtivas; (iii) meio ambiente; e (iv) reprodução física e cultural, sempre orientado pelos usos, costumes e tradições da etnia em estudo. Ademais, esse Relatório contém (v) os dados gerais sobre o grupo indígena; (vi) o levantamento fundiário; e (vii) a conclusão que, se favorável, indicará o perímetro da área a ser demarcada.

Note-se que nesta fase do estudo já é possível a participação de qualquer interessado, consoante dicção do §8º do artigo 2º do Decreto nº 1.775/96, *in verbis*:

*"desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se(...)"*.

Adiante, o produto do trabalho do GT é submetido à análise técnica pelo setor competente da Diretoria de Proteção Territorial (art. 2º, §§ 6º e 7º do Decreto 1775/96). Os seus setores técnicos revisam criticamente o que foi desenvolvido pelo grupo de trabalho multidisciplinar, podendo sugerir ajustes. Estando formal e materialmente adequado, o Relatório segue para aprovação do Presidente da FUNAI, cujo despacho é publicado nos órgãos de divulgação oficial da União e do Estado interessado, além de afixação em local adequado nos Municípios afetados.

Após essa publicação, é facultada aos interessados a apresentação de manifestações ou contestações (art. 2º, § 8º do Decreto 1775/96) ao relatório circunstanciado já aprovado. Essas contestações são subseqüentemente apreciadas pelos setores da FUNAI, sendo elaborado um parecer para cada contestação ou manifestação apresentada.

Com as análises técnica das contestações, dá-se início à 2ª fase do procedimento – a de DECLARAÇÃO. O processo administrativo é remetido ao Ministro da Justiça para a declaração de limites (art. 2º, §§ 9º e 10 do Decreto 1775/96). Recebido e analisado o processo, existem três alternativas: (i) desaprovar a identificação, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no § 1º do artigo 231 da Constituição e demais disposições pertinentes; (ii) prescrever diligências complementares ao trabalho apresentado; e (iii) concordar com o relatório de identificação, declarando-se, através de portaria, os limites da terra indígena e determinando-se a sua demarcação.

Segue-se a isso a 3ª fase, denominada DEMARCAÇÃO FÍSICA, que se dá com a instalação dos marcos de delimitação no perímetro indicado na Portaria Ministerial. Também aqui se inicia o procedimento visando ao pagamento das indenizações pelas benfeitorias erigidas de boa-fé (art. 231, § 6º, CF), segundo prévia vistoria e avaliação procedida por técnicos em procedimento administrativo específico para tal fim, não se confundindo com o levantamento fundiário previsto na 1ª fase e já constante do RCID.

Na 4ª fase, após a demarcação física e o início do pagamento das benfeitorias, o processo é remetido ao Presidente da República para HOMOLOGAÇÃO (art. 5º).

Ao final, na 5ª fase, a FUNAI levará a terra indígena a REGISTRO (art. 6º) perante o Oficial de Imóveis competente. A partir daí o decreto homologatório terá publicidade perante terceiros, promovendo a segurança jurídica dos negócios imobiliários na circunscrição da Terra Indígena. Nesta fase, é solicitado, ainda, o cadastro da terra perante a Secretaria do Patrimônio da União.

O procedimento é concluído, então, com a extrusão dos não índios, após o pagamento das indenizações pelas benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé, e com o reassentamento dos pequenos ocupantes, a cargo do INCRA.

### **3.3. TEMAS RELEVANTES E POSICIONAMENTOS DA PFE-FUNAI**

Parte dos temas relevantes para a PFE/FUNAI se encontra descrita nas teses de defesa mínima encontradas na intranet da AGU e acessadas através do link < <https://redeagu.agu.gov.br/PaginasInternas.aspx?idConteudo=146934&idSite=1106&aberto=9660,2332&fechado=>>.>

Nos subitens abaixo, há um resumo das teses de defesa mínima.

#### **3.3.1. Ausência de conflito federativo pela simples intervenção no processo de Estado-Membro – inexistência de competência originária do STF**

Situação Abrangida: O objeto da ação é a discussão sobre a tradicionalidade da ocupação indígena sobre a área. Nada obstante, seja a pedido expreso do requerente (denúnciação à lide), seja por iniciativa própria, o Estado-Membro que emitiu títulos sobre a área pede para ingressar na ação, sob o fundamento de possuir interesse jurídico em evitar ser responsabilizado pela evicção. Algumas vezes, até mesmo sem a observância do CPC, é deferido o ingresso, com reconhecimento de suposto conflito federativo, remetendo-se o processo ao STF com base no art. 102, I, f, CF.

O que a tese defende: nesses casos, defende-se que o tema não está abrangido dentre aqueles que comportam a competência originária do STF por não se estar diante de um real conflito federativo, já que se trata, de acordo com fina jurisprudência do STF, de conflito entre ente federativo e autarquia federal, e não conflito entre entes federados. Além disso, o tema não traz consigo a possibilidade de gerar um conflito apto a ferir o princípio da harmonia entre os entes federados.

#### **3.3.2. Procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas e constitucionalidade do Decreto nº 1.775/96**

Situação Abrangida: A FUNAI é acionada, em grande parte das vezes, em litisconsórcio com a União por estar em curso processo administrativo de demarcação que atinge a suposta propriedade de algum interessado. Costuma-se alegar ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa pelo fato de os trabalhos de identificação e delimitação (1ª etapa do processo de demarcação) terem sido realizados sem prévia ciência ou acompanhamento de todos os interessados.

O que a tese defende: Prescreve o § 8º do art. 2º do Decreto nº 1.775/96, que rege o procedimento de demarcação, que desde a constituição dos grupos de técnicos (“início do procedimento demarcatório”) até noventa dias após a publicação do despacho do Presidente da FUNAI que aprova o relatório circunstanciado de identificação e delimitação, os interessados poderão a qualquer momento se manifestar apresentando toda a sorte de documentos. Este procedimento, em resumo, preserva o direito fundamental dos interessados ao contraditório e à ampla defesa, de modo que o STF já decidiu pela



constitucionalidade do Decreto mencionado e que não há violação ao contraditório e à ampla defesa quando se segue estritamente o procedimento nele previsto. O Decreto adotou o chamando *contraditório diferido*, já que a oportunidade de manifestação, em que pese dada após a publicação dos estudos, permanece hígida e preservada.

### **3.3.3. Indenização por uso indevido de imagem de indígenas**

Situação Abrangida: uso sem autorização de imagens de indígenas com finalidades comerciais, em evidente afronta a direitos fundamentais individuais e coletivos, trazendo muitas vezes informações inverídicas sobre a comunidade indígena.

O que a tese defende: a FUNAI disciplina o direito de imagem indígena na Portaria nº 177/PRES, de 16/02/2006, donde se destaca o §4º, do art. 5º: "A captação, o uso e reprodução de imagens indígenas dependem de autorização expressa dos titulares do direito de imagem indígena". Se não houve autorização expressa dos detentores da imagem, é certo que foi perpetrado ato ilícito apto a ensejar a condenação ao pagamento de indenização. No caso, não só pela divulgação de imagem sem autorização, o que por si só, já autoriza o direito à indenização, como também pelo fato de a divulgação da imagem ter sido associada a informações muitas vezes inverídicas, as quais geraram danos morais incomensuráveis àquela população.

### **3.3.4. Nulidade da liminar por falta de oitiva prévia da FUNAI, da União e do Ministério Público Federal**

Situação Abrangida: A FUNAI é acionada pelas mais diversas razões em virtude de ser substituta processual dos indígenas (art. 35, Estatuto do Índio) formulando-se pedido de liminar que vai de encontro aos interesses indígenas (ex. suspensão de processo de demarcação; ordem liminar de reintegração de posse; tutela inibitória etc.). Muitas vezes os juízes concedem a liminar com evidente *error in procedendo*, o que enseja a interposição de recurso de agravo por instrumento.

O que a tese defende: o Estatuto do Índio, art. 63 (lei 6.001/73) prevê, em seu artigo 63, que, previamente à concessão de liminares em casos semelhantes ao presente, a UNIÃO e a FUNAI devem ser ouvidas. Assim, é clara a vedação à concessão de medidas liminares *inaudita altera parte* em causas que envolvam os direitos indígenas, sob pena de malferimento do devido processo legal.

### **3.3.5. Ação de desapropriação indireta decorrente da demarcação de terra indígena.**

Situação Abrangida: A FUNAI é acionada, normalmente junto com a União, para ressarcir aos autores os prejuízos advindos da demarcação da terra indígena, sob a alegação de que ocorreu uma desapropriação indireta.

O que a tese defende: a desapropriação indireta se verifica quando a Administração Pública se apossa unilateralmente de bem de propriedade de particular, sem observância ao procedimento formal. Todavia, a demarcação de Terra Indígena não se confunde com o instituto da desapropriação indireta, eis que o autor da demanda jamais fora proprietário dos imóveis em questão, já que

reconhecidos como Terra Indígena. Com efeito, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, é nulo qualquer título de propriedade incidente sobre área de posse tradicional indígena, haja vista o reconhecido direito originário dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A retirada dos autores dos imóveis é precedida de regular procedimento demarcatório, não havendo que se falar, portanto, em esbulho ou ato ilícito da Administração Pública, e, por conseguinte, em desapropriação indireta. O Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já se manifestaram no sentido de que o procedimento de demarcação de Terras Indígenas não possui natureza de desapropriação indireta, motivo pelo qual não se submete ao prazo prescricional de 20 (vinte) anos, mas, em verdade, ao prazo prescricional quinquenal estabelecido no art. 1º do Decreto 20.910/32.

### **3.3.6. Reparação de danos ambientais perpetrados em terra indígena**

Situação Abrangida: A FUNAI, isoladamente ou em litisconsórcio, aciona os responsáveis por degradação ambiental praticada dentro de Terra Indígena. A finalidade é resguardar o meio ambiente essencial à reprodução física e cultural dos indígenas.

O que a tese defende: defende-se a reparação pelos danos materiais e morais causados à Comunidade Indígena em questão, especialmente diante da gravidade de se causar degradação ambiental em bem da União destinado constitucionalmente à parcela da sociedade que possui proteção estatal especial.

### **3.3.7. Ausência de responsabilidade civil da FUNAI por atos cometidos por indígenas**

Situação Abrangida: A FUNAI é acionada a ressarcir danos supostamente praticados por indígenas, mormente no contexto de luta por seus direitos – ex. ocupação de áreas tituladas em que haja pretensão de demarcação – normalmente utilizando-se como fundamento os dispositivos do Estatuto do Índio que preveem o regime de tutela (arts. 7º e seguintes).

O que a tese defende: com a inauguração de um novo ordenamento jurídico pela Constituição Federal de 1988, os dispositivos legais que revelavam um viés integracionista e de tutela, próprio de uma mentalidade que não aceitava o direito à diferença, não foram recepcionados pela CF 88, o que isenta a FUNAI de responder por atos de indígenas, já que eles possuem plena capacidade civil para responder por seus atos e para pleitear seus direitos.

### **3.3.8. Intervenção da FUNAI em ações que envolvem crianças e adolescentes indígenas**

Situação Abrangida: A FUNAI, na qualidade de representante dos direitos individuais indígenas e nos termos da Portaria AGU nº 839, de 18 de junho de 2010, art. 1º, VI, deve prestar assistência judicial e extrajudicial no tema de direitos da criança e adolescente, inclusive destituição do poder familiar, guarda e adoção.

O que a tese defende: Com base no art. 28, §6º do Estatuto da Criança e do Adolescente, a FUNAI deve intervir nos processos de destituição do poder familiar e nos processos de guarda de crianças e jovens indígenas, compondo a equipe multidisciplinar para assegurar a proteção à diferença e o cumprimento aos preceitos específicos constantes no dispositivo citado.

### **3.3.9. Manutenção na posse de comunidades indígenas em áreas tituladas a particulares e com o processo de demarcação ainda inconcluso**

Situação Abrangida: A FUNAI é acionada na qualidade de substituta processual, devido a suposto esbulho possessório cometido pelos indígenas em terras supostamente particulares.

O que a tese defende: defende-se a permanência dos indígenas na área ocupada para resguardar seus direitos fundamentais com base no procedimento de demarcação em andamento, cujos indícios ou estudos já realizados, a depender da situação, permitem identificar a área como de ocupação tradicional indígena.

### **3.3.10. Intervenção da FUNAI em ações de usucapião**

Situação Abrangida: Exclusivamente ações de usucapião, nas quais não sejam veiculados pedidos contra a FUNAI ou contra a comunidade indígena, nem lançadas questões da posse indígena, mas apenas se discuta a posse civil *ad usucapionem* por um particular em face de outro particular não-indígena.

O que a tese defende: a depender da situação fática, a tese defende o seguinte - i) a unidade técnica da FUNAI indica que o imóvel usucapiendo encontra-se inserido dentro dos limites de uma Terra Indígena, em relação à qual haja Portaria Declaratória: intervenção obrigatória do órgão de representação da FUNAI, aduzindo a impossibilidade jurídica do pedido; ii) a área técnica indica que o imóvel está inserido em área submetida a procedimento administrativo de demarcação, mas ainda sem Portaria Declaratória e sem decisão da Presidência da FUNAI aprovando o Relatório Circunstanciado do Grupo de Trabalho encarregado de fazer a identificação e delimitação da Terra Indígena: o órgão de representação pode abster-se de ingressar voluntariamente no feito; iii) a unidade técnica indica a ausência de dados cartográficos suficientes para fazer a pesquisa da incidência do imóvel usucapiendo sobre terras indígenas: o órgão jurídico deverá requerer informações complementares ao Juízo, pedindo-lhe dilação de prazo para manifestação.

### **3.3.11. Outras teses relevantes**

A PFE/FUNAI possui outras teses relevantes que não estão, ainda, disponíveis no site da PGF, a exemplo das teses do marco temporal, renitente esbulho, infrações ambientais cometidas por indígenas, ações de consignação em pagamento para fins de depósito de indenização de benfeitorias, ações civis públicas para pagamento de indenização de benfeitorias c/c pedido de desintrusão etc.

Nesses casos, todas as orientações necessárias às manifestações jurídicas serão direcionadas ao Procurador oficiante. A solicitação de orientação e de subsídios

deve ser endereçada à PFE/FUNAI-Sede, via Sapiens, e/ou via e-mail, através do endereço eletrônico pfeFUNAI.subsidios@agu.gov.br.

#### **4. ATUAÇÃO NA MATÉRIA ADMINISTRATIVA**

A Coordenação de Assuntos Administrativos é a responsável pela atuação na área meio. Tem por objetivo a emissão de pareceres conclusivos sobre matérias jurídicas que envolvam assuntos afetos a licitações e contratos em geral, convênios, termos de ajustamento de conduta – TAC e instrumentos congêneres, aplicação de penalidades decorrente de inexecução de contratos firmados pela FUNAI, minutas de portarias, de editais de concurso público ou processo seletivo, processos administrativos referentes à aplicação de sanções administrativas, dentre outros assuntos afetos a matéria meio, comum a todas as autarquias e fundações públicas federais, além de decidir a respeito do ajuizamento das ações de interesse da autarquia e da interposição de recurso, bem como orientar tecnicamente a representação judicial da FUNAI no âmbito de sua competência.

#### **5. ATUAÇÃO NA MATÉRIA FINALÍSTICA E PEDIDO DE SUBSÍDIOS**

Nas matérias finalísticas tais como as relativas às questões fundiárias e direitos sociais, há atuação da Coordenação de Assuntos Finalísticos. Tal Coordenação é responsável pela emissão de pareceres, notas e informações nos processos administrativos que lhe forem submetidos, propondo providências, normas, diretrizes e medidas judiciais, prestar consultoria e assessoramento jurídicos e promover a defesa extrajudicial da FUNAI em atos administrativos que envolvam as matérias ambiental, fundiária, territorial, desenvolvimento sustentável e promoção e proteção social dos indígenas e suas comunidades, prestar orientação e informações, solicitadas pelas unidades da Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal e Procuradoria Federal Especializada, relativos aos interesses da União, da FUNAI e dos indígenas e suas comunidades, prestar assistência jurídica aos indígenas e suas comunidades, além das demais atribuições previstas na IN/PFE nº 01/2013.

Compete-lhe, ainda, coordenar e orientar a defesa judicial da FUNAI e dos direitos individuais e coletivos indígenas, de acordo com o disposto no art. 35 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, e demais normas da Advocacia-Geral da União.

A orientação e a prestação dos subsídios nas matérias finalísticas são feitas caso a caso pela PFE/FUNAI, que solicita os elementos fáticos à área técnica competente e produz Informação Jurídica (nos termos da Portaria/AGU nº 1.399/2010) com os argumentos jurídicos necessários à manifestação judicial a ser apresentada pelo Procurador oficiante.

Os pedidos de orientação e de subsídios devem ser direcionados à PFE/FUNAI via Sapiens e também, em casos excepcionais e urgente, para o e-mail [pfefunai.subsidios@agu.gov.br](mailto:pfefunai.subsidios@agu.gov.br).

Em atendimento às disposições contidas na OS 04/2010 e na Portaria 1547/2008, ambas da PGF, os pedidos mencionados devem vir acompanhados do resumo da demanda (indicando os documentos colacionados aos autos) e da devida formulação de quesitos, a fim de possibilitar que a área técnica da FUNAI preste os subsídios de forma completa e específica, tudo em atendimento à melhor defesa da Autarquia e das Comunidades. Deve, ainda, haver fixação de prazo hábil para resposta, compatível com aquele dado pelo juízo.

A equipe da PFE/FUNAI está à disposição para esclarecer eventuais dúvidas sobre a matéria indígena. Esperamos que a oportunidade de trabalhar na defesa dos povos indígenas lhe seja útil não só para o enriquecimento de sua experiência profissional, como também para a compreensão da multiplicidade étnica, linguística e cultural do nosso País.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

COORDENAÇÃO-GERAL DE PROJETOS E ASSUNTOS  
ESTRATÉGICOS

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO  
À FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO