

PARECER JURÍDICO

OBJETO: Analisar o conteúdo e os efeitos das Instruções Normativas Funai nº 36/2026 e nº 37/2026, que regulamentam a emissão de Notificação Administrativa e o registro de Relatório Circunstanciado de Fiscalização no exercício do poder de polícia da Funai.

I. OBJETIVO

Pela leitura das Instruções Normativas nº 36 e nº 37 (publicadas em 30/03/2026, embora assinadas em 25/03/2026), a crítica apresentada pelos servidores decorre de possível lacuna operacional relevante: as normas criam instrumentos administrativos de fiscalização (Notificação Administrativa e Relatório Circunstanciado), mas não detalham suficientemente quem é o "servidor em ação de fiscalização", quais requisitos de capacitação ou designação são necessários, nem qual deve ser a conduta prática do servidor que se depara com uma infração em campo.

Examinar os impactos dessas normas sobre a atuação dos servidores da Funai, especialmente quanto à definição dos agentes fiscalizadores, aos procedimentos operacionais, às responsabilidades funcionais e às garantias institucionais relacionadas ao exercício da atividade fiscalizatória.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PELA FUNAI E SEUS REFLEXOS SOBRE OS SERVIDORES

A edição das Instruções Normativas nº 36 e nº 37/2026 deve ser analisada no contexto da recente regulamentação do poder de polícia da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai.

A Constituição Federal atribui especial proteção aos direitos territoriais indígenas, reconhecendo aos povos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231), incumbindo à União sua proteção e garantia. Nesse contexto, a atuação fiscalizatória da Funai constitui instrumento administrativo destinado à proteção do patrimônio territorial indígena e à efetivação do dever constitucional de tutela desses direitos.

No plano legal, a Lei nº 5.371/1967, que criou a Funai, atribui à autarquia competências relacionadas à proteção e promoção dos direitos indígenas. Posteriormente, o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) consolidou atribuições de proteção territorial e de defesa das comunidades indígenas.

Mais recentemente, o Decreto nº 12.373/2025 regulamentou o exercício do poder de polícia da Funai, estabelecendo hipóteses de infrações relacionadas à ocupação irregular, exploração econômica indevida, danos ao patrimônio indígena e outras condutas lesivas aos direitos territoriais dos povos indígenas.

Em desenvolvimento desse decreto, a Instrução Normativa nº 36/2026 passou a disciplinar a emissão de Notificação Administrativa, enquanto a Instrução Normativa nº 37/2026 regulamentou o Relatório Circunstanciado de Fiscalização. Ambas as normas atribuem papel central ao servidor da Funai na

identificação das infrações, na coleta de elementos probatórios e na formalização dos registros administrativos necessários à instauração de processos administrativos e ao eventual ajuizamento de medidas judiciais.

Todavia, embora as normas detalhem os instrumentos administrativos a serem produzidos, não apresentam disciplina equivalente quanto aos agentes responsáveis pela execução material da atividade fiscalizatória.

A IN nº 37 estabelece que o Relatório Circunstanciado de Fiscalização constitui documento oficial registrado por "servidor da Funai no exercício da fiscalização" e que o processo administrativo poderá ser instaurado a partir desse registro. Entretanto, a norma não define quais cargos, carreiras, especialidades ou funções possuem atribuição para realizar tais atividades, tampouco estabelece critérios de habilitação, capacitação, designação formal ou certificação funcional.

Situação semelhante ocorre na IN nº 36, que atribui às Unidades de Execução da fiscalização a competência para emissão de Notificação Administrativa. Embora exista referência à unidade administrativa competente, não há definição expressa dos agentes que atuarão em campo em nome da Administração.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo, tal aspecto merece atenção porque a competência constitui elemento essencial do ato administrativo. Os atos praticados no exercício do poder de polícia exigem definição clara da autoridade ou do agente competente, especialmente quando possuem potencial de restringir direitos, produzir efeitos sancionatórios ou subsidiar medidas judiciais.

A experiência normativa de órgãos federais que tradicionalmente exercem poder de polícia administrativa reforça essa preocupação. No âmbito do IBAMA e do ICMBio, por exemplo, a atividade fiscalizatória encontra-se associada a carreiras específicas, atribuições legalmente definidas, processos de capacitação institucional e regulamentos operacionais detalhados. Os agentes responsáveis pela fiscalização ambiental possuem previsão normativa mais precisa acerca de suas competências, procedimentos e responsabilidades funcionais.

Embora as competências institucionais da Funai sejam distintas daquelas exercidas pelos órgãos ambientais, a comparação evidencia que o exercício efetivo do poder de polícia demanda não apenas a existência de competência legal do órgão, mas também adequada regulamentação da competência funcional dos agentes encarregados de executar as atividades fiscalizatórias.

Nesse sentido, a principal preocupação manifestada pelos servidores não parece estar relacionada à legitimidade do poder de polícia da Funai, cuja base normativa encontra-se atualmente estabelecida, mas à insuficiência de regulamentação acerca das condições concretas de seu exercício.

Persistem questionamentos relevantes sobre:

- a) quais servidores podem exercer atos materiais de fiscalização;
- b) quais requisitos de capacitação são exigidos;
- c) quais protocolos operacionais devem ser observados diante das situações encontradas em campo;
- d) quais garantias institucionais são asseguradas aos agentes fiscalizadores;

- e) quais mecanismos de suporte jurídico e administrativo serão disponibilizados aos servidores eventualmente envolvidos em conflitos decorrentes do exercício do poder de polícia.

Dessa forma, mostra-se recomendável a ampliação do debate institucional sobre a implementação das Instruções Normativas nº 36 e nº 37/2026, inclusive mediante consulta aos servidores que atuam nas atividades de proteção territorial, a fim de identificar dificuldades operacionais, riscos funcionais e eventuais necessidades de aperfeiçoamento normativo, garantindo maior segurança jurídica tanto para os trabalhadores quanto para a própria Administração Pública.

III. O QUE AS NORMAS EFETIVAMENTE ESTABELECEM?

A IN nº 36 regula a emissão da **Notificação Administrativa**, documento destinado a informar o infrator sobre a infração constatada em terra indígena e, quando cabível, conceder prazo para cessação da conduta ou retirada voluntária.

A IN nº 37 regula o **Relatório Circunstanciado de Fiscalização**, documento oficial utilizado para registrar ocorrências constatadas em terras indígenas, instruir processos administrativos e subsidiar futuras medidas administrativas ou judiciais.

IV. QUEM É O "SERVIDOR EM AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO" SEGUNDO AS NORMAS?

As normas não apresentam definição expressa acerca de quem seja o “servidor em ação de fiscalização”. Todavia, da interpretação sistemática das Instruções Normativas nº 36 e nº 37, é possível concluir que tal expressão se refere ao servidor que atua no âmbito das Unidades de Execução da fiscalização da Funai, tendo em vista que a emissão da Notificação Administrativa compete a essas unidades, que o Relatório Circunstanciado de Fiscalização é registrado por “servidor da Funai no exercício da fiscalização” e que o processo administrativo de apuração de ilícitos pode ser instaurado tanto pela emissão da Notificação Administrativa quanto pelo registro do Relatório Circunstanciado por servidor da Fundação.

Não obstante, permanecem dúvidas relevantes decorrentes da ausência de regulamentação específica sobre a atuação desses agentes, especialmente quanto a: **(i) quais servidores da Funai estão efetivamente autorizados a exercer atos materiais de fiscalização; (ii) a necessidade de designação formal, ordem de serviço ou credenciamento específico para o desempenho dessas atribuições; (iii) a existência de requisitos de capacitação, treinamento ou habilitação prévia para a prática dos atos fiscalizatórios; e (iv) o papel e os limites de atuação dos servidores lotados em áreas finalísticas ou administrativas não diretamente vinculadas às estruturas de fiscalização.** Tais lacunas podem gerar insegurança jurídica tanto para os servidores quanto para a própria Administração Pública, especialmente diante das responsabilidades decorrentes do exercício do poder de polícia.

Contudo, não há esclarecimento sobre:

- se qualquer servidor da Funai pode atuar;
- se é necessária ordem de serviço específica;

- se a atuação exige credenciamento;
- se há exigência de capacitação prévia;
- qual o papel dos servidores de áreas finalísticas não vinculadas à fiscalização.

Essa ausência pode gerar insegurança jurídica tanto para os servidores quanto para a própria Administração.

V. O QUE O SERVIDOR DEVE FAZER AO ENCONTRAR UMA INFRAÇÃO EM CAMPO?

As normas permitem inferir o seguinte fluxo:

1. Constatar a ocorrência

O servidor deve verificar se a situação se enquadra nas infrações previstas no Decreto nº 12.373/2025.

2. Produzir elementos de prova

Devem ser coletados e registrados elementos suficientes para a caracterização da ocorrência, incluindo (i) a descrição detalhada dos fatos constatados; (ii) a identificação e qualificação do infrator, quando possível; (iii) a caracterização da área e do local onde ocorreu a infração; (iv) registros fotográficos datados e georreferenciados que permitam comprovar a materialidade da ocorrência; e (v) informações e evidências que demonstrem eventual restrição ao usufruto exclusivo da comunidade indígena sobre o território afetado. Esses elementos constituem a base probatória necessária para a elaboração da Notificação Administrativa e do Relatório Circunstanciado de Fiscalização, bem como para a eventual adoção de medidas administrativas ou judiciais posteriores.

3. Emitir Notificação Administrativa (quando cabível)

Se o infrator estiver identificado, a ocorrência deve ser objeto de Notificação Administrativa.

4. Registrar Relatório Circunstanciado

A ocorrência deve ser formalizada em Relatório Circunstanciado de Fiscalização, mesmo quando não for possível identificar o autor da infração.

5. Encaminhar para instauração do processo administrativo

Os documentos servirão de base para eventual processo administrativo e para futuras medidas administrativas ou judiciais.

VI. ONDE ESTÁ A PRINCIPAL DIFICULDADE APONTADA PELOS SERVIDORES?

A análise das Instruções Normativas nº 36 e nº 37 evidencia alguns aspectos que merecem aprofundamento jurídico, especialmente em razão das implicações decorrentes do exercício do poder de polícia administrativa. Embora as normas disciplinem os instrumentos formais de fiscalização e os procedimentos administrativos subsequentes, permanecem lacunas relevantes quanto às condições de exercício dessas atribuições pelos servidores da Funai.

a) Quais servidores podem exercer atos materiais de fiscalização?

As INs permitem inferir que os atos de fiscalização são praticados por servidores vinculados às "Unidades de Execução da fiscalização" e por "servidor da Funai no exercício da fiscalização". Entretanto, não existe definição normativa explícita dos cargos, funções, carreiras ou critérios de designação.

Portanto, a norma fornece apenas uma indicação organizacional, mas não resolve completamente a questão.

b) Quais requisitos de capacitação são exigidos?

Nem a IN nº 36 nem a IN nº 37 estabelecem: (i) cursos obrigatórios; (ii) certificação; (iii) treinamento prévio; (iv) habilitação específica; (v) atualização periódica. A ausência é objetiva e verificável no texto normativo.

c) Quais protocolos operacionais devem ser observados diante das situações encontradas em campo?

As normas descrevem um fluxo documental mínimo:

1. identificar a ocorrência;
2. registrar elementos probatórios;
3. emitir Notificação Administrativa quando cabível;
4. elaborar Relatório Circunstanciado;
5. encaminhar para instrução processual.

Porém, não disciplinam situações práticas relevantes, como:

- abordagem de infratores;
- situações de risco;
- atuação conjunta com forças de segurança;
- recusa de identificação;
- apreensão de bens;
- interrupção de atividades ilícitas;
- protocolos de segurança dos servidores.

Desse modo, verifica-se que as normas instituem um procedimento voltado à formalização e à instrução administrativa das ocorrências, mas não estabelecem, com o mesmo grau de detalhamento, um protocolo operacional de campo apto a orientar a atuação dos servidores diante das diversas situações concretas que podem surgir no exercício do poder de polícia. Essa lacuna pode gerar interpretações divergentes, dificuldades operacionais e insegurança jurídica quanto aos limites e às formas de atuação dos agentes responsáveis pela fiscalização.

d) Quais garantias institucionais são asseguradas aos agentes fiscalizadores?

A análise das Instruções Normativas nº 36 e nº 37 não permite identificar a previsão de garantias institucionais específicas destinadas aos servidores responsáveis pelas atividades de fiscalização. Embora as normas atribuam aos agentes relevantes responsabilidades relacionadas à identificação de infrações, à emissão de notificações administrativas e à produção de relatórios que poderão subsidiar

processos administrativos e medidas judiciais, não há disposições acerca de mecanismos de **proteção funcional, assistência jurídica institucional, cobertura administrativa para atos praticados no exercício regular das atribuições, seguro funcional, medidas de segurança para atuação em áreas de conflito** ou **proteção contra eventuais retaliações decorrentes do exercício do poder de polícia.**

Observa-se, assim, que o foco das normas recai predominantemente sobre a estruturação do procedimento administrativo e dos instrumentos de fiscalização, sem abordar de forma específica as condições de proteção e suporte institucional aos servidores encarregados de executar tais atividades. Considerando que o exercício do poder de polícia frequentemente envolve situações de tensão, conflitos fundiários, resistência ao cumprimento de determinações administrativas e potencial exposição dos agentes a riscos pessoais e funcionais, a ausência de previsão expressa de garantias institucionais constitui aspecto que merece análise mais aprofundada no âmbito do parecer jurídico.

e) Quais mecanismos de suporte jurídico e administrativo serão disponibilizados aos servidores eventualmente envolvidos em conflitos decorrentes do exercício do poder de polícia?

As Instruções Normativas nº 36 e nº 37 não apresentam previsão específica acerca dos mecanismos de suporte jurídico e administrativo destinados aos servidores que venham a enfrentar conflitos, questionamentos ou riscos decorrentes do exercício das atividades fiscalizatórias. Embora as normas institua estruturas e procedimentos voltados à apuração das infrações, como a **Unidade de Saneamento**, a **Unidade de Análise Recursal** e o correspondente **fluxo processual administrativo**, tais mecanismos têm por finalidade a instrução, análise e encaminhamento dos processos relacionados às condutas fiscalizadas, não se destinando ao apoio institucional dos agentes responsáveis pela fiscalização.

Nesse contexto, não se identificam disposições relativas à **defesa institucional do servidor** em razão de atos praticados no exercício regular de suas atribuições, ao **assessoramento jurídico especializado**, ao **acompanhamento administrativo em situações de conflito decorrentes da atividade fiscalizatória** ou à existência de **protocolos específicos para casos de ameaças, intimidações, violência ou outras situações de risco envolvendo os agentes públicos**. Considerando que o exercício do poder de polícia frequentemente ocorre em contextos marcados por disputas territoriais, interesses econômicos e potenciais tensões sociais, a ausência de previsão expressa acerca desses mecanismos de suporte institucional constitui aspecto relevante a ser examinado no parecer jurídico, especialmente sob a perspectiva da segurança funcional dos servidores e da responsabilidade da Administração em fornecer condições adequadas para o desempenho de suas atribuições.

VII. ASPECTOS CONCEITUAIS RELEVANTES

Definição do agente fiscalizador

As normas fazem referência ao “servidor da Funai no exercício da fiscalização” e às “Unidades de Execução da fiscalização”, mas não estabelecem de forma expressa quais cargos, funções ou agentes públicos possuem competência para a prática dos atos materiais de fiscalização. A questão assume relevância diante do princípio da legalidade administrativa, segundo o qual a competência constitui elemento essencial do ato administrativo e deve estar previamente definida pelo ordenamento jurídico, especialmente quando se trata do exercício de prerrogativas estatais restritivas de direitos.

Ausência de protocolo operacional

Embora as Instruções Normativas descrevam os documentos a serem produzidos e o fluxo processual decorrente da fiscalização, não estabelecem procedimentos operacionais para a atuação em campo. Permanecem sem disciplina específica situações relacionadas à abordagem de infratores, à atuação em cenários de conflito, à articulação com forças de segurança pública, à preservação da integridade física dos servidores e à adoção de medidas diante de resistência ou descumprimento das determinações administrativas. Tal lacuna pode comprometer a uniformidade da atuação administrativa e gerar insegurança quanto aos limites da ação fiscalizatória.

Responsabilidade funcional do servidor

As normas atribuem aos servidores responsabilidades relevantes, incluindo a emissão de notificações administrativas, a produção de relatórios circunstanciados e a coleta de elementos probatórios que poderão subsidiar processos administrativos e medidas judiciais. Contudo, não delimitam de forma clara o alcance dessas responsabilidades nem estabelecem mecanismos específicos de proteção funcional, assistência jurídica institucional ou suporte administrativo aos agentes que venham a ser questionados em razão do exercício de suas atribuições. A matéria é particularmente sensível em atividades que envolvem conflitos fundiários, ocupações irregulares e outras situações potencialmente litigiosas.

Capacitação e qualificação para o exercício do poder de polícia

As normas também não preveem requisitos mínimos de capacitação, treinamento ou habilitação para o desempenho das atividades fiscalizatórias. Considerando que o exercício do poder de polícia envolve a produção de atos administrativos com potencial repercussão sobre direitos de terceiros e pode servir de fundamento para medidas coercitivas administrativas ou judiciais, seria recomendável a existência de diretrizes institucionais voltadas à formação e qualificação dos agentes responsáveis por sua execução.

Participação dos trabalhadores na construção dos procedimentos

Não se identificam nas normas mecanismos de consulta ou participação das entidades representativas dos servidores na formulação dos procedimentos ora regulamentados. Embora a Administração Pública detenha competência para organizar suas atividades internas, a implementação de normas que impactam diretamente as condições de trabalho, as responsabilidades funcionais e a exposição dos servidores a riscos institucionais recomenda a adoção de espaços de diálogo e participação, em consonância com os princípios da gestão democrática, da eficiência administrativa e da valorização do serviço público.

Nesse contexto, a discussão jurídica não se concentra na existência ou na legitimidade do poder de polícia atribuído à Funai, mas na suficiência da regulamentação destinada a disciplinar sua execução concreta pelos agentes públicos responsáveis pela atividade fiscalizatória. A adequada definição de competências, procedimentos, responsabilidades e garantias institucionais constitui requisito relevante para assegurar segurança jurídica tanto aos servidores quanto à própria Administração Pública.

VIII. CONCLUSÃO

Antes da conclusão do parecer jurídico, sugere-se que a entidade sindical realize uma coleta estruturada de informações junto aos servidores e/ou ao órgão, especialmente sobre:

- Quem está sendo orientado a exercer atividades de fiscalização?
- Houve treinamento específico?
- Existem ordens de serviço formais?
- Quais situações concretas têm gerado dúvidas?
- Há receio de responsabilização funcional, civil ou penal?
- Existem dificuldades para identificar as infrações previstas no Decreto nº 12.373/2025?
- Há carência de equipamentos, apoio institucional ou segurança para atuação em campo?

Esses elementos permitirão que o parecer jurídico não fique restrito à análise abstrata das normas, mas também examine os impactos concretos da implementação do poder de polícia na rotina dos servidores da Funai.

Em síntese, as INs nº 36 e nº 37 criam procedimentos para notificação e registro de infrações, porém não estabelecem, com igual grau de precisão, os critérios de definição dos agentes responsáveis pela fiscalização, os requisitos de capacitação, os protocolos operacionais de campo, as garantias institucionais dos servidores e os mecanismos de suporte jurídico necessários ao exercício seguro e efetivo do poder de polícia atribuído à Funai.

Brasília/DF, 29 de maio de 2026.

ANA LUYZA CAIRES DE SOUZA

OAB/DF 71.162