



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL
DA PRIMEIRA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE MATO GROSSO DO SUL - CAMPO
GRANDE**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA N.º 5003737-45.2020.4.03.6000

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉUS: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI) e INSTITUTO NACIONAL DE
COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio do Procurador da República signatário, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, em atenção ao despacho ID 173884736 e com fulcro no art. 351 do Código de Processo Civil, **apresentar impugnação às contestações ID 35998215 e ID 36000104**, nos seguintes termos:

1) DOS FATOS

Trata-se de ação civil pública, com pedido liminar de tutela de urgência, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da FUNAI e do INCRA, em que se pleiteia

a concessão de ordem judicial condenatória às seguintes obrigações:

- a uma obrigação de não fazer, destinada a essas duas entidades, consistente na não aplicação da Instrução Normativa/FUNAI nº 09, de 16/04/2020, no âmbito da atribuição da Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul (Municípios de Anastácio, Aquidauana, Bandeirantes, Bodoquena, Bonito, Camapuã, Campo Grande, Corguinho, Dois Irmãos do Buriti, Figueirão, Jaraguari, Miranda, Nioaque, Paraíso das Águas, Porto Murtinho, Ribas do Rio Pardo, Rochedo, Sidrolândia e Terenos); e,
- a obrigações de fazer, à FUNAI, consistentes na manutenção ou inclusão, no SIGEF, além da consideração, para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, e ao INCRA, da consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, e também aquelas inseridas em tal âmbito, que estejam em processo de demarcação, como as áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, as áreas em estudo de identificação e delimitação, as terras indígenas delimitadas (com os limites aprovados pela FUNAI), as terras indígenas declaradas (com os limites estabelecidos por portaria declaratória do Ministro da Justiça) e das terras indígenas com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Em sede liminar, foi requerida a concessão da tutela de urgência para que:

- a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00, suspendesse a eficácia e a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI n.º 09/2020, no âmbito de atribuição da Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul;
- a FUNAI mantivesse ou, no prazo de 24 horas, incluísse no SIGEF (sob pena de multa diária no mesmo valor) e considerasse, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (sob pena de multa de R\$ 500.000,00 por ato contrário à decisão), além de manter ou, no prazo de 24 horas, incluir no SICAR (sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00), as terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, e também aquelas inseridas em tal âmbito, que estejam em processo de demarcação, como as áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, as áreas em estudo de identificação e delimitação, as terras indígenas delimitadas (com os limites aprovados pela FUNAI), as terras indígenas declaradas (com os limites estabelecidos por portaria declaratória do Ministro da Justiça) e das terras indígenas com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;
- o INCRA levasse em consideração todas as áreas nas referidas situações, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF (sob pena de multa de R\$ 500.000,00 por procedimento descumprido); e,
- o INCRA, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00, como gestor do

SIGEF, providenciasse, no prazo de 24 horas, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Citada, a requerida FUNAI apresentou contestação (ID 36000104/36000123), alegando, preliminarmente, a conexão, com a conseqüente reunião de feitos, entre a presente demanda e uma ação popular com objeto idêntico (autos n.º 1026656-93.2020.4.01.3400), ajuizada em 05/05/2020, na Seção Judiciária do Distrito Federal (ID 40924407), e sua ilegitimidade passiva.

No mérito, a ré FUNAI sustentou, em resumo, que a Instrução Normativa/FUNAI n.º 09/2020 teria a finalidade restrita de atestar os limites do imóvel, não servindo para reconhecer a legitimidade da posse, do domínio ou da propriedade particular; que a revogação da IN/FUNAI n.º 03/2012 teria sido motivada pela necessidade de se conferir uma lógica jurídica à situação disciplinada, eis que *"se mitigava o direito à propriedade em detrimento de procedimentos administrativos de demarcação que duravam mais de 20 anos sem um resultado previsível"*, o que *"tornava manifesta a responsabilidade da Administração por falha na prestação do serviço, legitimando eventuais indenizações em benefício de particulares atingidos"*; bem assim, que a proteção constitucional estaria restrita às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, não abrangendo as reservas indígenas e as terras dominiais indígenas.

A FUNAI também aduziu que seria necessário finalizar o procedimento demarcatório, com *"o registro da área em nome da União"*, para se operar *"o conseqüente cancelamento de títulos particulares sobrepostos à área"*, de tal forma que não seria possível restringir a propriedade privada com base em presunção de lesão a direito originário indígena; que não haveria que se falar em ofensa ao princípio da publicidade em caso de existência de procedimento demarcatório não finalizado, *"já que há previsão de averbação de tal situação na matrícula de eventual imóvel sobreposto a área"*; que a presente demanda buscaria uma ampliação da tutela protetiva indigenista, o que exigiria uma atividade legiferante do Judiciário, em *"usurpação da atribuição constitucional do Congresso Nacional"*; e, por fim, que o Cadastro Ambiental Rural teria *"efeito meramente declaratório de situação de fato"*.

O INCRA, por sua vez, alegou preliminarmente, em contestação (ID 35998233), sua ilegitimidade passiva e, quanto ao mérito, em síntese, que a inserção indiscriminada de dados pela FUNAI no SIGEF atingiria direta e concretamente o exercício de atos relacionados ao direito de posse e da propriedade.

Em decisão liminar (ID 40924407), esse d. Juízo afastou a conexão aventada, ao argumento de que esta *"não pode alterar competência absoluta, uma vez que esta ACP limita-se às terras indígenas deste Estado, onde está ocorrendo o dano"*; já no que se refere à alegação de ilegitimidade passiva das partes, mencionou que será analisada quando do saneamento do feito. Entendendo *"presentes os requisitos legais"*, ademais, foi deferido parcialmente o pedido de tutela de urgência, *"para o fim de determinar à FUNAI que suspenda a eficácia e a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI nº 09, de 16/04/2020, e que mantenha, ou no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as 1) áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, 2) áreas em estudo de identificação e delimitação, 3) terras indígenas delimitadas, 4) terras indígenas declaradas (com limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça), 5) terras indígenas com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados."*

Igualmente foi determinada, na decisão liminar, *"que a FUNAI considere na emissão da declaração de reconhecimento de limites, e, também, no prazo de 24 horas, mantenha, ou inclua no SICAR além das terras indígenas homologadas, terras indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as 1) áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, 2) áreas em estudo de identificação e delimitação, 3) terras indígenas delimitadas (com os limites aprovados pela FUNAI), 4) terras indígenas declaradas (com os limites estabelecidos por portaria declaratória do Ministro da Justiça), 5) terras indígenas com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados"*.

Ainda foi deferido parcialmente o pedido de tutela de urgência *"para o fim de determinar ao INCRA que leve em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizado pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as 1) áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, 2) áreas em estudo de identificação e delimitação, 3) terras indígenas delimitadas (com os limites aprovados pela FUNAI), 4) terras indígenas declaradas (com os limites estabelecidos por portaria declaratória do Ministro da Justiça), 5) terras indígenas com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados"*; bem assim para que o *"INCRA, no prazo de 24 horas, providencie os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento desta decisão"*.

Em face do que restou decidido, os réus INCRA e FUNAI interpuseram agravo de instrumento (n.º 5011482-97.2021.4.03.0000 - ID 54332744/54332745 e n.º 5012029-40.2021.4.03.0000 - ID 54543425, respectivamente), tendo aquele pleiteado, ademais, a antecipação dos efeitos da tutela recursal ou, então, a atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

No bojo dos agravos interpostos, após o deferimento do efeito suspensivo pelo Relator (ID 56290054), foi dado provimento aos recursos pela Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, "*para cassar a tutela de urgência concedida nos autos da ação civil pública de origem*" (ID 170837874), ao argumento de que "*a declaração de inconstitucionalidade da IN n.º 9/2020-FUNAI, da forma como requerida, necessariamente produzirá efeitos 'erga omnes', afastando a adequação da via da ação civil pública para os fins pretendidos*".

Vieram os autos a este Órgão Ministerial, então, para manifestação sobre as contestações apresentadas, "*devendo nessa oportunidade indicar os pontos controvertidos da lide, especificando as provas que pretende produzir e justificando sua pertinência*" (ID 173884736).

2) DA ANÁLISE E DA FUNDAMENTAÇÃO

A) DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA SUSTENTADA PELA FUNAI E PELO INCRA

Inicialmente, cumpre registrar que esta ação civil pública foi ajuizada no âmbito da ação coordenada solicitada pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais), buscando assegurar a manutenção e/ou a inclusão de todas as Terras Indígenas localizadas nos limites da atribuição da Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul no SIGEF e no SICAR, mesmo que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, assim como a sua consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão da “Declaração de Reconhecimento de Limites”, declarando-se, incidentalmente, a nulidade da Instrução Normativa/FUNAI n.º 9/2020.

Diante dos pedidos formulados em sede da presente demanda, a legitimidade

dos réus FUNAI e INCRA é manifesta.

Conforme exposto na exordial, a Instrução Normativa n.º 9, de 16 de abril de 2020, objeto desta ação, foi editada pela FUNAI; já o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), composta por uma base de dados que armazena as informações fundiárias do meio rural brasileiro, e, conforme registrado até mesmo na peça contestatória, também é alimentado pela FUNAI.

Por meio do SIGEF é efetuada a certificação dos dados referentes aos limites de imóveis rurais, valendo a respectiva certidão para a finalidade legal de se atestar que não há sobreposição com nenhuma outra poligonal constante do seu cadastro georreferenciado (seja poligonal de imóvel privado, seja poligonal de áreas públicas, como unidades de conservação e Terras Indígenas), para fins do §5º do art. 176 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Com a edição da IN/FUNAI n.º 9/2020, essa autarquia passou a ser a responsável por disciplinar o requerimento, a análise e a emissão de documentos denominados Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL). O INCRA, por sua vez, é responsável por efetuar a recepção, validação, organização e regularização de dados georreferenciados, procedendo com a certificação do memorial descritivo do imóvel rural. Desta forma, compete exclusivamente ao INCRA, via SIGEF, aprovar o georreferenciamento realizado por profissional habilitado, certificando que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante do seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio.

Resta incontroverso, então, que devem ser rechaçadas as preliminares de ilegitimidade passiva levantadas pela FUNAI e pelo INCRA.

B) DO MÉRITO

b.1) Da alegada finalidade restrita da Instrução Normativa/FUNAI n.º 09/2020 (segundo aduzido, a Declaração de Reconhecimento de Limites se destinaria apenas a atestar os limites dos imóveis)

A ré FUNAI alega, em contestação, que a certificação do memorial descritivo pelo INCRA teria como finalidade somente atestar os limites de imóveis, não implicando reconhecimento do domínio ou da exatidão dos limites e confrontações indicados, bem como que não dispensaria a qualificação registral, atribuição exclusiva do oficial de registro de imóveis.

Tal alegação, contudo, distorce a real finalidade da IN/FUNAI n.º 09/2020 e, assim, não merece prosperar, já que a questão disciplinada por esta vai muito além de um mero registro de limites de imóveis.

Previa a Instrução Normativa/FUNAI n.º 03, de 20 de abril de 2012, acerca do Atestado Administrativo, que “*se destina a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação*”, as quais compreendiam (art. 6º):

I - Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

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

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

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

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

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

II.5 - Terra indígena reservada;

II.6 - Terra de domínio indígena;

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

III - Terra da União cedida para usufruto indígena;

IV - Área de referência de índios isolados.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso II.1 do art. 6º, o Atestado Administrativo não poderá ser emitido até que se conclua os estudos de identificação e delimitação da área ocupada pelos indígenas.”

Referido diploma normativo, contudo, foi revogado pela Instrução Normativa/FUNAI n.º 09, de 16 de abril de 2020, que disciplina “*o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*”. No §1º do art. 1º passou a ser previsto que “*a Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que*

os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas”.

Também é atualmente estabelecido, no §2º do art. 1º da IN/FUNAI n.º 09/2020, que *“não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas”,* de modo que *“o procedimento de análise de sobreposição da FUNAI realizado pelos servidores credenciados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deverá seguir os conceitos e regras disciplinados nesta Instrução Normativa”.*

Registre-se, mais uma vez, que o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o intuito de subsidiar a governança fundiária do território nacional, por constituir uma base de dados centralizada que armazena informações dessa natureza, as quais servem, inclusive, para orientar políticas de destinação de terras e de regularização fundiária.

Por meio do SIGEF são certificados dados referentes a limites de imóveis rurais, valendo a certidão para a finalidade legal de se atestar que não há sobreposição com nenhuma outra poligonal constante do seu cadastro georreferenciado (seja poligonal de imóvel privado, seja poligonal de áreas públicas, como unidades de conservação e Terras Indígenas), para fins do §5º do art. 176 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Cabe mencionar, outrossim, as ponderações contidas na Nota Técnica produzida pela INA - Indigenistas Associados (ID 33062513 - Pág. 40-42 e ID 33062522 - Pág. 1-10), segundo a qual *“a IN 09/2020 passa a disciplinar o requerimento, análise e emissão, por parte da FUNAI, de documentos denominados Declaração de Reconhecimento de Limites (doravante, por facilidade, DRL)”*, sendo que *“na IN revogada a normatização da DRL associava-se à de uma outra modalidade de documentos emitidos pela FUNAI: o Atestado Administrativo (doravante, AA)”*. Assim, *“com a revogação da IN 03, e diante do fato de a IN 09 não tratar da modalidade AA, presume-se que a FUNAI, a partir de agora, só emitirá um tipo de documento, a DRL”*.

Ocorre, no entanto, que, como visto, na *"normativa anterior (IN 03) o AA destinava-se a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras*

indígenas regularizadas ou em processo de demarcação (art. 1º, §1º); já a DRL destinava-se a fornecer, aos proprietários de imóveis rurais, a mera certificação de que teriam sido respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente dos indígenas (art. 1º, §2º)".

Portanto, *“na lógica da IN 03, AA e DRL eram dois tipos de documentos que, cada qual ao seu modo e com sua especificidade, atendiam a um mesmo propósito geral: a localização de imóvel rural particular em relação a terras indígenas (art. 1, caput)”, ou seja, “a normativa visava o resguardo de um sistema fundiário nacional integrado, de modo a evitar a dilapidação do patrimônio público (art. 20, XI, da CF/88)”. Noutros termos, “no encadeamento lógico da normativa revogada, seguia-se que a abrangência do termo ‘terra indígena’ alcançava não apenas as áreas cartorialmente registradas sob essa alcunha, amparadas por decreto de homologação presidencial, mas, em especial no caso dos AAs, áreas reivindicadas e ainda em processo de identificação, delimitação e de demarcação, conforme os princípios constitucionais e a legislação vigente”.*

Daí por que se afirmar que a IN/FUNAI n.º 09/2020 viola a publicidade e a segurança jurídica, sobretudo por desconsiderar por completo Terras Indígenas delimitadas, Terras Indígenas declaradas e Terras Indígenas demarcadas fisicamente, além das Terras Indígenas interditadas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a proteção de povos indígenas em isolamento voluntário.

Dessa forma, verifica-se que não se sustenta a alegação de que a IN/FUNAI n.º 09/2020 teria a finalidade restrita de apenas atestar os limites dos imóveis. Por outro lado, como vastamente demonstrado em sede da presente ação civil pública, verifica-se que esse diploma normativo:

- (i) contraria o caráter originário do direito dos indígenas às suas terras e à natureza declaratória do ato de demarcação;
- (ii) cria indevida precedência da propriedade privada sobre as Terras Indígenas, em flagrante ofensa ao art. 231, §6º, da Constituição, cuja aplicabilidade se impõe inclusive aos territórios não demarcados;
- (iii) contraria a Convenção n.º 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos;
- (iv) viola os princípios da publicidade e da legalidade;
- (v) vai de encontro à Informação Técnica n.º 26/2019/ASSTEC-FUNAI (ID 33062522 - Pág. 23-27), ao Parecer n.º 00044/2019/COAF/PFE-FUNAI/PGF/AGU (ID 33062522 - Pág. 29, ID 33062524 - Pág. 1-4 e ID 33062549 - Pág. 1-3) e às conclusões do Acórdão n.º 727/2020, do Tribunal

de Contas da União;

(vi) não passou por processo de consulta prévia, livre e informada com os povos indígenas interessados, como assegura o art. 6, 1, *a*, da Convenção n.º 169 da OIT;

(vii) representa indevido retrocesso na proteção socioambiental;

(viii) incentiva a grilagem de terras e os conflitos fundiários; e,

(ix) configura comportamento contraditório, vedado pela tutela da confiança e pelo dever de boa-fé.

Não bastasse isso, a IN/FUNAI n.º 9/2020 ainda incrementa gravemente os riscos de conflitos fundiários, além de aumentar sensivelmente a vulnerabilidade dos povos indígenas nesse momento de crise sanitária, em razão da pandemia da COVID-19.

Por tudo isso é que se busca, na presente demanda, assegurar a manutenção e/ou a inclusão, no SIGEF e no SICAR, de todas as Terras Indígenas situadas no âmbito de atribuição da Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul, mesmo que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, assim como a sua consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão da “Declaração de Reconhecimento de Limites”, pugnando-se, dessa forma, pela declaração incidental da nulidade da IN/FUNAI n.º 9/2020.

b.2) Da alegada necessidade da revogação da IN/FUNAI n.º 03/2012 para se conferir uma lógica jurídica à situação disciplinada

Aduz, também em contestação, a ré FUNAI que, sob a égide da IN/FUNAI n.º 03/2012, *"se mitigava o direito à propriedade em detrimento de procedimentos administrativos de demarcação que duravam mais de 20 anos sem um resultado previsível, uma vez que a delimitação precisa das poligonais de eventual terra indígena somente se mostra possível após finalizado o ato, o que acabava por impor restrições por décadas. Nesse cenário de restrições injustificadas por longos anos tornava manifesta a responsabilidade da Administração por falha na prestação do serviço, legitimando eventuais indenizações em benefício de particulares atingidos"*.

Importante destacar, nesse ponto, que a requerida assume, explicitamente, a enorme morosidade na demarcação de terras indígenas no Brasil e que a propriedade privada não poderia sofrer as consequências dessa irregularidade provocada pela própria

União e pela FUNAI.

Todavia, ao invés de proteger o patrimônio da União e a posse originária das comunidades indígenas, a FUNAI demonstra absoluta despreocupação com as áreas ocupadas tradicionalmente pelos indígenas que estão em fase de reconhecimento e demarcação há décadas, sem que se tenha um desfecho final em suas regularizações, para possibilitar a ilegal apropriação privada de terras públicas federais. Daí se compreende o contexto do surgimento da IN/FUNAI n.º 09/2020 e a sua real finalidade, em absurda inversão de valores.

A FUNAI - que deveria proteger direitos originariamente pertencentes às comunidades indígenas - assume postura de ignorância dolosa, sujeitando à forte insegurança jurídica as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas que estão em fase de reconhecimento e identificação. E o pior: a entidade manifesta expressamente essa intenção.

Não há que se falar, portanto, no que a ré denomina de “conflito de normas” ou ausência de lógica jurídica, como motivos que justificariam a revogação da IN/FUNAI n.º 03/2012. Conforme amplamente disposto na exordial, o que existe, na verdade, é o claro propósito de causar prejuízo aos direitos fundamentais dos povos indígenas, pois não existe, na IN/FUNAI n.º 09/2020, qualquer finalidade de promoção desses direitos, mas sim de diminuir a sua proteção e, ao fim, inviabilizá-los.

Nesse ponto, a revogada IN/FUNAI n.º 03/2012 continha previsões em tom adequado, ao disciplinar o Atestado Administrativo (AA), como um documento para orientar a atuação da autarquia, e não legitimar a ação de invasores em terras indígenas.

O art. 231, §6º, da Constituição Federal de 1988 também estabeleceu uma restrição constitucional direta ao direito de propriedade privada em favor do direito territorial indígena, ao dispor, acerca dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, que *"são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé"*. Assim, impôs-se a formalização dessa prevalência por meio não só da demarcação das terras indígenas, mas

também da garantia de medidas prévias à demarcação em favor da proteção desses territórios.

Com isso, a IN/FUNAI n.º 09/2020, ao violar o princípio constitucional da proporcionalidade e da vedação à proteção deficiente, nega o caráter originário do direito dos índios às suas terras e a natureza declaratória da respectiva demarcação.

Diante disso, portanto, verifica-se que, na verdade, a afirmação de “conflito de normas” e de ausência de lógica jurídica representa uma forma de camuflar a real intenção de privilegiar interesses privados em detrimento dos direitos originários dos indígenas em relação às suas terras, bem como em detrimento do próprio patrimônio público, em evidente desvirtuamento das próprias funções institucionais da entidade que formulou essa alegação em contestação.

b.3) Da alegação de que a proteção constitucional se restringiria às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e que, para tanto, seria necessário finalizar o procedimento demarcatório

A ré FUNAI também aduz, na peça contestatória, que as reservas indígenas e as terras domaniais indígenas não estariam abrangidas na proteção conferida pela Constituição Federal de 1988, bem assim que, para se falar em terras indígenas, seria imprescindível "*o registro da área em nome da União*", para aí se operar "*o consequente cancelamento de títulos particulares sobrepostos à área*", de tal forma que não seria possível restringir a propriedade privada com base em presunção de lesão a direito originário indígena.

Ainda a esse respeito, o requerido INCRA sustenta que a pretensão veiculada nessa ação civil pública, a qual supostamente conduziria a uma inserção indiscriminada de dados pela FUNAI no SIGEF, atingiria direta e concretamente o exercício de atos relacionados ao direito de posse e da propriedade.

Cabe salientar, no entanto, que, apesar de a FUNAI citar o art. 1º, §2º, da IN/FUNAI n.º 09/2020 - o qual dispõe que "*não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas*" -, assim o faz em nítido desvio de finalidade institucional e renegando a própria razão de existir, mais uma vez.

Como é cediço, a Constituição Federal de 1988 impõe uma leitura intercultural de todo o seu texto. Isso significa que os conceitos e institutos nela contidos devem ser interpretados não apenas à luz das visões dominantes, mas, também, à luz dos diversos grupos que compõem a sociedade brasileira. Como consequência, certos conceitos como “propriedade”, “patrimônio”, “bens” e outros devem ser analisados em claro respeito às diversas compreensões existentes em uma sociedade plural.

Essa premissa é importante para se entender que os direitos indígenas devem ser analisados em conformidade com a integralidade do texto constitucional, e desta têm de ser extraídos. É inegável que o capítulo específico da Constituição (Título VIII - Da Ordem Social, Capítulo VIII - Dos Índios) é uma conquista desses grupos, mas não pode jamais significar que o Texto Constitucional só lhes diz respeito naquele trecho específico e em outros dispositivos, como os arts. 215 e 216. Pensar dessa forma implica favorecer a ideia de que existe uma Constituição dos não indígenas, com meras acomodações e concessões aos indígenas em pontos determinados.

Assim, a previsão específica do art. 231 não exclui, por exemplo, a densificação dos direitos territoriais a partir do próprio art. 5º, inciso XXII, da Constituição, uma vez que a compreensão plural e intercultural do texto constitucional não pode impor a prioridade ou singularidade da propriedade privada em face de outras formas de relação com a terra e territorialidades específicas. Deve-se, na verdade, pensar em “propriedades”, no plural.

Mais do que isso, aliás, é necessário sublinhar que a conformação do direito ao território indígena, feita pelo art. 231, §6º, pressupõe, em verdade, uma predominância desse direito em relação a qualquer propriedade privada. Com efeito, como mencionado alhures, prevê o dispositivo:

“Art. 231.

(...)

§6º. São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.”

Corroborar tal afirmação, inclusive, o fato de que o caráter originário do direito dos índios às terras que ocupam não foi estabelecido pela Constituição de 1988, mas sim nela apenas reafirmado, denotando a precedência desse direito e evidenciando a natureza declaratória do direito dos índios às terras de ocupação tradicional. Em outras palavras, há um reconhecimento constitucional do respeito aos territórios, que já existia nas Constituições anteriores, cuja proteção, portanto, é garantida independentemente da demarcação formal.

Com isso, forçoso concluir que o art. 231, §6º, da CF/88 e o caráter originário dos direitos territoriais indígenas asseguram, quando o processo de demarcação ainda não se concluiu, a precedência *prima facie* desses direitos sobre a propriedade privada.

Nesse sentido, inclusive, é o entendimento do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual o ato de demarcação possui caráter declaratório de um direito originário “*mais antigo do que qualquer outro*”, como se depreende da ementa do seguinte julgado (Caso Raposa Serra do Sol - Pet 3388/RR, Relator Min. Carlos Britto, julgado em 19/03/2009, publicado no DJe em 01/07/2010):

“(…) 12. DIREITOS 'ORIGINÁRIOS'. Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente 'reconhecidos', e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de 'originários', a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como 'nulos e extintos' (§ 6º do art. 231 da CF). (...)”

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça comunga do mesmo posicionamento quanto à natureza declaratória da demarcação de Terras Indígenas (como exemplo, MS 16850, DJE de 05/12/2014; MS 16789, DJE de 05/12/2014; MS 16702, DJE de 01/07/2016; MS 20683, DJE de 08/11/2016; AINTMS 22808, DJE de 14/02/2017).

Note-se, com isso, que o processo demarcatório não é pré-requisito para o estabelecimento de direitos territoriais, tendo em vista o reconhecimento feito pela Constituição de uma realidade indicada pela singular relação dos povos indígenas com os seus territórios, de modo que o procedimento, de caráter administrativo, permite, em

verdade, estabilizar os direitos territoriais indígenas perante os não indígenas e formalizá-lo em caráter definitivo. Permite-se, assim, estabelecer, com segurança jurídica, os limites da propriedade privada com um outro tipo de compreensão de “propriedade”, que goza do mesmo *status constitucional* e, no sopesamento realizado pelo art. 231, §6º, tem precedência sobre a primeira.

Essa formalização, é inegável, depende de uma atuação positiva do Estado, de acordo com o procedimento atualmente previsto no Decreto nº. 1.775/1996. Por outro lado, a demora do Estado em cumprir o seu dever não pode, em nome de uma suposta segurança jurídica, diminuir o nível de proteção constitucional aos direitos territoriais indígenas.

Deveras, ao se omitir, o Estado incorre na proteção deficiente. Como ensinam Claudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento, o princípio da proporcionalidade é pensado historicamente como instrumento para impor limites aos excessos no exercício do poder estatal. Contudo, considerando o fato de que o Estado deve agir positivamente para proteger e promover direitos e objetivos comunitários, há violações à ordem jurídica não apenas quando intervém de maneira excessiva sobre liberdades ou relações sociais, mas também quando deixa de atuar de maneira adequada em favor de direitos fundamentais e outros bens jurídicos relevantes.

Referidos autores observam, ainda, a franca relação da proibição da proteção deficiente com o dever de proteção estatal dos direitos fundamentais, salientando que:

“A ideia de proporcionalidade como proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros.

Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais – mesmo os de matriz liberal -, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente.”

No caso em exame, portanto, a omissão estatal deve ser analisada sob a ótica dos requisitos do princípio da proporcionalidade. Ao fazer prevalecer o registro de

títulos privados em territórios que deverão ser demarcados – e que apenas não o foram em razão da mora do Estado brasileiro -, a FUNAI se omite no dever de proteção do patrimônio público e suscita em não indígenas a ideia de que é necessário/possível avançar sobre essas áreas. A violação ao princípio da proporcionalidade, sob a perspectiva da proibição da proteção deficiente, apresenta-se evidente, então.

Nesse ponto, cabe salientar, ademais, que os direitos de defesa convergem com os direitos de prestação, para que se assegure efetivamente a reprodução dos modos de vida dos povos em seus territórios. Com efeito, foi conferida à União a titularidade das Terras Indígenas (art. 20, inciso XI, da Constituição Federal de 1988), o que deve ser entendido como uma dupla proteção, decorrente da caracterização como uma “propriedade” vinculada, destinada a conferir a esses povos bem-estar e condições necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

O Supremo Tribunal Federal também já tratou desse caráter vinculado da propriedade da União, conforme manifestação do Ministro Celso de Mello no seguinte julgado (RE 1094438/PR, julgado em 07/12/2017, DJe de 15/12/2017):

“(...) A intensidade dessa proteção institucional revela-se tão necessária que o próprio legislador constituinte pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas, proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas, considerando, ainda, ineficazes as pactuações negociais que visem à exploração das riquezas naturais nelas existentes, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica, inclusive aquelas concernentes à recusa constitucional do direito à indenização ou do próprio acesso a ações judiciais contra a União Federal, ressalvadas, unicamente, as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF, art. 231, §6º)”.

Em síntese, o papel da União Federal e da FUNAI consubstancia-se, neste caso, na defesa dos direitos originários dos povos indígenas em favor dos anseios destes e contra terceiros, inclusive antes da conclusão do procedimento demarcatório da terra indígena.

No caso da FUNAI, aliás, trata-se de papel institucional, à luz da leitura constitucional do art. 1º, inciso I, da Lei n.º 5.371, de 05 de dezembro de 1967. Nesse sentido, o principal escopo da FUNAI, desde a sua criação, mas com ressignificação pós-1988, é justamente executar a política de reconhecimento, proteção e gestão territorial, como suficientemente explanado na exordial. E como proteção do índio, prevista no art.

1º, inciso VII, da referida lei, não se deve entender a “tutela dos povos indígenas”, mas sim a interlocução e interação para garantir o livre exercício de seus projetos de vida.

Conclui-se, portanto, que a edição da IN/FUNAI n.º 09/2020 nega o caráter originário do direito dos índios às suas terras e a própria natureza declaratória da demarcação, bem assim que a pretensão veiculada nesta demanda, diante disso, não acarretaria a inserção indiscriminada de dados, por essa autarquia, no SIGEF, mas sim a inserção correta da integralidade destes.

b.4) Da alegação de ausência de ofensa ao princípio da publicidade

A ré FUNAI alega que, *“embora a existência de procedimento demarcatório em curso não iniba a emissão de certificação de limites, garantindo a plena propriedade, não há falar em ofensa ao princípio da publicidade, já que há previsão de averbação de tal situação na matrícula de eventual imóvel sobreposto à área”*. Sustenta, ademais, que, *“na hipótese de constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação da situação na respectiva matrícula do imóvel, em atenção ao artigo 246, §3º, da Lei 6.015”*.

Como sustentado alhures, no entanto, é evidente que a IN/FUNAI n.º 09/2020 viola o princípio da publicidade.

O processo de demarcação de terras indígenas, como visto, apenas explicita a extensão e os limites do território tradicionalmente ocupado por determinado povo indígena, por conta do caráter meramente declaratório do ato de demarcação.

Nesse sentido, a Lei n.º. 11.952/2009 - que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do INCRA - prevê, no art. 4º, que *“não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas: (...) II - tradicionalmente ocupadas por população indígena”*.

A Lei n.º. 6.015/1973 (Registros Públicos), por sua vez, estabeleceu a

ampla publicidade do processo demarcatório de Terras Indígenas, dispondo, no §2º do art. 246, que, *“tratando-se de terra indígena com demarcação homologada, a União promoverá o registro da área em seu nome”*, e ao prever, no §3º do mesmo dispositivo, que, *“constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância”*.

Assim, a publicidade do processo de demarcação de Terras Indígenas deve ser ampla, não só para a defesa dos interesses dos titulares do direito territorial (ou seja, dos indígenas), mas também para assegurar a devida proteção dos interesses de pessoas físicas ou jurídicas de boa-fé que venham a entabular negócios jurídicos com detentores de títulos incidentes sobre tais territórios.

A inobservância de tal premissa, de acordo com o art. 54, parágrafo único, da Lei nº. 13.097/2015, terá como consequência prática e danosa o fato de que *“não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel”*.

Daí a conclusão no sentido de que a IN/FUNAI n.º 09/2020, ao excluir grande parte das Terras Indígenas da observância do princípio da publicidade, gera inegável insegurança jurídica, pois pode acarretar graves danos derivados da utilização de títulos declarados nulos e extintos, incidentes sobre Terras Indígenas, em negócios jurídicos com terceiros de boa-fé.

Em sentido contrário à IN/FUNAI n.º 09/2020, aliás, visando justamente à regularidade fundiária, o Conselho Nacional de Justiça, instado por meio do Pedido de Providências (PP) n.º. 0005735-19.2015.2.00.0000, editou o Provimento n.º. 70, de 12 de junho de 2018, para regulamentar matéria concernente ao registro de Terra Indígena com demarcação homologada, bem como à averbação da existência de processos demarcatórios de Terras Indígenas em matrículas de domínio privado existentes nos seus limites.

No curso do citado Pedido de Providências, ademais, a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) se manifestou afirmando que *“deve ser de conhecimento seja do credor, que recebe o imóvel como garantia, seja do comprador a possibilidade de que, no futuro próximo, aquela área, ou parte dela, poderá ser reconhecida*

como terra indígena, extinguindo-se a propriedade. Com a averbação prevista no art. 1º, §2º, e no art. 8º, do Provimento n.º 70/2018, estará garantida a segurança jurídica do negócio, pois nem o credor nem o comprador serão surpreendidos com uma posterior, mas já conhecida pelo proprietário, nulidade em decorrência da demarcação de terras indígenas”.

Em que pese os recursos e impugnações intentados contra o Provimento em questão, o CNJ, em decisão unânime, ainda reafirmou a legalidade do ato, como medida que *“busca conferir efetividade à garantia constitucionalmente conferida às terras indígenas, bem como à Lei de Registros Públicos”,* assentando, também, que *“o art. 8º da supracitada portaria, além de regulamentar o art. 246, §§ 2º e 3º, da Lei n. 6.015/73, confere segurança jurídica aos negócios realizados com as terras indígenas”.*

Desse modo, são os atos de publicidade da existência de processos demarcatórios de Terras Indígenas, desde o conhecimento dos limites do território a ser identificado e declarado, que conferem segurança jurídica aos negócios realizados com títulos incidentes sobre elas enquanto em processo de demarcação, e não o contrário.

Como exposto mais uma vez, portanto, a IN/FUNAI n.º 09/2020, ao não considerar as terras indígenas em processo de demarcação para a emissão da “Declaração de Reconhecimento de Limites”, nem para a análise de sobreposição por servidores credenciados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), ainda vai na contramão do entendimento da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG), contraria decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, conforme posicionamento afirmado e reafirmado por este, atenta contra a segurança jurídica e a regularidade fundiária nacional.

b.5) Da alegação da pretensão, nesta demanda, de ampliação da tutela protetiva indigenista, em usurpação da atribuição do Congresso Nacional

A ré FUNAI sustenta que *“a presente demanda busca claramente uma ampliação injustificada da tutela protetiva indigenista, já que busca antecipar a restrição a direitos individuais sem que haja substrato normativo para tanto. A parte autora ao requerer que a Declaração de Reconhecimento de Limites observe áreas indígenas em processo de regularização ainda não finalizado, viola diretamente à Constituição. Eventual*

provimento jurisdicional favorável ao pedido corresponderia verdadeira atividade legiferante do Judiciário, o que é vedado, já que representaria usurpação da atribuição constitucional do Congresso Nacional”.

Não merece prosperar o alegado, todavia.

Contrariamente, como vastamente demonstrado na exordial e reforçado na presente manifestação, é evidente que a IN/FUNAI n.º 09/2020 viola frontalmente a Constituição Federal de 1988 e, ainda:

- (i) contraria o caráter originário do direito dos indígenas às suas terras e a natureza declaratória do ato de demarcação;
- (ii) cria indevida precedência da propriedade privada sobre as Terras Indígenas, em flagrante ofensa ao art. 231, §6º, da Constituição, cuja aplicabilidade se impõe inclusive aos territórios não demarcados;
- (iii) contraria a Convenção n.º 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos;
- (iv) viola os princípios da publicidade e da legalidade;
- (v) vai de encontro à Informação Técnica n.º 26/2019/ASSTEC-FUNAI, ao Parecer n.º 00044/2019/COAF/PFE-FUNAI/PGF/AGU e às conclusões do Acórdão n.º 727/2020, do Tribunal de Contas da União;
- (vi) não passou por processo de consulta prévia, livre e informada com os povos indígenas interessados, como assegura o art. 6, 1, a, da Convenção n.º 169 da OIT;
- (vii) representa indevido retrocesso na proteção socioambiental;
- (viii) incentiva a grilagem de terras e os conflitos fundiários; e,
- (ix) configura comportamento contraditório, vedado pela tutela da confiança e pelo dever de boa-fé.

Não se trata, portanto, de pretensão à usurpação da atribuição constitucional do Congresso Nacional nesta ação civil pública, uma vez que o que se está defendendo é justamente os direitos já garantidos na Constituição Federal de 1988 e que, ao revés, foram usurpados pela IN/FUNAI n.º 09/2020.

b.6) Da alegação do efeito meramente declaratório da inscrição no imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR)

A ré FUNAI sustenta que “a inscrição no Cadastro Ambiental Rural é apenas um registro, por meio eletrônico, dos imóveis rurais junto ao órgão ambiental para fins de controle e monitoramento, possuindo efeito meramente declaratório de situação de fato, não constituindo qualquer direito. Ou seja, apenas atesta a situação atual do imóvel, de maneira que não se constitui prova da posse ou propriedade, muito menos autorização para desmatamento ou exploração florestal”.

Tal alegação carece de fundamento, contudo.

A importância da FUNAI na alimentação dos dados do SICAR visa justamente a evitar a grilagem de terras indígenas e a reduzir os riscos socioambientais.

Assim, exatamente para promover maior proteção e monitoramento das áreas indígenas contra, por exemplo, a invasão de terceiros, revela-se imprescindível a inclusão, em tal sistema, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, das Terras Indígenas em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

A FUNAI, ao defender o contrário, condena a uma situação de extrema vulnerabilidade exatamente aqueles povos indígenas mais vulneráveis, ou seja, os que ainda não tiveram seus direitos territoriais plenamente declarados.

Nesse contexto cabe ainda destacar que o Tribunal de Contas da União proferiu recentemente o Acórdão nº. 727/2020, no qual se analisou a Tomada de Contas nº. 031.961/2017-7, acerca do Programa Terra Legal na Amazônia Legal. A auditoria do tribunal constatou, em síntese, as seguintes irregularidades:

"(a) falta de providências de órgãos federais para a recuperação de mais de 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação do programa; (b) ausência de providências para a retomada e destinação de mais de R\$ 2,4 bilhões em imóveis rurais

do programa com irregularidades, cujos processos foram indeferidos; (c) 95% das áreas selecionadas como amostra não cumprem as cláusulas resolutivas; (d) diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019; (e) desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009 (questão 5); (f) prejuízo de mais de R\$ 12 milhões em titulações irregulares”.

Note-se que a omissão quanto à manifestação de interesse em glebas georreferenciadas pelo SIGEF foi uma das irregularidades encontradas na Tomada de Contas. Nesse ponto, o TCU também demonstrou que a FUNAI foi o órgão/autarquia que mais levou tempo para manifestar interesse por glebas georreferenciadas (1051 dias), em clara ofensa à duração razoável do processo administrativo e ao próprio princípio da eficiência, revelando verdadeiro descaso com bens públicos.

Mais do que isso, o longo período entre a inserção de dados de georreferenciamento no SIGEF e a sua validação, bem como a falta de análise da câmara técnica de destinação e regularização de terras públicas federais na Amazônia Legal, composta por órgãos e entidades públicas, possibilita, segundo o TCU, “*o uso do sistema por especuladores que não têm intenção de regularizar a terra, mas somente vendê-la a um terceiro de boa-fé*”.

Assim, com respaldo em decisão do TCU, confirma-se que a IN/FUNAI n.º 09/2020 vem convalidar um panorama de omissão dos órgãos federais na correta destinação de terras públicas, contribuindo significativamente para o grave e danoso cenário de grilagem dessas terras, como apontado pelo Advogado-Geral da União ao se manifestar na ADI 4269, relativa à regularização fundiária das terras de domínio da União na Amazônia Legal:

“(…) os modelos de ocupação territorial e as formas de apropriação dos recursos naturais têm sido concentradores da riqueza e socialmente excludentes, ocasionando conflitos pelo acesso à terra, aos recursos minerais, às reservas de madeiras nobres e aos recursos pesqueiros, entre outros. A busca de ganhos patrimoniais rápidos por meio de grilagem de terras públicas, com frequente violação de direitos humanos é uma característica da expansão da fronteira amazônica. Complexas redes de interesses envolvendo posseiros, madeireiros, grileiros, políticos locais, especuladores e grandes fazendeiros frequentemente se chocam com antigos ocupantes das terras, como populações tradicionais, indígenas ou produtores familiares (...).”

Diante do exposto, resta demonstrado que os argumentos levantados nas peças

contestatórias da FUNAI e do INCRA não merecem prosperar, sendo insuficientes para refutar o que vastamente se demonstrou até então nesta demanda.

b.7) Do almejado reconhecimento, nesta ação civil pública, apenas em caráter incidental, da inconstitucionalidade, da inconvenção e da ilegalidade da IN/FUNAI n.º 09/2020

No bojo desta demanda, foi deferido parcialmente o pedido de tutela de urgência (decisão ID 40924407), "*para o fim de determinar à FUNAI que suspenda a eficácia e a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI n.º 09, de 16/04/2020, e que mantenha, ou no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as 1) áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, 2) áreas em estudo de identificação e delimitação, 3) terras indígenas delimitadas, 4) terras indígenas declaradas (com limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça), 5) terras indígenas com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados*".

Igualmente foi ordenado, na decisão liminar, que a FUNAI considere todas as áreas referidas "*na emissão da declaração de reconhecimento de limites, e, também, no prazo de 24 horas, mantenha, ou inclua no SICAR*", além de que o INCRA as leve em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizado pelos servidores credenciados no SIGEF e, "*no prazo de 24 horas, providencie os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento desta decisão*".

Em face dessa decisão, os réus INCRA e FUNAI interpuseram agravo de instrumento (n.º 5011482-97.2021.4.03.0000 - ID 54332744/54332745 e n.º 5012029-40.2021.4.03.0000 - ID 54543425, respectivamente), tendo aquele pleiteado, ademais, a antecipação dos efeitos da tutela recursal ou, então, a atribuição de efeito suspensivo ao recurso.

Em sede dos agravos interpostos, após o deferimento do efeito suspensivo pelo Relator (ID 56290054), foi dado provimento aos recursos pela Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, "*para cassar a tutela de urgência concedida nos autos da ação civil pública de origem*" (ID 170837874), ao argumento de que "*a declaração de inconstitucionalidade da IN n.º 9/2020-FUNAI, da forma como requerida, necessariamente produzirá efeitos 'erga omnes', afastando a adequação da via da ação civil*

pública para os fins pretendidos".

Cabe salientar, no entanto, que não se busca na presente ação civil pública a declaração de inconstitucionalidade de ato normativo federal (IN/FUNAI n.º 09/2020) como pedido principal, mas sim em caráter incidental, de forma a ser também reconhecida sua inconveniência e ilegalidade, bem como, assim, sua imprestabilidade para a produção de efeitos no mundo jurídico (causa de pedir próxima ou jurídica), impondo às entidades requeridas, a partir daí, no plano concreto, obrigações de fazer e de não fazer voltadas à proteção das terras indígenas situadas no âmbito de atribuição da Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul.

Não resta dúvida de que o ataque ao diploma normativo em comento não é o objeto principal desta ação civil pública, sendo, ao contrário, meramente incidental, porém, necessário e indispensável ao exame dos pedidos, que possuem natureza concreta.

Com efeito, os pedidos formulados nesta demanda estão absolutamente restritos a localidades específicas envoltas pela jurisdição federal da Primeira Subseção de Mato Grosso do Sul/Campo Grande - que também abrange os Municípios de Anastácio, Aquidauana, Bandeirantes, Bodoquena, Bonito, Camapuã, Corguinho, Dois Irmãos do Buriti, Figueirão, Jaraguari, Miranda, Nioaque, Paraíso das Águas, Porto Murtinho, Ribas do Rio Pardo, Rochedo, Sidrolândia e Terenos -, e visam à proteção direta, específica e exclusiva das comunidades indígenas locais, mediante a condenação das entidades rés em ações concretas referentes a obrigações de fazer e não fazer atinentes apenas àqueles povos indígenas.

É de rigor ressaltar, outrossim, que não há óbice à declaração ou ao reconhecimento, em caráter incidental, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, mesmo no contexto de uma ação civil pública ou coletiva, com o objetivo de se reconhecer a inaptidão da norma questionada para incidir sobre os fatos e produzir, de modo restrito e específico, os correspondentes efeitos jurídicos, numa perquirição típica do controle difuso de constitucionalidade.

Nesse sentido, cabe citar a lição do saudoso Ministro Teori Albino Zavascki:

"(...) O sistema misto de controle de constitucionalidade, entre nós adotado, permite que a legitimidade dos preceitos normativos seja controlada, simultaneamente, por via incidental (controle, portanto, em concreto e difuso) e por via de ação direta, cuja competência para

juízo de constitucionalidade é concentrada no Supremo Tribunal Federal ou, se for o caso, nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, e cuja iniciativa é atribuição restrita de entes específicos.

No primeiro caso, o exame da constitucionalidade é efetuado como fundamento para a realização do juízo de certeza da relação jurídica, e, como tal, sua força vinculante se limita ao âmbito do próprio caso concreto.

Já no segundo caso, a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade da norma representa o próprio objeto do pedido, o que significa que o juízo de mérito importa o reconhecimento da sua validade ou invalidade com eficácia subjetiva universal ('erga omnes') e efeito vinculante também universal.

Também nas ações civis públicas, nas ações populares e nas ações coletivas, conforme antes explicitado, a norma jurídica compõe não o objeto, mas o fundamento da decisão. Não há empecilho algum a que, nesses limites, a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade seja incidentalmente averiguada, aferindo-se a aptidão ou não da norma para operar a incidência sobre os fatos e para produzir os correspondentes efeitos jurídicos. Tal investigação é típica do controle difuso de constitucionalidade, que pode e deve ser efetuada por qualquer juiz, em qualquer processo, mesmo de ofício. (...)"

(Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 268-269)

No mesmo sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"(...) O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. Doutrina."

(STF - 2ª Turma, Rcl 1898 ED, julgado em 10/06/2014)

"Recurso extraordinário. Ação Civil Pública. Ministério Público. Legitimidade. 2. Acórdão que deu como inadequada a ação civil pública para declarar a inconstitucionalidade de ato normativo municipal. 3. Entendimento desta Corte no sentido de que, 'nas ações coletivas, não se nega, à evidência, também, a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade, 'incidenter tantum', de lei ou ato normativo federal ou local.' 4. Reconhecida a legitimidade do Ministério Público, em qualquer instância, de acordo com a respectiva jurisdição, a propor ação civil pública (CF, arts. 127 e 129, III). 5. Recurso extraordinário conhecido e provido para que se prossiga na ação civil pública movida pelo Ministério Público."

(STF - 2ª Turma, RE 227159, Relator Min. Néri da Silveira, julgado em 12/03/2002, DJ de 17/05/2002)

"(...) Inconstitucionalidade reconhecida incidentalmente. Controle difuso de constitucionalidade, exercido em ação civil pública. Não usurpação de competência do Supremo. Reclamação julgada improcedente. Agravo improvido. Inteligência do art. 102, inc. I, a, da CF. Não usurpa competência do Supremo Tribunal Federal, decisão que, em ação civil pública de natureza condenatória, declara incidentalmente a inconstitucionalidade de norma jurídica. (...)"

(Tribunal Pleno, Rcl 1897 AgR, Relator Min. Cezar Peluso (Presidente), julgado em 18/08/2010, DJe de 31/01/2011)

Cumprе mencionar, ademais, apenas a título de argumentação, que, ainda que não tivessem sido delimitados os pedidos formulados na presente ação civil pública ao âmbito de atribuição da Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul, ante a existência de danos de caráter regional ou até mesmo nacional, não haveria que se falar na impossibilidade da atribuição de eficácia *erga omnes*, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador, às decisões proferidas em sua sede.

Essa compreensão já vinha sendo adotada, de longa data, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao apontar que a distinção *“entre os conceitos de eficácia e de autoridade da sentença, torna inóqua a limitação territorial dos efeitos da coisa julgada estabelecida pelo art. 16 da LAP. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. Mesmo limitada aquela, os efeitos da sentença produzem-se erga omnes, para além dos limites da competência territorial do órgão julgador”* (3ª Turma, REsp 411.529/SP, Relatora Min. Nancy Andrichi, julgado em 24/6/2008, DJe de 5/8/2008). Nesse mesmo sentido: 2ª Turma, REsp 557646/DF, Relatora Ministra Eliana Calmon, julgado em 13/4/2004, DJ de 3/6/2004, p. 314; 3ª Seção, CC 109.435, Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 15/12/2010; 3ª Turma, Resp 399.357, Relatora Min. Nancy Andrichi, DJe de 20/4/2009.

Em recente decisão, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede do RE 1101937/SP, também apreciou a questão. Na oportunidade, concluiu-se pela inconstitucionalidade do art. 16 da Lei n.º 7.347/1985 (LACP), com a redação dada pela Lei n.º 9.494/1997, e, conseqüentemente, pela aplicação dos efeitos repristinatórios - ou seja, ao se declarar a inconstitucionalidade dessa alteração, a redação original do art. 16 teve reconhecida sua plena vigência e eficácia, sem qualquer solução de descontinuidade, uma vez que a alteração declarada inconstitucional é nula, não tendo o condão de efetivar qualquer revogação.

Eis a ementa do referido julgado:

"CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA LEI 7.347/1985, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI 9.494/1997. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS.

1. A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção aos interesses difusos e coletivos, não somente constitucionalizando-os, mas também prevendo importantes instrumentos para garantir sua plena efetividade.

2. O sistema processual coletivo brasileiro, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu 'status' constitucional em 1988, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados direitos humanos de terceira geração ou dimensão, também conhecidos como direitos de solidariedade ou fraternidade.

3. Necessidade de absoluto respeito e observância aos princípios da igualdade, da eficiência, da segurança jurídica e da efetiva tutela jurisdicional.

4. Inconstitucionalidade do artigo 16 da LACP, com a redação da Lei 9.494/1997, cuja finalidade foi ostensivamente restringir os efeitos condenatórios de demandas coletivas, limitando o rol dos beneficiários da decisão por meio de um critério territorial de competência, acarretando grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, bem como à total incidência do princípio da Eficiência na prestação da atividade jurisdicional.

5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

"I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original.

II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas".

Se assim não fosse, inclusive, admitir-se-ia o próprio esvaziamento do sentido da ação civil pública, com a possibilidade de serem proferidas decisões antagônicas em

diversas comarcas ou subseções, gerando insegurança jurídica, além do enfraquecimento da efetividade da prestação jurisdicional, ao permitir que sujeitos vulneráveis, afetados pelo dano, mas que residem em local diferente daquele da propositura da demanda, não fossem tutelados.

Também se geraria, com isso, grave prejuízo ao necessário tratamento isonômico de todos perante a Justiça, o qual deve corresponder à aplicação da lei e dos atos normativos de maneira igualitária para todos, sem o estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social ou mesmo por meros e irrazoáveis critérios territoriais.

Fredie Didier Júnior alerta sobre esse fracionamento da questão coletiva e da inobservância do princípio da igualdade:

"A lógica das demandas coletivas está exatamente na tutela molecular (única) de uma pluralidade de direitos semelhantes. Exigir-se o fracionamento da questão coletiva, com o evidente risco de decisões contraditórias, é, sem dúvida, violar o bom senso e o princípio da igualdade. O que marca a tutela coletiva é a indivisibilidade do objeto, não sendo possível o seu fracionamento para atingir parte dos interessados, quando estes estiverem espalhados também fora do respectivo foro judicial".

(Curso de Direito Processual Civil, 10ª ed., Salvador: JusPodivm, 2016, pp. 418-419)

Relativamente ao caso em exame, inclusive, cabem ser citadas algumas sentenças já proferidas em outras Seções/Subseções Judiciárias do País (em anexo), em sentido diverso ao que restou decidido em caráter liminar nesta demanda (com a reforma promovida pelo TRF da 3ª Região), porém relativas à mesma situação - o que evidencia ainda mais a necessidade de se proferir a sentença, o mais breve possível, na presente ação civil pública, com a procedência de todos os pedidos formulados na exordial, a fim de se conferir o mencionado tratamento isonômico de todos perante a Justiça, restaurando a segurança jurídica, além da efetividade da prestação jurisdicional.

Nas seguintes ações civis públicas - todas com pedidos semelhantes, mas territorialmente delimitados -, foram integralmente deferidos os pedidos formulados na inicial, com a confirmação das tutelas de urgência anteriormente concedidas:

Ação Civil Pública n.º 1002552-77.2020.4.01.3904 - Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Castanhal-PA

"3. Dispositivo

Ante o exposto:

a) *declaro a inexecução da ordem liminar proferida neste feito e, por conseguinte, a incidência das sanções pecuniárias dispostas na respectiva decisão, no seu grau máximo, cuja exigibilidade permanecerá suspensa até a definitividade do julgado, nos termos do art. 537, § 3º, do CPC;*

b) *ratifico a tutela de urgência anteriormente deferida, determinando aos réus que, no prazo de 90 dias, providenciem a inclusão da Terra Indígena Jeju e Areal (em fase de reconhecimento) no SIGEF e SICAR, bem como a tomem em consideração quando da emissão de DRL, adotando como critério de análise de sobreposição o referido território, sob pena de multa no valor de R\$ 500.000,00;*

c) *julgo procedente o pedido extinguindo o feito com resolução do mérito, nos termos o art. 487, I do CPC, de forma que:*

c.1) *declaro incidentalmente a ilegalidade e, por conseguinte, a nulidade da Instrução Normativa FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020;*

c.2) *condeno os réus a incluir e manter no SIGEF e no SICAR as terras indígenas localizadas no território abrangido pela jurisdição desta Subseção Judiciária, especialmente a Terra Indígena Jeju e Areal, independentemente do estágio do respectivo procedimento demarcatório ou de reconhecimento (terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas, reservas indígenas, terras formalmente reivindicadas por povos indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação, terra indígena delimitada, terra indígena declarada, terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados), bem como que as tomem em consideração quando da emissão de DRL, adotando como critério de análise de sobreposição tais territórios. (...)" (grifos no original)*

Ação Civil Pública n.º 1004483-03.2020.4.01.4200 - 2ª Vara Federal Cível da SJRR

"(...) III. DISPOSITIVO

*Ante o exposto, CONFIRMO a tutela antecipada e **JULGO PROCEDENTES** os pedidos formulados na inicial, com esteio no art. 487, I, do CPC, para:*

III.a) CONDENAR a FUNAI:

III.a1) a manter ou incluir no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígena do Estado de Roraima em processo de demarcação nas seguintes situações:

1) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

- 2) Área em estudo de identificação e delimitação;
- 3) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- 4) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- 5) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

III.a2) a considerar, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação nas situações indicadas no item III.a1;

III.a3) a manter ou incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação também listadas no item III.a1;

III.b) CONDENAR o INCRA:

III.b1) a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação arroladas no item III.a1.

MANTENHO as multas por descumprimento da tutela antecipada, conforme fixadas na decisão acima transcrita (ID Num. 334567372). (...)" (grifos no original)

Ação Civil Pública n.º 5018672-52.2020.4.04.7200/SC - 6ª Vara Federal de Florianópolis

"(...) Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a pretensão, extinguindo o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, para:

1) reconhecer, incidentalmente, a nulidade da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União, e afastar sua aplicação;

2) condenar a FUNAI a manter ou incluir no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;

- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).*

3) *condenar a FUNAI a considerar, para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:*

- a) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).*

4) *condenar a FUNAI a manter ou incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:*

- a) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).*

5) *condenar o INCRA a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:*

- a) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).*

6) *condenar FUNAI e INCRA a revogar quaisquer atos ou declarações adotadas com base na IN 09 de 2020, no Estado de Santa Catarina.*

Fixo o prazo de 30 (trinta dias) para o cumprimento das obrigações.

Fixo, para o caso de descumprimento das obrigações, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). (...)" (grifos no original)

"(...) 3. Dispositivo

Por todas essas razões, nos termos do art. 487, I, do CPC, JULGO PROCEDENTE a pretensão deduzida na inicial, para:

*a) **declarar**, incidentalmente, a **nulidade** da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União;*

*b) **condenar a FUNAI** a manter ou incluir no SIGEF e no SICAR, assim como considerá-las para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites - além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e as reservas indígenas - as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Santarém-PA **em processo de demarcação nas seguintes situações**: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.*

*c) **condenar o INCRA** a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração as mesmas áreas acima caracterizadas.*

*Defiro o pedido de ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA DE URGÊNCIA para SUSPENDER a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI n. 09 às terras indígenas localizadas no território abrangido pela jurisdição desta Subseção Judiciária cujo procedimento demarcatório ainda não foi finalizado, determinando à FUNAI que proceda suas inclusões e as mantenham no SIGEF e SICAR, e as leve em consideração quando da emissão de DRL, bem como, ao INCRA, que adote como critério de análise de sobreposição realizada por seus servidores cadastrados no SIGEF as referidas terras indígenas. Assinlo aos réus o **prazo de 15 dias** para o cumprimento da obrigação de fazer referida acima (inclusão/reinclusão da T.I.), caso necessário, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00, até o limite de R\$10.000,00. Outrossim, estipulo multa no valor de R\$ 10.000,00 para o caso de retirada da T.I. dos referidos cadastros após a intimação desta decisão, bem como para cada eventual expedição de DRL sem menção à existência das T.I. em questão. (...)" (grifos no original)*

"(...) DISPOSITIVO

*Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS** veiculados*

na inicial, confirmando a tutela antecipada, e extingo o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I, do CPC, para:

1. DECLARAR, de forma incidental, a nulidade da Instrução normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União.

2. CONDENAR a FUNAI a manter ou incluir no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

3. CONDENAR o INCRA, a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Saliento que o descumprimento das determinações acima, ensejará a multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nos termos dos arts. 536 e 537 do Código de Processo Civil. (...)" (grifos no original)

Merecem menção, por fim, além das sentenças já citadas, algumas dentre as inúmeras decisões liminares já proferidas em outras Seções/Subseções Judiciárias deste País (em anexo), deferindo o pedido de tutela provisória de urgência, tal qual requerido em sede da presente demanda:

Ação Civil Pública n.º 1049919-30.2020.4.01.3700 - 3ª Vara Federal Cível da SJMA

"(...) Ante o exposto, defiro o pedido de tutela provisória de urgência, para determinar a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa/Funai n.º 09/2020, no Estado do Maranhão, devendo a Funai incluir no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; Deve a Funai, também, considerar, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; e, incluir no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Determino, ainda, ao INCRA que, como gestor, providencie, os meios técnicos necessários para o cumprimento da decisão judicial.

O prazo para cumprimento da presente decisão é de 15 (quinze) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). (...)" (grifos no original)

Ação Civil Pública n.º 5022138-83.2020.4.03.6100 - 8ª Vara Cível Federal de São Paulo

"(...) Ante o exposto, presentes os requisitos legais, DEFIRO o pedido de antecipação da tutela para suspender a eficácia e aplicação da IN 09/2020 da Presidência da FUNAI, e DETERMINO, acolhendo integralmente os pedidos do Ministério Público Federal:

1) Para a FUNAI:

a- que mantenha ou inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
2. Área em estudo de identificação e delimitação;
3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e
5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

b- que considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
2. Área em estudo de identificação e delimitação;
3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e
5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

c- mantenha ou inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
2. Área em estudo de identificação e delimitação;
3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e
5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

2) Para o INCRA:

a- que leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
2. Área em estudo de identificação e delimitação;
3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e
5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

b- que anule as eventuais certidões emitidas a partir do SIGEF, que tenham considerado apenas as Terras Indígenas homologadas, e não apontado,

portanto, como impeditivo a sobreposição com áreas nas seguintes situações:

1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
2. Área em estudo de identificação e delimitação;
3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

3) Para o INCRA e a UNIÃO:

a- como gestores do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, deverão providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da presente decisão.

b- se abstenham de praticar qualquer ato tendente a refutar, desconsiderar ou embaraçar o cumprimento, pela FUNAI, das medidas descritas acima;

Concedo o prazo de 5 (cinco) dias para cumprimento da presente decisão, comprovando os réus as medidas adotadas, sob pena de multa diária de R\$ 1000,00 (um mil reais). (...)" (grifos no original)

Ação Civil Pública n.º 1002395-16.2021.4.01.3825 - Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Janaúba-MG

"(...) **DEFIRO** a tutela provisória de urgência postulada pelo MPF, pelo que **DETERMINO** à FUNAI que mantenha, ou, no prazo de 5 (cinco) dias, inclua no SIGEF e no SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites e, ainda, ao INCRA que leve em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, **as Terras Indígenas abrangidas pela jurisdição da Subseção Judiciária de Janaúba/MG em processo de demarcação e regularização**, devendo o INCRA, como gestor do SIGEF, providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Fixo multa diária no valor R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o caso de descumprimento. (...)" (grifos no original)

Ação Civil Pública n.º 1010497-93.2020.4.01.3200 - 1ª Vara Federal Cível da SJAM

"(...) 9. Ante todo o exposto, identifico nos itens acima os requisitos do art. 300 do CPC e defiro a tutela de urgência pleiteada para os fins especificados nos capítulos abaixo:

I - Suspendo incidentalmente e nos limites do Estado do Amazonas, os efeitos da Instrução Normativa FUNAI n.º 09, de 16 de abril de 2020,

publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União.

*II- **Determino à Ré FUNAI** a obrigação de fazer consistente em manter ou, no prazo de 72h, incluir no SIGEF (além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas), todas terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas situações devidamente identificadas pelos Órgãos do MPF e listadas na exordial: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI), d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial.*

*III- **Determino à ré FUNAI** a obrigação de fazer consistente em considerar, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial.*

*IV- **Determino à ré FUNAI** a obrigação de fazer consistente em manter ou, no prazo de 72h , incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI), d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial.*

*V- **Determino ao INCRA** obrigação de fazer consistente em levar em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área*

formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial.

VI - Determino ao INCRA obrigação de fazer consistente, na condição de gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, em providenciar no prazo de 72h horas, a contar da intimação da presente decisão, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial. (...)" (grifos no original)

Ação Civil Pública n.º 1015110-75.2020.4.01.4100 - 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJRO

"(...) Em face do exposto, **DEFIRO** a medida liminar postulada em tutela de urgência para determinar que:

1) a FUNAI mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;
- f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área;

2) a FUNAI considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;
- f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da

área.

3) a FUNAI mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;
- f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área.

4) ao INCRA leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;
- f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área.

5) o INCRA, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, os meios técnicos para o imediato cumprimento da decisão judicial. (...)" (grifos no original)

Ação Civil Pública n.º 1046228-44.2020.4.01.3300 - 12ª Vara Federal Cível da SJBA

"(...) Posto isto, com estas razões DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA requerida, para que:

1.1) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas a Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.2) a FUNAI, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por ato contrário à decisão, considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.3) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.4) o INCRA, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por procedimento descumprido, leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras

dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.5) o INCRA, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais),

como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos para o imediato cumprimento da decisão judicial. (...)" (grifos no original)

Ação Civil Pública n.º 5006915-58.2020.4.04.7104 - 2ª Vara Federal de Passo Fundo/RS

"(...) Ante o exposto, DEFIRO A LIMINAR POSTULADA para, suspendendo os efeitos e a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI N.º 09/2020 em relação à área abrangida pelos municípios sob jurisdição da Subseção de Passo Fundo/RS, determinar que:

a) A FUNAI mantenha e/ou inclua no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas localizadas em município sob jurisdição desta Subseção de Passo Fundo/RS, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada; e d) Terra indígena declarada; e

b) O INCRA leve em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas localizadas em município sob jurisdição desta Subseção de Passo Fundo/RS, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada; e d) Terra indígena declarada.

Deverão os réus, no âmbito de suas competências, em especial o INCRA, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF, providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial, sob pena de multa a ser fixada em caso de descumprimento. (...)" (grifos no original)

Torna-se claro, diante do exposto, o desacerto da decisão proferida pela 1ª Turma do eg. TRF da 3ª Região no bojo do AI n.º 5011482-97.2021.4.03.0000 (ID 54332744/54332745) e do AI n.º 5012029-40.2021.4.03.0000 (ID 54543425), interpostos em face da decisão liminar prolatada nesta ação civil pública (ID 40924407), quer por conta da interpretação equivocada acerca do pedido formulado relativo ao reconhecimento, apenas em caráter incidental, da inconstitucionalidade, inconveniência e ilegalidade da IN/FUNAI n.º 09/2020, plenamente possível em sede de ação civil pública, quer em razão da não consideração da delimitação do âmbito de abrangência dos efeitos do provimento jurisdicional almejado (áreas situadas apenas no limite da atribuição da PR/MS) - embora, ainda que assim não houvesse sido delimitado, ante o caráter regional ou até mesmo nacional

do dano, o entendimento do TRF da 3ª Região esbarraria na decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal no RE 1101937/SP, que reconheceu a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei n.º 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n.º 9.494/1997, e, conseqüentemente, a aplicação dos efeitos repristinatórios, fixando tese de repercussão geral (Tema 1.075).

C) DA PRODUÇÃO DE PROVAS

Discute-se na presente ação civil pública, em síntese, a IN/FUNAI n.º 09/2020 e seus efeitos concretos sobre os povos indígenas no âmbito de atribuição da Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul (Municípios de Anastácio, Aquidauana, Bandeirantes, Bodoquena, Bonito, Camapuã, Campo Grande, Corguinho, Dois Irmãos do Buriti, Figueirão, Jaraguari, Miranda, Nioaque, Paraíso das Águas, Porto Murtinho, Ribas do Rio Pardo, Rochedo, Sidrolândia e Terenos).

No bojo da exordial, foram tratados detalhadamente os inúmeros vícios - legais, constitucionais e convencionais do referido diploma normativo, além dos seus graves efeitos para os direitos dos povos indígenas, para a segurança jurídica das relações negociais e fundiárias, além da tutela do meio ambiente, entre outros. Todas essas alegações devidamente corroboradas por vasta documentação.

Nesse sentido, o processo está devidamente instruído com todas as provas necessárias, além de a matéria sob análise ser exclusivamente de direito.

Acerca do julgamento antecipado do mérito, dispõe o art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil:

"Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

I - não houver necessidade de produção de outras provas;"

A esse respeito, igualmente leciona Daniel Amorim Assumpção Neves:

"(...) o julgamento antecipado do mérito será cabível sempre que se mostrar desnecessária a instrução probatória após a apresentação de contestação pelo réu. Seja porque só há questões de direito, seja porque as questões de fato independem de prova, quer porque as provas pré-constituídas (geralmente documentos) que instruíram a petição inicial e a contestação são suficientes para a formação do convencimento do juiz. (...)"

(Manual de direito processual civil - Volume único, 10ª ed., Salvador: Ed. Juspodivm, 2018, p. 460)

Assim, por versar a demanda unicamente sobre questões de direito, sendo desnecessária a produção de outras provas, torna-se imprescindível o julgamento antecipado do mérito.

3) DOS REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, restando amplamente demonstrado que todos os argumentos levantados nas peças contestatórias da FUNAI e do INCRA não merecem prosperar, sendo insuficientes para refutar os elementos apresentados na exordial e corroborados nos autos até então, **o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer o não acolhimento das questões preliminares aventadas e, por versar a demanda unicamente sobre questões de direito, sendo desnecessária a produção de outras provas, o julgamento antecipado do mérito, nos termos do art. 355, inciso I, do CPC, com a procedência de todos os pedidos veiculados na inicial e concessão da tutela de urgência anteriormente deferida.**

Campo Grande-MS, *data da assinatura eletrônica.*

- *(Assinado digitalmente)* -

LUIZ EDUARDO CAMARGO OUTEIRO HERNANDES
PROCURADOR DA REPÚBLICA



Número: **1002552-77.2020.4.01.3904**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Castanhal-PA**

Última distribuição : **22/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas, Demarcação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO FUNAI (REU)			
INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA-(REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
39993 8879	29/03/2021 10:22	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

Subseção Judiciária de Castanhal-PA

Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Castanhal-PA

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1002552-77.2020.4.01.3904

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)

POLO PASSIVO: FUNDACAO NACIONAL DO INDIO FUNAI e outros

SENTENÇA

1. Relatório

O **Ministério Público Federal** ajuizou a presente ação civil pública em desfavor da **Fundação Nacional do Índio – FUNAI** e do **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA**, pretendendo liminarmente a concessão das seguintes providências: *i) que se suspenda, incidentalmente, os efeitos da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União; ii) que a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Castanhal/PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) área em estudo de identificação e delimitação; c) terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do ministro da justiça); e) terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; iii) que a FUNAI, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por ato contrário à decisão, considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Castanhal/PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) área em estudo de identificação e delimitação; c) terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do ministro da justiça); e) terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; iv) que a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no*



SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Castanhal/PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) área em estudo de identificação e delimitação; c) terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; v) que o INCRA, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por procedimento descumprido, leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Castanhal/PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) área em estudo de identificação e delimitação; c) terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; vi) que o INCRA, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Constam como pedidos definitivos: confirmação da tutela de urgência e a procedência da ação para o fim de: *i) declarar, incidentalmente, a nulidade da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020; ii) condenar a FUNAI a manter ou incluir no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Castanhal/PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) área em estudo de identificação e delimitação; c) terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do ministro da justiça); e) terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; iii) condenar a FUNAI a considerar, para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Castanhal/PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) área em estudo de identificação e delimitação; c) terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do ministro da justiça); e) terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; iv) condenar a FUNAI a manter ou incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Castanhal/PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) área em estudo de identificação e delimitação; c) terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do ministro da justiça); e) terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; v)*



condenar o INCRA a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Castanhal/PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) área em estudo de identificação e delimitação; c) terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do ministro da justiça); e) terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Conforme consta da inicial, no dia 22 de abril de 2020 foi publicada a Instrução Normativa FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, destinada a disciplinar “o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados”, além de revogar a Instrução Normativa FUNAI n. 03, de 20/4/2012, esta veiculadora da previsão de que “o Atestado Administrativo se destina a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação”.

Aduz o autor que a norma revogada apresentava espectro mais amplo que o atual instrumento, uma vez que, ao contrário do tratado pela atual normativa que apenas se refere à expedição de documento destinado a certificar que os imóveis de possuidores particulares respeitam os limites das *terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas (Declaração de Reconhecimento de Limites – DRL)*, além de esclarecer que *não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas*, o antigo disciplinava a expedição de documento certificador de limites não somente para as terras indígenas cartorialmente registradas com tal denominação, mas também para aquelas áreas reivindicadas e ainda em processo de identificação, delimitação e demarcação, constatação que apontaria que a atual normativa infringiria a publicidade e a segurança jurídica, uma vez que desconsideraria absolutamente as *terras indígenas delimitadas, as terras indígenas declaradas, as terras indígenas demarcadas fisicamente e as terras indígenas interditas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a proteção de povos indígenas em isolamento voluntário*.

Por conseguinte, a Instrução Normativa FUNAI n. 09, segundo expressamente consignado pelo autor: *(i) contraria o caráter originário do direito dos indígenas às suas terras e a natureza declaratória do ato de demarcação; (ii) cria indevida precedência da propriedade privada sobre as Terras Indígenas, em flagrante ofensa ao art. 231, §6º, da Constituição, cuja aplicabilidade se impõe inclusive aos territórios não demarcados; (iii) contraria a Convenção n. 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos; (iv) viola os princípios da publicidade e da legalidade; (v) vai de encontro à Informação Técnica n. 26/2019/ASSTEC-FUNAI, ao Parecer n. 00044/2019/ COAF/PFE-FUNAI/PGF/AGU e às conclusões do Acórdão n. 727/2020, do Tribunal de Contas da União; (vi) não passou por processo de consulta prévia, livre e informada com os povos indígenas interessados, como assegura o art. 6, 1, a, da Convenção n. 169 da OIT; (vii) representa indevido retrocesso na proteção socioambiental; (viii) incentiva a grilagem de terras e os conflitos fundiários; e (ix) configura comportamento contraditório, vedado pela*



tutela da confiança e pelo dever de boa-fé.

Em contestação conjunta, os réus alegaram a necessidade de reunião do presente feito a ação popular ajuizada na Seção Judiciária do Distrito Federal, haja vista a identidade de objetos suscitar a ocorrência do fenômeno processual da conexão, além de reclamar a mesma solução o fato de o primeiro juízo encontrar-se prevento em razão de sua competência funcional decorrente do local do dano. Afirmaram que a norma impugnada detém finalidade exclusiva de atestar os limites dos imóveis dos particulares, nada dispondo acerca de eventual legitimidade da posse ou domínio. Apresentaram considerações sobre o SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária), esclarecendo tratar-se de banco de dados sob a gestão do INCRA que dispõe de informações fundiárias sobre imóveis rurais, sem que detenha finalidade de reconhecimento de domínio ou ratificação da exatidão dos limites e confrontações indicados, tampouco a prerrogativa de dispensar a qualificação registral. Alegaram o cabimento da revogação da instrução normativa anterior para se evitar restrições injustificadas à propriedade privada e condenação da Administração ao pagamento de indenizações aos particulares prejudicados, conforme sinalização favorável de sua procuradoria jurídica, bem como a necessidade de observância da hierarquia de outras normas de *status* superior. Destacaram que o ordenamento constitucional somente conferiria proteção às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, qualificação não detida pelas áreas a ainda serem constituídas em favor de tais populações e pelas terras dominiais em procedimento de regularização, o que demonstraria a impossibilidade de se restringir a propriedade privada com base em presunção de lesão a direito originário indígena. Asseveraram a natureza declaratória do ato demarcatório, cujos efeitos somente seriam observados após a conclusão do respectivo processo administrativo. Negaram a existência de atentado à publicidade ou segurança jurídica em razão da vigência do novo instrumento normativo. Salientaram a inocorrência de ofensa a qualquer norma constitucional ou legal e a vedação à atuação judiciária com viés legiferante (doc. 260487369).

Deferiu-se parcialmente a tutela de urgência requerida pelo autor, *suspendendo a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, à terra indígena localizada no território abrangido pela jurisdição desta Subseção Judiciária cujo procedimento demarcatório ainda não foi finalizado (Terra Indígena Jeju e Areal), determinando à FUNAI que proceda à inclusão da mesma ou a mantenha no SIGEF e SICAR, e a leve em consideração quando da emissão de DRL, bem como, ao INCRA, que adote como critério de análise de sobreposição realizada por seus servidores cadastrados no SIGEF a referida terra indígena.* Na mesma decisão, indeferiu-se o pedido de reunião de feitos realizado pelos réus em razão da suposta conexão com outra demanda em trâmite em juízo diverso (doc. 327301421).

Juntados memoriais finais dos réus no doc. 379302349, ao passo que os do autor constam do doc. 399576348, ocasião em que requereu providências para o efetivo cumprimento da decisão liminar, tida por descumprida pelos demandados.

É o que importa relatar.

2. Fundamentação

Conforme anotado por ocasião da apreciação do pedido de tutela de



urgência, observa-se tanto dos termos do instrumento normativo impugnado quanto da manifestação dos demandados a clara opção pela defesa dos interesses de particulares em detrimento dos interesses indígenas e, por conseguinte, do próprio patrimônio público, numa aparente inversão de valores e burla à missão institucional daqueles entes.

Deveras, ao tratar da emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites, documento destinado a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites de seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas, a instrução normativa impugnada restringe seu cabimento somente para os casos de confrontação com terra indígena homologada ou regularizada, reservas indígenas e terras indígenas dominiais havidas por qualquer forma de aquisição do domínio, de propriedade da comunidade indígena, deixando consignado que não caberia à FUNAI a produção de qualquer documento que restrinja a posse de imóveis privados quando considerados estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas (arts. 1º, §§ 1º e 2º, e 4º, IN FUNAI n. 9/2020), disciplinamento divorciado do tratamento conferido ao tema pelo art. 231 da Constituição Federal, uma vez que refoge a este dispositivo de superior hierarquia a exegese de que o procedimento demarcatório possui natureza constitutiva:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as 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.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.



§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

De seu turno, o art. 25 da Lei 6.001/73 (Estatuto do Índio), como prova de sua recepção pelo ordenamento constitucional superveniente à sua vigência, apresenta disposição conforme àquela norma superior:

Art. 25. O reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente das terras por eles habitadas, nos termos do artigo 198, da Constituição Federal, independará de sua demarcação, e será assegurado pelo órgão federal de assistência aos silvícolas, atendendo à situação atual e ao consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação, sem prejuízo das medidas cabíveis que, na omissão ou erro do referido órgão, tomar qualquer dos Poderes da República.

Impende registrar que entendimento no sentido manifestado acima fora adotado pelo relator do A.I. n. 1018884-94.2020.4.01.0000, ao conceder a antecipação da tutela recursal em caso em tudo semelhante ao discutido no presente feito, conforme se observa do seguinte trecho da fundamentação adotada na ocasião (TRF1; 6ª TURMA; Rel. Desemb. JOÃO BATISTA MOREIRA; Julg. 30/6/2020):

“O agravante e os agravados divergem inteiramente sobre se a Instrução Normativa n. 09/2020 fere ou não o princípio da segurança jurídica. FUNAI e INCRA alegam que a Declaração de Reconhecimento de Limites deve levar em conta apenas as terras indígenas demarcadas e homologadas. De sua vez, o MPF alega que o regulamento “acaba por violar os direitos originários dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por eles, bem como o caráter declaratório da demarcação, assim reconhecido pelo STF.

Dessa forma, a IN nº 09/2020 contraria normas constitucionais a respeito da matéria (artigo 231, § 6º, da Constituição da República), uma vez que possibilita a precedência e a sobreposição de títulos privados em territórios indígenas, dificultando ainda mais a tramitação dos processos demarcatórios e repercutindo em negócios jurídicos”.

Pois bem.

No paradigma “Raposa Serra do Sol”, decidiu o Supremo Tribunal Federal que “os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente ‘reconhecidos’, e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de ‘originários’, a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios” (Pet 3388/RR - Roraima, Relator Ministro Carlos Britto, julgamento em 19/03/2009).

Em exame preliminar, quer parecer que o princípio subjacente a esse julgado, no sentido de que a tutela dos “direitos dos índios sobre as terras” é de natureza declaratória e não constitutiva, põe em xeque o alegado objetivo dos agravados de conferir segurança jurídica na titulação de áreas a partir da IN n. 09/2020. Parece medianamente claro que “área em estudo de identificação e delimitação; Terra indígena delimitada, com os limites aprovados pela FUNAI; Terra indígenas declarada, com os limites estabelecidos pela Portaria Declaratória do Ministro da Justiça; Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados)” podem levar ao reconhecimento dos “direitos dos índios” e, de consequência, a nulidade de todos os “pretensos direitos” de particulares sobre a área em questão.



Nesta Corte já se decidiu que a tão-só deflagração do processo de demarcação afasta direito de posse contrário aos indígenas: “amparando-se a pretensão possessória em título dominial passível de ser declarado nulo, de pleno direito, após conclusão do processo de demarcação de terras indígenas em que se encontra localizado o imóvel objeto do litígio, afigura-se prematura a concessão de tutela jurisdicional assecuratória da sua posse ao detentor do suposto título de propriedade, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica”. (AC 0000473-57.2015.4.01.3310/BA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 de 05/10/2017).

A omissão da FUNAI quanto à existência de componente indígena já gerou dever de indenizar: “Certidão expedida pela FUNAI, em 1975, pela qual não haveria ‘conhecimento da existência de aldeamento indígenas na área da peticionária’ (...) induziu as partes autoras à compra das terras, devendo a Autarquia Federal responder pelas perdas e danos decorrentes do negócio”, mediante “ressarcimento dos valores pagos na compra dos imóveis, devidamente atualizados” (AC 0062361-10.2008.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS OLAVO, TRF1 – TERCEIRA TURMA, e-DJF1 30/07/2010 PAG 27).

Serve de arremate a esse juízo jurisprudência, também desta Corte, no sentido de que mesmo as terras indígenas já demarcadas e homologadas podem ser objeto de revisão, v.g.: AC 0013569-68.2012.4.01.3400, JUIZ FEDERAL MARCELO VELASCO NASCIMENTO ALBERNAZ (CONV.), TRF1 - QUINTA TURMA, Re-DJF1 05/12/2018 PAG. Ou seja, a demarcação e homologação, por si sós, não afastam a possibilidade de que os limites da terra indígena sejam ampliados.

Nesta avaliação prefacial, são relevantes os fundamentos do agravo, pois, de acordo com a jurisprudência, o regulamento combatido pode, sim, gerar situações de penosa insegurança jurídica para índios e não índios e ainda acarretar responsabilização da Administração por omissão”.

Ademais, impende salientar que a existência de territórios indígenas ainda não definitivamente regularizados em favor dos povos que os reivindicam, ao que tudo indica, constitui pendência atribuível à morosidade da própria demandada, conforme se infere do disposto nos arts. 65 da Lei 6.001/73 (*O Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas*) e 67 do ADCT (*A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição*), não se afigurando admissível que a mesma, valendo-se de sua conduta omissiva, não leve em consideração a existência de processos ainda não finalizados de delimitação de territórios, comportamento que, ao contrário do noticiado intuito de combater insegurança jurídica, contraditoriamente a insufla, além de potencializar a ocorrência de conflitos fundiários.

Importa ainda mencionar que as declaradas finalidades da nova disciplina trazida pela norma impugnada, conforme informado em contestação (doc. 260487369), dentre as quais “*o pleno exercício da propriedade privada*” e evitar “*a desproporcionalidade de impedir a certificação de imóvel particular sem a certeza inequívoca das poligonais da Terra Indígena em estudo*”, aparentam não se coadunar com as razões legais da própria criação da autarquia indigenista, expressamente manifestadas no art. 1º da Lei 5.371/67:

Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada “Fundação Nacional do Índio”, com as seguintes finalidades:



I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:

a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;

b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;

c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contato com a sociedade nacional;

d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;

III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;

IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;

V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;

VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;

VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.

Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.

Aliás, ainda que admitida a utilização do instrumento normativo impugnado para a defesa da propriedade privada como forma de fomentar a segurança jurídica e evitar o surgimento de conflitos fundiários envolvendo indígenas e não indígenas, restariam patentes sérias dúvidas acerca da aptidão da norma para alcançar tal desiderato, uma vez que eventuais títulos de propriedade incidentes sobre terra indígena serão fatalmente anulados após o reconhecimento desta circunstância, o que, contraditoriamente, poderá ensejar o surgimento de mais conflitos ou recrudescer animosidades latentes ou mantidas em grau de relativo controle, haja vista a falsa impressão de regularidade decorrente da emissão de documento certificador de domínio em princípio livre de qualquer anotação restritiva, havendo ainda a possibilidade de imposição de prejuízo ao erário em virtude das indenizações devidas pelas benfeitorias realizadas nos locais retomados em favor dos indígenas.

Em corroboração ao disposto no parágrafo anterior, destacam-se os seguintes julgados recentes proferidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. DESCARACTERIZAÇÃO. DEMARCAÇÃO DE TERRA INDÍGENA. ATO DECLARATÓRIO DE POSSE IMEMORIAL. NÃO PROVIMENTO DA APELAÇÃO. 1. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios



gozam de proteção especial, devendo ser garantido o seu direito originário, inclusive através de processo de retirada de terceiros que estejam ocupando e usufruindo do território que tradicionalmente pertence à comunidade indígena, ressalvado o direito de indenização pelas benfeitorias de boa-fé erigidas pelos ocupantes (CR, art. 231). 2. Perícia histórico-antropológica confirmou que as propriedades reclamadas inserem-se nas terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, não se tratando de aldeamento extinto; que os índios Rikbaktsa sempre exerceram ocupação do local, utilizando as terras para suas atividades produtivas, sendo também essenciais à preservação das condições necessárias à reprodução dessa sociedade, tanto do ponto de vista material como imaterial. 3. A área compreendida na Terra Indígena Escondido sempre foi ocupada por indígenas, muito antes da titulação pelo Estado de Mato Grosso, sem que se possa cogitar de abandono que permita sua caracterização como terras devolutas ou autorize a apropriação por colonos e fazendeiros. Trata-se de território tradicionalmente ocupado por índios, na concepção do texto constitucional de 1988, constituindo o habitat dessas populações. 4. Nesse contexto, a existência de eventual registro imobiliário de terras indígenas em nome do particular qualifica-se como situação juridicamente irrelevante e absolutamente ineficaz, pois, em tal ocorrendo, prevalece o comando constitucional que declara nulo e sem nenhum efeito jurídico atos que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras tradicionalmente habitadas por silvícolas. 5. A nulidade dos títulos dominiais, decorrente da aquisição ilegítima de imóveis, afasta a incidência do instituto da desapropriação indireta. Isso porque "não está em jogo, propriamente, o conceito de posse, nem de domínio, no sentido civilista dos vocábulos: trata-se do habitat de um povo" (Voto do Ministro V. Nunes Leal, RE 44.585-MT, 1961). Impossibilidade de aplicação da regra do direito privado por se tratar de área que consta como reserva indígena devidamente demarcada desde 1994. 6. Não provimento da apelação.

(AC 0003431-73.2002.4.01.3600; Rel. Desemb. MONICA SIFUENTES; TERCEIRA TURMA; Julg. 22/04/2020)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. NULIDADE DO TÍTULO DE PROPRIEDADE. TERRA INDÍGENA. EXTINÇÃO. NÃO PROVIMENTO DA APELAÇÃO. 1. Sentença extintiva de cumprimento de sentença em desapropriação por utilidade pública de área de 29 hectares, integrante da gleba Pitinga, declarada de utilidade pública pelo Decreto 85.898 de 13/04/1981, para a formação do reservatório da Usina Hidrelétrica de Balbina. 2. A ação de desapropriação por utilidade pública é o procedimento judicial de cunho executório (a fase declaratória de utilidade pública é administrativa) que visa cumprir o preceito constitucional da indenização do imóvel pelo preço justo, mediante contraditório e ampla defesa. A lide é limitada ao preço. Não há discussão de mérito e, portanto, coisa julgada material sobre o domínio do imóvel, seja contra, seja a favor da parte. 3. O pressuposto do pagamento da indenização pela desapropriação é a prova cabal, límpida e indiscutível da propriedade. Não há de se indenizar quem não prova ser o efetivo titular do domínio do imóvel expropriado. 4. As provas carreadas pelo MPF e pela FUNAI evidenciou que o exequente não é o proprietário do imóvel. A área expropriada era de ocupação tradicional, imemorial pelos índios Waimiri-Atroari, há indicativos históricos registrados desde o Século XIX a respeito de sua presença na região, inclusive na área objeto da ação, que foi alagada e forçou o deslocamento dos indígenas. 5. Patente a nulidade das outorgas feitas pelo Estado do Amazonas de mais de cem lotes de 3.000 hectares, na década de 1970, a terceiros que jamais exerceram qualquer atividade na área (incluindo o exequente). Comprovação de que grande parte foi outorgada, por preço vil, a numerosos testas de ferro que, afinal, as transferiam aos verdadeiros e poucos donos, que aglutinavam as áreas expropriadas. Uma forma de burlar a exigência da Constituição de 1967, art. 164, parágrafo único, de que não seria feita, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas



com área superior a 3.000 hectares. 6. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios gozam de proteção especial, devendo ser garantido o seu direito originário, inclusive através de processo de retirada de terceiros que estejam ocupando e usufruindo do território que tradicionalmente pertence à comunidade indígena, ressalvado o direito de indenização pelas benfeitorias de boa-fé erigidas pelos ocupantes (CR, art. 231). 7. As terras objeto desta ação são terras imemorais indígenas e, por essa razão, não são passíveis de alienação, sendo nula toda e qualquer outorga de títulos dominiais sobre elas, que não perdem referida característica pela demora na sua demarcação, haja vista que a demarcação tem efeito meramente declaratório. 8. A existência de eventual registro imobiliário de terras indígenas em nome do particular qualifica-se como situação juridicamente irrelevante e absolutamente ineficaz. Prevalece o comando constitucional que declara nulo e sem nenhum efeito jurídico atos que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras tradicionalmente habitadas por silvícolas. 9. As razões de fato e de direito ora expostas são suficientes para dar certeza da absoluta nulidade do título apresentado pelo exequente, devendo ser mantida a extinção da execução. 10. Não provimento da apelação.

(AC 0001768-96.2000.4.01.3200; Rel. Desemb. MONICA SIFUENTES; TERCEIRA TURMA; Julg. 22/04/2020)

É certo que não se está a defender a promoção cega de qualquer interesse que diga respeito aos povos indígenas, haja vista a necessidade de conciliação dos diversos outros direitos igualmente de matiz constitucional respeitantes aos demais agrupamentos constituintes da população nacional; porém, há que se resguardar a própria razão de existir da autarquia demandada e toda e a disciplina constitucional e legal construída sobre o tema, circunstância que não fora levada em consideração quando da elaboração da norma impugnada.

Cumprir registrar que para além do fato de a instrução impugnada não permitir alcançar a finalidade social para a qual alegadamente fora concebida, nos termos registrados ao longo destes arrazoados, milita igualmente para a caracterização de sua inconformidade para com o ordenamento jurídico o modelo hierarquizado de organização das diversas espécies normativas vigente no país, em virtude do qual a norma inferior obrigatoriamente deverá manter-se harmônica com as disposições da norma imediatamente superior, e todas elas harmonizadas com o que dispõe a Lei Maior.

A espécie normativa objeto da demanda é definida por Diógenes Gasparini como sendo “(...) a fórmula mediante a qual os superiores expedem normas gerais, de caráter interno, que prescrevem o modo de atuação dos subordinados em relação a certo serviço” (Direito Administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva. p. 87).

Como informa o excerto da lição do ilustre administrativista, trata-se de espécie normativa subalterna, secundária, de alcance naturalmente limitado ao âmbito de determinado órgão ou repartição pública, características que permitem afirmar que seu parâmetro de validade deverá ser buscado não no ápice do ordenamento (Constituição Federal), mas sim na norma que lhe confere diretamente razão de existir – no caso em questão, a Lei 6.001/73 e o Decreto n. 1.775 de 8 de janeiro de 1996, como consta de seu “considerando”:

“O PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto nº. 7.056, de 28 de dezembro de 2009, bem como pelo inciso XVI, do art. 241, do Regimento Interno, aprovado pela



Portaria nº 666, de 17 de julho de 2017, e considerando a necessidade de estabelecer regras sobre a manifestação da entidade quanto à incidência e confrontação de imóveis rurais em terras indígenas tradicionais homologadas, reservas indígenas e terras dominiais de comunidades indígenas, com fundamento na Lei nº. 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio) e no Decreto Nº 1.775 de 8 de janeiro de 1996, resolve:”

Desta forma, não se trata de uma questão de inconstitucionalidade, como defende o autor em sua narrativa inaugural, mas sim de ilegalidade, uma vez que a desconformidade verificada na hipótese – consubstanciada na incompatibilidade da proposta privatística da norma subalterna em relação à vocação publicista da Lei 6.001/73, especialmente o disposto em seu *Título III* (dispõe sobre as terras indígenas) – toma como parâmetro a lei ordinária, de maneira que a ausência de respaldo legal caracterizada apenas reflexamente atenta contra o conteúdo de normas constitucionais; ou seja, há incompatibilidade, porém, ante a ausência de autonomia normativa do instrumento impugnado, inexistente potencial para se caracterizar uma crise de (in)constitucionalidade.

Os seguintes julgados proferidos pela Suprema Corte Nacional, realizada a adaptação atinente ao controle de validade normativa passível de ser exercido nesta instância judiciária (controle difuso), corroboram o entendimento encerrado nos parágrafos precedentes:

(...) INTERPRETAÇÃO ADMINISTRATIVA DA LEI E CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. Se a instrução normativa, em decorrência de má interpretação das leis e de outras espécies de caráter equivalente, vem a positivar uma exegese apta a romper a hierarquia normativa que deve observar em face desses atos estatais primários, aos quais se acha vinculada por um claro nexo de acessoriedade, viciar-se-á de ilegalidade – e não de inconstitucionalidade - , impedindo, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. (...) O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que se acha materialmente vinculado poderá configurar insubordinação administrativa aos comandos da lei. Mesmo que desse vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da carta magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada. (ADI 1347 MC; Rel. Min. Celso de Mello; Tribunal Pleno; Julg. 5/9/1995; Dj 1/12/1995)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) PORTARIA 404/2012 DA SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE PRIMÁRIA. DESCABIMENTO. (...) 2. A ação direta de inconstitucionalidade não é meio processual idôneo para afirmar a validade constitucional de determinado ato normativo quando, para chegar a esse veredicto, é necessário avaliar, preliminarmente, se ele é compatível com o ordenamento legal aplicável. (...) (ADI 4819 AgR; Rel. Min. Alexandra de Moraes; Tribunal Pleno; Julg. 12/11/2018; PROCESSO ELETRÔNICO; DJe-245; Publ. 20/11/2018)

Portanto, há elementos fáticos e jurídicos suficientes a corroborar a existência do direito invocado pelo autor, haja vista a insegurança jurídica presumidamente advinda da aplicação do novel instrumento normativo, com potencial de fomentar conflitos



fundiários envolvendo populações indígenas e particulares na área desta Subseção Judiciária.

Há que se frisar que, considerando o recorte fático realizado pelo autor para fins de adaptação da demanda aos interesses das populações indígenas efetivamente existentes na região abrangida pela jurisdição deste juízo, desnecessário o acolhimento do extenso rol de providências elencadas na inicial, mostrando-se suficiente que se determine medida apta a assegurar a não ocultação do sistema de gestão fundiária da terra indígena identificada como em fase de procedimento demarcatório ainda não concluído (T.I. Jeju e Areal), bem como de eventuais outras atualmente em fase de reivindicação e/ou reconhecimento existentes na mesma base territorial.

Quanto ao alegado descumprimento da decisão liminar proferida neste feito, consoante afirmado pelo autor no doc. 399576348, impende trazer a lume excertos da manifestação dos demandados no doc. 351885422, no qual informam as providências adotadas para atendimento da ordem expedida:

“1. Após cordiais cumprimentos, reporta-se ao Despacho DPT (2521116) comunicando este setor sobre o conteúdo da Cota n. 01307/2020/COAF/PFE/PFEFUNAI/PGF/AGU (2517477) e solicitando as providências necessárias, para informar o que se segue.

2. A decisão proferida nos autos nº 1002552-77.2020.4.01.3904 foi devidamente cumprida pelo setor técnico de geoprocessamento da FUNAI de modo que identificou-se que na região de abrangência da decisão judicial constam como não homologadas as reivindicações Jeju e Areal. Estas duas reivindicações estão sendo objeto de estudos de identificação e delimitação nos moldes do Decreto 1775/1996, no entanto, são estudos ainda não finalizados e assim não foram ainda produzidos os relatórios finais desses estudos, os quais, ao fim e ao cabo, apresentam a área (polígono) delimitada como terra indígena.

3. Assim, as reivindicações Jeju e Areal se tratam de áreas que ainda não possuem polígonos, ou seja não possuem ainda estudos de identificação e delimitação concluídos e por conta disso não possuem ainda área delimitada pois é na conclusão e aprovação dos estudos que o grupo técnico designado entrega como resultado do trabalho a área delimitada.

4. Portanto, como não há polígono ainda resultante dos estudos, não há ainda polígono definido para ser inserido no SIGEF e SICAR, visto que o desenho (que faz parte das conclusões do grupo técnico coordenado por antropólogo) da área quem irá proporcionar é o grupo técnico designado ao final de seus trabalhos e, apenas neste final será portanto concluído qual é o tamanho e formato dessas áreas e entregue a poligonal resultante dos estudos e só neste momento será possível inserir a poligonal no SIGEF e SICAR.

5. Por fim, informa-se que todas as terras indígenas homologadas, regularizadas e dominiais indígenas na região de abrangência da decisão estão inseridas no SIGEF e SICAR e identificou-se apenas como não homologadas as reivindicações Jeju e Areal, as quais ainda não tiveram seus estudos concluídos e, como discutido acima, não possui ainda poligonal resultante dos estudos”.

Sinteticamente, consta da manifestação destacada a informação de que



apenas as terras indígenas homologadas e regularizadas estão sendo inseridas no SIGEF e SICAR, o que na prática corresponde a uma verdadeira confissão de descumprimento da ordem liminar.

Ora, continuar a ignorar nos sistemas registrais os territórios reivindicados por povos indígenas desta região em razão de não terem sido concluídos os respectivos processos de homologação implica por via transversa conferir validade e eficácia ao instrumento normativo impugnado, cuja higidez fora afastada por este juízo desde a prolação da decisão que apreciou o pedido de tutela de urgência.

Impende salientar que não impressiona a alegação de impossibilidade de execução da ordem em razão do não colhimento das poligonais para posterior inserção nos sistemas, haja vista a absoluta impropriedade de se acatar como justificativa para a omissão uma outra omissão injustificada, como permite afirmar o fato de as providências necessárias ao reconhecimento do território reivindicado em questão perdurarem pelo período de praticamente duas décadas, como se infere das razões elencadas quando do julgamento neste juízo da ação n. 2237-13.2013.4.01.3904, ocasião em que a ré fora condenada a promover a finalização das providências prévias necessárias ao procedimento demarcatório.

Entende-se que, embora obviamente inexistam as poligonais correspondentes à terra indígena homologada – visto que tal reconhecimento ainda não ocorrera – nada impede que as marcações adotem como parâmetro a dimensão do território reivindicado e ainda em fase de reconhecimento, como, aliás, previa a instrução normativa revogada pelo instrumento impugnado neste feito (IN FUNAI n. 03 de 20/4/2012):

Art. 1º. A emissão dos documentos denominados Atestado e Declaração de Reconhecimento de Limites, que se referem à localização de imóvel rural particular em relação a terras indígenas, será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução.

§ 1º O Atestado Administrativo se destina a atestar a situação de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação.

§ 2º A Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer, aos proprietários de imóveis rurais, a mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígenas.

Portanto, não há como acatar a alegação de que houve cumprimento da ordem liminar, pelo contrário, resta confessado o descumprimento e, por conseguinte, justificada a aplicação das sanções pecuniárias estipuladas naquela ocasião, no valor máximo previsto, cuja execução deverá aguardar a definitividade do julgado.

Ademais, ante a constatação da insuficiência da medida anterior para impelir os demandados ao cumprimento da tutela de urgência – ratificada nesta ocasião mediante cognição exauriente dos fatos narrados na inicial e em razão da permanência do mesmo quadro de urgência descrito na decisão liminar – necessária a majoração da reprimenda pecuniária para o valor de R\$ 500.000,00, consoante autoriza o art. 537, § 1º do CPC, sem prejuízo de posterior imposição de multa pessoal ao(s) agente(s)



recalcitrante(s) e responsabilização na esfera penal.

Outrossim, embora não se evidencie inadequação no prazo anteriormente assinalado para o cumprimento da ordem, as atuais circunstâncias anormais decorrentes da pandemia que assola o país autorizam a concessão de novo prazo para a execução da tutela de urgência, ainda que mais dilargado, entendimento consonante com o princípio da razoabilidade, dada a maior dificuldade atualmente verificada para a mobilização de servidores e a redução do número daqueles atualmente em trabalho presencial e/ou de campo.

3. Dispositivo

Ante o exposto:

a) declaro a inexecução da ordem liminar proferida neste feito e, por conseguinte, a incidência das sanções pecuniárias dispostas na respectiva decisão, no seu grau máximo, cuja exigibilidade permanecerá suspensa até a definitividade do julgado, nos termos do art. 537, § 3º do CPC;

b) **ratifico a tutela de urgência anteriormente deferida**, determinando aos réus que, no prazo de 90 dias, providenciem a inclusão da *Terra Indígena Jeju e Areal* (em fase de reconhecimento) no SIGEF e SICAR, bem como a tomem em consideração quando da emissão de DRL, adotando como critério de análise de sobreposição o referido território, sob pena de multa no valor de R\$ 500.000,00;

c) **julgo procedente o pedido** extinguindo o feito com resolução do mérito, nos termos o art. 487, I do CPC, de forma que:

c.1) **declaro** incidentalmente a ilegalidade e, por conseguinte, a **nulidade** da Instrução Normativa FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020;

c.2) **condeno os réus a incluir e manter no SIGEF e no SICAR as terras indígenas localizadas no território abrangido pela jurisdição desta Subseção Judiciária**, especialmente a *Terra Indígena Jeju e Areal*, independentemente do estágio do respectivo procedimento demarcatório ou de reconhecimento (terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas, reservas indígenas, terras formalmente reivindicadas por povos indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação, terra indígena delimitada, terra indígena declarada, terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados), bem como que as tomem em consideração quando da emissão de DRL, adotando como critério de análise de sobreposição tais territórios.

Sem condenação em custas e honorários advocatícios, consoante dispõe o art. 18 da Lei 7.347/85.

Sentença sujeita ao reexame necessário (artigo 19 da lei 4.717/65).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.



CASTANHAL, 14 de dezembro de 2020.



Assinado eletronicamente por: RODRIGO MENDES CERQUEIRA - 29/03/2021 10:22:19
<http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21032910221976500000394852562>
Número do documento: 21032910221976500000394852562



Número: **1004483-03.2020.4.01.4200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível da SJRR**

Última distribuição : **14/09/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Terras Indígenas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (REU)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO FUNAI (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
41853 6849	19/01/2021 16:44	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Roraima
2ª Vara Federal Cível da SJRR

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1004483-03.2020.4.01.4200

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)

POLO PASSIVO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA e outros

SENTENÇA

I. RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela antecipada de urgência, ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em desfavor da **Fundação Nacional do Índio (FUNAI)** e do **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**, na qual se requer provimento jurisdicional para:

4.1) declarar , incidentalmente, a nulidade da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020 , publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União;

4.2) condenar a FUNAI a manter ou incluir no SIGEF , além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);

e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

4.3) condenar a FUNAI a considerar, para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites , além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;



- b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*
- e) *Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.*

4.4) *condenar a FUNAI a manter ou incluir no SICAR , além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação nas seguintes situações:*

- a) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*
- e) *Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; e*

4.5) *condenar o INCRA a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação nas seguintes situações:*

- a) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*
- e) *Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.*

De acordo com a inicial:

Como é de conhecimento público, na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União foi publicada a Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 1 2020 , doravante IN/FUNAI/N.9 , disciplinando “ o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados ” e revogando a Instrução Normativa/FUNAI n. 03, de 20/04/2012 . Esta última previa que “o Atestado Administrativo se destina a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação” (g.n.).

Deveras, o art. 6º da Instrução Normativa/FUNAI n. 03, de 20/04/2012, revogada pela IN/FUNAI/N.9 , estabelecia que não seria

(...) emitido Atestado Administrativo para imóveis incidentes em: I - Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; II - Terras ocupadas ou não por grupos indígenas, com procedimentos administrativos iniciados e/ou concluídos em conformidade com o disposto no Decreto n. 1.775/MJ/1996 e na Lei n. 6.001/1973 (Estatuto do Índio): II.1 - Área em estudo de identificação e delimitação; II.2 - Terra indígena



delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); II.3 - Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); II.4 - Terra indígena homologada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República); II.5 - Terra indígena reservada; II.6 - Terra de domínio indígena; II.7 - Terra indígena com portaria de restrição de uso; III - Terra da União cedida para usufruto indígena; IV - Área de referência de índios isolados. Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso II.1 do art. 6º, o Atestado Administrativo não poderá ser emitido até que se conclua os estudos de identificação e delimitação da área ocupada pelos indígenas. (g.n.)

A IN/FUNAI/N.9, por sua vez, prevê, no §1º do art. 1º, que “ a Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas ” (g.n.).

Já o §2º do art. 1º da IN/FUNAI/N.9 estabelece que “ não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas”, de modo que “o procedimento de análise de sobreposição da FUNAI realizada pelos servidores credenciados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deverá seguir os conceitos e regras disciplinados nesta Instrução Normativa”.

Ocorre que o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do território nacional. O SIGEF funciona como uma base de dados centralizada que armazena informações fundiárias que servem, inclusive, para orientar políticas de destinação de terras e regularização fundiária.

Destarte, por meio do SIGEF é realizada a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais, valendo a certidão para a finalidade legal de se atestar que não há sobreposição com nenhuma outra poligonal constante do seu cadastro georreferenciado (seja poligonal de imóvel privado, seja poligonal de áreas públicas, como unidades de conservação e terras indígenas), para fins do §5º do art. 176 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Somem-se a isso as ponderações feitas na Nota Técnica produzida pela INA (Indigenistas Associados), segundo a qual “ a IN 09/2020 passa a disciplinar o requerimento, análise e emissão, por parte da FUNAI, de documentos denominados Declaração de Reconhecimento de Limites (doravante, por facilidade, DRL)”, sendo que, “ na IN revogada, a normatização da DRL associava-se à de uma outra modalidade de documentos emitidos pela FUNAI: o Atestado Administrativo (doravante, AA) ”.

Com isso, “com a revogação da IN 03, e diante do fato de a IN 09 não tratar da modalidade AA, presume-se que a FUNAI, a partir de agora, só emitirá um tipo de documento, a DRL”, muito embora, “ na normativa anterior (IN 03), o AA destinava-se a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação (art.1º, §1º), já a DRL destinava-se a fornecer, aos proprietários de imóveis rurais, a mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígenas (art.1º, §2º). Portanto, “ na lógica da IN 03, AA e DRL eram dois tipos de documentos que, cada qual ao seu modo e com sua especificidade, atendiam a um mesmo propósito geral: a localização de imóvel rural particular em relação a terras indígenas (art.1, caput)”, ou seja, “ a normativa visava ao resguardo de um sistema fundiário nacional integrado, de modo a evitar a dilapidação do patrimônio público (art. 20, XI, da CF/88)”. Noutros termos, “ no encadeamento lógico da normativa revogada, seguia-se que a abrangência do termo ‘terra indígena’ alcançava não apenas as áreas cartorialmente registradas sob essa alcunha, amparadas por decreto de homologação presidencial, mas, em especial no caso dos AAs, áreas reivindicadas e ainda em processo de identificação, delimitação e de demarcação, conforme os princípios constitucionais e a legislação vigente ”.

Daí a conclusão de que a IN/FUNAI/N.9 viola a publicidade e a segurança jurídica ao desconsiderar por completo terras indígenas delimitadas, terras indígenas declaradas e terras indígenas demarcadas fisicamente, além das terras indígenas interditadas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a



proteção de povos indígenas em isolamento voluntário.

Destarte – e como se verá mais detidamente abaixo –, a IN/FUNAI/N.9 (i) contraria o caráter originário do direito dos indígenas às suas terras e a natureza declaratória do ato de demarcação; (ii) cria indevida precedência da propriedade privada sobre as terras indígenas, em flagrante ofensa ao art. 231, §6º, da Constituição, cuja aplicabilidade se impõe inclusive aos territórios não demarcados; (iii) contraria a Convenção n. 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, não resistindo ao controle de convencionalidade; (iv) viola os princípios da publicidade e da legalidade; (v) vai de encontro à Informação Técnica n. 26/2019/ASSTEC-FUNAI, ao Parecer n. 00044/2019/ COAF/PFE-FUNAI/PGF/AGU e às conclusões do Acórdão n. 727/2020, do Tribunal de Contas da União; (vi) não passou por processo de consulta prévia, livre e informada com os povos indígenas interessados, como assegura o art. 6, 1, a, da Convenção n. 169 da OIT; (vii) representa um indevido retrocesso na proteção socioambiental; (viii) incentiva a grilagem de terras e os conflitos fundiários; e (ix) configura comportamento contraditório, vedado pela tutela da confiança e pelo dever de boa-fé.

Não bastasse isso, revelando a urgência a legitimar o pedido de tutela antecipada, a IN/FUNAI/N.9 incrementa gravemente os riscos de conflitos fundiários, além de aumentar sensivelmente a vulnerabilidade dos povos indígenas nesse momento, de crise sanitária em razão da pandemia de COVID-19.

Por estas razões que se busca, por meio desta demanda, assegurar a manutenção e/ou a inclusão de todas as terras indígenas do Estado de Roraima no SIGEF e no SICAR, mesmo que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, assim como a sua consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão da “Declaração de Reconhecimento de Limites”, declarando-se, incidentalmente, a nulidade da IN/FUNAI/N.9.

Em despacho de ID Num. 329959355, foi determinada a intimação dos requeridos para se manifestar, no prazo de 72 (setenta e duas) horas (art. 2º da Lei nº 8.437/1992), quanto ao pedido liminar.

Manifestação preliminar conjunta do INCRA e da FUNAI (ID Num. 332491851).

Intimado, o MPF se manifestou a respeito da prevenção.

O pedido liminar foi deferido.

Citados, os réus (INCRA e FUNAI) apresentaram contestação na qual alegaram: a) que “...a declaração emitida visa, portanto, apenas a atestar que o imóvel particular não se sobrepõe a área de interesse indígena já reconhecido. Logo, a emissão do dito documento não implica reconhecimento de domínio ou exatidão dos limites do imóvel particular, e sim apenas o respeito das poligonais do imóvel aos limites de terras indígenas homologadas, bem como das reservas indígenas e terras dominiais indígenas devidamente constituídas. O documento previsto na instrução normativa também não atesta a legitimidade da posse, não servindo como instrumento a regularização fundiária, buscando apenas salvaguardar o Estado de que o particular requerente não está adentrando irregularmente em área de interesse indígena, seja declarada ou constituída, devidamente registrada em nome da União...”; b) considerações sobre o SIGEF, indispensabilidade da certificação do georreferenciamento para a transferência do imóvel e para a obtenção de crédito, a necessidade revogação da Instrução Normativa/FUNAI nº 03/2012, restrição da proteção constitucional apenas às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, obrigatória observância do contraditório e ampla defesa no procedimento demarcatório, entre outros.

Contra a decisão liminar, foi interposto agravo de instrumento (ID Num. 33997366).

Em decisão de ID Num. 371021393, a decisão agravada foi mantida por seus próprios fundamentos, bem como fixados os pontos controvertidos.



As partes informaram não ter outras provas a produzir (ID Num. 395029449 e 39518932).

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

Fundamento e decido.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Sem preliminares, passo ao exame do mérito.

No caso em tela, foi proferida decisão deferindo a tutela provisória com o seguinte teor:

[...]

De acordo com a petição inicial, o Estado de Roraima possui 25 (vinte e cinco) terras reivindicadas, 01 (uma) terra em estudo, 31 (trinta e uma) terras regularizadas e 01 (uma) terra em estudo de ampliação, as 32 últimas já reconhecidas como tradicionalmente habitadas por brasileiros indígenas e as 26 primeiras com potencial reconhecimento dessa condição.

Trata-se, conforme informações do MPF, de mais de 10 (dez) milhões de hectares que precisam ser apreciados pela FUNAI a fim de que seja apurado se atendem aos requisitos para o gozo da proteção prevista no art. 231 da Constituição da República, e, por consequência, se pertencem ou não à União (art. 20, XI).

Considerando o constante conflito entre brasileiros indígenas e os ocupantes de suas terras, ainda que com status de apenas reivindicadas, a Instrução Normativa/FUNAI n. 03, de 20/04/2012, disciplinou a emissão dos documentos denominados Atestado Administrativo e Declaração de Reconhecimento de Limites, sendo o primeiro caracterizado no ato administrativo como documento que "...se destina a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação" e o segundo como o documento que "...se destina a fornecer, aos proprietários de imóveis rurais, a mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígenas".

Seu art. 6º dispunha que:

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

I - Área formalmente reivindicada por grupos indígenas.

II - Terras ocupadas ou não por grupos indígenas, com procedimentos administrativos iniciados e/ou concluídos em conformidade com o disposto no Decreto nº 1.775/MJ/96 e na Lei nº 6.001/73

(Estatuto do Índio):

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

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

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

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



II.5 - Terra indígena reservada;

II.6 - Terra de domínio indígena;

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

III - Terra da União cedida para usufruto indígena;

IV - Área de referência de índios isolados.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso II.1 do art. 6º, o Atestado Administrativo não poderá ser emitido até que se conclua os estudos de identificação e delimitação da área ocupada pelos indígenas

As razões da proibição da emissão de Atestado Administrativo nas hipóteses acima transcritas são bem claras, quais sejam, evitar que o particular tivesse em mãos uma manifestação pública desprovida de segurança e definitividade, uma vez que é contraditório ao Estado emitir em favor de um pretensão proprietário documento que lhe induzisse a sensação de regularidade sobre área cuja destinação ainda é incerta e cuja própria titularidade poderia ser declarada como de outrem, a depender do resultado do processo de demarcação.

Por seu turno, a Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16/04/2020, revogando a retromencionada IN nº 03, nada dispôs a respeito do Atestado Administrativo, trazendo específicas redações a respeito da Declaração de Reconhecimento de Limites, nos seguintes termos:

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

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

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

Para fins de comparação, revela-se didático repetir a finalidade da Declaração de Reconhecimento de Limites – DRL – contida nas duas normas:

a) Instrução Normativa/FUNAI n. 03, de 20/04/2012: se destina a fornecer, aos proprietários de imóveis rurais, a mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígenas;

(destaquei)

a) Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16/04/2020: se destina a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas.
(destaquei)

Observa-se que houve contundente redução na vedação de emissão em favor de particulares de documentos oficiais capazes de conter informações declaratórias de posse e/ou propriedade sobrepostas a terras indígenas, o que se conclui pela eliminação das vedações dos Atestados Administrativos – e de sua própria existência – e pela redação conferida à finalidade do DRL, o qual deixando de considerar a necessidade de respeitar os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígenas, reduziu os limites da certificação para que a DRL possa recair sobre qualquer terra que respeite apenas os confinamentos de terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas, ignorando por completo as terras indígenas delimitadas, declaradas, demarcadas fisicamente ou interditas.



Em outros termos, além de não ter a prudência de evitar que terras potencialmente habitadas tradicionalmente por indígenas sejam rapidamente certificadas como propriedade particular – sendo incompreensível a pressa e contundência da FUNAI de proteger o patrimônio privado e relegar para segundo plano justamente a proteção aos povos indígenas – ainda se observa que a FUNAI, por ato administrativo interno, abdica-se incisivamente de seu papel institucional de proteção contramajoritária dos povos indígenas ao dispor que não cabe a ela “...produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas”. A título de exemplo, pela interpretação desse texto a FUNAI não deveria, de acordo com sua nova orientação, eventualmente ajuizar uma demanda judicial para tentar proteger determinada área da ação predatória de particulares quando próximo do final estudo favorável ao reconhecimento e demarcação de terra indígena.

A gravidade da alteração é tamanha que, antes de aprovada essa mudança, a área técnica da FUNAI proferiu manifestação (Informação Técnica n. 26/2019/ASSTEC-FUNAI) com cristalino desenho a respeito das consequências que a aprovação do ato administrativo acarretaria, conforme transcrito pelo MPF na inicial e com excerto que a seguir reproduzo:

13. Para trazer à tona os delineamentos normativos para a correta compreensão da questão, fundamental se faz destacar a natureza meramente declaratória do procedimento administrativo de identificação e delimitação de terras indígenas. Com isso, entende-se que o Estado, ao levar a termo o procedimento administrativo, apenas está a reconhecer direitos congênitos, originários, preexistentes a quaisquer escrituras. Em razão disso, temos que o reconhecimento de terras indígenas pelo Estado não se dá tão apenas com a homologação do procedimento demarcatório, tampouco apenas após a sua regularização. Pelo contrário, como corolário do direito do indigenato, consagrado pela CF/88, o ato administrativo de homologação e mesmo o ato administrativo de declaração apenas chancelam os estudos de identificação e delimitação realizados pelo órgão competente (no caso, a FUNAI) e que culminam na decisão do Presidente da Fundação quanto à delimitação da Terra Indígena, esse sim o ato administrativo a partir do qual o Estado passa a reconhecer oficialmente a ocupação tradicional de determinada comunidade indígena, mediante a publicação do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação, com a proposta de delimitação de limites, conforme art. 1º e art. 2º, caput e § 7º, do Decreto 1.775/96.

[...]

20. Ora, acaso o administrador público renunciasse aos poderes de agir para a consecução da gestão fundiária integrada, preterindo a observância vinculada dos ditames do art. 231 da CF/88, acarretaria uma insegurança jurídica de grandes proporções entre a fase de terras indígenas delimitadas e a fase de terras indígenas regularizadas. Isso porque, ao conferir ao particular documentação comprobatória de título de domínio, viria a autorizar direitos típicos da propriedade civil, autorizando particulares a usar, gozar e dispor livremente do bem imobiliário. Significa dizer ainda que o Estado, neste caso, ao praticar ato administrativo tendente a constituir direitos a particulares, estará: legitimando, contra constitutionis, a situação de que não irá mais reconhecer terras indígenas; ou então estará praticando atos administrativos conflitantes, avessos à racionalidade e à lógica jurídicas. (destaquei)

A redução da proteção operada parece ser dotada, nesse momento não exauriente de análise, flagrante inconstitucionalidade, por tornar sem eficácia o normativo do art. 231, § 6º da Constituição da República, além de operar em direta oposição a inúmeros dispositivos da Convenção nº 169 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004, dentre os quais cito o art. 4º, 1, que estabelece que “...deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados”, pelo que concludo como presente a verossimilhança do direito.

No que tange ao perigo da demora, entendo sua existência como evidente.

O registro no SIGEF de DRL's que não considerem as terras indígenas delimitadas, declaradas, demarcadas fisicamente ou interditadas dará azo a notável insegurança jurídica, seja na transferência de imóveis entre particulares, seja na concessão de empréstimos/financiamentos, posto que futuramente



declarada a originalidade do direito indígena à demarcação de terras, todos esses negócios jurídicos serão nulos, por terem recaído sobre bem da União; a emissão pela FUNAI de DRL ignorando essas terras representa uma declaração estatal – portanto oficial – de respeito aos limites das terras indígenas, “abrindo as porteiras” para legitimar a grilagem e a invasão, além de ter o potencial de acelerar esses atos em virtude da janela de oportunidade oferecida enquanto viger a instrução. Vide, quanto a essa hipótese, o levantamento feito pelo setor de Pesquisa do MPF que demonstrou a existência atual de 560 (quinhentas e sessenta) ocupações – a rigor, turbações – sobrepostas a terras indígenas em Roraima com inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Para mais, acentua a tensa relação já existente nos locais onde a ineficiência, demora e omissão estatal impediu o início e/ou a finalização dos procedimentos demarcatórios capazes de confirmar de forma definitiva se a área reivindicada é ou não tradicionalmente habitada por índios. Tem-se ainda que futuras demarcações certamente irão gerar uma torrente de demandas com pedidos compensatórios/indenizatórios em desfavor do Estado por parte daqueles que foram agraciados com a DRL, eis que no mínimo tal documento gera uma expectativa de regularidade quanto a essa sorte de questão. Por fim, e mais importante, não se pode olvidar que algumas das terras ainda não demarcadas no Estado de Roraima possuem alguns dos últimos povos isolados do mundo, os quais poderão desaparecer e com isso fazendo cessar a existência de toda informação sobre suas histórias, culturas e tradições, impactando diretamente para o empobrecimento da cultura e identidade dos brasileiros.

Por tais motivos, reputo como preenchidos os requisitos do art. 300 do CPC.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, DEFIRO OS PEDIDOS DA TUTELA PROVISÓRIA para:

a) Determinar à FUNAI:

a1) sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), até o limite de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), que sejam mantidas ou, no prazo de 72 horas, incluídas no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação nas seguintes situações: 1) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; 2) Área em estudo de identificação e delimitação; 3) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); 4) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); 5) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

a2) sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por ato contrário à decisão, que sejam consideradas, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação nas situações indicadas no item a1;

a3) sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), até o limite de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), que sejam mantidas ou, no prazo de 72 horas, incluídas no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação também listadas no item a1;

b) Determinar ao INCRA:

b1) sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por procedimento descumprido, que leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação arroladas no item a1:

b2) sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), até o limite de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 72 horas, os meios técnicos para o imediato cumprimento da decisão judicial.



[...]

Nenhuma questão de fato ou direito foi alegada pelos requeridos capaz de alterar o convencimento já manifestado no referido *decisum*, razão pela qual ficam incorporados a esta sentença os fundamentos supra, sendo desnecessário reescrevê-los com outras palavras por reputar esse juízo inócua a prática de tautologia.

Em verdade, o normativo em questão, ao excluir as áreas citadas pelo *Parquet* na exordial, contraria as normas constitucionais que tratam da matéria, em especial o §6º do artigo 231 da Constituição de 1988, fixando proteção jurídica inferior àquela conferida pelo constituinte, na medida em que possibilita a precedência e a sobreposição de títulos privados em territórios indígenas, o que pode dificultar sobremaneira a tramitação dos processos demarcatórios.

E mais, além de ferir a proteção aos indígenas, a emissão de DRL, desconsiderando as áreas/terras elencadas pelo MPF, pode ser excessivamente danoso também aos particulares envolvidos, pois se, posteriormente, a terra for reconhecida como indígena, todos os negócios jurídicos praticados haverão de ser considerados nulos, com graves consequências patrimoniais e indenizatórias.

Como bem elucidado pelo eminente Desembargador Federal João Batista Moreira, em decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 1018884-94.2020.4.01.0000:

*[...] No paradigma "Raposa Serra do Sol", decidiu o Supremo Tribunal Federal que "os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente 'reconhecidos', e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de 'originários', a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios" (Pet 3388/RR - Roraima, Relator Ministro Carlos Britto, julgamento em 19/03/2009). **Em exame preliminar, quer parecer que o princípio subjacente a esse julgado, no sentido de que a tutela dos direitos dos índios sobre as terras é de natureza declaratória e não constitutiva, põe em xeque o alegado objetivo dos agravados de conferir segurança jurídica na titulação de áreas a partir da IN n. 09/2020. Parece medianamente claro que área em estudo de identificação e delimitação: Terra indígena delimitada, com os limites aprovados pela FUNAI; Terra indígenas declarada, com os limites estabelecidos pela Portaria Declaratória do Ministro da Justiça; Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados) podem levar ao reconhecimento dos direitos dos índios e, de consequência, a nulidade de todos os pretensos direitos de particulares sobre a área em questão. Nesta Corte já se decidiu que a tão-só deflagração do processo de demarcação afasta direito de posse contrário aos indígenas: amparando-se a pretensão possessória em título dominial passível de ser declarado nulo, de pleno direito, após conclusão do processo de demarcação de terras indígenas em que se encontra localizado o imóvel objeto do litígio, afigura-se prematura a concessão de tutela jurisdicional assecuratória da sua posse ao detentor do suposto título de propriedade, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica". (AC 0000473-57.2015.4.01.3310/BA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 de 05/10/2017). **A omissão da FUNAI quanto à existência de componente indígena já gerou dever de indenizar: Certidão expedida pela FUNAI, em 1975, pela qual não haveria `conhecimento da existência de aldeamento indígenas na área da petionária (...) induziu as partes autoras à compra das terras, devendo a Autarquia Federal responder pelas perdas e danos decorrentes do negócio, mediante ressarcimento dos valores pagos na compra dos imóveis, devidamente atualizados (AC 0062361-10.2008.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS OLAVO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 30/07/2010 PAG 27). Serve de arremate a esse juízo jurisprudência, também desta Corte, no sentido de que mesmo as terras indígenas já demarcadas e homologadas podem ser objeto de revisão, v.g.: AC 0013569-68.2012.4.01.3400, JUIZ FEDERAL MARCELO VELASCO NASCIMENTO ALBERNAZ (CONV.), TRF1 - QUINTA TURMA, Re-DJF1 05/12/2018 PAG. Ou seja, a demarcação e homologação, por si sós, não afastam a possibilidade de que os limites da terra indígena sejam ampliados. Nesta avaliação prefacial, são relevantes os fundamentos do agravo, pois, **de acordo com a jurisprudência, o regulamento combatido pode, sim, gerar situações de penosa insegurança jurídica para índios e não índios e*******



ainda acarretar responsabilização da Administração por omissão. Defiro, portanto, o pedido de antecipação da tutela recursal. Comunique-se ao juízo de origem para imediato cumprimento. (DESTAQUEI)

De rigor, portanto, o acolhimento dos pedidos autorais.

III. DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONFIRMO a tutela antecipada e **JULGO PROCEDENTES** os pedidos formulados na inicial, com esteio no art. 487, I, do CPC, para:

III.a) CONDENAR a FUNAI:

III.a1) a manter ou incluir no SIFEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígena do Estado de Roraima em processo de demarcação nas seguintes situações:

- 1) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- 2) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- 3) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- 4) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*
- 5) *Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;*

III.a2) a considerar, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação nas situações indicadas no item III.a1;

III.a3) a manter ou incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação também listadas no item III.a1;

III.b) CONDENAR o INCRA:

III.b1) a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado de Roraima em processo de demarcação arroladas no item III.a1.

MANTENHO as multas por descumprimento da tutela antecipada, conforme fixadas na decisão acima transcrita (ID Num. 334567372).

Sem custas processuais e honorários advocatícios (art. 18, Lei da Ação Civil Pública).

Sentença não sujeita ao reexame necessário.

Havendo interposição de recurso, intime(m)-se o(s) recorrido(s) para apresentar contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias, remetendo em seguida os autos ao TRF (art. 1010, § 3º, do CPC), tudo independentemente de novo despacho.



Transitada a sentença em julgado, não sendo modificada, intime-se o MPF para requerer o que entender cabível.

Nada restando a ser cumprido, arquivem-se os autos com baixa na distribuição, após a devida certificação, independentemente de despacho.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Boa Vista/RR, data da assinatura eletrônica.

FELIPE BOUZADA FLORES VIANA

Juiz Federal





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4810, 2º Andar - Bairro: Agronômica - CEP: 88025-255 -
Fone: (48)3251-2565 - Email: scflp06@jfsc.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5018672-52.2020.4.04.7200/SC

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

RÉU: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública promovida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI) e o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), em função da publicação da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, a qual passou a dispor que a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, documento que atesta a regularidade dos limites de imóveis particulares, somente adotará como parâmetro as áreas indígenas devidamente homologadas, revogando a necessidade de observância da poligonal de terras indígenas em processo de demarcação prevista na anterior Instrução Normativa/FUNAI n. 03/2012.

Afirma o autor que a alteração normativa retirou, como condição para emissão de atestado administrativo de regularidade geográfica do imóvel particular, a necessidade de observância dos limites de áreas de interesse indígena com procedimentos administrativos não finalizados, circunstância que passou a permitir que imóveis rurais sobrepostos a essas áreas obtivessem o devido cadastramento no Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF do INCRA. Daí o risco para áreas indígenas ainda em demarcação ou no lento processo de aguardar a abertura de processo de reconhecimento pela FUNAI.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Elenca que a referida norma provoca diversas violações: (1) caráter originário do direito dos indígenas às suas terras e a natureza declaratória do ato de demarcação; (2) indevida precedência da propriedade privada sobre as Terras Indígenas, em flagrante ofensa ao art. 231, § 6º, da Constituição, cuja aplicabilidade se impõe inclusive aos territórios não demarcados; (3) Convenção n. 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos; (4) princípios da publicidade e da legalidade; (5) Informação Técnica n. 26/2019/ASSTECFUNAI, ao Parecer n. 00044/2019/ COAF/PFE-FUNAI/PGF/AGU e às conclusões do Acórdão n. 727/2020, do Tribunal de Contas da União; (6) processo de consulta prévia, livre e informada com os povos indígenas interessados, como assegura o art. 6, 1, a, da Convenção n. 169 da OIT; (7) proibição ao retrocesso na proteção socioambiental; (8) incentiva a grilagem de terras e os conflitos fundiários; e (9) comportamento contraditório, vedado pela tutela da confiança e pelo dever de boa-fé.

Por fim, pede a declaração de nulidade da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, devendo a regularidade fundiária de imóveis particulares ser atestada não só com base nas áreas indígenas regularizadas, mas também naquelas em processo de demarcação e regularização, e obrigando-se o INCRA, por sua vez, a observar a sobreposição dessas áreas quando da certificação do georreferenciamento de imóveis no SIGEF.

Houve pedidos liminares e, ao final, requereu-se a condenação dos réus, nos seguintes termos:

3) a final, seja a decisão de tutela de urgência confirmada e a presente ação julgada integralmente procedente para o fim de:

3.1) reconhecer, incidentalmente, a nulidade da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União, e afastar sua aplicação;



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

3.2) *condenar a FUNAI a manter ou incluir no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:*

- a) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).*

3.3) *condenar a FUNAI a considerar, para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:*

- a) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) *Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) *Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).*

3.4) *condenar a FUNAI a manter ou incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:*

- a) *Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).

3.5) condenar o INCRA a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).

4) condenar FUNAI e INCRA a revogar quaisquer atos ou declarações adotadas com base na IN 09 de 2020, no Estado de Santa Catarina. 5) condenar os réus nos ônus da sucumbência.

Após oitiva do INCRA (evento 7, DOC1) e da FUNAI (evento 9, DOC1), o pedido de liminar foi deferido, em parte (evento 11, DOC1), nestes termos:

*1. a FUNAI mantenha e/ou inclua no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as **Terras Indígenas do Estado de Santa Catarina** em processo de demarcação nas seguintes situações: Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; Área em estudo de identificação e delimitação; Terra*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e

2. o INCRA leve em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações: Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; Área em estudo de identificação e delimitação; Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).

Deverão os réus, no âmbito de suas competências, em especial o INCRA, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial, sob pena de multa.

O INCRA e a FUNAI interpuseram o recurso de AGRADO DE INSTRUMENTO n. 5047645-83.2020.4.04.0000, no qual foi deferido efeito suspensivo (processo 5047645-83.2020.4.04.0000/TRF4, evento 2, DOC1).

O INCRA contestou o feito (evento 24, DOC1). Alegou, em preliminar: [1] conexão com a antecedente ação popular de nº 1026656-93.2020.4.01.3400 em trâmite na 16ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, visto que as demandas possuem objetos substancialmente idênticos, além de manifesta e evidente possibilidade de decisão conflitantes e da competência absoluta do prevento Juízo do Distrito Federal; [2] inadequação da via eleita, pois *o pedido formulado nesta ação coletiva visa extrair todo o conteúdo normativo da aludida IN 09, resultado que somente poderá ser alcançado, todavia, através de controle concentrado de constitucionalidade. No mérito*, teceu considerações acerca do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF. Asseverou que a alimentação do banco de dados do SIGEF com poligonais de terras indígenas não é feita pelo INCRA, mas pela FUNAI. Disse que *a Instrução Normativa*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

FUNAI n° 09, de 16 de abril de 2020, elaborada pela FUNAI sem a participação do INCRA, revogou a Instrução Normativa FUNAI n° 03, de 20 de abril de 2012 e eliminou a figura do atestado administrativo, passando a disciplinar o requerimento, a análise e a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. Por fim, destacou que o INCRA é mero gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, de modo que, caso afastada a aplicação da IN 09/2020 para que sejam mantidas e/ou a incluídas no SIGEF outras terras indígenas além daquelas contempladas pelo art. 4º do Normativo, o imediato cumprimento da decisão judicial não dependerá da adoção de providências técnicas desta Autarquia Agrária, mas sim do envio dessas informações pela FUNAI para alimentação do banco de dados gerido pelo INCRA. Pugnou pelo julgamento antecipado da lide.

A **FUNAI** apresentou **contestação** (evento 25, DOC1). Aduziu, **em preliminar**: [1] inadequação da via eleita, pois o pedido formulado nesta ação coletiva visa extrair todo o conteúdo normativo da aludida IN 09, resultado que somente poderá ser alcançado, todavia, através de controle concentrado de constitucionalidade; [2] litispendência ou conexão com a ação popular de n° 1026656-93.2020.4.01.3400 em trâmite na 16ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, em vista da identidade de pedido, de causa de pedir e de partes no sentido material, apesar de as partes processuais serem diversas. Não sendo reconhecida a litispendência, as ações deverão ser reunidas, em razão da conexão, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.347/85 e do art. 55, §§1º e 3º, do CPC. **No mérito**, sustentou, em resumo, que a IN 09/2020 não fere o princípio da prevalência dos interesses indígenas, pois não viola, conforme demonstrado, o disposto no artigo 231, §6º, da Constituição Federal. Teceu considerações sobre o sistema de gestão fundiária (SIGEF). Pugnou pelo julgamento antecipado da lide.

Houve réplica (evento 30, DOC1).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Foi proferido despacho saneador (evento 32, DOC1), por meio do qual foram rejeitadas as preliminares de inadequação da via eleita, arguidas pelos réus FUNAI e INCRA, bem como a preliminar de litispendência e/ou conexão com a ação popular de nº 1026656-93.2020.4.01.3400, em trâmite na 16ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Como as partes nada requereram quanto à produção de provas e pleitearam o julgamento antecipado da lide, os autos retornaram conclusos para sentença.

É o relatório.

Decido.

FUNDAMENTAÇÃO

As **preliminares** já foram apreciadas e afastadas por ocasião do despacho saneador.

Mérito

Esta ação civil pública diz respeito à manutenção e/ou inclusão no SIGEF e SICAR, bem como que se considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, as terras dominiais indígenas e reservas indígenas, assim como as Terras Indígenas em processo de demarcação em Santa Catarina, nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).

A parte autora inclusive junta ao corpo da petição inicial a listagem de todas as terras indígenas localizadas no Estado de Santa Catarina, identificando-as de acordo com o sua situação (regularizada,



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

declarada, em estudo etc) (evento 1, DOC1 - fl. 7).

O processo administrativo de demarcação da terra indígena, pertinente à sua identificação, delimitação, demarcação e homologação, é amparado e determinado pelos arts. 20, inciso XI, e 231 e seu § 1º da Constituição Federal e 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ademais, é estabelecido pelos arts. 17 e 19 da Lei Federal nº 6.001, de 19.12.1973 - Estatuto do Índio, além de ser regulamentado pelos Decretos n.s 22/91 e 1.775/96.

A Constituição Federal disciplina os direitos dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles, vejamos:

Art. 20. São bens da União: (...)

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as 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.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar; não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Já o artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece: "*a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição*".

A Lei Federal n. 6.001/73 - Estatuto do Índio, considerando os direitos originários dos índios às suas terras, estabelece a sua demarcação, nos termos seguintes:

Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo.

Nesse contexto, é possível concluir que as terras indígenas identificadas e demarcadas, mesmo antes de concluído o processo de homologação, devem ser protegidas, tendo em vista o direito originário



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

dos indígenas sobre essas terras. Afinal, como bem ressaltado pelo Ministério Público Federal, *"tivesse o Estado brasileiro cumprido com o prazo previsto pelo ADCT da Constituição de 1988 (cinco anos), todas as terras indígenas já teriam sido demarcadas e seriam usufruídas pelas comunidades indígenas"* (evento 1, DOC1 - fl. 3).

Há de se ressaltar, por sua vez, que *"as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios não perdem essa característica por ainda não terem sido demarcadas, na medida em que a demarcação tem efeito meramente declaratório"*¹. Assim, *"diante do efeito meramente declaratório da demarcação das terras indígenas, não há falar em pretensão de direito de propriedade do particular"*². Ainda neste sentido³:

APELAÇÃO/REMESSA OFICIAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA. IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR). IMÓVEIS ABRANGIDOS POR AMPLIAÇÃO DE RESERVA INDÍGENA. RECONHECIMENTO DA PERDA DA TITULARIDADE POR PARTE DO AUTOR. ÔNUS DA PROVA. ARTIGO 333 DO CPC/1973. RECONHECIMENTO DA INEXIGIBILIDADE DO TRIBUTO COMO CONSECTÁRIO DO RECONHECIMENTO DA ALTERAÇÃO DA TITULARIDADE DOS IMÓVEIS. VERBA HONORÁRIA. MAJORAÇÃO.

O decreto homologatório da demarcação, ao criar reserva indígena, apenas reconhece situação preexistente, de modo que, sendo declaratório o seu conteúdo, mostram-se nulos, extintos e desprovidos de efeitos jurídicos os atos que tenham por objeto o domínio e a posse das terras de que cuida o art. 231 da Constituição Federal. (...)

A Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, previu, no §1º do art. 1º que *"a Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas"*. Ou seja, criou uma condição que a grande maioria das terras indígenas ainda não possui – a



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

regularização plena. Mostra-se temerário, assim, permitir a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites de propriedades privadas sobrepostas a terras indígenas em processo de homologação, independentemente do argumento que se use.

Ora, se os processos de demarcação de terras indígenas já ultrapassaram em muito o prazo estabelecido no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não se pode admitir que, em face desta morosidade, seja tolhido o direito originário dos indígenas sobre as terras tradicionalmente por ele ocupadas, cuja mora não deram causa.

De outro lado, a IN n. 09 inevitavelmente conduzirá ao aumento dos conflitos agrários nessas áreas, entre indígenas e pretensos possuidores, pois cria expectativa de direitos aos particulares (não-indígenas) de que a área por eles pretendida ou ocupada é legítima, quando na verdade há grande probabilidade de perdê-las após a conclusão do processo de demarcação.

Esta argumentação, inclusive, está reforçada na manifestação da Procuradoria Regional da República da 4ª Região do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, acerca do efeito suspensivo concedido nos autos do AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 5047645-83.2020.4.04.0000, proposto pelo INCRA e pela FUNAI em função da decisão que deferiu a liminar nestes autos (processo 5047645-83.2020.4.04.0000/TRF4, evento 11, DOC1):

Do que se extrai do despacho que se busca a reconsideração, duas diferentes razões levaram ao convencimento do julgador por deferir o efeito suspensivo ao agravo: a) que o ato normativo questionado restringe-se em atestar os limites do imóvel, não implicando reconhecimento da legitimidade da posse, domínio ou propriedade particular - ou seja, não implicando, em princípio, restrição ao eventual direito dos indígenas às terras ainda não regularizadas, e b) a adequação do sistema necessária ao cumprimento da medida determinada pelo juízo de origem demanda providências complexas, conforme alega a FUNAI.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

No entanto, tais fundamentos não se sustentam se procedermos a uma análise mais aprofundada da lide, tanto no que se refere à verossimilhança e/ou evidência, como também no que tange à urgência.

No que tange ao convencimento da eminente Relatora de que o ato normativo questionado restringe-se em atestar os limites do imóvel, não implicando reconhecimento da legitimidade da posse, domínio ou propriedade particular - ou seja, não implicando, em princípio, restrição ao eventual direito dos indígenas às terras ainda não regularizadas, embora com aparência de credibilidade, no entanto, não condiz com a realidade dos fatos, por não considerar todos os possíveis reais efeitos jurídicos decorrentes da emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites por parte da FUNAI. Vejamos.

O direito à obtenção de informações por parte dos órgãos públicos foi elevado à categoria de direito fundamental, conforme previsto no artigo 5º da Constituição Federal: [...]

Ao expedir um documento com caráter de certificação, e com presunção de legitimidade, a partir de um juízo interpretativo desarrazoado do que deve um não ser informado, os órgãos públicos não podem e não estão autorizados a fazer um “decote”, um recorte dos fatos que circundam o objeto ou escopo do ato certificatório, excluindo ou omitindo de seu conteúdo parcela das informações de que detém conhecimento.

Isso porque, no ato certificatório, como bem o expressa o comando constitucional, a informação a ser fornecida e/ou obtida de um órgão público deve ser completa, ampla, de modo a preservar não só o interesse do indivíduo (no caso dos autos, o interesse do requerente no que tange à certificação dos limites do seu imóvel), mas também o interesse coletivo ou geral, ou seja, o interesse de eventuais terceiros interessados na aquisição do imóvel, ou mesmo de agentes financeiros demandados por financiamento por parte do atual proprietário e requerente da certidão, tendo presente que o documento expedido, no caso a Declaração de Reconhecimento de Limites, que é a certificação do georreferenciamento pelo SIGEF, é exigido como condição para transferência de imóvel e para a obtenção de crédito, conforme, inclusive, sustentado pela FUNAI em seu agravo.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Veja-se, eminente Desembargadora Relatora, que reportada declaração, embora requerida pelo proprietário/possuidor de imóvel, diretamente interessado, pode ser usado, e serve como parâmetro para terceiros, no caso adquirentes de imóveis ou agentes financeiros, decidirem por firmar contratos envolvendo negociações onerosas, eis que são levadas a crer na veracidade do conteúdo das certidões expedidas pelos órgãos públicos a tanto legitimados. E ao expedir qualquer certidão, deverá o agente público ter em mira, também, a proteção do interesse coletivo ou geral, ou seja, a boa-fé decorrente da presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos.

Ademais, e parece óbvio a este agente ministerial, a não inclusão na Declaração de Reconhecimento de Limites, de informações quanto à sobreposição com área de terras formalmente reivindicada por grupos indígenas, em estudo de identificação e delimitação, terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI), ou terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça), não pode ser interpretada como informação “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” na dicção do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, a justificar ou fundamentar a sua não inclusão em reportado documento.

Ao assim proceder, e respaldado pela referida questionada Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, a FUNAI, não só malferir o direito fundamental social à informação, que exsurge como o “outro lado da moeda” do direito fundamental individual à informação, tisnando a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, com sérios riscos de eventuais pedidos de indenização contra o Poder Público por parte daqueles que venham a ser prejudicados por confiarem no conteúdo da certidão incompleta expedida pela FUNAI.

E como eventuais terceiros prejudicados com a exclusão das informações atinentes à sobreposição do imóvel objeto de certificação de limites com eventuais terras indígenas em fase de reivindicação, estudo de identificação e delimitação, declaração, em hipóteses de desmembramento, parcelamento, remembramento ou alienação de imóveis, podemos destacar eventuais lindeiros, adquirentes de imóveis ou mesmo instituições financeiras fornecedoras de empréstimos ou financiamento a titulares de imóveis



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

que venham a obter a Declaração de Reconhecimento de Limites sem o retrato fiel quanto a existência de procedimento administrativo no âmbito da FUNAI onde analisado o direito dos índios às terras a eles reconhecidas por força de previsão constitucional do art. 231 da CF/88 c/c art. 67 do ADCT.

Não por esta razão, recentemente o Tribunal, ao julgar demanda idêntica a esta, porém relativa às terras indígenas localizadas em município sob jurisdição da Subseção de Passo Fundo/RS, manteve a medida liminar deferida naqueles autos:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUNAI. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 09/2020. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO INCIDENTAL DA VALIDADE DE ATO NORMATIVO. PREVENÇÃO. CONEXÃO. INOCORRÊNCIA

- Conquanto esteja em discussão na ação de origem a validade da Instrução Normativa FUNAI 09/2020, constitui essa temática questão incidental, pois o objetivo principal é a manutenção e/ou a inclusão de todas as terras indígenas abrangidas pela competência da Subseção Judiciária de Passo Fundo no SIGEF e no SICAR, ainda que os respectivos processo de demarcação não estejam concluídos, bem como a consideração desta circunstância no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão de declarações de reconhecimento de limites.

- Como o objeto do processo não é derrubada da IN nº 9/2020-FUNAI em si, não se cogita de ação contra ato normativo em tese, muito menos de efeitos atrativos por parte de ação que tramita no Distrito Federal questionando o próprio ato. Com efeito, a se entender assim, a vis atractiva se faria sentir em todas as situações em que diferentes demandas discutissem a higidez de lei frente à Constituição.

- No caso, permitido o controle difuso aos órgãos jurisdicionais, a eventual discrepância de entendimento, gerando decisões eventualmente contraditórias em relação a imóveis em situações



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

assemelhadas, decorre do próprio sistema judiciário nacional, pelo que deverá, se for o caso, ser solucionada mediante ativação das ferramentas previstas no Código de Processo Civil.

(TRF4, AG 5008878-39.2021.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 16/06/2021)

Eis o fundamento que constou do voto do Desembargador Federal RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA:

De efeito, inquestionável o receio de dano e a premência da situação, haja vista os efeitos que podem advir, não só para as comunidades indígenas, mas também para a sociedade e mesmo para os proprietários, caso as informações não sejam adequadamente lançadas.

E a plausibilidade decorre da demonstração na decisão recorrida de que gozando o indigenato de inquestionável densidade constitucional, e, por conta disso, de especial proteção, a omissão estatal, no caso, está, ao que tudo indica, a fragilizar o reconhecimento do direito das comunidades indígenas às terras tradicionalmente ocupadas, com aparente ofensa ao núcleo essencial deste direito.

Ante o exposto, voto por negar provimento ao agravo de instrumento.

A promoção de mudanças de forma repentina e com um vasto alcance, como é o caso daqueles criadas pela Instrução Normativa/FUNAI n. 03/2012, acaba por gerar conflitos e ações judiciais, em especial por particulares contra a União, conflitos estes que muitas vezes chegam ao Supremo Tribunal Federal, o qual reiteradamente tem decidido acerca da proteção aos direitos indígenas, inclusive, quanto à natureza declaratória do processo de demarcação, conforme é possível observar das decisões abaixo:

"Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havêlos chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF). [Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, DJE de 1º-7-2010.]"

"As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios incluem-se no domínio constitucional da União Federal. As áreas por elas abrangidas são inalienáveis, indisponíveis e insuscetíveis de prescrição aquisitiva. A Carta Política, com a outorga dominial atribuída à União, criou, para esta, uma propriedade vinculada ou reservada, que se destina a garantir aos índios o exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§ 2º, 3º e 7º), visando, desse modo, a proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. [RE 183.188, rel. min. Celso de Mello, j. 10-12-1996, 1ª T, DJ de 14-2-1997.]"

A eventual existência de registro imobiliário em nome de particular, a despeito do que dispunha o art. 859 do CC/1916 ou do que prescreve o art. 1.245 e parágrafos do vigente Código Civil, não torna oponível à União Federal esse título de domínio privado, pois a Constituição da República pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas res extra commercium, proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas, considerando ineficazes, ainda, as pactuações negociais que sobre elas incidam, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica, inclusive aquelas que provocam, por efeito de expressa recusa constitucional, a própria denegação do direito à indenização ou do acesso a ações judiciais contra a União Federal, ressalvadas, unicamente, as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF, art. 231, § 6º). [RMS 29.193 AgR-ED, rel. min Celso de Mello, j. 16-12-2014, 2ª T, DJE de 19-2-2015.]"



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Eis o que ressaltou, por sua vez, o Juízo da Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Itaituba-PA, ao deferir tutela de urgência em ação igualmente semelhante, porém para terras daquela jurisdição (Ação Civil Pública n. 1000826-56.2020.4.01.3908)⁴:

A FUNAI utilizou sua “ineficiência” em concluir os processos de demarcação de terras indígenas para onerar os povos tradicionais, retirando deles a segurança jurídica de alcançar o direito originário as terras ocupadas por eles, por meio da homologação, o que lhes é garantido pela Constituição Federal.

A IN 09 da FUNAI não resolve o problema original enfrentado pelos indígenas no Brasil nem o dos possuidores de lotes rurais, lentidão no processo de demarcação de terra indígena, pelo contrário, com a justificativa de proteger o direito de propriedade de particulares, fere o direito originário de posse dos índios. Ainda, transfere o ônus da ineficiência para os povos indígenas.

Não se deve esquecer que os possuidores também têm o direito de receber por parte do Estado uma resposta em prazo razoável, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, ao requerer a regularização dos lotes rurais conforme os requisitos legais, mas essa não é a opção adotada pela IN 09.

Ademais, é importante destacar que a IN 09, tal como redigida, pode aumentar os conflitos agrários nessa região (opondo indígenas e possuidores), pois criam expectativa de direitos aos particulares (não-indígenas) de que a área por eles ocupada é legítima, quando na verdade podem perde-las após a conclusão do processo demarcação, o que poderá gerar ônus a administração pública (Indenização), já que todos os negócios jurídicos praticados terão sido nulos.

O Juízo da 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, nos autos da Ação Civil Pública n. 1007376-21.2020.4.01.3600, que visa assegurar a manutenção e/ou inclusão de todas as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso no SIGEF e no SICAR, ao deferir liminar naqueles autos, assim asseverou⁵:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

(...) a nova norma inserida pela IN/9 da FUNAI, ao excluir as áreas citadas pelo MPF, como as que estão em estudo, acabou por nulificar inconstitucionalmente essa proteção, reconhecendo a validade de propriedade privada onde talvez ela não exista.

Essa atitude além de ferir a proteção aos indígenas, coloca em risco os particulares que criarão uma expectativa falsa sobre a propriedade, que depois pode vir a não ser realmente reconhecida. Isto também pode gerar inúmeras ações indenizatórias contra a União, por reconhecer como privada área que depois se mostre como indígena.

O MPF lista as áreas/terras que pretende que a FUNAI mantenha e/ou inclua no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação), e, ainda, que o INCRA leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, as terras/áreas nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.*

Importante destacar que em cada uma das áreas/terras elencadas na lista do MPF acima indicadas há o real risco apontado em linhas anteriores de criar uma expectativa falsa aos particulares acerca da sua propriedade, pois em todas as áreas destacadas pelo MPF há pedido de reconhecimento por parte dos indígenas ou pelo menos há estudos sobre o referido reconhecimento.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Nesse contexto, qualquer documento que venha a ser emitido pela FUNAI nessas condições é essencialmente um documento falso, que terá o significado de não existir terras indígenas onde, na verdade, pode haver. O resultado será muito danoso aos indígenas e aos particulares envolvidos, pois se for reconhecida a terra com indígena, administrativa ou judicialmente, todos os negócios jurídicos praticados terão sido nulos, com extensas consequências patrimoniais e indenizatórias.

A conclusão, portanto, é que a regulamentação administrativa prevista na Instrução Normativa/FUNAI n. 09/2020 e a não inclusão de terras não definitivamente demarcadas (áreas formalmente reivindicadas por indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação, terras indígenas delimitadas e terra indígena declaradas) no SIGEF e no SICAR, ainda que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, bem como a desconsideração das referidas áreas no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e permissão de certificação para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) em prol da propriedade privada com desconsideração das demarcações não finalizadas *"tem o efeito concreto de eliminar, prejudicar e dificultar o reconhecimento do direito das comunidades indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por elas, afetando o núcleo essencial deste direito e o alcance e extensão de seu âmbito de proteção por dificultar e impedir o seu exercício, agredindo a legalidade, a finalidade pública impessoal, afastando-se da necessidade e adequação da atividade administrativa a uma utilidade pública, gerando incertezas e conflitos com afetação em grau máximo da segurança jurídica, assim como sem a correspondente satisfação segura de direito pretendida aos destinatários da regulamentação"*, conforme fundamentação constante da decisão que concedeu a tutela antecipada nos autos da Ação Civil Pública n. 5006915-58.2020.4.04.7104, da 2ª Vara Federal de Passo Fundo da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (processo 5006915-58.2020.4.04.7104/RS, evento 15, DOC1).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Resta claro, portanto, que a Instrução Normativa n. 9/2020 priorizou a proteção da propriedade privada em detrimento da propriedade da União e dos direitos territoriais indígenas, em claro desrespeito à própria Constituição Federal, a qual informa a hierarquia entre as duas propriedades em eventual conflito, ao estabelecer que *"são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras" indígenas (art. 231, § 6º)*. Justamente por isso é que, na petição inicial, o Ministério Público Federal assim ressaltou: *"a aplicação da IN/FUNAI/N.9 em Santa Catarina fará com que uma grande área de territórios tradicionais (cerca de 50% das terras indígenas localizadas em solo catarinense) não seja considerada Terra Indígena, sendo retirada do SIGEF e ocultada do sistema de gestão fundiária. Logo, os "proprietários" ou pretensos proprietários de imóveis rurais sobrepostos com todo esse território indígena, que, vale dizer, é bem imóvel da União (patrimônio público), poderão obter declarações do SIGEF sem essa informação, criando um risco não só para os indígenas e para o meio ambiente, como, também, para os negócios jurídicos que envolvam tais bens"*.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a pretensão,
extinguindo o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, para:

1) reconhecer, incidentalmente, a nulidade da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União, e afastar sua aplicação;

2) condenar a FUNAI a manter ou incluir no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).

3) condenar a FUNAI a considerar, para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).

4) condenar a FUNAI a manter ou incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

5) condenar o INCRA a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas de Santa Catarina em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça).

6) condenar FUNAI e INCRA a revogar quaisquer atos ou declarações adotadas com base na IN 09 de 2020, no Estado de Santa Catarina.

Fixo o prazo de 30 (trinta dias) para o cumprimento das obrigações.

Fixo, para o caso de descumprimento das obrigações, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Sem honorários advocatícios. Sem custas.

Intimem-se.

Sentença sujeita a reexame necessário.

Documento eletrônico assinado por **MARJÓRIE CRISTINA FREIBERGER, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720007611651v50** e do código CRC **2ed37447**.

5018672-52.2020.4.04.7200

720007611651.V50



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
6ª Vara Federal de Florianópolis

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARJÔRIE CRISTINA FREIBERGER

Data e Hora: 19/8/2021, às 18:33:21

-
1. REsp 1.097.980/SC, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 1/4/2009
 2. AgInt no REsp 1584758/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/05/2020, DJe 04/06/2020
 3. TRF4 5030756-50.2013.4.04.7000, PRIMEIRA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 14/06/2016
 4. http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/decisao_liminar_suspensao_in_09-2020_funai_processo_1000826-56-2020-4-01-3908_266970390.pdf
 5. Em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/06/decisao-mt-in09-20.pdf>

5018672-52.2020.4.04.7200

720007611651 .V50



Número: **1004106-53.2020.4.01.3902**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Santarém-PA**

Última distribuição : **21/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO FUNAI (RÉU)			
INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA- (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
34964 8967	27/10/2020 16:02	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

Subseção Judiciária de Santarém-PA

1ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Santarém-PA

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1004106-53.2020.4.01.3902

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

RÉU: FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO FUNAI, INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA

SENTENÇA

1. relatório

Trata-se de ação civil pública com pedido de medida liminar ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O órgão ministerial pretende a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa n. 09/2020 da FUNAI. Aduz que a referida IN disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) em relação aos imóveis privados e revoga a Instrução Normativa n. 03/2012, também da FUNAI, que previa que o Atestado Administrativo se destina a testar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação.

Segundo o *parquet*, a DRL, nos moldes da IN n. 09/2020, fornece aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites de seu imóvel respeitam os limites de terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas, vedando certificação em caso de não verificação desse respeito (artigo 4º), mas não leva em consideração a existência de áreas reivindicadas por grupos indígenas, em processo de identificação, delimitação ou de demarcação. Pondera que essa medida viola a publicidade e a segurança jurídica.

Além disso, aduz que "(...) A IN 09/2020 (i) *contraria o caráter originário do direito dos indígenas às suas terras e a natureza declaratória do ato de demarcação;* (ii) *cria indevida precedência da propriedade privada sobre as Terras Indígenas, em flagrante ofensa ao art. 231, §6º, da Constituição, cuja aplicabilidade se impõe inclusive*



aos territórios não demarcados; (iii) contraria a Convenção n. 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de modo que não resiste ao controle de convencionalidade; (iv) viola os princípios da publicidade e da legalidade; (v) vai de encontro à Informação Técnica n. 26/2019/ASSTEC-FUNAI, ao Parecer n. 00044/2019/COAF/PFEFUNAI/PGF/AGU e às conclusões do Acórdão n. 727/2020, do Tribunal de Contas da União; (vi) não passou por processo de consulta prévia, livre e informada com os povos indígenas interessados, como assegura o art. 6, 1, a, da Convenção n. 169 da OIT; (vii) representa um indevido retrocesso na proteção socioambiental; (viii) incentiva a grilagem de terras e os conflitos fundiários; e (ix) configura comportamento contraditório, vedado pela tutela da confiança e pelo dever de boa-fé”.

Requeru a concessão de medida liminar para **suspender**, incidentalmente e nos limites da área de circunscrição da Subseção Judiciária de Santarém/PA, **os efeitos da Instrução Normativa/FUNAI n. 09**, de 16 de abril de 2020. Requeru também providências a cargo da FUNAI concernentes à **manutenção ou inclusão no SIGEF, consideração na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites e manutenção ou inclusão no SICAR** das Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Santarém-PA em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados (além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas). Em relação ao **INCRA**, requereu que **considere**, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, todas as terras acima caracterizadas; e que, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Aos pedidos, o MPF requereu seja cominado multa por cada descumprimento. Ao final, pugnou pela confirmação da decisão de tutela de urgência e pela procedência dos pedidos.

O Ministério Público colacionou aos autos decisão proferida na ação civil pública n. 1007376-21.2020.4.01.3600, em trâmite no Juízo da 3ª Vara da Seção Judiciária do Mato Grosso (Id 253678928).

Os requeridos, primeiramente, manifestaram-se alegando a necessidade de reunião deste feito à ação popular com objeto substancialmente idêntico, em trâmite na Seção Judiciária do Distrito Federal (ID 255442853).

Em contestação conjunta, os réus reiteraram a necessidade de reunião do presente feito a ação popular ajuizada na Seção Judiciária do Distrito Federal, em vista da identidade de objetos a suscitar a ocorrência do fenômeno processual da conexão, além de reclamar a mesma solução o fato de o primeiro juízo encontrar-se prevento em razão da competência funcional decorrente do local do dano. Afirmaram que a norma impugnada detém finalidade exclusiva de atestar os limites dos imóveis dos particulares,



nada dispondo acerca de eventual legitimidade da posse ou domínio. Apresentaram considerações sobre o SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária), esclarecendo tratar-se de banco de dados sob a gestão do INCRA, que dispõe de informações fundiárias sobre imóveis rurais, sem que detenha finalidade de reconhecimento de domínio ou ratificação da exatidão dos limites e confrontações indicados, tampouco a prerrogativa de dispensar a qualificação registral. Alegaram o cabimento da revogação da instrução normativa anterior para se evitar restrições injustificadas à propriedade privada e condenação da Administração ao pagamento de indenizações aos particulares prejudicados, conforme sinalização favorável de sua procuradoria jurídica, bem como a necessidade de observância da hierarquia de outras normas de status superior. Destacaram que o ordenamento constitucional somente conferiria proteção às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, qualificação não detida pelas áreas a ainda serem constituídas em favor de tais populações e pelas terras dominiais em procedimento de regularização, o que demonstraria a impossibilidade de se restringir a propriedade privada com base em presunção de lesão a direito originário indígena. Asseveraram a natureza declaratória do ato demarcatório, cujos efeitos somente seriam observados após a conclusão do respectivo processo administrativo. Negaram a existência de atentado à publicidade ou segurança jurídica em razão da vigência do novo instrumento normativo. Salientaram a inocorrência de ofensa a qualquer norma constitucional ou legal e a vedação à atuação judiciária com viés legiferante (Id 282207347).

MPF juntou réplica (ID 336978910).

Vieram os autos conclusos. **Decido.**

2. fundamentação

2.1. Preliminar de reunião de processos

Malgrado, em princípio, exista semelhança entre as causas de pedir desta ação e da ação popular noticiada pelos réus, uma vez que ambas impugnam a validade da norma infralegal em questão, incabível a pretendida reunião de feitos em virtude da alegada conexão, considerando que, ao direcionar os efeitos da providência pretendida para as terras indígenas localizadas no território abrangido pela jurisdição desta Subseção Judiciária, o autor especifica o local do potencial dano que pretende evitar, fazendo incidir a regra de definição de competência prevista no art. 2º da Lei 7.347/85, cuja natureza absoluta torna insuscetível de aplicação aquele instituto processual. O seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, ilustrativo da jurisprudência daquela corte acerca do tema, ampara o entendimento ora manifestado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA. (...) PREVENÇÃO POR CONTINÊNCIA. VARA CÍVEL. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. FORO DA SITUAÇÃO DA COISA. (...).

4. A modificação da competência é exceção à regra geral, admitida apenas quando autorizada em lei, e que, portanto, encontra terreno fértil no campo da competência relativa, haja vista que nas hipóteses de competência absoluta o legislador fez a opção expressa de imunizá-las de qualquer modificação,



sequer por força de conexão.

(...)

(RESP 1687862/DF; Rel. Min. Nancy Andrighi; TERCEIRA TURMA; Julg. 18/9/2018)

Pelo mesmo motivo, o objeto da presente ação se distingue, em parte, do da Ação Popular nº. 1026656-93.2020.4.01.3400, a qual visa, genericamente, a anulação da IN n. 09/2020.

Portanto, **rejeito** alegação de incompetência deste Juízo.

2.2. julgamento antecipado da lide

O inciso LXXVIII do art. 5º da CF/88 outorgou normatividade ao direito à tempestividade da tutela jurisdicional. Essa cláusula geral é voltada para a atividade estatal (legislador, administrador e juiz). O legislador previu no art. 355, I, do CPC a técnica do julgamento antecipado da lide, com resolução de mérito, quando “não houver necessidade de produção de outras provas”:

Ao se designar, desnecessariamente, audiência para a produção de provas, adiando-se, indevidamente, a resolução da lide, acaba-se por violar o princípio da economia processual, bem como a disposição constitucional que assegura às partes a razoável duração do processo (art. 5.º, LXXVIII, CF/1988). Não se trata de mera “faculdade” do juiz: inexistindo razão para a produção de provas em audiência, impõe-se ao juiz proferir, de imediato, a sentença. Nesse sentido: STJ, REsp 324.098/RJ, 4.ª T., rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira; STJ, REsp 337.785/RJ, 3.ª T., rel. Min. Nancy Andrighi; STJ, REsp 797.184/DF, 1.ª T., rel. Min. Luiz Fux. Sobre a desnecessidade de produção de prova sobre os fatos, cf. art. 374 do CPC/2015 (correspondente ao art. 334 do CPC/1973). (MEDINA, José Miguel Garcia. Novo Código de Processo Civil Comentado. 5 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2017, p. 637)

A razão subjacente ao julgamento antecipado da lide prende-se à necessidade de uma atividade jurisdicional eficiente, na qual sejam dispensados atos e fases quando, por motivos razoáveis, o juiz perceber-lhes a irrelevância e inutilidade. (REALE, Miguel. Julgamento antecipado da lide – Cerceamento de defesa – Inexistência, se o objeto da lide já se encontra esclarecido - Fundamentação de uma sentença: silogismo complexo. Revista de Processo. Vol. 48/1987, p. 184-189, out-dez/1987)

A partir da relação jurídica exposta na petição inicial – notadamente, a causa de pedir – e na contestação, é imperiosa a incidência do art. 355, I, do CPC à solução da controvérsia porque tudo o que era necessário para a formação do meu convencimento já está nos autos.



2.3. mérito

Observa-se tanto dos termos do instrumento normativo impugnado quanto da manifestação dos demandados a clara opção pela defesa dos interesses de particulares em detrimento dos interesses indígenas e, por conseguinte, do próprio patrimônio público, numa aparente inversão de valores e burla à missão institucional daqueles entes.

No mais, a narrativa do *Parquet*, consoante relatado, versa sobre os efeitos deletérios que podem decorrer das disposições da IN n. 09, ao deixar de considerar, na base de dados do SIGEF, terras indígenas delimitadas, declaradas, demarcadas fisicamente ou interdadas. Tal diretriz permitiria a particulares a expedição de Declaração de Reconhecimento de Limites, mesmo que sobrepostas a tais áreas, em afronta ao postulado da segurança jurídica e ao caráter originário do direito indígena às suas terras.

No tocante ao direito, vejamos, inicialmente, o que dispõe nossa Constituição:

Art. 20. São bens da União:

(...)

*XI - as terras **tradicionalmente ocupadas** pelos índios.*

(...)

Com efeito, ao tratar da emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites, documento destinado a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites de seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas, a instrução normativa impugnada restringe seu cabimento somente para os casos de confrontação com terra indígena homologada ou regularizada, reservas indígenas e terras indígenas dominiais havidas por qualquer forma de aquisição do domínio, de propriedade da comunidade indígena, deixando consignado que não caberia à FUNAI a produção de qualquer documento que restrinja a posse de imóveis privados quando considerados estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas (arts. 1º, §§ 1º e 2º, e 4º, IN FUNAI n. 9/2020), disciplinamento aparentemente divorciado do tratamento conferido ao tema pelo art. 231 da Constituição Federal, uma vez que refoge a este dispositivo de superior hierarquia a exegese de que o procedimento demarcatório possui natureza constitutiva:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as 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.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Impende registrar que entendimento no sentido manifestado no parágrafo acima fora adotado pelo relator do A.I. n. 1018884-94.2020.4.01.0000, ao conceder a antecipação da tutela recursal em caso em tudo semelhante ao discutido no presente feito, conforme se observa do seguinte trecho da fundamentação adotada na ocasião (TRF1; 6ª TURMA; Rel. Desemb. JOÃO BATISTA MOREIRA; Julg. 30/6/2020):

“O agravante e os agravados divergem inteiramente sobre se a Instrução Normativa n. 09/2020 fere ou não o princípio da segurança jurídica. FUNAI e INCRA alegam que a Declaração de Reconhecimento de Limites deve levar em conta apenas as terras indígenas demarcadas e homologadas. De sua vez, o MPF alega que o regulamento “acaba por violar os direitos originários dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por eles, bem como o caráter declaratório da demarcação, assim reconhecido pelo STF. Dessa



forma, a IN nº 09/2020 contraria normas constitucionais a respeito da matéria (artigo 231, § 6º, da Constituição da República), uma vez que possibilita a precedência e a sobreposição de títulos privados em territórios indígenas, dificultando ainda mais a tramitação dos processos demarcatórios e repercutindo em negócios jurídicos”.

Pois bem.

No paradigma "Raposa Serra do Sol", decidiu o Supremo Tribunal Federal que "os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente 'reconhecidos', e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de 'originários', a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios" (Pet 3388/RR - Roraima, Relator Ministro Carlos Britto, julgamento em 19/03/2009).

Em exame preliminar, quer parecer que o princípio subjacente a esse julgado, no sentido de que a tutela dos “direitos dos índios sobre as terras” é de natureza declaratória e não constitutiva, põe em xeque o alegado objetivo dos agravados de conferir segurança jurídica na titulação de áreas a partir da IN n. 09/2020. Parece medianamente claro que “área em estudo de identificação e delimitação; Terra indígena delimitada, com os limites aprovados pela FUNAI; Terra indígenas declarada, com os limites estabelecidos pela Portaria Declaratória do Ministro da Justiça; Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados)” podem levar ao reconhecimento dos “direitos dos índios” e, de consequência, a nulidade de todos os “pretensos direitos” de particulares sobre a área em questão.

Nesta Corte já se decidiu que a tão-só deflagração do processo de demarcação afasta direito de posse contrário aos indígenas: “amparando-se a pretensão possessória em título dominial passível de ser declarado nulo, de pleno direito, após conclusão do processo de demarcação de terras indígenas em que se encontra localizado o imóvel objeto do litígio, afigura-se prematura a concessão de tutela jurisdicional assecuratória da sua posse ao detentor do suposto título de propriedade, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica”. (AC 0000473-57.2015.4.01.3310/BA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 de 05/10/2017).

A omissão da FUNAI quanto à existência de componente indígena já gerou dever de indenizar: “Certidão expedida pela FUNAI, em 1975, pela qual não haveria ‘conhecimento da existência de aldeamento indígenas na área da petionária’ (...) induziu as partes autoras à compra das terras, devendo a Autarquia Federal responder pelas perdas e danos decorrentes do negócio”, mediante “ressarcimento dos valores pagos na compra dos imóveis,



devidamente atualizados” (AC 0062361-10.2008.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS OLAVO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 30/07/2010 PAG 27).

Serve de arremate a esse juízo jurisprudência, também desta Corte, no sentido de que mesmo as terras indígenas já demarcadas e homologadas podem ser objeto de revisão, v.g. : AC 0013569-68.2012.4.01.3400, JUIZ FEDERAL MARCELO VELASCO NASCIMENTO ALBERNAZ (CONV.), TRF1 - QUINTA TURMA, Re-DJF1 05/12/2018 PAG. Ou seja, a demarcação e homologação, por si sós, não afastam a possibilidade de que os limites da terra indígena sejam ampliados.

Nesta avaliação prefacial, são relevantes os fundamentos do agravo, pois, de acordo com a jurisprudência, o regulamento combatido pode, sim, gerar situações de penosa insegurança jurídica para índios e não índios e ainda acarretar responsabilização da Administração por omissão”.

Ademais, ressalte-se que a existência de territórios indígenas ainda não definitivamente regularizados em favor dos povos que os reivindicam, ao que tudo indica, constitui pendência atribuível à morosidade da própria demandada, conforme se infere do disposto nos arts. 65 da Lei 6.001/73 (O Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas) e 67 do ADCT (A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição), não se afigurando admissível que a mesma, valendo-se de sua conduta omissiva, não leve em consideração a existência de processos ainda não finalizados de delimitação de territórios, comportamento que, ao contrário do noticiado intuito de combater insegurança jurídica, contraditoriamente a insufla, além de potencializar a ocorrência de conflitos fundiários.

Nesse passo, a controvérsia entre as partes possui como eixo central o disposto no artigo 231 da Constituição Federal, que impõe o dever do Poder Público de não somente demarcar as terras indígenas, mas protegê-las e fazer respeitá-las.

No presente caso, os órgãos públicos, Ministério Público e FUNAI, concordam com a existência do dever constitucional supracitado, mas divergem de forma acentuada sobre o que realmente esse dever exige.

Para o *parquet*, a omissão da IN n. 09/2020 é proposital e objetiva o enfraquecimento da proteção indígena, estando em desacordo com o dever de respeito consagrado na Constituição. Essa perspectiva é importante, uma vez que o ataque a direitos fundamentais ocorre, na maioria das vezes, de forma velada e indireta, e dificilmente se demonstra explícito e visível.

A FUNAI, de forma pouco usual, adota uma retórica em prol dos não índios, o que causa certa estranheza em razão de seu dever de garantir o cumprimento da política indigenista (artigo 1º, lei nº. 5.371/1967). Sustenta que a adoção como parâmetro de terras indígenas ainda não homologadas ou não regularizadas para a não expedição da DRL prejudica, injustificadamente, o exercício do direito de propriedade, uma vez que é



possível que o processo de demarcação demore vários anos, bem como pode não resultar em homologação.

A demandada pondera que a expedição da DRL, atestando o regular georreferenciamento do imóvel, constitui condição obrigatória para a transferência, desmembramento, parcelamento ou remembramento do imóvel rural, conforme previsão do artigo 176, §3º e §4º, da Lei nº. 6015/73.

O processo de demarcação de uma terra indígena, nos termos do Decreto nº. 1.775/96, inicia-se pela realização de estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais para fundamentar a delimitação da área. Concluídos os estudos e publicados no Diário Oficial da União, eles seguem para análise pelo Ministério da Justiça para que seja expedida ou não a portaria declaratória.

Enquanto o Ministério da Justiça não declarar a terra como indígena, havendo a existência somente de estudos e reivindicações, é, *prima facie*, temerária a restrição ao direito de propriedade estabelecido pela revogada IN nº 03/2012, e como pretende o MPF.

Todavia, extrai-se da Lei de Registros Públicos (6.015/73) solução segundo a qual “Constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância” (artigo 246, §3º).

A referida previsão equilibra as várias pretensões em tensão, ao permitir o usufruto da propriedade mas alerta da existência da possibilidade de tratar-se de terra indígena. Não somente os direitos dos indígenas se encontram protegidos por essa regra, mas os dos não índios, que poderão ter conhecimento dessa circunstância de fundamental relevância em suas negociações.

Sob esse aspecto, assiste razão ao MPF em dizer que a IN n. 09/2020 viola a publicidade e a segurança jurídica, uma vez que ela permite a omissão de informações essenciais.

Importa ainda destacar que as declaradas finalidades da nova disciplina trazida pela norma impugnada, conforme informado em contestação, dentre as quais “o pleno exercício da propriedade privada” e evitar “a desproporcionalidade de impedir a certificação de imóvel particular sem a certeza inequívoca das poligonais da Terra Indígena em estudo” (Id. 282207347, fl. 26), aparentam não se coadunar com as razões legais para a criação da autarquia indigenista, expressamente manifestados no art. 1º da Lei 5.371/67:

Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades:

I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista,



baseada nos princípios a seguir enumerados:

- a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;*
 - b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;*
 - c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contato com a sociedade nacional;*
 - d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;*
- II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;*
- III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;*
- IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;*
- V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;*
- VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;*
- VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.*

Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.

É certo que não se está a defender a promoção cega de qualquer interesse que diga respeito aos povos indígenas, haja vista a necessidade de conciliação dos diversos outros direitos igualmente de matiz constitucional respeitantes aos demais agrupamentos constituintes da população nacional; porém, há que se resguardar a própria razão de existir da autarquia demandada e toda e a disciplina constitucional e legal construída sobre o tema, circunstância que não fora levada em consideração quando da elaboração da norma impugnada.

Ao contrário do postulado pela FUNAI, o STF decidiu na Pet 3388 que o ato de demarcação tem natureza declaratória, não propriamente constitutiva. Dito de outro modo, a terra não passa a ser indígena somente quando homologada a demarcação. Essa, na verdade, consubstancia tão somente o reconhecimento oficial de uma situação preexistente.



A alegação de que direito de propriedade não pode ser restringido antes da homologação do procedimento de demarcação não se sustenta, uma vez que a Constituição, apesar de consagrar o direito à propriedade (artigo 5º, inciso XXII), exigiu que essa cumprisse a sua função social (artigo 5º, inciso XXIII), de modo que seu exercício não é absoluto, mas conformado a outros interesses sociais elencados no ordenamento jurídico. De forma tranquila, nossa prática jurídica aceita restrições ao direito de propriedade, como, por exemplo: a) desapropriações e imissão provisória na posse; b) tombamento; c) limitações administrativas; d) servidão administrativa.

O disposto acima permite concluir pela existência do direito invocado pelo autor, sendo passíveis de acolhimento igualmente as razões suscitadas pelo demandante ativo para a demonstração do perigo na demora da definitiva resolução da controvérsia, haja vista a insegurança jurídica advinda da aplicação do novel instrumento normativo possuir potencial de fomentar conflitos fundiários envolvendo populações indígenas e particulares na área desta Subseção Judiciária.

3. dispositivo

Por todas essas razões, nos termos do art. 487, I, do CPC, JULGO PROCEDENTE a pretensão deduzida na inicial, para:

a) **declarar**, incidentalmente, a **nullidade** da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União;

b) **condenar a FUNAI** a manter ou incluir no SIGEF e no SICAR, assim como considerá-las para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites - além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e as reservas indígenas - as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Santarém-PA **em processo de demarcação nas seguintes situações**: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

c) **condenar o INCRA** a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração as mesmas áreas acima caracterizadas.

Defiro o pedido de ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA DE URGÊNCIA para SUSPENDER a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI n. 09 às terras indígenas localizadas no território abrangido pela jurisdição desta Subseção Judiciária cujo procedimento demarcatório ainda não foi finalizado, determinando à FUNAI que proceda suas inclusões e as mantenham no SIGEF e SICAR, e as leve em consideração quando da emissão de DRL, bem como, ao INCRA, que adote como critério de análise de sobreposição realizada por seus servidores cadastrados no SIGEF as referidas terras indígenas. Assinalo aos réus o **prazo de 15 dias** para o cumprimento da obrigação de fazer referida acima (inclusão/reinclusão da T.I.), caso necessário, sob pena de multa



diária no valor de R\$ 1.000,00, até o limite de R\$10.000,00. Outrossim, estipulo multa no valor de R\$ 10.000,00 para o caso de retirada da T.I. dos referidos cadastros após a intimação desta decisão, bem como para cada eventual expedição de DRL sem menção à existência das T.I. em questão.

Sem honorários advocatícios ou custas processuais, *ex vi* do artigo 18 da Lei n. 7.347/85.

Publique-se. Intime-se.

Em caso de apresentação de recurso, intime-se a parte recorrida para apresentar contrarrazões no prazo no prazo legal, remetendo-se, oportunamente, os autos ao TRF.

Sem recurso, certifique-se o trânsito em julgado e arquivem-se os autos.

SANTARÉM, [data e assinatura eletrônica no rodapé].





Número: **1007376-21.2020.4.01.3600**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **3ª Vara Federal Cível da SJMT**

Última distribuição : **14/05/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas, Bens Públicos, Terras Indígenas, Política fundiária e da reforma agrária, Nulidade de ato administrativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO FUNAI (REU)			
INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA-(REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
70281 9992	25/08/2021 13:04	Sentença Tipo A	Sentença Tipo A



Seção Judiciária de Mato Grosso
3ª Vara Federal Cível da SJMT

PROCESSO N.: 1007376-21.2020.4.01.3600.

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65).

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

REU: FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO FUNAI, INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA-

SENTENÇA N. 1016-A/2021, TIPO A

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MPF, em face da FUNAI e do INCRA, por meio da qual pretende assegurar a manutenção e/ou inclusão de todas as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso no SIGEF e no SICAR, mesmo que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, assim como a sua consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada por servidores credenciados no SIGEF e para a emissão de "Declaração de Reconhecimento de Limites", declarando-se, incidentalmente, a nulidade da IN/FUNAI/n. 9.

Narra a inicial que foi publicada a Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, disciplinando "o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados" e revogando a Instrução Normativa/FUNAI n. 03, de 20/04/2012. Esta última previa que "o Atestado Administrativo se destina a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação".

O art. 6º da Instrução Normativa/FUNAI n. 03, de 20/04/2012, revogada pela IN/FUNAI/N.9, estabelecia que não seria "emitido Atestado Administrativo para imóveis incidentes em: I - Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; II - Terras ocupadas ou não por grupos indígenas, com procedimentos administrativos iniciados e/ou concluídos em conformidade com o disposto no Decreto n. 1.775/MJ/1996 e na Lei n. 6.001/1973 (Estatuto do Índio): II.1 - Área em estudo de identificação e delimitação; II.2 - Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); II.3 - Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); II.4 - Terra indígena homologada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República); II.5 - Terra indígena reservada; II.6 - Terra de domínio indígena; II.7 - Terra indígena com portaria de restrição de uso; III - Terra da União cedida para usufruto indígena; IV - Área de referência de índios isolados. Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso II.1 do art. 6º, o Atestado Administrativo não poderá ser emitido até que se conclua os estudos de identificação e delimitação da área ocupada pelos indígenas."

A IN/FUNAI/N.9, por sua vez, prevê, no §1º do art. 1º, que "a Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a



certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas”.

Já o §2º do art. 1º da IN/FUNAI/N.9 estabelece que “*não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas*”, de modo que “*o procedimento de análise de sobreposição da FUNAI realizada pelos servidores credenciados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deverá seguir os conceitos e regras disciplinados nesta Instrução Normativa*”.

O MPF argumenta que a Instrução viola a publicidade e segurança jurídica ao desconsiderar Terras Indígenas delimitadas, declaradas e demarcadas fisicamente, além das inteditadas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, bem como contraria o caráter originário dos direitos indígenas às suas terras e natureza declaratória da demarcação, cria indevida precedência de propriedade privada sobre indígena, em ofensa ao art. 231, §6º, da CF, entre outras coisas.

Pede, em sede de liminar:

“1.1) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);

e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

1.2) a FUNAI, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por ato contrário à decisão, considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);



e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

1.3) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);

e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

1.4) o INCRA, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por procedimento descumprido, leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);

e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

1.5) o INCRA, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), como 48 gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.”

Intimado a FUNAI manifestou alegando litispendência em relação à Ação Popular n. 1026656-93.2020.4.01.3400 da 16ª Vara do DF ou conexão com a referida demanda. Alega a ilegitimidade da FUNAI, posto que não possui atribuição legal de gerenciar, administrar, e controlar os dados armazenados no SIGEF e no SICAR, extrapolando as atribuições da Entidade. No mérito defende que a IN 9/2020 não prejudica ou se contrapõe aos direitos dos povos indígenas, nem aumenta a vulnerabilidade dos povos indígenas neste momento de pandemia como alegado pelo autor da ação, pelo contrário, protege e aprimora os direitos territoriais dos povos indígenas na medida em que mesmo com a Lei n. 13.838 de 2019, oriunda do Projeto de Lei da Câmara (PLC) 120/2017, que dispensa carta de anuência de confrontantes



no processo de georreferenciamento de imóveis rurais, a FUNAI primando em proteger os direitos territoriais dos povos indígenas publicou a Instrução Normativa nº 9/2020 absolutamente para ainda salvaguardar os direitos indígenas em suas particularidades e necessidades de manifestação, tendo inserido parágrafo específico reafirmando o direito de voz dos povos indígenas. Defende que a IN 9 é uma verdadeira prevenção de riscos iminente de exercício arbitrário dantes existente em se impedir qualquer imóvel de certificar a peça técnica de georreferenciamento, impedindo o imóvel de possuir matrícula.

Assevera que a Instrução Normativa nº 9/2020 – FUNAI vem a corrigir inconstitucionalidades presentes na Instrução Normativa nº 3/2012 - FUNAI, detectadas em estudos efetuados pela Procuradoria Federal Especializada em matéria indígena e explicitadas por meio do PARECER n. 00007/2020 /COAF/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU e DESPACHO n. 00391/2020/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU, do Procurador-Chefe Nacional. A Instrução Normativa nº 3/2012-FUNAI, revogada pela Instrução Normativa Nº 9/2020-FUNAI, permitia que antes do Decreto Homologatório Presidencial fosse possível ao Estado interferir no procedimento demarcatório em curso, no direito fundamental de posse e propriedade, positivado no artigo 5º, inciso XXII, da Carta Republicana. Isso ocorria pelo fato de que propriedades privadas incidentes em terras sob estudo de identificação e delimitação (fase do rito demarcatório que pode durar décadas, eis que normalmente judicializada), passavam a ser inscritas em bancos de dados públicos restritivos da posse (SIGEF), o que impedia a emissão de atestados administrativos aos respectivos proprietários, impedindo o usufruto pleno sobre as glebas.

O fato de não se emitir a declaração de reconhecimento de limite para imóveis inseridos em TI, ou que fazem limites com terras que ainda não estão homologadas, não quer dizer que está sendo reconhecido que não poderá haver uma futura anulação do título de propriedade ou posse do particular. A nova normatização visa desburocratizar os entraves enfrentados pelo particular ao ter a declaração de reconhecimento de limites registrada no SIGEF.

O INCRA manifestou-se em Id n. 240805915 asseverando que somente foi arrolado no polo passivo da ação por ser o gestor no SIGEF e não porque tenha cometido alguma das irregularidades alegadas pelo MPF. Reforça o argumento da FUNAI de litispendência em relação à Ação Popular nº. 1026656-93.2020.4.01.3400 foi ajuizada de forma pretérita. No mérito, defende que o INCRA não teve qualquer participação na confecção da IN/FUNAI/N.9, cabendo a ele apenas, como já dito, a gestão do SIGEF, de acordo com os normativos legais vigentes. Após a publicação da IN/FUNAI/N.9, somente as sobreposições com: a) terra indígena homologada ou regularizada, b) reservas indígenas e, c) terras indígenas dominiais havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, são remetidas para análise na FUNAI. Embora o INCRA não tenha participado da confecção da IN/FUNAI/N.9, assevera que a intenção da IN/FUNAI/N.9 é que as áreas que não estejam contempladas no art. 4º, não sejam impeditivos para a certificação de imóveis rurais. Áreas que não estão contempladas no art. 4º ainda não estão no domínio da UNIÃO. Neste sentido, a IN/FUNAI/N.9 define que enquanto as terras não estiverem na condição de regularizada ou decretada não devem oferecer óbice à certificação de imóvel rural, ainda de domínio privado. Destaca que a certificação no INCRA não gera domínio nem determina a precedência da propriedade privada sobre terras indígenas.

Defende que a IN/FUNAI/N.9 proporciona agilidade nas análises de sobreposição da FUNAI com imóveis que requerem a certificação, uma vez que somente as áreas que estão sob o domínio da União serão alvo de análise de sobreposição. Nestas áreas, a FUNAI tem total conhecimento dos limites e segurança jurídica de que, nestas condições, são limites fixos e não vulneráveis às mudanças repentinas. Isso reduz muito o número de processos de sobreposição que são enviados para a FUNAI e assim agiliza a tramitação, análise e conclusão sobre a



pertinência ou não da certificação.

Antes da IN/FUNAI/N.9 todas as áreas de interesse da FUNAI eram impeditivos para a expedição da certificação e necessitavam de sua análise. Muitas vezes são áreas ainda em estudo, onde os limites ainda não estão bem definidos ou conhecidos de forma efetiva. São polígonos que estão revestidos de insegurança jurídica e técnica pois ainda não há definição do domínio da União nem a certeza técnica da localização definitiva dos limites da terra indígena. Ou seja, são limites que podem ser alterados a qualquer momento no curso do processo de regularização na FUNAI e podendo a até não ser regularizado e declarado como terra indígena.

Alega que, em termos práticos, quando ainda não havia sido publicada a IN/FUNAI/N.9, o simples fato da inclusão de informações no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) de uma área rural sujeita a estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro pela FUNAI impedia o INCRA, gestor do sistema, de realizar a certificação do imóvel rural e gerava um amplo "bloqueio" de diversas ações relacionadas à área, a exemplo da impossibilidade de obtenção do CCIR, somente ocorrendo a "baixa" dessa restrição após a homologação pelo Presidente da República (quando efetivamente declarada como terra indígena), processo que muitas vezes leva décadas e que pode até mesmo não resultar em regularização e declaração como terra indígena.

Aduz que com a edição da IN/FUNAI/N.9, afasta-se, no caso de áreas rurais ainda em estudo pela FUNAI, o óbice à realização da certificação pelo INCRA - ato que não gera domínio nem determina a precedência da propriedade privada sobre terras indígenas (art. 9º, § 2º, do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002). Por outro lado, tratando-se de imóvel sobreposto às áreas discriminadas pelo art. 4º da IN/FUNAI/N.9 mantém-se a restrição à certificação.

Por fim, pede o indeferimento da tutela vez que a gestão do sistema SIGEF não tem relação imediata com eventual exploração ilegal da área e o desiderato da IN/FUNAI/N.9 é justamente a pacificação social

MPF manifestou-se em ID n. 241399365 defendendo a não ocorrência de litispendência, vez que as ações não são idênticas, já que na presente ação civil pública postula-se a condenação da FUNAI e do INCRA a adoção de atos materiais com o fim de manter terras indígenas do Mato Grosso no SIGEF, tutelando o interesse dos indígenas residentes neste estado. A declaração incidental de nulidade da Instrução Normativa n. 9 da FUNAI, antecedente lógico do pedido final, não é suficiente para indicar a identidade de ações, mormente porque o resultado da referida ação popular não vai, necessariamente, alcançar o mesmo fim do presente feito. Rechaça também a alegação de ilegitimidade da FUNAI, insistindo na concessão da tutela.

Decisão de ID 240834911, afastou a alegação de litispendência entre esta ACP e a Ação Popular n. 1026656-93.2020.4.01.3400, da 16ª Vara Federal; rejeitou a preliminar de ilegitimidade alegada pelo INCRA e deferiu a tutela para: para determinar que a FUNAI mantenha e/ou inclua no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites e, ainda, que o INCRA leve em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação, TAMBÉM as terras/áreas nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso



para localização e proteção de índios isolados. Determinou ainda que que deverá o INCRA, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

A FUNAI e o INCRA informam a interposição de agravo em ID 259180912.

O MPF em petição de ID 261764360, requer seja a FUNAI intimada para que informe se as propriedades, ainda que parcialmente, incidem sobre terras indígenas, bem como seja o INCRA intimado para que suspenda as referidas certificações.

Decisão de ID 266112866, determinou que no que se refere à petição do MPF de Id n. 261764360, deverão as requeridas se manifestarem por ocasião de suas contestações.

A ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS UNIDOS DE BRASNORTE, em petição de ID 272327851, requer seja admitida como assistente simples, sob o argumento de que seus associados são legítimos proprietários e possuidores rurais localizados no Município de Brasnorte/MT, e poderão sofrer os impactos diretos e indiretos desta demanda. Sustenta que a fim de demonstrar seu interesse no feito, foi eleita, por amostragem, as circunstâncias de fato envolvendo a Fazenda Santa Izabela (compondo a Santa Tereza e a das Araras), matrículas imobiliárias de n. 0095, 0098,0099, 1085 e 1087. Argumenta que referido imóvel encontra-se situado próximo da Terra Indígena Menku, já demarcado, objeto fulcral da presente demanda. Aduz que a mera especulação ou a presunção de lesão à direito originário indígena, não pode representar cerceamento de direito à associação, uma vez que os prejuízos dos particulares decorrentes das limitações prematuras a eles impostas, são maiores que aquelas decorrentes da efetiva e real afetação do bem imóvel. Aduz que referido imóvel está nos limites do perímetro da terra indígena e não sobre o perímetro, mas como o perímetro ainda está em fase preliminar de estudos para pretensa ampliação, o que demonstra seu interesse no feito. Argumenta que diante de tais circunstâncias, os associados da Assistente encontram-se prejudicados no seu direito constitucionalmente garantido, de livremente dispor da sua propriedade, impedindo-o na persecução da sua obrigatória função social. Requer seja admitido como terceiro interessado no feito, na forma de assistente simples. Requer provar o alegado, por todos os meios de prova em direito admitidas.

O MPF em petição de ID 274863357, informa que após a edição da IN/FUNAI/N.9 e após a liminar concedida nestes autos, obteve a informação de que foi obtida declaração do INCRA, via SIGEF, em junho de 2020 de um imóvel rural, objeto de compra e venda entre particulares, integralmente sobreposto ao território da Terra Indígena Apiaka do Pontal e Isolados. Aduz que não se trata de caso isolado, pois foram diversos os imóveis rurais que receberam certificação em junho de 2020, mesmo estando sobrepostos à Terra Indígena do Pontal dos Isolados. Alega ainda que indígenas e servidores da FUNAI entraram em contato com o MPF, para noticiar a invasão de posseiros sobre a Terra Indígena Ponte de Pedra, tendo os servidores e indígenas sido vítimas de disparos de arma de fogo. Requereu a intimação das rés para cumprimento da liminar e para ciência dos documentos juntados. Juntou ainda em petição de ID 274841924, vídeo para demonstração do quanto narrado.

Citadas, a FUNAI e o INCRA, apresentaram contestação em ID 285525394, alegando:

a) Preliminarmente: Necessidade de reunião das ações, visto que em que pese a decisão deste juízo tenha rejeitado a litispendência entre esta ACP e a Ação Popular n. 1026656-93.2020.4.01.3400, devem as duas ações serem reunidas, pois possuem objetos idênticos, além de manifesta e evidente possibilidade de decisões conflitantes, nos termos do art. 313 do CPC.



Requer caso não seja revisto o entendimento pela reunião dos processos, ao menos deve a Ação Civil Pública 1007376-21.2020.4.01.3600 permanecer suspensa aguardando o desfecho da Ação Popular nº 1026656-93.2020.4.01.3400, cujo objeto é a nulidade da Instrução Normativa nº. 9/2020, já que esse desfecho será ou não aproveitado na resolução da ACP. Argumenta que

b) No mérito: defende que a IN. 9/2020, que disciplina a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, respeita os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras domaniais indígenas plenamente regularizadas. A declaração contida na referida instrução normativa visa apenas atestar que o imóvel particular não se sobrepõe à área de interesse indígena já reconhecido, e que, não atesta a legitimidade da posse ou reconhecimento de domínio ou exatidão dos limites do imóvel particular. Argumenta que a Instrução Normativa nº 9/2020 não tem o condão de regular todas as ações da FUNAI, devendo outras análises cartográficas que não se refiram ao reconhecimento de limites de terras indígenas serem resolvidas por Instrução Normativa específica, como bem explicitado no artigo 8º da norma. Quanto ao sistema de gestão fundiária (SIGEF), diz que pode ser entendido como uma base de dados que armazena informações fundiárias do meio rural, sob a gestão do INCRA, que através desta ferramenta efetua a recepção, validação, organização e regularização de dados georreferenciados, procedendo com a certificação do memorial descritivo do imóvel rural. Argumenta que procedimento de certificação é regulamentado pela Instrução Normativa INCRA nº 77/2013, que prevê a análise automática pelo SIGEF dos dados georreferenciados elaborados pelo Responsável Técnico e enviados em arquivo digital (planilha eletrônica) mediante acesso ao site <https://sigef.incra.gov.br>. Tal análise, restringe-se à verificação de inconsistências dos dados apresentados e eventual sobreposição com outra poligonal constante do banco de dados cartográfico do INCRA, que contém poligonais de imóveis públicos e privados certificados e de áreas públicas georreferenciadas, mas não certificadas (por exemplo: terras indígenas, territórios quilombolas, projetos de assentamento do INCRA, glebas públicas federais e unidades de conservação). Defende que a certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implica em reconhecimento de domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados, bem como não dispensa a qualificação registral, atribuição do oficial de Registro de Imóveis. Destaca que o INCRA é mero gestor do SIGEF, não lhe competindo a alimentação do sistema com dados cartográficos de imóveis públicos que se relacionam às competências de outros entes, de modo que a alimentação do banco de dados do SIGEF com poligonais de terras indígenas não é feita pelo INCRA, mas pela FUNAI, através de uma rotina diária de interoperabilidade de dados. A recepção e a integração dessas informações no banco de dados do SIGEF são feitas de modo automático, sem intervenção do INCRA, e da forma como são enviadas, por tal motivo, quando o SIGEF acusa sobreposição do imóvel rural com terras indígenas (imóveis públicos georreferenciados e não certificados), a análise solicitada pelo profissional habilitado é automaticamente encaminhada à FUNAI para que servidor do seu corpo técnico analise, uma vez que a poligonal considerada na consulta espacial é aquela inserida no Sistema pela própria FUNAI e não pelo INCRA. Sustenta ainda que o INCRA e o SIGEF não excluem nenhum polígono inserido por outros entes na consulta espacial que averigua sobreposição. Se os dados gráficos sobre uma ou outra área pública são enviados para o banco de dados de certificação de imóveis no INCRA, tais poligonais serão consideradas na análise. Defende que após a revogação da IN 3/2012, os parâmetros foram alterados, pois antes a revogada norma impedia a emissão do documento diante de simples sobreposição a áreas indígenas em processo de regularização, o que não ocorre mais, uma vez que hoje o parâmetro inibitório restringe-se aos limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras domaniais indígenas plenamente regularizadas, de modo que a IN 9/2020, veio como tentativa de solucionar o conflito, pois a certificação denominada Declaração de Reconhecimento de Limites será fornecida ao proprietário privado cuja área de interesse esteja inserida em área objeto de estudo de identificação ou delimitação, bem como inserida em área em processo constitutivo de reserva indígena, eliminando a insegurança técnica e jurídica que era causada com a inserção de poligonais de áreas ainda em processo de demarcação, não homologadas como terras indígenas



e, portanto, sujeitas a alteração. O que mudou foi apenas o conteúdo do arquivo de terras e reservas indígenas que a FUNAI envia eletronicamente ao banco de dados do SIGEF, mas não a metodologia. Defende que referida instrução, solucionou o procedimento potencialmente inconstitucional frente à garantia da propriedade privada, em virtude da inserção de restrições em bancos de dados públicos, antes mesmo da anulação de eventual título de domínio incidente sob áreas de interesse indígena, seja pela homologação presidencial de terras tradicionalmente ocupadas, seja pelo registro da área como reserva indígena ou domínio indígena (terras afetadas, mas sem estudos comprovados de ocupação tradicional). Sustenta que quanto à proteção das terras indígenas, não há que se falar em proteção constitucional de áreas indígenas a serem constituídas, como o caso das reservas indígenas e das terras dominiais em procedimento de regularização, as quais pertinentemente restaram de fora do parâmetro inibitório para emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, não se confundindo com terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Argumenta que é indispensável a observância da garantia constitucional ao devido processo legal, bem como aos preceitos do contraditório e da ampla defesa, já que não pode haver uma restrição à propriedade privada com base em presunção de lesão à direito originário indígena e que a natureza da demarcação é de ato declaratório o qual só possui efeito após a sua formação, ou seja, o ato declaratório de demarcação, embora afirme a preexistência de situação de fato ou de direito, somente surte efeitos após devidamente concluído e homologado o respectivo procedimento, sem prejuízo que tais efeitos sejam retroativos, não havendo qualquer oposição aos direitos originários indígenas devidamente reconhecidos em processo administrativo regular e findo. Defende ainda que embora a existência de procedimento demarcatório em curso não iniba a emissão de certificação de limites, garantido a plena propriedade, não há falar em ofensa ao princípio da publicidade, já que há previsão de averbação de tal situação na matrícula de eventual imóvel sobreposto a área, e que a averbação, embora não iniba a liberalidade do patrimônio, permite que terceiros tenham plena consciência da situação, afastando eventual presunção de boa-fé em transação superveniente. Esse gravame cartorário, que deve passar a constar das certidões de ônus dos imóveis que incidam, total ou parcialmente, em áreas sob processo demarcatório, serve para alertar potenciais adquirentes da área quanto ao risco de nulificação do título de propriedade, em momento futuro, na hipótese de edição de decreto homologatório. Por fim, aduz que a IN. 9, não ofende qualquer norma constitucional ou legal, pois busca compatibilizar a tutela indigenista com garantias e direitos constitucionalmente e legalmente previstos, e que a presente demanda, busca, ampliação injustificada da tutela protetiva indigenista, sem que haja substrato normativo para tanto. Aduz que a parte autora ao requerer que a Declaração de Reconhecimento de Limites observe áreas indígenas em processo de regularização ainda não finalizado, viola diretamente à Constituição. Eventual provimento jurisdicional favorável ao pedido corresponderia verdadeira atividade legiferante do Judiciário, o que é vedado, já que representaria usurpação da atribuição constitucional do Congresso Nacional, uma vez que não há norma autorizativa de pretensão deduzida.

c) Quanto aos esclarecimentos sobre a petição do MPF veiculada pela petição de ID 261764360, esclarece que, via NUP 00679.000396/2020-74, ainda estão sendo levantados os dados dos imóveis, razão pela qual será preciso a concessão de um prazo de 30 dias para juntada dessa análise aos autos, e no que tange ao pedido feito em face do INCRA, observa-se que as certificações citadas (ID 261764361) ocorreram entre os dias 23/04/2020 a 15/05/2020, ou seja, antes da Decisão Judicial ID 240834911, da qual o INCRA foi intimado em 10/06/2020 (vide aba de expedientes), de modo que, mesmo que tais propriedades estejam incidindo nas áreas abrangidas pela Decisão Judicial ID 240834911 - elas foram certificadas de acordo com o regramento vigente à época, tendo em vista que a liminar concedida não parece ter efeitos retroativos.

d) Requerimentos finais: Requerem os réus, preliminarmente, que seja revisto o posicionamento anterior do Juízo para, na sequência, reconhecer a prevenção do D. Juízo da 16ª



Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal para processar e julgar a demanda em epígrafe, remetendo o feito ao D. Juízo prevento, em reunião com a ação popular de nº 1026656-93.2020.4.01.3400, ou, subsidiariamente, **na** hipótese de não ser revisto o entendimento pela reunião dos processos, requer, ao menos, que a Ação Civil Pública 1007376-21.2020.4.01.3600 permaneça suspensa aguardando o desfecho da Ação Popular nº 1026656-93.2020.4.01.3400, cujo objeto é a nulidade da Instrução Normativa nº. 9/2020, em razão da prejudicialidade existente entre elas, nos termos do art. 313 do CPC. No mérito, requer a total improcedência do pedido, uma vez que a pretensão da parte autora ao procurar salvaguardar uma presunção de violação a direitos originários indígenas, acaba por violar frontalmente direitos e garantias constitucionais, como propriedade privada, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, o que se mostra desproporcional.

A ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES DO VALE DO RIBÃO SANGUE, requer sua intervenção no feito na qualidade de assistente simples das rés, sob o argumento de que representa os proprietários das áreas dos imóveis rurais da região do Vale do Rio Sangue/Branorte/MT. Argui que todos os reflexos e impactos produzidos pela decisão deste juízo atingirão de forma direta os produtores associados da assistente, pois seus associados são legítimos proprietários e possuidores de imóveis rurais, que divisam com as terras objeto desta lide. Argumenta, em apertada síntese, que os associados possuem título dominial e exercício da posse a mais de 60 anos, e inexistem vestígios de povos indígenas na região, não sendo tais áreas de ocupação tradicional indígena, de modo que as terras que se pretende demarcar situadas à margem direita do Rio Cravari, caso da Requerente/Assistente, não se constituem em terras ancestralmente indígenas, o que, indiscutivelmente, afasta qualquer possibilidade de serem a ter sua demarcação homologada. Aduz que seu interesse reside no fato de que, pode ser que haja delimitação de nova terra indígena na região, o que causará prejuízos dos proprietários, decorrentes das limitações impostas apressadamente a eles, serão infinitamente maiores que aqueles decorrentes da efetiva e real afetação do bem imóvel. Requer seja provado o alegado por todos os meios de provas em direito admitidas. Requer a juntada de documentos (parecer antropológico).

Decisão de ID 279955879, determinou a intimação dos réus para demonstrarem nos autos o cumprimento da Liminar de ID 240834911, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nos termos dos arts. 536 e 537 do Código de Processo Civil. Determinou ainda que fossem as partes intimadas a respeito dos pedidos de intervenção no feito das Associações, e fosse o MPF intimado para apresentar impugnação à contestação e apresentação de provas.

A ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS UNIDOS DE BRASNORTE – APRUB, requer a produção de prova técnica, através de laudo Socioeconômico, onde serão abordados e analisados que os reais impactos e prejuízos decorrentes da espera indefinida sobre a mera especulação ou a presunção de lesão à direito originário indígena. Ainda, a produção complementar de prova documental neste mesmo sentido, bem como a produção de prova oral, com a oitiva de testemunhas que presenciam os efeitos ruinosos do provimento objeto, suportados na região.

A FUNAI em petição de 302498357, informa que cumpriu integralmente a decisão judicial no mesmo dia da notificação (23/06/2020), nos termos do parecer técnico (COINGEO). Quanto aos pedidos de intervenção de terceiros, pelas Associações, manifesta-se favorável, e requer a juntada de documentos.

O INCRA em petição de ID 311332933, alega que só a partir do dia 25/06/2020, a FUNAI promoveu a alteração do conteúdo da base de dados do SIGEF, momento a partir do qual o INCRA teve condições técnicas de dar cumprimento à ordem judicial. Antes da mencionada



data, a Autarquia Agrária encontrava-se impossibilitada técnica e faticamente impossibilitada de cumprir a decisão. Quanto aos pedidos de intervenção de terceiros, pelas Associações, aduz que elas não dizem respeito à condição do INCRA, mas à FUNAI e sua IN.9/2020, de modo que entende que devam figurar apenas na condição de assistente simples da FUNAI. Quanto às provas, aduz que retende provar que só é capaz de analisar sobreposição de áreas com os polígonos que são enviados pela FUNAI. Sua atuação neste processo judicial encontra-se, portanto, condicionada à da FUNAI. Requer a juntada de documentos.

O MPF em petição de ID 311848893, declara ciente da decisão, e apresenta impugnação às contestações nos seguintes termos: refuta a preliminar de prejudicialidade, arguida pelas requeridas, desta ação com a ação popular de n. 1026656-93.2020.4.01.3400, ajuizada em 05/05/2020 na Seção Judiciária do Distrito Federal, pois para a fixação da competência em tema de ACP, a regra é que seja definida em função do dano a ser reparado. Argumenta que competência é da SJMT, uma vez que o objeto desta ACP, é, especificamente, resguardar as terras indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação, mediante a condenação da FUNAI na manutenção ou inclusão destas terras no SIGEF, as quais deverão ser levadas em consideração pelos servidores do INCRA, no procedimento de análise de sobreposição. E que o pedido de declaração de nulidade da IN .9/2020, é pedido incidental, antecedente lógico do pedido final, o qual deve ser afastado para deferimento da tutela. Deixou de enfrentar o mérito da lide, deixando para fazê-lo em sede de memoriais. Aduz, por fim, que a FUNAI, tenta justificar a edição da IN.9/2020, minimizando seus efeitos sobre Terras Indígenas ao insistir que as certificações com base no SIGEF não implicam reconhecimento de domínio, dando a entender que os direitos territoriais indígenas não seriam prejudicados. Por outro lado, ao defender a ocultação das Terras Indígenas não homologadas do mesmo SIGEF, alega que a negativa de certificação configura "verdadeira supressão da propriedade privada", o que demonstra, em seu entender, a opção feita pela FUNAI pela proteção da propriedade privada em detrimento da propriedade da UNIÃO e dos direitos territoriais indígenas, como se aquela se sobrepusse a esta última. Quanto ao pedido de Assistência, requerido pelas Associações, considerando que o ato normativo impugnado não repercute sobre o direito dominial, entende que não há interesse jurídico, mas apenas econômico, entendendo pela sua não admissão, uma vez que não preenchidas os requisitos do art. 119 do CPC. Por fim, mesmo sabendo da recomendação, do ajuizamento da ACP e da liminar, os requeridos se aproveitaram dos prazos processuais para acelerar pedidos e expedir certificados em poucos dias. Neste contexto, com o fim de evitar que os requeridos se locupletem da necessária marcha processual e para assegurar a plena efetividade da tutela, requer o MPF que seus efeitos sejam *ex tunc*, ou seja, que retroajam ao momento do ajuizamento da ACP, para que a postura ilegal dos requeridos seja reprimida, restabelecendo-se a ordem das coisas e a autoridade da decisão, suspendendo-se as certificações expedidas em contrariedade ao entendimento do juízo. Requer o julgamento antecipado do mérito.

Decisão de ID 312435901, indeferiu o pedido de reunião da ação com a ação popular de n. 10226656-93.2020.4.01.3400; indefere o pedido de ingresso na lide das Associações de produtores rurais; determinou a intimação da FUNAI para informar quais as propriedades incidem sobre terras indígenas; indeferiu o pedido de tutela retroativo requerido pelo MPF e deferiu a produção de prova documental.

O INCRA solicitou dilação de prazo para cumprimento da determinação de ID 312435901.

Despacho de ID 371812394, concedeu a dilação de prazo requerida pelo INCRA.

A FUNAI, em petição de ID 378928866, informa tabela que apresenta os imóveis



certificados como decorrência de exigência imposta pela Lei 10.267/2001 no Estado de Mato Grosso e que se encontram em áreas ainda não homologadas como terras indígenas. Informa que a última certificação ocorrida no SIGEF é do dia 23/06/2020, a qual comprova o cumprimento da liminar. Diz que não foi identificado nenhuma certificação ocorrida em 2020 sobre área homologada como terra indígena, muito pelo contrário, que as certificações identificadas ocorreram em áreas não homologadas como terra indígena por conta de obviamente os detentores ainda possuírem o domínio/ propriedade destas áreas até a homologação, de acordo com o Decreto 1775/1996, e não terem sido indenizados e o processo demarcatório ainda não concluído de acordo com o Decreto 1775/1996. Aduz que foram inseridos no SIGEF as áreas cujos processos demarcatórios ainda não se encontram finalizados.

O MPF em manifestação de ID 432294888, declarou ciência da manifestação das requeridas, e informa descumprimento da liminar deferida. Alega que a cronologia das atualizações do SIGEF trazida pelo INCRA, demonstra que tem o total de 538 terras indígenas em todo o Brasil, sendo 73 delas no Estado de Mato Grosso. Alega que no arquivo constam Terras Indígenas nas fases “Declarada”, “Delimitada”, “Em Estudo”, “Encaminhada RI”, “Homologada” e “Regularizada”, sendo que no Estado de Mato Grosso há terras indígenas em todas estas fases. Aduz que houve 47 requerimentos abertos de certificações que incidem sobre terras indígenas no Mato Grosso que não constavam na base anterior a 25 de junho: Estação Parecis (fase Declarada), Manoki (fase Declarada), Portal do Encantado (fase Declarada), Apiaká do Pontal e Isolados (fase Delimitada) e Batelão (fase Delimitada) e que isso demonstra que, após a inclusão destas Terras Indígenas na base fornecida pela FUNAI, o SIGEF volta a considerá-las na validação das certificações (de maneira que é permitido ao interessado a abertura de requerimento de sobreposição quando o polígono do seu imóvel se sobrepõe a uma Terra Indígena, procedimento que é direcionado a FUNAI para análise). Explica que em junho de 2020 quando do alegado cumprimento da liminar, a FUNAI informou existir um total de 513 terras indígenas em todo o Brasil, posteriormente, em novembro de 2020, o número aumentou para 538. Aduz que pelas informações trazidas pelo INCRA não constam as terras indígenas interditadas, de índios isolados. Requer aplicação de multa e intimação da FUNAI para cumprimento da liminar.

Decisão de ID 434692854, determinou a intimação da FUNAI para comprovar nos autos o cumprimento da decisão que concedeu a liminar (ID n. 240834911), sob pena de multa, bem como para se manifestar sobre as alegações feitas pelo MPF.

A FUNAI em petição de ID 446893854, aduz que a Informação Técnica, expõe o atual estágio dos registros das terras/áreas indígenas no SIGEF, objeto da demanda, afirmando que todas essas terras/áreas localizadas no Estado de Mato Grosso, homologadas ou não, passaram a constar do Sistema em referência, 73 (setenta e três) ao total, e elencadas na Tabela I. Não concorda com as afirmações do MPF visto que todas as áreas representativas de processos administrativos de demarcação do Mato Grosso foram incluídos no link disponibilizado ao SIGEF, conforme determinação judicial na data da ciência (23/06/2020). Alega que existe apenas 1 área objeto de Portaria de Interdição que é a área Piripkura localizada nos limites de Colniza e Rondolândia. Nada obstante, foram incluídas, repita-se, todas as áreas definidas objeto de processos demarcatório de terras indígenas mesmo aquelas ainda não georreferenciadas e mesmo aquelas não Portariadas pelo Ministério da Justiça.

O MPF em ID 469736861, declara ciência da manifestação da FUNAI, que esclarece o equívoco criado pelo INCRA ao não mencionar, entre as terras indígenas incluídas no SIGEF, aquelas com restrição de uso para proteção de indígenas em isolamento voluntário. Diz que número de Terras Indígenas mencionado pela FUNAI como a quantidade incluída no SIGEF (73) coincide, de fato, com o número de Terras Indígenas existentes em Mato Grosso



independentemente do estágio do processo de demarcação. Notícia que em janeiro de 2021, houve a invasão da terra indígena Uirapuru por não índios, os quais justificaram seus atos na existência da Instrução Normativa n. 9 da FUNAI e no fato de que, segundo eles, aquela área "deixará de ser terra indígena". Informa que tal invasão resultou na ação de reintegração de posse pelo MPF (autos n. 1003260-35.2021.4.01.3600). Contudo o clima continua tenso na região, assim como em outras terras do Estado de Mato Grosso, motivo pelo qual requer seja o feito julgado com urgência.

A FUNAI em petição de ID 478615873, informa o cumprimento da decisão, requer a reconsideração da decisão que fixou a multa em caso de descumprimento, tendo em vista que o aludido ato judicial já havia sido devidamente cumprido.

O MPF informa em ID 529685855, que chegou ao conhecimento do autor que no dia 21/01/2021, foram formulados pedidos de certificação no SIGEF, em nome de Lourdes Arioli Silva, sendo que todas elas estão integralmente sobrepostas à Terra Indígena Manoki. Alega ainda que em 22/01/2021 foi formulado o pedido de certificação da Fazenda Lourenço Lote 37, em nome de Gentil Lourenço, que tem a área de 2989 ha integralmente sobreposta à Terra Indígena Piripkura, de indígenas em isolamento voluntário e que no dia 28/01/2021, foram formulados os pedidos de certificação da Fazenda Shibata I, em nome de Marisa Mayumi Shibata Aguiar, da Fazenda Shibata III, em nome de Fernando Massaaki Shibata da Fazenda Shibata IV, também em nome de Marisa Mayumi Shibata Aguiar e da Fazenda Shibata V, em nome de Edson Massahiro Shibata. Todos esses quatro imóveis rurais estão parcialmente sobrepostos à Terra Indígena Wedezé, do Povo Xavante. Alega ainda que no dia 6 de abril de 2021, foi formulado o pedido de certificação da Fazenda Bauru, de titularidade da Agropecuária Bauru Ltda, que incide parcialmente sobre a Terra Kawahiva do Rio Pardo, de indígenas em isolamento voluntário e que em consulta ao site do SIGEF, verifica-se que a situação de todos os imóveis rurais acima apontados, sobrepostos a terras indígenas, é de "Certificada", em flagrante violação à decisão que concedeu a tutela de urgência. Requer a intimação dos requeridos para que esclareçam a situação narrada.

Despacho de ID 536305475, determinou a intimação dos requeridos.

A FUNAI alega que o pedido de certificação registrado no dia 06/04/2021 e supostamente sobreposto à área não homologada Kawahiva do Rio Pardo, denominada Fazenda Bauru, não se encontra, sobreposto à área indígena em processo demarcatório denominado Kawahiva do Rio Pardo, mas se situa vizinha a esta. Em relação aos pedidos de certificação apontados pelo Parquet Federal como sendo do dia 21 de janeiro de 2021, 22 de janeiro e 28 de janeiro, informa-se que a Funai foi informada pela equipe técnica do SIGEF/INCRA no dia 02/02/2021 através do Ofício Nº 7141/2021/DF/SEDE/INCRA-INCRA (SEI nº 3104029) sobre uma instabilidade observada no sistema SIGEF que se refletiu no arquivo recebido de poligonais que perdurou no período de 15/01/2021 a 02/02/2021 (Ofício Nº 7141/2021/DF/SEDE/INCRA-INCRA (SEI nº 3104029) e que, conforme se depreende do Ofício Nº 7141/2021/DF/SEDE/INCRA-INCRA (SEI nº 3104029) teria provocado exatamente as ocorrências apontadas pelo Parquet Federal nos dias 21 de janeiro de 2021, 22 de janeiro e 28 de janeiro. Alega que, imediatamente à comunicação recebida do INCRA, a FUNAI, já no dia 03/02/2021, solicitou o cancelamento de todas os eventuais protocolos de certificação recebidos pelo SIGEF neste período de instabilidade do sistema, conforme pode ser verificado por meio do Ofício Nº 165/2021/DPT/FUNAI (SEI nº 3104024), comprovando as boas práticas e respeitando a determinação judicial. Alega que todos os protocolos apontados pelo Parquet Federal como sobrepostos a áreas não homologadas já foram objeto de pedido de cancelamento pela FUNAI ao INCRA imediatamente após a ciência da FUNAI no dia 03/02/2021, ou seja, imediatamente após a ciência do evento de instabilidade sinalizado pelo INCRA. Em relação à Fazenda Bauru,



de titularidade da Agropecuária Bauru LTDA, parcela d5c9836c-0885-48d4-9f55-c48cd6b685fa, código do imóvel 9500680831357, citado na manifestação do Parquet Federal, informa-se que o imóvel não se encontra sobreposto a área ainda não homologada denominada Kawahiva do Rio Pardo, antes, se trata de imóvel confinante àquela e não sobreposto.

O INCRA em ID 554142381, alega houve falha no arquivo enviado pela FUNAI, e que no dia 09/02/2021, a Autarquia Agrária abriu requerimento de cancelamento no SIGEF para 18 (dezoito) parcelas certificadas por equívoco em função da falha no arquivo enviado pela FUNAI. Uma fração desses cancelamentos ainda não foi concluída pelas Superintendências Regionais, a exemplo de 9 (nove) parcelas citadas na petição do MPF. Quanto a estas últimas, realmente, a certificação foi indevida, e o INCRA, vem tomando as providências tendentes ao seu cancelamento. Diz que o caso da "**Fazenda Bauru**", mencionado pelo MPF, não está relacionado "*à situação tratada anteriormente (falha no arquivo enviado pela FUNAI)*". Em consulta realizada na data de 18 de maio de 2021 na base de Terras Indígenas fornecida pela FUNAI, a parcela em questão não apresenta sobreposição com a Terra Indígena Kawahiva do Rio Pardo, sendo sim vizinha a esta", nas palavras da DFG/DF/INCRA. Quanto à "Fazenda Bauru", alega que não há que se falar em certificação indevida.

Intimado o MPF a respeito das alegações das requeridas, diz que as informações trazidas aos autos simplesmente confirmam as alegações do MPF, ou seja, que houve certificação indevida de áreas sobrepostas a Terras Indígenas. Aduz que os requeridos fazem, na verdade, além de confessar o descumprimento da liminar, é acrescentar a isso a justificativa consistente na ocorrência de inconsistências nos sistemas, as quais teriam sido constatadas e corrigidas. Requer a conclusão para julgamento do feito.

Vieram os autos conclusos.

DECIDO.

Mérito

Em resumo o MPF se insurge contra a IN/FUNAI/9 a qual excluiu várias áreas da declaração de limites, sob a alegação de que o documento que será emitido pela FUNAI acabará legitimando como particulares terras que podem ser indígenas.

Cumprir pontuar que embora também esteja em discussão a validade ou não da IN FUNAI 09/2020, esta questão é incidental, uma vez que o objeto principal destes autos é a manutenção e/ou inclusão das terras indígenas do Estado de Mato Grosso no SIGEF e no SICAR, ainda que os respectivos processos de demarcação não estejam concluídos, bem como a consideração desta circunstância no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão de declarações de reconhecimento de limites.

A nova norma limitou o reconhecimento apenas a terras já com homologação encerrada e registrada, contudo, essa limitação está equivocada, posto que o reconhecimento da existência ou não de Terra Indígena na esfera administrativa (atos demarcatórios) tem natureza puramente declaratória, em outras palavras, as terras indígenas existem por si só. É o que se demonstrará a seguir.

Acerca dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam os índios, a Constituição Federal disciplina o seguinte:



"Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as 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.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º."

A partir do dispositivo legal acima transcrito pode-se extrair que Terra Indígena é uma porção do território nacional, de propriedade da UNIÃO, habitada por um ou mais povos indígenas, por eles utilizada para suas atividades produtivas, habitação, religiosidade etc., imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Trata-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito civilista de propriedade privada.

O direito dos povos indígenas às suas terras de ocupação tradicional configura-se como um direito ORIGINÁRIO e, conseqüentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas se reveste de natureza meramente DECLARATÓRIA. Portanto, a terra indígena não é CRIADA por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988.

A Constituição foi tão longe nesse reconhecimento que declara nulo qualquer ato



que o confronto, mesmo que anterior à Carta Magna de 1988. Ou seja, mesmo que Constituições anteriores falassem que a terra é privada e os indígenas não tem direito, isto não vincularia em nada a Constituição atual. Isso porque cada Constituição inaugura um novo ordenamento, que não está atrelado ao anterior e só o respeito naquilo que entender necessário, o que é feito via disposições constitucionais transitórias. No mais, simplesmente não há direito adquirido contra a Constituição.

Ademais, por se tratar de um bem da União, a terra indígena é inalienável e indisponível (independem da vontade da etnia envolvida), e os direitos sobre ela são imprescritíveis (o direito sobre tais terras não se perde com o tempo), conforme previsão expressa da CF (art. 231, §4º).

As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios gozam de proteção especial, devendo ser garantido o seu direito ORIGINÁRIO, inclusive através de processo de retirada de terceiros que estejam ocupando e usufruindo do território que tradicionalmente pertence à comunidade indígena, sendo ressalvado APENAS o direito de indenização pelas benfeitorias erigidas pelos ocupantes, quando de boa-fé (art. 231, §6º, da CF).

Nesse passo cumpre lembrar o caso paradigmático decidido pelo STF, "Raposa Serra do Sol" (Pet 3388/RR) em que restou demonstrado a natureza declaratória dos direitos dos indígenas sobre suas terras:

*"os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente 'reconhecidos', e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de **natureza declaratória**, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de 'originários', a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, **mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios**" (Pet 3388/RR - Roraima, Relator Ministro Carlos Britto, julgamento em 19/03/2009).*

Da leitura do referido excerto, o que fica claro, é que dada a natureza originária dos direitos dos índios sobre suas terras, por ser mais antigo que qualquer outro, este é preponderante, de modo que mesmo que ainda exista documentos formais, seja por meio de escritura pública ou título de legitimação de posse, em favor de terceiros, estes não são válidos, pelo menos não até a conclusão do processo de estudo e verificação da existência ou não de terra indígena nas áreas sob litígio.

Feito este breve resumo acerca das terras indígenas e sua proteção constitucional, vejamos o que diz § 1º, do artigo 1º da IN 9/FUNAI de 22 de abril de 2020:

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

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

Já § 2º e 4º da referida IN 9/2020, tem a seguinte disposição:



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

§ 4º. O procedimento de análise de sobreposição da FUNAI realizada pelos servidores credenciados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deverá seguir os conceitos e regras disciplinados nesta Instrução Normativa.

O MPF pretende com esta ação que a FUNAI mantenha e/ou inclua no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação), e, ainda, que o INCRA leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, as terras/áreas nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Importante destacar que em cada uma das áreas/terras elencadas na lista do MPF acima indicadas há o real risco apontado em linhas anteriores de criar uma expectativa falsa aos particulares acerca da sua propriedade, pois em todas as áreas destacadas pelo MPF há pedido de reconhecimento por parte dos indígenas ou pelo menos há estudos sobre o referido reconhecimento.

Neste aspecto há razão no pleito do MPF. Da leitura do ato normativo acima transcrito, o que se verifica é que a nova norma inserida pela IN/9 da FUNAI, ao excluir as áreas citadas pelo MPF, como as que estão em estudo, acabou por nulificar inconstitucionalmente essa proteção, reconhecendo a validade de propriedade privada onde talvez ela não exista.

Essa atitude além de ferir a proteção aos indígenas, coloca em risco os particulares que criarão uma expectativa falsa sobre a propriedade, que depois pode vir a não ser realmente reconhecida. Isto também pode gerar inúmeras ações indenizatórias contra a União, por reconhecer como privada área que depois se mostre como indígena.

A parte requerida, em sede de contestação, defende que a referida instrução visa apenas fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites de seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras indígenas regularizadas, e que este documento não implica reconhecimento de domínio ou exatidão dos limites do imóvel particular ou legitimidade de posse, mas apenas o respeito das poligonais do imóvel aos limites de terras indígenas homologadas, bem como das reservas



indígenas e terras dominiais indígenas devidamente constituídas.

Aduzem que “*embora a certificação do georreferenciamento pelo SIGEF não reconheça a legitimidade de eventual domínio particular, a mesma constitui exigência cartorial como condição de desmembramento, parcelamento, remembramento ou alienação de imóveis*”. E acrescentam que “*o regular georreferenciamento do imóvel realizado através do SIGEF é indispensável para correta identificação de sua localização, constituindo condição obrigatória para transferência de imóvel rural*” e para “*obtenção de financiamento bancário*” e que “*a certificação no SIGEF constitui condição para o pleno exercício da propriedade privada*”. Em defesa da nova IN/9/FUNAI, alega ainda que a IN/3, que foi revogada, “*configurava verdadeira supressão da propriedade particular*”.

O que se verifica da argumentação acima apresentada, e que causa certa estranheza, é que as ponderações feitas pelo órgão indigenista, dizem respeito muito mais aos interesses dos particulares (*desmembramento, parcelamento, remembramento ou alienação de imóveis, obtenção de financiamento bancário, pleno exercício da propriedade privada*), do que a propriamente a sua função institucional, insculpida pelo artigo 1º, I, da Lei 5.371/67, a qual estabelece claras diretrizes para o cumprimento da política indigenista, estando dentre elas a proteção de grupos e etnias e garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes.

Senão vejamos:

Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades:

I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:

a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;

b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;

c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contato com a sociedade nacional;

d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;

III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;

IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;

V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;



VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;

VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.

Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.

Por certo que não se pode descurar da necessidade de conciliação entre os direitos do particular e o respeito aos povos indígenas, ambos de matriz constitucional, contudo, deve ser resguardado a própria razão de existir da autarquia, cujos objetivos estão claramente traçados e disciplinados por normas constitucionais e legais.

Por outro lado, ainda que assim não fosse, basta a leitura atenta dos dispositivos do referido ato normativo, ora impugnado, para verificar a sua patente inconstitucionalidade e caráter restritivo, já que proíbe a própria FUNAI de produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em terras em fase de estudo para identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas (§ 2º, do artigo 1º da IN/9), o que configura, na prática, o esvaziamento da própria função do órgão.

A requerida ainda pondera em ID 285525394, fl. 73, que a expedição da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL), atestando o regular georreferenciamento do imóvel, constitui condição obrigatória para a transferência, desmembramento, parcelamento ou remembramento do imóvel rural, bem como para obtenção de crédito pelo particular, conforme disposição contida na Lei 6.015, com redação dada pela Lei 10.267/01.

Neste aspecto, é importante destacar que o processo de demarcação de uma terra indígena, em cumprimento ao que dispõe o Decreto 1.775/96, tem como pressuposto a realização de estudos de natureza antropológica, fundiária, histórica, dentre outros, os quais visam fornecer elementos para a delimitação da área.

Após, estes estudos são então publicados e seguem para análise do Ministério da Justiça, de modo que enquanto não cumpridas todas estas fases, qualquer documento certificando que aquela área não sobrepõe terra indígena (e considerando que este documento leva em consideração apenas terras indígenas registradas e homologadas) é temerário, pois certifica algo que não se pode ter certeza sobre o seu alcance.

Ademais, cumpre lembrar, que conforme apontado pela autarquia, a própria Lei de Registros Públicos (6.015/73), disciplina a questão posta e aponta uma solução, já que dispõe que *“Constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância”* (artigo 246, §3º).

Assim, referido dispositivo já garante não só a proteção à terra indígena, como também resguarda o direito dos particulares, os quais poderão ter conhecimento desta circunstância, gravada na respectiva matrícula, para segurança de suas negociações, não havendo qualquer razão em se ocultar dos registros públicos (SIGEF e SICAR), as terras que estejam sendo caracterizadas, pelos estudos e procedimento demarcatório, como terras indígenas, o que como dito, afronta não só o postulado da publicidade, como a segurança jurídica.



A requerida também alega que a nova disciplina trazida pela IN/09/FUNAI, tem por uma de suas finalidades o “o pleno exercício da propriedade privada”. Aduz que a IN 3/2012, revogada, impedia a emissão do documento diante de simples sobreposição a áreas indígenas em processo de regularização, o que não ocorre mais, e que referida restrição, mitigava o direito à propriedade detrimento de procedimentos administrativos de demarcação que duravam mais de 20 anos sem um resultado previsível, uma vez que a delimitação precisa das poligonais de eventual terra indígena somente se mostra possível após finalizado o ato, o que acabava por impor restrições por décadas, o que caracterizava interferência do Estado na propriedade privada por prazo indeterminado sem a existência de qualquer decreto homologatório de terra indígena, o que se mostrava, desarrazoado.

Também carece de razão a requerida. Com efeito, com esta alegação há verdadeira inversão da própria natureza do processo de demarcação, já que confere a este, por vias transversas, uma natureza nitidamente constitutiva, de modo que primeiro se garante o direito irrestrito à propriedade privada, para só então, após a homologação do processo, com a “certeza” inequívoca de que aquelas terras são indígenas, é que os direitos de proteção à terra indígena devem ser assegurados.

A defesa trazida pela autarquia, contraria as balizas trazidas pelo próprio STF, quando do julgamento do case “Raposas Serra do Sol” (Pet 3388), já que naquele julgado, restou claro, que o ato de demarcação não é de natureza constitutiva, mas declaratória, ou seja, a terra não passa a ser indígena após a homologação, pelo contrário, este processo apenas atesta, reconhece, oficialmente, uma situação preexistente.

Ademais, importante ressaltar que a existência de territórios indígenas ainda não definitivamente regularizados em favor dos povos originários, se deve à principalmente à morosidade da própria requerida, já que nos termos do artigo 65 da Lei 6.001/73 “*O Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas*”. Também consta do 67 do ADCT, que “*A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição*”.

Assim, ainda que inequívoca a morosidade da finalização do processo demarcatório, o que não se pode admitir, é que esta omissão seja a justificativa para propiciar ao particular uma Declaração de Reconhecimento de Limites sobre área que ainda está sob análise para a sua devida caracterização como território indígena, criando uma situação de grave insegurança jurídica, principalmente em desfavor do particular, que amparado no referido documento tem a falsa expectativa de proteção que pode simplesmente vir a não se confirmar.

Por outro lado, não cabe a alegação de que o direito de propriedade não pode ser restringido antes de finalizado o procedimento demarcatório, até porque ainda que a CF/88 tenha, de fato, garantido este direito (art. 5º, XXII), não é demais lembrar que seu exercício não é absoluto, já que a própria carta magna, o relativiza, seja por meio da demonstração de sua função social, desapropriação, servidão administrativa, dentre outros.

Também, não se pode dizer que as inovações trazidas pela IN/09, (Certificação com base no SIGEF e ocultação das terras indígenas ainda não homologadas) não tragam prejuízos às populações indígenas, por não implicar reconhecimento de domínio, porque, ainda que não confirmem este título, é inegável que a referida instrução normativa, acaba por trazer uma aparência de legitimidade a uma situação que ainda não se consolidou.

É que ao se permitir que os particulares recebam declarações sobre áreas que estão sob análise, em processo de demarcação, desconsiderando por completo terras Indígenas



delimitadas, Terras Indígenas declaradas, Terras Indígenas demarcadas fisicamente, além das Terras Indígenas interditas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, especialmente para proteção de povos indígenas em isolamento voluntário, o ato normativo impugnado, acaba por criar uma situação atípica, em que há uma Declaração de Reconhecimento de Limites sobre aquela área, contudo dela não se pode extrair nenhuma certeza, o que corrobora a tese inicial do MPF, pois cria um ambiente de grave insegurança, não só para o particular, como também para os povos indígenas.

Ademais, não se pode negar os efeitos deletérios e secundários advindos da IN 09, uma vez que ao considerar, na base do SIGEF e SICAR, apenas as terras indígenas com homologação encerrada e registrada, omitindo todas aquelas em processo de demarcação, tal diretriz permite, na prática, que os particulares, por meio de "Declaração de Reconhecimento de Limites", se sintam legitimados a ocupar referidas terras, as quais podem estar sobrepostas à área indígena.

Tanto é verdade, que em janeiro de 2021, houve ocupação da terra indígena Uirapuru por não índios, os quais justificaram seus atos, justamente na existência da Instrução Normativa n. 9 da FUNAI e no fato de que, segundo eles, aquela área "deixara de ser terra indígena". Este conflito fundiário inclusive, resultou na ação de reintegração de posse pelo MPF nos autos n. 1003260-35.2021.4.01.3600.

Os vídeos trazidos em ID 274841924, demonstram a gravidade deste cenário, visto que além da construção de porteiros fortes por não índios dentro de áreas indígenas em processo de demarcação, o clima é de tensão, já que pelo vídeo de ID 274841942 (houve disparos de tiros na região), o que demonstra a gravidade da situação.

Nesse contexto, qualquer documento com base da IN9/FUNAI, que venha a ser emitido pela FUNAI nessas condições (com ocultação de terras indígenas em processo de demarcação) além de ser essencialmente um documento falso, que terá o significado de não existir terras indígenas onde, na verdade, pode haver, tem ainda o efeito de aumentar ainda mais o clima de violência na região.

Com efeito o resultado é muito danoso aos indígenas e aos particulares envolvidos, pois se for reconhecida a terra como indígena, administrativa ou judicialmente, todos os negócios jurídicos praticados terão sido nulos.

De fato, não se pode negar as consequências danosas aos indígenas e aos particulares envolvidos, caso se mantenha a exclusão das áreas indicadas pelo MPF em razão da nova normativa da FUNAI, pois como destacado acima se posteriormente for reconhecida a terra como indígena (administrativa ou judicialmente), além de acentuar e muito os conflitos fundiários, todos os negócios jurídicos praticados terão sido nulos com extensas consequências patrimoniais e indenizatórias.

Ante as razões expostas, seja pelo respeito devido às terras indígenas e à opção feita pelo legislador constituinte em relação a elas, seja porque a nova IN/9 possa trair a confiança dos administrados na Administração ao emitir documento potencialmente falso, bem como em razão de que suas consequências tem o condão de acentuar ainda mais os conflitos fundiários, é que o pedido da inicial deve ser julgado procedente.

Aplicação da multa fixada em decisão de ID 279955879

A referida decisão determinou a intimação dos requeridos para demonstrarem nos



autos o cumprimento da Liminar de ID 240834911, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nos termos dos arts. 536 e 537 do Código de Processo Civil.

o MPF informou nos autos que a FUNAI descumpriu a decisão liminar, bem como não informou nos autos as terras indígenas interditadas, de índios isolados, conforme determinado na decisão liminar.

A FUNAI em ID 446893854, informa que todas as áreas representativas de processos administrativos de demarcação do Mato Grosso foram incluídas no link disponibilizado ao SIGEF, conforme determinação judicial na data da ciência (23/06/2020). Aduz que **são 73 áreas** as quais inclusive 7 delas ultrapassam os limites do Estado de Mato Grosso abrangendo Estados vizinhos. Além disso, dentre as 73 áreas existentes no Estado, 60 se tratam de áreas homologadas/regularizadas, 7 áreas se tratam de áreas declaradas como indígenas através de Portaria (TIs declaradas), 5 áreas se tratam de áreas delimitadas (com RCID concluído) e 1 área se trata de área interditada (procedimento administrativo com portaria de restrição de uso para localização e proteção de área com índios isolados (área Piripkura).

Informa ainda foram incluídas no SIGEF além daquelas homologadas, reservas indígenas constituídas e terras dominiais indígenas constituídas, outras 13 áreas não homologadas, dentre elas 7 áreas declaradas, 5 áreas delimitadas e 1 área objeto de Portaria de Interdição, conforme Tabela 2.

Da leitura dos autos é possível, constatar que o número de terras indígenas existentes mencionadas pela FUNAI como incluída no SIGEF (73), coincide, com o número de terras indígenas existentes em Mato Grosso, conforme tabela 1 (ID 446905348, fl. 3) juntada pela FUNAI.

Cumprir dizer que o MPF, teve ciência dos documentos trazidos pela FUNAI, e em manifestação de ID 469736861, confirma que número de Terras Indígenas mencionado pela FUNAI como a quantidade incluída no SIGEF (73) coincide, de fato, com o número de Terras Indígenas existentes em Mato Grosso independentemente do estágio o processo de demarcação.

Ademais, consta no documento de ID 446905348, fl. 9, que de fato, o extrato de *log* da rotina computacional houve a inclusão das áreas no banco de dados do SIGEF no dia 23/06/20, de forma que não vejo descumprida a liminar, neste ponto.

Ocorre que o MPF em ID 529685855, informou novamente o descumprimento da tutela, alegando que foram expedidas diversas certificações em diversos imóveis, os quais se encontram sobrepostos integral e parcialmente sobre terras indígenas, a saber: TI Manoki, Piripkura, Wedezé, Kahawiva do Rio Pardo. Motivo pelo qual requer sejam tais certificações canceladas e seja exigida a multa fixada, em valor equivalente aos dias de descumprimento.

A FUNAI em ID 554142366, trás a seguinte informação: que quanto ao protocolo 5c9836c-0885-48d4-9f55-c48cd6b685fa informado pelo Parquet Federal como registrado no dia 6 de abril de 2021 e supostamente sobreposto à área não homologada Kawahiva do Rio Pardo denominada Fazenda Bauru não se encontra, pelos dados observados, sobreposto à área indígena em processo demarcatório denominado Kawahiva do Rio Pardo. Com razão. O documento de ID 554142366, fl. 4, mostra que área se encontra fora dos limites da área indígena Kawahiva do Rio Pardo, de modo que não vejo, pelo menos do que consta dos autos, como descumprida pela autarquia a liminar.





Em relação aos pedidos de certificação apontados pelo MPF como sendo do dia 21/01/2021, 22/01/2021 e 28/01/2021, a FUNAI explica que foi informada pela equipe técnica do SIGEF/INCRA, que devido a uma instabilidade observada no sistema SIGEF, houve ocorrências irregulares quanto a estes polígonos, contudo, imediatamente após à comunicação recebida, já no dia 03/02/2021, solicitou o cancelamento de todos os eventuais protocolos de certificação neste período de instabilidade no sistema.

De fato, da leitura do ofício de ID 554142366, oriundo da equipe técnica cartográfica do INCRA, há a informação de que foi constatada a instabilidade no sistema, com erro de arquivo disponibilizado, e que este arquivo, com erros, perdurou, no período de 15/01/2021 a 02/02/2021, refletindo na base cartográfica das terras indígenas, o que levou às ocorrências apontadas pelo MPF.

Vejo que a FUNAI, após o ocorrido, em 03/02/2021, tomou, de fato, providência, pois em ofício de ID 554142366, fl. 8, solicitou o cancelamento das 18 áreas submetidas ao SIGEF, no período de 15/01/2021 a 02/02/2021, que intersectam com áreas indígenas, bem como o cancelamento de todos os eventuais protocolos de certificação recebidos pelo SIGEF no período de instabilidade do sistema.

Desse modo, considerando que as certificações ocorreram não por resistência da requerida em cumprir a determinação judicial, mas por inconsistências no sistema, as quais já foram devidamente constatadas e corrigidas, deixo de aplicar a multa fixada.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS** veiculados na inicial, confirmando a tutela antecipada, e extingo o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, I, do CPC, para:

1. DECLARAR, de forma incidental, a nulidade da Instrução normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União.

2. CONDENAR a FUNAI a manter ou incluir no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;



- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

3. CONDENAR o INCRA, a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Saliento que o descumprimento das determinações acima, ensejará a multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), nos termos dos arts. 536 e 537 do Código de Processo Civil.

Sem custas processuais e honorários advocatícios (art. 18, ei da Ação Civil Pública).

Sentença não sujeita ao reexame necessário.

Oficie-se ao relator do agravo (ID 259180919) para ciência desta sentença.

Intimem-se.

Cuiabá, *[data da assinatura digital]*.

[assinado digitalmente]
CESAR AUGUSTO BEARSI
Juiz Federal da 3ª Vara/MT





Número: **1049919-30.2020.4.01.3700**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **3ª Vara Federal Cível da SJMA**

Última distribuição : **16/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Demarcação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO FUNAI (REU)			
UNIÃO FEDERAL (REU)			
INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA-(REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
90367 5081	16/02/2022 15:55	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Maranhão
3ª Vara Federal Cível da SJMA

PROCESSO: 1049919-30.2020.4.01.3700

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)

POLO PASSIVO: FUNDACAO NACIONAL DO INDIO FUNAI e outros

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO-FUNAI**, da **UNIÃO** e do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)** objetivando, em sede de tutela provisória de urgência, determinação judicial para: 1. sejam suspensos os efeitos da Instrução Normativa/Funai nº. 09/2020, no Estado do Maranhão; 2. a Funai, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou de outro valor que este juízo entender mais adequado, mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. 3. a Funai, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) ou de outro valor que este juízo entender mais adequado, por ato contrário à decisão, considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. 4. a Funai sob pena de multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais) ou de outro valor que este juízo entender mais adequado, mantenha, no prazo de 24 horas, ou inclua no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. 5. o Incra, sob pena de multa de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) ou de outro valor que este juízo entender mais adequado, por procedimento descumprido, leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no Sigef, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c)



Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. 6. o Incra, sob pena de multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais), mantenha ou de outro valor que este juízo entender mais adequado, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Houve despacho que postergou a apreciação do pedido liminar para após a apresentação das contestações.

Contestações apresentadas.

O MPF apresentou réplica.

Os autos vieram conclusos.

É o relatório. Passo a decidir.

Defiro a entrada da Defensoria Pública da União no polo ativo da demanda, na qualidade de *custos vulnerabilis*, como assistente litisconsorcial do Autor. **Anote-se.**

Em primeiro momento não verifico pertinência nas alegações de ilegitimidade passiva dos entes públicos União e Funai. A princípio, entendo pertinente a manutenção dos entes no polo passivo, em virtude da transversalidade da questão de fundo que requer a presença dos entes no feito, pelo menos nesse momento de cognição sumária, podendo ser revisto em momento posterior.

Acerca da questão da possível ocorrência de litispendência com a Ação Popular nº. 1026656-93.2020.4.01.3400, entendo que não seja o caso, nem mesmo da possibilidade de conexão por prejudicialidade, tendo em vista que a presente ação delimita seu foco apenas ao Estado do Maranhão, impedindo a *vis atrativa* suscitada.

Preliminares rejeitadas.

Passo a analisar o pedido liminar.

A concessão de qualquer medida de urgência depende da demonstração da plausibilidade do direito e do risco de dano irreparável caso se tenha de aguardar o trâmite regular do processo.

Verifico que se trata de instrução normativa, portanto, com natureza de ato administrativo, não podendo criar novos direitos e obrigações, subsumindo-se a detalhar, explicar, o conteúdo do ordenamento jurídico a que se refere. Assim, a instrução normativa deve adequar-se à construção normativa de nosso ordenamento jurídico.

No presente caso vige, no topo hierárquico das leis, o art.231 da Constituição Federal que reconhece o direito dos povos indígenas aos seus territórios, devendo o Estado tão somente proceder aos atos de reconhecimento e demarcação desses territórios.

Nesse diapasão, a Normativa/Funai nº. 09/2020, em seu cerne, fere o ordenamento jurídico e provoca insegurança jurídica, na medida em que, a não inclusão de terras não definitivamente demarcadas no Sigef e no Sicar, ainda que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, bem como a desconsideração das referidas áreas no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no Sigef, tendem a passar a falsa percepção de que tais áreas possam a ser vindicadas por particulares, o que é expressamente proibido pela Constituição Federal vigente, trazendo, ainda, o potencial de causar a ocorrência de índios e não índios.

Em juízo de cognição sumária, percebo, analisando a situação fática e jurídica apresentadas nos presentes autos, que se encontram presentes os requisitos de plausibilidade do direito e de perigo de dano a ensejar o



deferimento da medida liminar

Ante o exposto, **defiro o pedido de tutela provisória de urgência**, para **determinar a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa/Funai nº. 09/2020, no Estado do Maranhão**, devendo a Funai **incluir** no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; **Deve a Funai, também, considerar**, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; **e, incluir** no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas, no Estado do Maranhão, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Determino, ainda, ao INCRA que, como gestor, **providencie**, os meios técnicos necessários para o cumprimento da decisão judicial.

O prazo para cumprimento da presente decisão é de 15(quinze) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Entendo pertinente a realização de audiência de conciliação/saneamento do feito, em busca de uma solução conciliatória para a questão. **Designo o dia 17 de maio de 2022, as 11:30h** para a realização da referida audiência de conciliação/saneamento. Inexitosa a conciliação, será realizado o saneamento do feito em audiência.

A audiência será realizada de forma remota, por meio do aplicativo **Microsoft Teams**.

As partes, por meio dos seus representantes, deverão informar, com a maior brevidade, os seus e-mails e contatos telefônicos, de forma a viabilizar a realização da audiência remota.

Ressalto que as ferramentas necessárias à instalação, configuração e utilização do aplicativo Teams são de **inteira responsabilidade do representante da parte e da respectiva parte.**

Intimem-se. Prazo:15 (quinze) dias.

Cumpra-se com prioridade.

São Luís/MA, *data da assinatura eletrônica.*

CLODOMIR SEBASTIÃO REIS

JUIZ FEDERAL - 3ª VARA





AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5022138-83.2020.4.03.6100 / 8ª Vara Cível Federal de São Paulo
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

REU: FUNDACAO NACIONAL DO INDIO - FUNAI, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA
INCRA, UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Em ação civil pública proposta em desfavor da FUNAI, INCRA e UNIÃO FEDERAL, requer o Ministério Público Federal a concessão de medida liminar para determinar, no âmbito da Seção Judiciária de São Paulo, que:

A.1) a FUNAI mantenha ou, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, das terras domaniais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

- 1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- 2. Área em estudo de identificação e delimitação;*
- 3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- 4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e*
- 5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;*

A.2) a FUNAI considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, das terras domaniais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

- 1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*



2. Área em estudo de identificação e delimitação;

3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e

5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

A.3) a FUNAI mantenha ou, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

2. Área em estudo de identificação e delimitação;

3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e

5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

A.4) o INCRA leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

2. Área em estudo de identificação e delimitação;

3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e

5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

A.5) o INCRA e a UNIÃO, como gestores do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providenciem, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

A.6) o INCRA e a UNIÃO se abstenham de praticar qualquer ato tendente a refutar, desconsiderar ou embarçar o cumprimento, pela FUNAI, das medidas previstas nos itens “A.1”, “A.2” e “A.3”;

A.7) o INCRA anule as eventuais certidões emitidas a partir do SIGEF, que tenham considerado apenas as Terras Indígenas homologadas, e não apontado, portanto, como impeditivo a sobreposição com áreas nas seguintes situações:



- 1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- 2. Área em estudo de identificação e delimitação;*
- 3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- 4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*
- 5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;*

A ação foi apresentada em plantão judiciário, que por sua vez determinou o encaminhamento do processo para distribuição a uma das varas cíveis da subseção de São Paulo.

A FUNAI ingressou voluntariamente no feito, manifestando-se contrariamente ao pedido de antecipação da tutela, arguindo, ainda, a ilegitimidade passiva, litispendência, e incompetência dessa 8ª Vara Cível, em razão da prevenção do Juízo da 16ª Vara Federal do Distrito Federal.

O INCRA, por sua vez, também ingressando voluntariamente no feito, igualmente sustentou a incompetência desse Juízo, considerando a prevenção do 16ª Vara Federal do Distrito Federal, a inadequação da ação civil pública, manifestando-se, ainda, contrariamente ao pedido de antecipação da tutela.

Determinada a prévia intimação da União Federal, como condição para análise do pedido de antecipação de tutela.

A União Federal sustentou a sua ilegitimidade passiva, e em relação ao pedido de antecipação da tutela, pugnou pelo indeferimento.

O Ministério Público Federal apresentou as suas razões para o não acolhimento das questões processuais suscitadas pelos réus.

Em razão do decidido pelo C.STF, conforme Tema 1075, foi reconhecida a incompetência dessa 8ª Vara Cível.

O agravo de instrumento interposto pelo MPF não foi conhecido, pois erroneamente interposto perante o juízo de primeiro grau.

Redistribuído o processo à 16ª Vara Federal do Distrito Federal, restou suscitado conflito negativo de competência.

O C. STJ, no despacho de recebimento do conflito de competência, designou essa 8ª Vara Cível (suscitado), como o competente para apreciar as questões de natureza urgente.

Relatei. Decido.

As preliminares e questões processuais suscitadas pelos réus serão apreciadas, oportunamente, pelo juízo competente, a ser definido pelo C.STJ.

Assim, passo a análise do pedido de liminar/antecipação da tutela.

O *Parquet* Federal questiona a validade da Instrução Normativa nº 9 de 16/04/2020, publicada pela Presidência da FUNAI, e que disciplina “*o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*”.



No entender do autor, referida IN, além de extinguir o Atestado Administrativo (AA), previsto na anterior IN 3/2012, substituindo-o pela Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL), efetuou profundas alterações materiais quanto ao conteúdo das DRL's, restringindo "*substancialmente as hipóteses de impedimento de emissão de DRL em favor do proprietário rural.*"

A IN 9/2020 deixou de contemplar as hipóteses restritivas relativas a área em estudo de identificação e delimitação, terra Indígena delimitada (FUNAI), terra declarada (Ministro da Justiça), e terra indígena interdita.

Em exame perfunctório, tenho que procedem os argumentos do *Parquet*.

A nova orientação institucional adotada pela FUNAI, com a publicação da IN 9/2020, afronta, mesmo que indiretamente, o disposto no art. 231 da Constituição Federal, que assegura aos índios os "*direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam*".

A IN 9/2020, ao reduzir as hipóteses de restrição à emissão das DRL's, excluindo as situações de área em estudo de identificação e delimitação, terra Indígena delimitada (FUNAI), declarada (Ministro da Justiça), e terra indígena interdita, desconsiderou que o direito assegurado pelo art. 231 da Constituição Federal é de natureza originária, e cujo reconhecimento, necessariamente, deverá levar em consideração estudos que demonstram a ocupação histórica e por tradição das terras pelos índios.

Assim, tratando-se de requisito constitucional (tradição na ocupação das terras), a FUNAI não poderia ter excluído, do rol das hipóteses que impedem a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites, situações relativas a delimitação, declaração, e interdição de terras indígenas, ou mesmo quanto a existência de procedimento preliminar de identificação e delimitação de terras.

A exclusão dessas situações, além de afrontar o princípio da publicidade, que norteia os atos vinculados aos bens imóveis, e que exige o registro de toda e qualquer informação relevante à determinação da titularidade imobiliária, incorre em ilegalidade ao desconsiderar o disposto na Lei 11.952/2009 (art. 4º, II, que trata da regularização fundiária das ocupações de terras da União), e na Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos, art. 246, § 2º), provocando, com isso, situação de evidente insegurança jurídica, tanto em relação aos interessados, quanto a terceiros.

Vale destacar, por oportuno, que na edição da IN 9/2020 a Presidência da FUNAI desconsiderou as finalidades institucionais e legais da fundação, previstas na Lei 5.371/1967, que entre outras, o de garantir a "*posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes*"; (art. 1º, I, b), e "*gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização; que elenca como uma de suas finalidades*". (art. 1º, II).

Assim, por também contrariar frontalmente as finalidades institucionais da FUNAI, a aplicação da IN 9/2020, editada pela sua presidência, merece ser suspensa.

Portanto, a plausibilidade jurídica do pleito do autor resta demonstrada

Ante o exposto, presentes os requisitos legais, DEFIRO o pedido de antecipação da tutela para suspender a eficácia e aplicação da IN 09/2020 da Presidência da FUNAI, e DETERMINO, acolhendo integralmente os pedidos do Ministério Público Federal:

1) Para a FUNAI:

a-



que mantenha ou inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

- 1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- 2. Área em estudo de identificação e delimitação;*
- 3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- 4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e*
- 5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;*

b-

que considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

- 1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- 2. Área em estudo de identificação e delimitação;*
- 3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- 4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e*
- 5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;*

c-

mantenha ou inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

- 1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- 2. Área em estudo de identificação e delimitação;*
- 3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- 4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e*
- 5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;*



2) Para o INCRA:

a- que leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, das terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e das reservas indígenas, as Terras Indígenas no Estado de São Paulo em processo de demarcação nas seguintes situações:

- 1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- 2. Área em estudo de identificação e delimitação;*
- 3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- 4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e*
- 5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;*

b- que anule as eventuais certidões emitidas a partir do SIGEF, que tenham considerado apenas as Terras Indígenas homologadas, e não apontado, portanto, como impeditivo a sobreposição com áreas nas seguintes situações:

- 1. Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- 2. Área em estudo de identificação e delimitação;*
- 3. Terra Indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- 4. Terra Indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*
- 5. Terra Indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;*

3) Para o INCRA e a UNIÃO:

a- como gestores do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, deverão providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da presente decisão.

b- se abstenham de praticar qualquer ato tendente a refutar, desconsiderar ou embaraçar o cumprimento, pela FUNAI, das medidas descritas acima;



Concedo o prazo de 5 (cinco) dias para cumprimento da presente decisão, comprovando os réus as medidas adotadas, sob pena de multa diária de R\$ 1000,00 (um mil reais).

Int.





Número: **1002395-16.2021.4.01.3825**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Janaúba-MG**

Última distribuição : **02/08/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO FUNAI (REU)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
UNIÃO FEDERAL (TERCEIRO INTERESSADO)			

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
70296 8456	25/08/2021 23:13	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Subseção Judiciária de Janaúba-MG
Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Janaúba-MG

PROCESSO: 1002395-16.2021.4.01.3825
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)
POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)
POLO PASSIVO: FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO FUNAI e outros

DECISÃO

1. Da síntese da demanda

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF) contra a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI) e o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), pleiteando: (a) a declaração incidental da nulidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 09, de 16/04/2020; (b) a condenação da FUNAI a manter ou incluir no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Janaúba/MG em processo de demarcação e regularização; (c) a condenação da FUNAI a considerar, para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Janaúba/MG em processo de demarcação e regularização; (d) a condenação da FUNAI a manter ou incluir no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Janaúba/MG em processo de demarcação e regularização; (e) a condenação do INCRA a, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, levar em consideração, além das terras indígenas homologadas,



terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Janaúba/MG em processo de demarcação e regularização.

Em sede de tutela provisória de urgência, o *Parquet* pleiteou a suspensão dos efeitos da supracitada instrução normativa e que as rés sejam instadas a cumprir as obrigações acima referenciadas, vinculadas ao SIGEF e ao SICAR.

Aduz o MPF, em suma: (a) que a Instrução Normativa/FUNAI nº 9/2020 violaria a publicidade e a segurança jurídica ao desconsiderar por completo terras indígenas delimitadas, declaradas ou demarcadas fisicamente, além das terras indígenas interditadas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a proteção de povos indígenas em isolamento voluntário; (b) que o referido ato normativo também ofenderia o caráter originário do direito dos indígenas às suas terras e a natureza declaratória do ato de demarcação constitucionalmente assegurado, criaria indevida precedência da propriedade privada sobre as terras indígenas e contrariaria a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de infringir outros atos emanados da própria FUNAI, da Advocacia Geral da União (AGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU); (c) que a instrução normativa em epígrafe não teria passado por processo de consulta prévia, livre e informada com os povos indígenas interessados, como assegura o art. 6, 1, a, da Convenção nº 169 da OIT, configurando, ademais, indevido retrocesso na proteção socioambiental e incentivo à grilagem de terras e aos conflitos fundiários; (d) que a edição do ato normativo acima citado consubstanciaria comportamento contraditório, vedado pela tutela da confiança e pelo dever de boa-fé, aumentando sensivelmente a vulnerabilidade dos povos indígenas nesse momento de crise sanitária em razão da pandemia de Covid-19; (e) que, especificamente em relação à área territorial sob a competência da Subseção Judiciária de Janaúba/MG, segundo estudo feito pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF sobre a situação das Terras Indígenas no Brasil, observam-se diversas terras indígenas da etnia Xakriabá, cujos territórios tradicionais indevidamente retirados e ocultados do SIGEF corresponderiam a 53.066 (cinquenta e três mil e sessenta e seis) hectares, sendo o risco ainda maior quando analisados os dados inerentes ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), declarados pelo SCAR, evidenciando retrato de disputas fundiárias, com a



incidência de diversas propriedades ou posses rurais sobre terras indígenas; (f) que a área reivindicada pelo povo indígena Xacriabá foi objeto da ação civil pública autuada sob o nº 0001854-98.2014.4.01.3807, proposta em 2014 e atualmente em grau de recurso perante o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, na qual o MPF pugnou pela imediata imposição à FUNAI - em mora desde 2003 - do cumprimento de todos os atos que lhe caibam referente à revisão dos limites da Terra Indígena do povo Xacriabá, nos prazos estipulados pelo Decreto nº 1775/1996, especialmente em relação à aprovação e publicação do respectivo Relatório Circunstanciado de Identificação e Revisão (RCIR); (g) que a mora administrativa culminou em diversos conflitos entre fazendeiros e indígenas nos anos de 2007, 2008 e 2013, persistindo os conflitos e a instabilidade social mesmo após o ajuizamento da indigitada ação civil pública; (h) que o referido histórico de violência culminou no incêndio criminoso na Terra Indígena Xacriabá, no município de São João das Missões/MG, na madrugada do dia 24/06/2021, evidenciando-se a partir desse cenário a insegurança jurídica ocasionada pela Instrução Normativa/FUNAI nº 9/2020.

A petição inicial foi instruída com os autos do Procedimento Preparatório nº 1.22.025.000010/2021-87.

Antes da sua citação, o INCRA apresentou manifestação alegando, em síntese (id. 667589968): (a) que existiria ação popular, autuada sob o nº 1026656-93.2020.4.01.3400 e distribuída ao Juízo da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, cujo objeto central seria substancialmente idêntico ao da presente ação civil pública, a saber, a declaração de nulidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020; (b) que a tramitação isolada dos processos com pedidos substancialmente idênticos ocasiona risco de decisões conflitantes ou contraditórias, impondo-se a sua reunião no Juízo em que proposta a precedente ação popular, prevento por força da competência funcional, a fim de que seja resguardada a segurança jurídica e a isonomia.

A FUNAI igualmente manifestou-se espontaneamente nos autos (id. 674522963), afirmando, em suma: (a) que o MPF "pulverizou" o ajuizamento de ações civis com idêntico objeto em todo o Brasil, distinguindo-se as demandas somente no que toca a uma terra indígena específica, com o fito de angariar uma diversidade de decisões em Tribunais diversos, influenciando as demais decisões quando obtida alguma favorável; (b) que tal postura violaria diretamente o devido processo legal, criando



dezenas de ações que poderiam ser absorvidas em uma única demanda, além de propagar a quebra da uniformidade, coerência e previsibilidade do exercício jurisdicional. Ao final, requereu a oitiva da Advocacia Geral da União (AGU).

O MPF apresentou manifestação afirmando não pretender incluir a União no polo passivo e rebatendo as manifestações dos litisconsortes passivos (id. 700088484).

É o que importa relatar.

Fundamento e decido.

2. Da competência

Nos termos do art. 93, inciso I, da Lei nº 8.079/1990 e do art. 2º da Lei nº 7.347/1985, é assente na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que "a competência para processamento e julgamento da ação civil pública por danos locais é absoluta/funcional, no foro do próprio lugar do dano" (AgInt no REsp 1625700/AC, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 07/12/2020, DJe 11/12/2020).

Observa-se na petição inicial que, embora o MPF tenha suscitado o reconhecimento da nulidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 9/2020, ato normativo de abrangência nacional, o fez incidentalmente, é dizer, a declaração da nulidade do referido ato não se inclui na pretensão deduzida pelo *Parquet*.

O que o MPF tenciona é, a partir do reconhecimento incidental da invalidade da instrução normativa, que sejam os réus instados a adotarem certos comportamentos de forma a suprimir pretensos danos à comunidade indígena local.

Por isso, não há que se falar em identidade, mesmo que parcial, entre a presente demanda e aquela deduzida na ação popular autuada sob o nº 1026656-93.2020.4.01.3400, notando-se, ademais, a divergência entre as partes autoras, o que também obstaría o reconhecimento da litispendência ou a continência.

Em verdade, o pleito deduzido naquela ação popular não condiz com o objeto, e sim com a causa de pedir desta ação civil



pública, cuidando-se de questão prejudicial a ser enfrentada incidentalmente, repita-se.

Desse quadro se depreende, todavia, a conexão entre as ações, sobretudo em razão da prejudicialidade externa que a primeira guarda com a segunda. Dito de outra forma, o julgamento a ser proferido na ação popular mostra-se passível de interferir no presente julgado porque o reconhecimento da validade - ou não - da instrução normativa em testilha representa pressuposto lógico ao acolhimento - ou não - dos pedidos formulados pelo órgão ministerial.

Entrementes, cuidando-se de competência absoluta do presente juízo, pautada no local da ocorrência dos supostos danos, a mera conexão não autoriza a reunião dos processos no Juízo em que tramita a ação popular. Com efeito, nada obstante a oponibilidade "erga omnes" da coisa julgada no que tange à sentença de mérito porventura prolatada no processo precedente, não há fundamento legal ou constitucional para que este Juízo Federal seja despojado da sua competência absoluta.

Obviamente, conforme o desenrolar das demandas, caso o julgamento de mérito na ação popular e o respectivo trânsito em julgado ocorram em primeiro lugar, caberá ao presente Juízo observar o decidido, conforme os efeitos ínsitos à coisa julgada "externa", mas isso não obsta que a ação civil pública, na qual se discute dano específico, permaneça em trâmite nesta Subseção, admitindo-se, no máximo, a suspensão do processo com sobejo no art. 313, inciso V, alínea "a", do Código de Processo Civil (CPC), o que deverá ser avaliado oportunamente.

Com esteio nessas razões, não deve ser admitida a reunião dos processos no Juízo da 16ª Vara Federal do Distrito Federal, mantendo-se a tramitação dos feitos nos respectivos Juízos de origem, sem prejuízo do ulterior sobrestamento, caso considerado pertinente.

3. Da tutela de urgência

Conforme se extrai do art. 11 da Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, "Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a



cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”.

Em complemento, o referido diploma legal preceitua, no art. 12, *caput*, que “Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”.

Por seu turno, o art. 84 da Lei nº 8.078/1990, ora também aplicável, preconiza no *caput* que “Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”, adiante prevendo, no § 3º, que “Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu”.

Para fins de concessão da tutela provisória no caso vertente, deve ser levada em conta, ainda, a sistemática prevista no Código de Processo Civil (CPC), aplicada subsidiariamente.

Nos termos do art. 300 do estatuto processual civil, exige-se para o deferimento da tutela provisória de urgência, cumulativamente, a demonstração da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

No caso em exame, afiguram-se presentes os requisitos necessários à concessão da tutela provisória de urgência vindicada na petição inicial.

A Constitucional Federal de 1988, ao traçar as diretrizes vinculadas à “política indigenista”, estabeleceu que “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (art. 231, *caput*).

As terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas foram definidas na Lei Maior como 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" (§ 1º), assegurando-se que essas áreas destinam-se à posse permanente dos indígenas, "cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes" (§ 2º).

Seguinte essa diretriz protetiva, foi preconizado no texto constitucional que "As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis" (§ 4º), com a expressa previsão da invalidade absoluta dos atos tendentes a suprimir os direitos reconhecidos em prol das comunidades indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam:

Art. 231. (...) § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

A natureza originária e preponderante dos direito erigido no art. 231 da Constituição Federal vem sendo referendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como ilustra o julgamento da Petição nº 3388/RR, quando a Excelsa Corte reconheceu, diante do caráter declaratório do ato homologatório de demarcação das terras indígenas, que este deve prevalecer sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo quando eventualmente materializados em escrituras públicas ou em títulos de legitimação de posse em favor de não indígenas (Relator Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2009).

Por outro lado, sem embargo do protagonismo atribuído à UNIÃO na matéria em exame, há de se destacar a criação da FUNAI pela Lei nº 5.731/1967, cuidando-se de entidade vinculada ao Ministério da Justiça e incumbida da coordenação e execução da política indigenista brasileira.

Denota-se da legislação pertinente que a missão institucional da FUNAI é justamente proteger e promover os direitos dos povos indígenas, inclusive mediante o exercício do Poder de Polícia que a lei lhe atribui (art. 1º, inciso VII, da



Lei nº 5.371/1967).

Não se está com essa afirmação pretendendo revigorar a tutela "orfanológica", não recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que orientou a criação da FUNAI, mas simplesmente ressaltar o empenho exigido da entidade com o propósito de fazer cumprir a sua missão, adequando esta à nova sistemática constitucional.

Também no âmbito infraconstitucional, insta salientar que o Brasil promulgou o Decreto nº 5.051, de 19/04/2004, incorporando ao direito nacional o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra em 27/06/1989.

Ao referendar as disposições da OIT, o Estado brasileiro, como se extrai do art. 14 da aludida convenção, comprometeu-se a "reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam" (item 1) e que a "adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse" (item 2).

Partindo-se dessas premissas e dos elementos de informação coligidos aos autos, resta satisfatoriamente demonstrada a probabilidade do direito alegado pelo MPF, sendo possível entrever os vícios de inconstitucionalidade, de inconveniência e de ilegalidade atinentes da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 aduzidos na exordial.

Com efeito, verifica-se que a Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 não se coaduna com o regramento jurídico que resguarda interesses amplos em relação às terras tradicionalmente ocupada pelos indígenas.

Em verdade, o ato normativo em questão, que disciplina o requerimento, a análise e a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados e permite a desconsideração da análise de sobreposição de terras por servidores credenciados no SIGEF do INCRA, fixa proteção jurídica muito inferior à proteção conferida pela Constituição Federal, pela Convenção nº 169 da OIT e pela Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, na medida em que prevê que apenas os limites de terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras domaniais indígenas plenamente regularizadas serão respeitados na Declaração de Reconhecimento



de Limites.

Vê-se, pois, que a Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 desconsiderou as terras indígenas delimitadas, as terras indígenas declaradas, as terras indígenas demarcadas fisicamente, além das terras indígenas interditadas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a proteção de povos indígenas em isolamento voluntário, em clara violação ao caráter originário do direito dos indígenas terras tradicionalmente ocupadas e à natureza declaratória do ato de demarcação, conforme se extrai dos §§ 1º e 2º do art. 1º da aludida instrução normativa, *in verbis*:

Art. 1º (...)

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

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

Por meio do SIGEF é realizada a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais, valendo a certidão para a finalidade legal de se atestar que não há sobreposição com nenhuma outra poligonal constante do seu cadastro georreferenciado, seja poligonal de imóvel privado, seja poligonal de áreas públicas, como unidades de conservação e terras indígenas, para fins do § 5º do art. 176 da Lei nº 6.015/1973.

Permitir que terras indígenas com processos de demarcação ainda não finalizados sejam desconsideradas nos registros do SIGEF e do SICAR, em tratamento normativo menos protetivo se comparado ao anteriormente promovido pela revogada Instrução Normativa FUNAI nº 03/2012, decerto acaba por violar os direitos originários dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por eles, bem como o caráter declaratório da demarcação.



Nessa linha, a Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 contraria normas de estatura hierárquica superior a respeito da matéria, sobretudo o art. 231, § 6º, da Constituição Federal, ao possibilitar a precedência e a sobreposição de títulos privados em territórios indígenas, o que pode trazer ainda mais embaraços à tramitação dos processos demarcatórios que já perduram há anos, além de repercutir em negócios jurídicos celebrados sob a falsa expectativa de transmissão da propriedade.

Sopesando o teor do ato normativo impugnado, não se constata uma finalidade de promoção dos direitos constitucionalmente estabelecidos, mas sim de restringir a proteção conferida pelo constituinte, talvez até inviabilizando-os.

Importante deixar consignado que os inconvenientes advindos desse quadro de "deficiência normativa" inaugurado com a Instrução Normativa/FUNAI nº 9/2020 não se limita ao plano hipotético e abstrato, eis que, no caso específico das áreas abrangidas pela Subseção Judiciária de Janaúba/MG, existem terras indígenas suscetíveis de serem negativamente impactadas ao serem ocultadas dos registros do SIGEP e do SICAR, ligadas à etnia Xakriabá, algumas em fase de regularização - Riacho/Luiza do Vale, nos municípios de Rio Pardo de Minas/MG e Serranópolis de Minas/MG - ou de revisão - Xakriabá, nos municípios de Itacarambi/MG e São João das Missões/MG.

Sob outro ângulo, insta destacar, com base nas razões já apontadas acima, os graves prejuízos que podem advir da Instrução Normativa/FUNAI nº 9/2020 aos legítimos interesses das populações indígenas locais.

Nesse particular, sobreleva fazer breve menção ao ambiente de graves conflitos que vigora na região onde se localizam as Terras Indígenas Xakriabá e Xakriabá Rancharia, reportando-se ao histórico traçado em decisão em anexo prolatada nos ação civil pública autuada sob nº 1001999-39.2021.4.01.3825, que também tramita neste Juízo, para que se tenha uma real noção da gravidade do quadro que assola a região, decorrente, sobretudo, da demora do Estado em fornecer uma resposta efetiva no que toca ao procedimento de demarcação, que se arrasta por anos.

Esse cenário permite divisar que os efeitos da instrução normativa em epígrafe têm acirrado e continuarão acirrando ainda mais as tensões e os conflitos nas referidas áreas na medida em que apoiam eventuais tentativas de



desapossamento dos indígenas de áreas ainda não demarcadas formalmente, mas com o considerável potencial de sê-lo.

A conjuntura trazida pela Instrução Normativa/FUNAI nº 9/2020 revela-se passível de acarretar enormes prejuízos, igualmente, a particulares de boa-fé que eventualmente firmem títulos privados, criando-se uma falsa expectativa sobre a legitimidade da ocupação e da propriedade em razão da possibilidade de registro no SIGEP e no SICAR.

É indene de dúvidas que, com a finalização de um processo de demarcação de terra indígena, a aparente propriedade deverá ser afastada, situação que, inevitavelmente, ensejará inúmeras ações indenizatórias em face da União, frustrando a segurança jurídica e a confiança de particulares em relação aos atos da Administração Pública, além de onerar o erário.

Nesse caminho, é patente o risco real de lesão a direitos indígenas, dos particulares de boa-fé e ao patrimônio da União, motivo pelo qual devem as áreas mencionadas ser incluídas nos registros do SIGEP e do SICAR.

Necessário salientar, porém, que a tutela de urgência de natureza antecipada não se presta a suspender os efeitos da supracitada instrução normativa, pois tal medida não integra a pretensão deduzida pelo MPF.

Para a imposição às rés das obrigações de fazer descritas na peça de ingresso, basta que se reconheça incidentalmente, como feito acima em juízo de cognição sumária, a provável invalidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 9/2020.

4. Das conclusões

Ante o exposto, **DEIXO** de reconhecer o cabimento da reunião, no Juízo da 16ª Vara Federal do Distrito Federal, da presente ação civil pública com a ação popular autuada sob o nº 1026656-93.2020.4.01.3400.

DEFIRO a tutela provisória de urgência postulada pelo MPF, pelo que **DETERMINO** à FUNAI que mantenha, ou, no prazo de 5 (cinco) dias, inclua no SIGEP e no SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites e, ainda, ao



INCRA que leve em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, **as Terras Indígenas abrangidas pela jurisdição da Subseção Judiciária de Janaúba/MG em processo de demarcação e regularização**, devendo o INCRA, como gestor do SIGEF, providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Fixo multa diária no valor R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o caso de descumprimento.

Deixo de designar audiência de conciliação tendo em vista a natureza indisponível do direito controvertido.

Citem-se os réus para que apresentem contestação e especifiquem provas no prazo legal, e intime-os para cumpram e façam cumprir a presente decisão.

Conquanto o MPF tenha afirmado não ter interesse em integrar a União à lide, intime-se o ente federal para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste, de forma fundamentada, eventual interesse em intervir no feito.

Decorridos os prazos de resposta, dê-se vista ao MPF para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste sobre eventuais questões preliminares e prejudiciais e/ou documentos apresentados bem como indique eventuais provas a produzir, justificando a sua necessidade.

Em seguida, conclusos.

Registre-se. Publique-se. Intimem-se.

Janaúba/MG, data e assinatura infra.





Número: **1010497-93.2020.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJAM**

Última distribuição : **23/06/2020**

Valor da causa: **R\$ 100.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PROCURADORIA DA REPUBLICA NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL (AUTOR)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (RÉU)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26365 8931	12/07/2020 18:51	Despacho	Despacho



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Amazonas
1ª Vara Federal Cível da SJAM

PROCESSO: 1010497-93.2020.4.01.3200

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

AUTOR: PROCURADORIA DA REPUBLICA NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL

RÉU: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

Decisão

1. A presente ação civil pública, conforme requerimentos da exordial, tem por pedidos e causa de pedir, em síntese:

i) a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa FUNAI nº 9/2020, nos limites da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, ii) a manutenção e/ou a inclusão de todas as terras indígenas do Estado do Amazonas no SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária) e no SICAR (Sistema do Cadastro Ambiental Rural), ainda que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, bem como a consideração das referidas áreas no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites.

2. Ainda, no mérito a ação pretende:

i) a declaração incidental de nulidade da Instrução Normativa FUNAI nº 9/2020, em face de sua evidente ilegalidade, inconvenção e inconstitucionalidade, ii) a condenação da FUNAI a manter ou incluir no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas situações enumeradas na inicial, iii) a condenação da FUNAI a considerar, para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas situações enumeradas na inicial, iv) a condenação da FUNAI a manter ou incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas situações enumeradas na inicial, v)

3. Anexou com a inicial a cópia da Instrução Normativa Nº 9, de 16 de abril



de 2020, da Nota Técnica sobre a Instrução Normativa da Funai nº 09/2020 e a gestão de interesses em torno da posse de terras públicas, do ofício sobre certificação de imóveis rurais contíguos a terras indígenas, ofício sobre a Proposta do INCRA de alteração de regras de certificação de imóveis rurais com sobreposição em terras indígenas, Parecer 0044-2019 da Funai, outros ofícios sobre o tema, a Recomendação (MPF no Mato Grosso) N. 13/2020, e cópia de decisão 1007376-21.2020.4.01.3600, em trâmite na 3ª vara federal do MT.

4. Em manifestação acerca do pedido liminar, a FUNAI alegou:

i) preliminar de reunião da ACP com a ação popular 1026656-93.2020.4.01.3400, em trâmite na 16ª vara federal do DF, ii) prevenção por competência funcional, iii) no mérito, defendeu a regularidade dos atos da Funai e as atribuições inerentes ao Incra, iv) ainda no mérito, que a certificação no SIGEF constitui condição para o pleno exercício da propriedade privada, v) que Reserva Indígena não se confunde com Terra Indígena de Ocupação Tradicional, vi) por fim, que o MPF, enquanto parte autora, procurou *salvaguardar uma presunção de violação a direitos originários indígenas, acabando por violar frontalmente direitos e garantias constitucionais, como propriedade privada, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, o que se mostra manifestamente desproporcional.*

5. O MPF retornou aos autos para anexar decisão proferida no Agravo de Instrumento No. 1018884-94.2020.4.01.0000, refutar as preliminares e reiterar o pedido de tutela de urgência.

6. Vieram-me os autos conclusos. Fundamento e decido.

7. Inicialmente, decido acerca da preliminar de conexão, alegada pela FUNAI. No ponto, firmo convicção de que não existe conexão, litispendência ou outra causa de vinculação processual entre esta ACP e Ação popular n. 1026656-93.2020.4.01.3400, em tramitação na 16ª Vara Federal do DF, por faltar a identidade de partes e de causa de pedir. Ademais, é fácil perceber que a presente ação civil pública não pretende impugnar norma abstrata ou em tese, mas questionar efeitos concretos da norma, em face das peculiaridades fáticas das terras indígenas do Estado do Amazonas.

8. Quanto ao pedido de antecipação de tutela, analiso-o abaixo à luz dos requisitos impostos pelo legislador processual no art. 300 do CPC:

i. Em síntese, a IN 9 da FUNAI disciplina o requerimento, a análise e a emissão da Declaração de regularidade e Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados, e ainda permite a exploração e a comercialização de terras indígenas que ainda estão em processo de demarcação e portanto ainda não foram homologadas pelo presidente da República. Significa dizer que

ii. Considerando que o debate da presente ação gira em torno da Instrução Normativa IN FUNAI 9 e seus efeitos concretos nas populações indígenas do Amazonas, a análise dos **elementos que evidenciem a probabilidade do direito** devem passar pela interpretação do disposto no §1º do art. 1º, da IN 9 (*a Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras*



indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas) e do art. 4º (que excluiu expressamente as terras indígenas em processo de demarcação como fenômeno jurídico a impedir regularização fundiária por particulares).

iii. Nesse ponto, o juízo federal da 1a. Vara da SJ do Amazonas trabalha com a convicção de que TIs - terras indígenas - em processo de demarcação compreendem aquelas ainda não regularizadas e as que ainda não tiveram seus limites homologados por decreto presidencial, sendo que existem diversas fases no *procedimento de demarcação* que merecem ser explicitadas: território em qualificação, território em estudo, território delimitado, território declarado, território homologado e finalmente território regularizado como Terra Indígena, mediante registro em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União.

iv. Ao determinar que os gestores do SIGEF devem seguir os conceitos e regras disciplinados na própria IN FUNAI nº 9/2020, a referida norma, a um só tempo:

a) viola primeiramente o direito originário que os povos indígenas possuem em relação às suas terras tradicionalmente ocupadas, não sendo constitucionalmente possível que uma instrução normativa derrube a lógica do sistema constitucional em vigor há dezenas de anos.

b) viola o princípio da legalidade, pois torna impossível, sem autorização em lei previamente discutida e aprovada pelo Congresso Nacional, o registro por particulares de terras indígenas reivindicadas, interditadas e em processo de demarcação, deixando essas áreas desprotegidas e suscetíveis à grilagem por particulares. No ponto, a Lei nº 11.952/2009 assegura a inalienabilidade e a impossibilidade de concessão de direito real de uso a ocupações que recaiam sobre terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, de modo que uma instrução normativa não tem o poder de revogar uma lei federal.

c) viola o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da CF, pois retira do Congresso Nacional o direito de autorizar "a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas", ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei" (art. 231, §3º). Isso porque, ao permitir a apropriação de terra indígenas por particulares, conseqüentemente permite a exploração mineral. Assim, a prevalecer no mundo jurídico a IN Funai 9, as 43 terras indígenas delimitadas, 75 terras indígenas declaradas e 6 terras indígenas com Portaria de Interdição podem ser apropriadas e exploradas por particulares, sem qualquer divisão de riqueza com a população brasileira, indígena e não indígena, inclusive ouro, diamante e o que nela tiver de riqueza e princípios ativos decorrentes da mega biodiversidade amazônica.

d) viola o dever que a própria ré FUNAI tem, por imperativo legal, de proteção aos povos indígenas, suas terras, costumes e tradições, diminuindo ilegalmente (e ridicularizando) seu próprio papel e sua missão institucional, podendo seus responsáveis vir a responder futuramente até por ato de improbidade administrativa. Nesse ponto específico, ao violar a boa fé que deve nortear os seus atos administrativos, a ré FUNAI trabalha contra o segmento que deveria proteger. Assim, merece transcrição um dos mais



preciosos argumentos jurídicos da exordial: "*Ao estabelecer que a proteção constitucional se dirige apenas a terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas, a FUNAI desconsiderou que o estágio das demais deriva exatamente de sua desídia em cumprir as repisadas obrigações legais e constitucionais*".

e) viola o dever de garantir segurança jurídica aos seus próprios atos, ao menos até que o processo de demarcação seja concluído.

f) viola a natureza jurídica 'declaratória' do ato de demarcação, fazendo presunção contrária nesse sentido.

g) viola o dever de obedecer tratados e convenções internacionais, fazendo com o poder judiciário seja obrigado a realizar o controle de convencionalidade em face da IN 9 e suas implicações incoerentes e ilegítimas para o Estado do Amazonas. No ponto, a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, afirma que devemos considerar **a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores**; e que devemos também reconhecer **as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram**. Desse modo, o art. 4º da referida Convenção estabelece claramente que "1. *Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados. 2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados. 3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais*".

v. É fácil perceber, portanto, que a IN9 fez exatamente o contrario do que dispõe a Convenção 169. Assim, a norma da Convenção possui eficácia paralisante, tendo em vista o conflito entre ela (por seu alcance de direitos humanos) e a IN, que sequer é lei ordinária, valendo a primeira, não importando que a IN9 seja posterior.

vi. Ainda, de acordo com o parecer aprovado pelo ex-presidente da FUNAI Franklimberg Ribeiro de Freitas, "não parece consistente que mediante a edição de norma administrativa de contorno evidentemente mais restritivo e de alcance administrativo limitado, se pretenda modificar toda a prática administrativa ora observada no segmento e que, destaque-se, decorre de lei, com evidentes prejuízos aos interesses dos povos indígenas que porventura não lograram alcançar a fase administrativa de homologação e regularização de seus territórios, e cuja ocupação, por mais tradicional que se apresente, haveria de ser magicamente desconsiderada pelo Incra para o efeito de análise das possíveis superposições faticamente existentes nas áreas sob análise".

vii. O dispositivo segundo o qual '*as comunidades indígenas que se tornem, por seus próprios meios, proprietárias de imóveis rurais ou urbanos deverão comunicar os limites desses imóveis para que a FUNAI possa contemplá-los na análise de emissão de*



Declaração de Reconhecimento de Limites' inverte a lógica dos direitos originários dos povos indígenas, pois não se presume que, além das terras demarcadas, venham eles adquirir outras terras. Os povos indígenas do Amazonas ainda aguardam pela demarcação de 85 Terras Indígenas, conforme informação extraída do site da própria ré. Desse modo, a aquisição, por comunidades indígenas, de terras particulares é um fato jurídico realmente bastante comum, porém nos Estados Unidos da América (a tribo indígena Seminola, originária da Flórida, adquiriu em 2006 a cadeia de restaurantes e cassinos Hard Rock Café por US\$ 965 milhões do grupo britânico Rank Group). Ocorre que fatos desse jaez JAMAIS aconteceram na história dos povos indígenas do Amazonas (restrito âmbito geográfico da presente ação). A IN9, portanto, desafia também o tripé do Direito: fato, valor e norma.

viii. Existem comunidades indígenas que aguardam há mais de 30 anos pela finalização do ato declaratório de demarcação. A Aldeia Capivara, no Amazonas, com 247 habitantes, aguarda há mais de 33 anos. A Aldeia Guapenu, também no Amazonas, com 527 habitantes, igualmente aguarda há mais de 30 anos pelo ato declaratório de demarcação. Em ambos os casos, se particulares reivindicarem as terras, podem receber certificado de regularidade em poucos meses, de acordo com a IN9. Uma norma que não apenas simplificou procedimentos, mas incorreu nas mais diversas violações de ordem constitucional, infraconstitucional e de convencionalidade.

ix. Recordo, ainda, que o TRF1 já assentou entendimento de que *'a tão-só deflagração do processo de demarcação afasta direito de posse contrário aos indígenas, amparando-se a pretensão possessória em título dominial passível de ser declarado nulo, de pleno direito, após conclusão do processo de demarcação de terras indígenas em que se encontra localizado o imóvel objeto do litígio, afigura-se prematura a concessão de tutela jurisdicional assecuratória da sua posse ao detentor do suposto título de propriedade, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica'*: AC 0000473-57.2015.4.01.3310/BA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 de 05/10/2017.

x. Em outro precedente, a corte regional federal da 1ª região já decidiu que *'a omissão da FUNAI quanto à existência de componente indígena já gerou dever de indenizar'*. Desse modo, qualquer negócio jurídico que envolve terras indígenas aguardando o ato declaratório de demarcação acaba gerando prejuízo aos particulares e o correspondente dever de indenizar por parte da FUNAI: AC 0062361-10.2008.4.01.0000, relator Desdor. Federal Carlos Olavo, Terceira Turma, e-DJF1 30/07/2010 PAG 27.

9. Ante todo o exposto, identifico nos itens acima os requisitos do art. 300 do CPC e defiro a tutela de urgência pleiteada para os fins especificados nos capítulos abaixo:

I - Suspendo incidentalmente e nos limites do Estado do Amazonas, os efeitos da Instrução Normativa FUNAI nº 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União.

II- Determino à Ré FUNAI a obrigação de fazer consistente em manter ou, no prazo de 72h, incluir no SIGEF (além das terras indígenas homologadas, terras dominiais



índigenas plenamente regularizadas e reservas indígenas), todas terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas situações devidamente identificadas pelos Órgãos do MPF e listadas na exordial: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI), d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial.

III- **Determino à ré FUNAI** a obrigação de fazer consistente em considerar, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial.

IV- **Determino à ré FUNAI** a obrigação de fazer consistente em manter ou, no prazo de 72h , incluir no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI), d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial

V- **Determino ao INCRA** obrigação de fazer consistente em levar em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas do Estado do Amazonas em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados. Para impor eficácia e concretude à ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial.

VI - **Determino ao INCRA** obrigação de fazer consistente, na condição de gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, em providenciar no prazo de 72h horas, a contar da intimação da presente decisão, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial. Para impor eficácia e concretude à



ordem, **fixo multa diária de 10 - dez - mil reais** pelo descumprimento ou ato tendente a criar obstáculos à decisão judicial

10. Intimem-se e cite-se. Cumpra-se tanto as intimações quanto citações com urgência por Oficial de Justiça Plantonista.

MANAUS, 12 de julho de 2020.

Juíza Federal JAIZA MARIA PINTO FRAXE
Titular da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas
Assinado eletronicamente





Número: **1015110-75.2020.4.01.4100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **5ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJRO**

Última distribuição : **17/12/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas, Terras Indígenas, Gestão de Florestas Públicas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)		GISELE DIAS DE OLIVEIRA BLEGGI CUNHA (REPRESENTANTE)	
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO FUNAI (REU)			
INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA- (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
40442 0378	26/01/2021 18:50	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Rondônia
5ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJRO

PROCESSO: 1015110-75.2020.4.01.4100
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)
POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)
POLO PASSIVO: FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO FUNAI e outros

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, em face da **FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO - FUNAI e do INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA**, objetivando a concessão de medida cautelar para que seja determinado: 1) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área; 2) a FUNAI, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por ato contrário à decisão, considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área. 3) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas



indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área; 4) ao INCRA, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por procedimento descumprido, leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área e, 5) o INCRA, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Em síntese, apontam inúmeros vícios da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16/04/2020, editada em substituição a Instrução Normativa/FUNAI n. 03, de 20/04/2012, que afetariam diretamente os direitos territoriais indígenas, ao considerarem, no procedimento de análise da sobreposição com terras indígenas, no tocante a declaração de limites de imóveis rurais de particulares para fins de regularização fundiária, apenas terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas, desconsiderando Terras Indígenas delimitadas, Terras Indígenas declaradas e Terras Indígenas demarcadas fisicamente, além das Terras Indígenas interditas, violando, assim, a publicidade e segurança jurídica. Sustentam ainda que a Instrução Normativa impugnada desconsidera a natureza declaratória do processo de demarcação de terra e viola a proteção do terceiro de boa fé.

Decisão determinando a intimação das partes para análise da competência absoluta do Juízo e da parte ré acerca dos pedidos de tutela provisória de urgência (ID 395171401).

Manifestação preliminar da FUNAI e INCRA, aduzindo, preliminarmente, a existência de continência/conexão com ação popular nº 1026656- 93.2020.4.01.3400, ajuizada em 05/05/2020 na Seção Judiciária do Distrito Federal, com necessidade de reunião dos feitos para evitar decisões conflitantes, defendendo ainda a existência de dano nacional, o que atrairia a competência concorrente do Distrito Federal. Quanto ao pedido liminar, entendem que deve ser indeferido por esgotar no todo ou em parte o objeto da demanda, bem como por ausência da fumaça do bom direito e do perigo da demora, ou de risco ao resultado útil do processo (ID 395666906). Sustentam que não há que falar em efeito declaratório do ato de destinação da terra à comunidade indígena, e sim em ato constitutivo. Alegam a necessidade do devido processo legal, considerando a possibilidade de restrição da propriedade privada. Defende que a Instrução Normativa não afronta art. 246, § 3º, da Lei 6.015 e a vedação de atividade legiferante pelo Judiciário (ID 395666906).

Manifestação do MPF favorável ao declínio do feito a 5ª Vara Federal da SJRO (ID 399012357).

Decisão declinando a competência (ID 402947918).

É o relatório. DECIDO.

Inicialmente, passo ao exame das preliminares arguidas.



a) Da conexão/continência

Quanto ao foro competente para processar e julgar a ACP, nos termos do art. 2º da Lei nº 73.347/1985, será o do local onde ocorreu o dano. Assim, no presente caso, a competência é desta Seção Judiciária. A arguição de inconstitucionalidade e ilegalidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 apresenta-se tão somente como uma questão prejudicial necessária a inclusão de todas as terras indígenas existentes no Estado de Rondônia no SIGEF e no SICAR.

Ademais, ainda que existente a alegada conexão/continência, não teria a capacidade de alterar a competência absoluta.

Por fim, analisando as duas demandas, observa-se que o conjunto probatório produzido nestes autos permitem uma melhor análise da questão posta a julgamento.

Diante disto, afasto a preliminar de incompetência deste Juízo.

b) Da proibição de liminar que esgote o objeto da ação

Não merece acolhida a tese.

Por força do disposto no art. 1º, §3º, da Lei nº 8437/1992, somente estará vedada a concessão, em desfavor do Poder Público, de liminar que se mostre irreversível, não sendo o caso dos autos, uma vez que, caso revogada poderão os réus voltarem a utilizar o mesmo procedimento e critérios ora adotados no processo de regularização fundiária.

Superadas as preliminares, passo a análise da tutela de urgência.

A tutela provisória de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, consoante a inteligência do artigo 300, do Código de Processo Civil de 2015.

No caso *sub judice*, verifico a presença dos requisitos autorizadores para o deferimento da liminar requerida.

O autor requer, liminarmente, que a FUNAI inclua no SIGEF e no SICAR, bem como leve em consideração no momento da emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites e, o INCRA considere no procedimento de análise de sobreposição realizado por servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI); d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados; f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área.

In casu, com as argumentações e documentos trazidos pela parte autora ficou demonstrado, neste juízo preliminar, os prejuízos advindos dos efeitos concretos da Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16/04/2020, em relação aos direitos originários das comunidades indígenas localizadas no Estado de Rondônia.



A demarcação de terras indígenas encontra-se disciplinada no art. 231, §6º da Constituição da República nos seguintes termos:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

Conclui-se daí que uma vez identificada e delimitada a terra indígena, o título emitido a particulares tornar-se-á nulo de pleno direito, não produzindo qualquer efeito jurídico, inclusive, prescindido do ajuizamento de qualquer ação para sua desconstituição.

Assim, as providências requeridas pelo MPF em relação a FUNAI e ao INCRA, principalmente no tocante a alteração e observância de dados no SIGEF e SICAR, não apenas observa a regulamentação legal, como também confere veracidade, legitimidade e utilidade à base de dados que se tenta construir dos imóveis rurais brasileiros, sujeitos a histórica situação de indefinição e insegurança.

Nesse sentido, inclusive, já decidiu o E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA E EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ITR. IMÓVEL SITUADO DENTRO DE RESERVA INDÍGENA. NATUREZA DECLARATÓRIA DO ATO DE DEMARCAÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NÃO INCIDÊNCIA DE ITR. APRESENTAÇÃO DO ADA. AGRAVO RETIDO. 1. O ato administrativo demarcatório de reserva indígena não possui natureza constitutiva, mas declaratória, pois reconhece uma situação preexistente com base no direito originário dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam, o qual prepondera sobre os títulos de propriedade ou de legitimação de posse em favor de não índios, considerados nulos e extintos pelo art. 231 da Constituição Federal. (...) (TRF4 5002806-06.2013.4.04.7117, PRIMEIRA TURMA, Relator AMAURY CHAVES DE ATHAYDE, juntado aos autos em 06/02/2017)

A propriedade coletiva dos povos indígenas sobre suas terras, enquanto forma de preservação étnica e cultural, e a necessidade de sua preservação já foram reconhecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que ao julgar o CASO DO POVO INDÍGENA XUCURU E SEUS MEMBROS VS. BRASIL, afirmou o seguinte:

115. A Corte recorda que o artigo 21 da Convenção Americana protege o estreito vínculo que os povos indígenas mantêm com suas terras bem como com seus recursos naturais e com os elementos incorporais que neles se originam. Entre os povos indígenas e tribais existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que a posse desta não se centra em um indivíduo, mas no grupo e sua comunidade. Essas noções do domínio e da posse sobre as terras não necessariamente correspondem à concepção clássica de propriedade, mas a Corte estabeleceu que merecem igual proteção do artigo 21 da Convenção Americana. Desconhecer as versões específicas do direito ao uso e gozo dos bens, dadas pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo, equivaleria a afirmar que só existe uma forma de usar os bens, e deles dispor, o que, por sua vez, significaria tornar ilusória a proteção desses coletivos por meio dessa disposição. Ao se desconhecer o direito



ancestral dos membros das comunidades indígenas sobre seus territórios, se poderia afetar outros direitos básicos, como o direito à identidade cultural e à própria sobrevivência das comunidades indígenas e seus membros.

116. A jurisprudência desta Corte reconheceu reiteradamente o direito de propriedade dos povos indígenas sobre seus territórios tradicionais e o dever de proteção que emana do artigo 21 da Convenção Americana, à luz das normas da Convenção 169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como os direitos reconhecidos pelos Estados em suas leis internas ou em outros instrumentos e decisões internacionais, constituindo, desse modo, um corpus juris que define as obrigações dos Estados Partes na Convenção Americana, em relação à proteção dos direitos de propriedade indígena. Portanto, ao analisar o conteúdo e alcance do artigo 21 da Convenção no presente caso, a Corte levará em conta, à luz das regras gerais de interpretação estabelecidas em seu artigo 29.b, e como fez anteriormente, a referida inter-relação especial da propriedade coletiva das terras para os povos indígenas, bem como as alegadas gestões que o Estado realizou para tornar plenamente efetivos esses direitos.

Seguindo na fundamentação do caso, a CorteIDH faz um pertinente resumo sobre a jurisprudência da Corte quanto aos direitos dos povos indígenas:

117. Por outro lado, o Tribunal recorda sua jurisprudência a respeito da propriedade comunitária das terras indígenas, segundo a qual se dispõe inter alia que: 1) a posse tradicional dos indígenas sobre suas terras tem efeitos equivalentes aos do título de pleno domínio concedido pelo Estado; 2) a posse tradicional confere aos indígenas o direito de exigir o reconhecimento oficial de propriedade e seu registro; 3) os membros dos povos indígenas que, por causas alheias a sua vontade, tenham saído ou perdido a posse de suas terras tradicionais mantêm o direito de propriedade sobre elas, apesar da falta de título legal, salvo quando as terras tenham sido legitimamente transferidas a terceiros de boa-fé; 4) o Estado deve delimitar, demarcar e conceder título coletivo das terras aos membros das comunidades indígenas; 5) os membros dos povos indígenas que involuntariamente tenham perdido a posse de suas terras, e estas tenham sido trasladadas legitimamente a terceiros de boa-fé, têm o direito de recuperá-las ou a obter outras terras de igual extensão e qualidade; 6) o Estado deve garantir a propriedade efetiva dos povos indígenas e abster-se de realizar atos que possam levar a que os agentes do próprio Estado, ou terceiros que ajam com sua aquiescência ou sua tolerância, afetem a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território; 7) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas de controlar efetivamente seu território, e dele ser proprietários, sem nenhum tipo de interferência externa de terceiros; e 8) o Estado deve garantir o direito dos povos indígenas ao controle e uso de seu território e recursos naturais. Com relação ao exposto, a Corte afirmou que não se trata de um privilégio de usar a terra, o qual pode ser cassado pelo Estado ou superado por direitos à propriedade de terceiros, mas um direito dos integrantes de povos indígenas e tribais de obter a titulação de seu território, a fim de garantir o uso e gozo permanente dessa terra.

Apesar de tais disposições, a Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16/04/2020 desconsiderou terras indígenas em processo de demarcação. Essa situação afeta direitos indígenas reconhecidos nos planos constitucional e internacional, podendo, inclusive, expor a República Federativa do Brasil a sanções internas.

Além disso, a regulamentação coloca no horizonte da questão fundiária brasileira grandes embaraços e conflitos, na medida em que gera expectativas sobre particulares em relação a terras com situação jurídica controversa.

Em face do exposto, **DEFIRO** a medida liminar postulada em tutela de urgência para determinar que:



1) a FUNAI mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;
- f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área;

2) a FUNAI considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;
- f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área.

3) a FUNAI mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);



e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área.

4) ao INCRA leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas circunscritas a essa Seção Judiciária do Estado de Rondônia em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);

e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados;

f) Terra indígena em processo de revisão de limites, visando a ampliação da área

5) o INCRA, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, os meios técnicos para o imediato cumprimento da decisão judicial

Publique-se. Intimem-se. Cite-se.

Porto Velho/RO, data da assinatura eletrônica.

SHAMYL CIPRIANO
Juiz Federal Substituto





Número: **1046228-44.2020.4.01.3300**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **12ª Vara Federal Cível da SJBA**

Última distribuição : **09/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Direitos Indígenas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO FUNAI (REU)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
47627 0112	18/03/2021 07:44	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária da Bahia
12ª Vara Federal Cível da SJBA

PROCESSO: 1046228-44.2020.4.01.3300
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)
POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria)
POLO PASSIVO: FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO FUNAI e outros

DECISÃO

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face do FUNAI e do INCRA, objetivando, em sede de tutela de urgência, "(...) impedir a aplicação da IN/FUNAI/N.9 sobre as Terras Indígenas localizadas na Bahia com processo de demarcação não concluído. Mais especificamente, pretende-se que as Terras Indígenas delimitadas, declaradas, demarcadas fisicamente, bem como as áreas em estudo de identificação e delimitação, as já formalmente reivindicada por grupos indígenas e as terras dominiais indígenas, ainda que não plenamente regularizadas sejam mantidas no SIGEF ou, caso já excluídas, que sejam reinseridas.

Para tanto, requer que:

1.1) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;



- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.2) a FUNAI, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por ato contrário à decisão, considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.3) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente



regularizadas.

1.4) o INCRA, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por procedimento descumprido, leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.5) o INCRA, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), como gestor do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Alega a parte autora, em apertada síntese, que com a publicação da Instrução Normativa/FUNAI nº 09, de 16 de abril de 2020, a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, documento que atesta a regularidade dos limites de imóveis particulares, passou a adotar somente como parâmetro as áreas indígenas devidamente homologadas, revogando a necessidade de observância da poligonal de terras indígenas em processo de demarcação prevista na anterior Instrução Normativa/FUNAI nº 03/2012.

Relata que com a referida alteração normativa foi retirada, como condição para emissão de atestado administrativo de regularidade geográfica do imóvel particular, a necessidade de observância dos limites de áreas de interesse indígena com procedimentos administrativos não finalizados, e, com isso, passou-se a permitir que imóveis rurais sobrepostos a essas áreas obtivessem o devido cadastramento no SIGEF.

Assevera que a IN/FUNAI/N.9 possui diversos vícios que vão desde a violação ao caráter originário dos direitos territoriais indígenas e ao entendimento do STF quanto à natureza declaratória do processo de demarcação, até a violação da boa-fé objetiva por afronta à tutela da confiança.

Ressalta a existência de, ao menos, 25 terras indígenas desconsideradas



pela IN/FUNAI/N.9 no Estado da Bahia e que, antes da edição da IN/FUNAI/N.9, no Estado havia apenas três certificações do SIGEF que incidiam sobre terras indígenas, duas na TI Comexatiba e uma outra na TI Caramuru/Paraguassu, e, logo na semana em que a norma foi publicada pela FUNAI, o número de certificações saltou para 35, com mais oito na semana seguinte. Dessa forma, os proprietários de imóveis rurais que estiverem sobrepostos com essas terras indígenas, poderão obter declarações do SIGEF sem essa informação, criando um incomensurável risco não só para os indígenas e para o meio ambiente, como, também, para aqueles que vierem a participar dos negócios jurídicos envolvendo tais bens, dada a omissão de informação relevante.

Decisão determinado a intimação dos réus para manifestação acerca do pedido liminar (ID 352765428).

Os réus ofereceram manifestação em conjunto (ID 356303865) onde arguíram, preliminarmente, a prevenção do D. Juízo da 16ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal para processar e julgar a demanda em epígrafe, em reunião com a Ação Popular de nº 1026656-93.2020.4.01.3400.

No que diz respeito ao pedido de tutela provisória, os réus pugnaram pela validade da Instrução Normativa nº 09/2020, bem como a regularidade do procedimento adotado pelo SIGEF, uma vez que a pretensão da parte autora ao procurar salvaguardar uma presunção de violação a direitos originários indígenas, acaba por violar frontalmente direitos e garantias constitucionais, como propriedade privada, devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Despacho determinando a intimação do MPF para manifestação acerca da preliminar arguida, cujo parecer (ID 406051354) requer o seu afastamento em razão do objeto do presente processo ser, especificamente, resguardar as Terras Indígenas do Estado da Bahia e que o pedido de declaração de nulidade da norma trata-se, na verdade, de pedido incidental.

É o Relatório. Decido.

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face do FUNAI e do INCRA, objetivando, em sede de tutela de urgência, *"(...) impedir a aplicação da IN/FUNAI/N.9 sobre as Terras Indígenas localizadas na Bahia com processo de demarcação não concluído. Mais especificamente, pretende-se que as Terras Indígenas delimitadas, declaradas, demarcadas fisicamente, bem como as áreas em estudo de identificação e delimitação, as já formalmente reivindicada por grupos indígenas e as terras dominiais indígenas, ainda que não plenamente regularizadas sejam mantidas no SIGEF ou, caso já excluídas, que sejam reinseridas.*

De início, **rejeito a preliminar de prevenção do D. Juízo da 16ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal** para processar e julgar a demanda em epígrafe, em reunião com a Ação Popular de nº 1026656-93.2020.4.01.3400, arguida pelos réus, uma vez que o objeto desta ação é resguardar as Terras indígenas do Estado da Bahia em processo de demarcação. A declaração de nulidade da IN/FUNAI/N.9, é



pedido incidental da presente ACP.

A parte autora para refutar tal preliminar indicou que as decisões proferidas pela 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Mato Grosso (ACP n. 1007376-21.2020.4.01.3600, id. 24083 4911, <http://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/Documentos%20para%20link/Decisao5.pdf>), pela 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Acre (ACP n. 1003160-71.2020.4.01.3000, id. 260876362), pela 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (ACP n. 1010497-93.2020.4.01.3200, id. 263658931, <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/decisao-grilagem>) e pela Vara Federal de Altamira-PA (ACP n. 1002093-78.2020.4.01.3903, id. 265004987), rejeitaram a mesma preliminar arguida.

Passo à análise do pedido de tutela de urgência:

Como é cediço, o deferimento da tutela de urgência, nos termos do artigo 300 do CPC, pressupõe a presença concomitante da probabilidade do direito e do perigo de dano ou o risco do resultado útil do processo. Ademais disto, a sua concessão de natureza antecipada pressupõe a inexistência de risco de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

In casu, tenho que estão presentes os requisitos legais para a concessão da tutela de urgência pretendida.

Com efeito, promover tais mudanças de forma repentina e com um vasto alcance gera uma colisão com decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a proteção aos direitos indígenas, inclusive, quanto à natureza declaratória do processo de demarcação, confirmam-se excertos dos arestos:

"Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF).

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

"O substantivo "índios" é usado pela CF de 1988 por



um modo invariavelmente plural, para exprimir a diferenciação dos aborígenes por numerosas etnias. Propósito constitucional de retratar uma diversidade indígena tanto interétnica quanto intraétnica. Índios em processo de aculturação permanecem índios para o fim de proteção constitucional. Proteção constitucional que não se limita aos silvícolas, estes, sim, índios ainda em primitivo estágio de habitantes da selva. (...) Somente à União, por atos situados na esfera de atuação do Poder Executivo, compete instaurar, sequenciar e concluir formalmente o processo demarcatório das terras indígenas, tanto quanto efetivá-lo materialmente, nada impedindo que o presidente da República venha a consultar o Conselho de Defesa Nacional (inciso III do § 1º do art. 91 da CF), especialmente se as terras indígenas a demarcar coincidirem com faixa de fronteira. As competências deferidas ao Congresso Nacional, com efeito concreto ou sem densidade normativa, exaurem-se nos fazeres a que se referem o inciso XVI do art. 49 e o § 5º do art. 231, ambos da CF. (...) Os arts. 231 e 232 da CF são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o protovalor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas. No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica. (...) A CF trabalhou com data certa - a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) - como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por esta ou aquela etnia aborígene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. (...) É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário



também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não índios. Caso das "fazendas" situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da "Raposa Serra do Sol". (...) O modelo de demarcação das terras indígenas é orientado pela ideia de continuidade. Demarcação por fronteiras vivas ou abertas em seu interior, para que se forme um perfil coletivo e se afirme a autossuficiência econômica de toda uma comunidade usufrutuária. Modelo bem mais serviente da ideia cultural e econômica de abertura de horizontes do que de fechamento em "bolsões", "ilhas", "blocos" ou *clusters*, a evitar que se dizime o espírito pela eliminação progressiva dos elementos de uma dada cultura (etnocídio). (...) Cada etnia autóctone tem para si, com exclusividade, uma porção de terra compatível com sua peculiar forma de organização social. Daí o modelo contínuo de demarcação, que é monoétnico, excluindo-se os intervalados espaços fundiários entre uma etnia e outra. Modelo intraétnico que subsiste mesmo nos casos de etnias lindeiras, salvo se as prolongadas relações amistosas entre etnias aborígenes venham a gerar, como no caso da Raposa Serra do Sol, uma condissão empírica de espaços que impossibilite uma precisa fixação de fronteiras interétnicas. Sendo assim, se essa mais entranhada aproximação física ocorrer no plano dos fatos, como efetivamente se deu na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, não há como falar de demarcação intraétnica, menos ainda de espaços intervalados para legítima ocupação por não índios, caracterização de terras estaduais devolutas, ou implantação de Municípios. (...) Voto do relator que faz agregar aos respectivos fundamentos salvaguardas institucionais ditadas pela superlativa importância histórico-cultural da causa. Salvaguardas ampliadas a partir de voto-vista do ministro Menezes Direito e deslocadas, por iniciativa deste, para a parte dispositiva da decisão. Técnica de decidibilidade que se adota para conferir maior teor de operacionalidade ao acórdão.

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



"As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios incluem-se no domínio constitucional da União Federal. As áreas por elas abrangidas são inalienáveis, indisponíveis e insuscetíveis de prescrição aquisitiva. A Carta Política, com a outorga dominial atribuída à União, criou, para esta, uma propriedade vinculada ou reservada, que se destina a garantir aos índios o exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§ 2º, 3º e 7º), visando, desse modo, a proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

[[RE 183.188](#), rel. min. Celso de Mello, j. 10-12-1996, 1ª T, DJ de 14-2-1997.]"

A eventual existência de registro imobiliário em nome de particular, a despeito do que dispunha o art. 859 do CC/1916 ou do que prescreve o art. 1.245 e parágrafos do vigente Código Civil, não torna oponível à União Federal esse título de domínio privado, pois a Constituição da República pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas *res extra commercium*, proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas, considerando ineficazes, ainda, as pactuações negociais que sobre elas incidam, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica, inclusive aquelas que provocam, por efeito de expressa recusa constitucional, a própria denegação do direito à indenização ou do acesso a ações judiciais contra a União Federal, ressalvadas, unicamente, as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF, art. 231, § 6º).

[[RMS 29.193 AgR-ED](#), rel. min Celso de Mello, j. 16-12-2014, 2ª T, DJE de 19-2-2015.]

Destarte, em sede de análise não exauriente, indubitável, no caso, reconhecer-se a existência da probabilidade do direito invocado.

Outrossim, evidente o perigo de dano e/ou risco ao resultado útil do processo, na medida em que todas as determinações da IN nº9, desaguardam em prejuízos de difícil e incerta reparação para a população indígena, criando insegurança jurídica, podendo gerar conflitos fundiários, grilagem e tantos outros danos acessórios e potenciais.

Não se deve iludir quanto ao potencial de conflitos e danos, que surgirão daí decorrentes, como demonstra a parte autora:



"Ressalta a existência de, ao menos, 25 terras indígenas desconsideradas pela IN/FUNAI/N.9 no Estado da Bahia e que, antes da edição da IN/FUNAI/N.9, no Estado havia apenas três certificações do SIGEF que incidiam sobre terras indígenas, duas na TI Comexatiba e uma outra na TI Caramuru/Paraguassu, e, logo na semana em que a norma foi publicada pela FUNAI, o número de certificações saltou para 35, com mais oito na semana seguinte. Dessa forma, os proprietários de imóveis rurais que estiverem sobrepostos com essas terras indígenas, poderão obter declarações do SIGEF sem essa informação, criando um incomensurável risco não só para os indígenas e para o meio ambiente, como, também, para aqueles que vierem a participar dos negócios jurídicos envolvendo tais bens, dada a omissão de informação relevante."

Essa situação da Bahia se espalha para todo o Brasil, existindo, em torno de dez mil imóveis, com essa possível superposição.

Diante disso, restando preenchidos os requisitos do artigo 300 do CPC, a concessão da tutela de urgência é medida que se impõe.

Posto isto, com estas razões **DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA** requerida, para que:

1.1) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.2) a FUNAI, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por ato contrário à decisão, considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas



indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.3) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.4) o INCRA, sob pena de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) por procedimento descumprido, leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas localizadas na Bahia em processo de demarcação ou de regularização nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados



pela FUNAI);

d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);

e) Terras dominiais indígenas ainda não plenamente regularizadas.

1.5) o INCRA, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), como gestor do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Publique-se. Registre-se. Intime-se, para cumprimento imediato da presente decisão.

Cite-se.

Cumpra-se.

Salvador/BA, 18/03/2021.

ÁVIO MOZAR JOSÉ FERRAZ DE NOVAES

Juiz Federal da 12ª Vara





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

5006915-58.2020.4.04.7104

710011878892 .V223



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5006915-58.2020.4.04.7104/RS

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

RÉU: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

DESPACHO/DECISÃO

1. Objeto.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal (MPF)** em face da **Fundação Nacional do Índio (FUNAI)** e do **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**, na qual, em síntese, se insurge em face dos efeitos das alterações promovidas pela IN nº 9/2020-FUNAI, em especial nos territórios indígenas localizados nos municípios sob jurisdição desta Subseção de Passo Fundo/RS.

Nesse sentido, resumiu o MPF que a presente ação busca, mediante suspensão dos efeitos da Instrução Normativa FUNAI nº 9/2020 (IN nº 9/2020-FUNAI), nos limites da Subseção Judiciária de Passo Fundo/RS, assegurar a manutenção e/ou a inclusão de todas as terras indígenas no SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária) e no SICAR (Sistema do Cadastro Ambiental Rural), ainda que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, bem como a consideração das referidas áreas no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL).

Em breve histórico, aduziu que a Lei nº 10.627/2001 foi a norma responsável por introduzir, como requisito obrigatório e específico para a matrícula imobiliária de imóveis rurais que sejam objeto de desmembramento, parcelamento, remembramento ou alienação, o georreferenciamento das terras rurais de acordo com o Sistema Geodésico Brasileiro, o qual foi regulamentado pela Norma de Execução nº 105, de 26/12/2012, que previu que todo o recebimento e processamento dos dados e informações são condensados em um único sistema computadorizado, qual seja, o SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária, desenvolvido pelo INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Salientou que, assim, o SIGEF é uma importante ferramenta eletrônica, desenvolvida para subsidiar a governança fundiária do território nacional, funcionando como base de dados centralizada que armazena informações relevantes, as quais servem para orientar políticas de destinação de terras e regularização fundiária, sendo que a certidão obtida eletronicamente via SIGEF é indispensável para desmembrar, transferir, comercializar ou dar a terra em garantia na obtenção de empréstimos bancários, negócios jurídicos previstos no art. 54 da Lei nº 13.097/15.

Aduziu que, outrossim, os registros do SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural), instituído pelo art. 29 da Lei nº 12.651/2012, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, mediante autodeclaração, para fins de comprovação da regularidade ambiental, estão sendo unificados a partir da integração entre o SICAR e a base



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

de dados do SIGEF.

Referiu que a Lei Registral (nº 6.015/1973), outrossim, impõe ao INCRA o dever de conferir todos os dados de um imóvel rural, a partir do Sistema Geodésico Brasileiro, e decidir sobre o deferimento do requerimento apresentado pelo (virtual) proprietário rural, de modo a concretizar a gestão fundiária agrária nacional, sendo que a decisão deve levar em consideração, nos termos do Anexo I da Norma de Execução nº 105/2012-INCRA, não apenas os “polígonos limpos” apresentados pelo requerente, como também os polígonos já constantes da base de dados do próprio INCRA, além de outros polígonos georreferenciados que estão a cargo de outros órgãos públicos/entidades públicas responsáveis pela gestão fundiária de outros temas importantes (ambiental, indígena etc).

Destacou que, nesse sentido, a Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2012, expedida pela FUNAI com o objetivo de estabelecer regras sobre a manifestação da entidade quanto à incidência de imóvel rural em terras indígenas ou de confrontação de limites, previu, como instrumentos para a FUNAI comunicar ao INCRA o seu entendimento de “sobreposição” (ou não) de imóvel rural particular em relação a terras indígenas (TIs), o Atestado Administrativo (AA) e a Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL). No ponto, de acordo com a IN nº 3/2012, configurava hipótese impeditiva de emissão de Atestado Administrativo o fato de o imóvel de terceiros incidir em (ou estar sobreposto a) terras indígenas nas mais diferentes fases do procedimento de demarcação.

Aduziu o *parquet* que, contudo, em 22 de abril de 2020, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, expedida pela FUNAI (IN nº 9/2020-FUNAI), tratando do “*requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*”, e restringindo substancialmente as hipóteses de impedimento de emissão de DRL em favor do proprietário rural.

Salientou que, no ponto, a IN nº 9/2020-FUNAI prevê, no § 1º do art. 1º, que “*a Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas*”, enquanto que o § 2º do mesmo artigo estabelece que “*não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas*”.

Alegou que, desse modo, a IN nº 9/2020-FUNAI não mais trata da “*área em estudo de identificação e delimitação*”, da “*terra indígena delimitada (pela FUNAI)*”, da “*terra indígena declarada (pelo Ministro da Justiça)*” e da “*terra indígena interdita*” como hipóteses impeditivas de emissão da DRL em favor do proprietário rural, revogando a necessidade de observância da poligonal de terras indígenas em processo de demarcação prevista na anterior Instrução Normativa/FUNAI nº 03/2012.

Afirmou o autor que a alteração normativa retirou, dessa forma, como condição para emissão de Atestado Administrativo de regularidade geográfica do imóvel particular, a necessidade de observância dos limites de áreas de interesse indígena com procedimentos administrativos não finalizados, circunstância que passou a permitir que imóveis rurais sobrepostos a essas áreas obtivessem o devido cadastramento no Sistema de Gestão Fundiária



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

- SIGEF do INCRA. Daí o risco para áreas indígenas ainda em demarcação ou no lento processo de aguardar a abertura de processo de reconhecimento pela FUNAI.

Sustentou que, desse modo, em síntese, a IN nº 9/2020-FUNAI: (i) contraria o caráter originário do direito dos indígenas às suas terras e a natureza declaratória do ato de demarcação; (ii) cria indevida precedência da propriedade privada sobre as terras indígenas, em flagrante ofensa ao art. 231, § 6º, da Constituição, cuja aplicabilidade se impõe inclusive aos territórios não demarcados; (iii) contraria a Convenção nº 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, não resistindo ao controle de convencionalidade; (iv) viola os princípios da publicidade, da legalidade e da segurança jurídica; (v) vai de encontro à Informação Técnica nº 26/2019/ASSTEC-FUNAI, ao Parecer nº 00044/2019/COAF/PFE-FUNAI/PGF/AGU e às conclusões do Acórdão nº 727/2020, do Tribunal de Contas da União; (vi) não passou por processo de consulta prévia, livre e informada com os povos indígenas interessados, como assegura o art. 6º, 1, a, da Convenção nº 169 da OIT; (vii) representa um indevido retrocesso na proteção socioambiental; (viii) incentiva a grilagem de terras e os conflitos fundiários; e (ix) configura comportamento contraditório, vedado pela tutela da confiança e pelo dever de boa-fé.

Destacou que, considerando apenas as áreas indígenas localizadas em municípios que integram a Subseção Judiciária de Passo Fundo, mais de 3.567,0000 hectares de territórios tradicionais deixarão de ser considerados terra indígena com a aplicação da IN nº 9/2020-FUNAI, sendo retirados do SIGEF e ocultados do sistema de gestão fundiária, de modo que proprietários de imóveis rurais que estiverem sobrepostos com todo esse território indígena, que é bem imóvel da União, poderão obter declarações do SIGEF sem essa informação, criando um incomensurável risco não só para os indígenas e para o meio ambiente, como também para os negócios jurídicos que envolvam tais bens.

Salientou que, ao fazer prevalecer o registro de títulos em territórios que deverão ser demarcados – e que não o foram em razão da mora do Estado brasileiro –, a FUNAI omite-se no dever de proteção do patrimônio público e suscita em não indígenas a ideia de que é necessário/possível avançar sobre essas áreas.

Justifica, ainda, a necessidade de concessão de liminar em razão: do sucateamento em execução infligido à FUNAI, bem como a realidade concreta das terras indígenas presentes nos municípios da Subseção Judiciária de Passo Fundo atingidas pela aplicação da IN nº 9/2020-FUNAI; da demora na conclusão dos procedimentos de demarcação, o fez com que o MPF ajuizasse diversas ações civis públicas nos últimos anos, em desfavor da União e da FUNAI, podendo ser citados, a título exemplificativo, os casos das demandas territoriais das comunidades indígenas de Mato Castelhana/RS (autos nº 5005234-63.2014.4.04.7104), Novo Xingu, em Constantina e Novo Xingu74/RS (autos nº 5004716-31.2014.4.04.7118), Carazinho 75/RS (autos nº 5002075-02.2016.4.04.7118), São Miguel do Faxinal, em Água Santa/RS (autos nº 5000890-97.2018.4.04.7104), e Campo do Meio, município de Gentil/RS (autos nº 5000895-22.2018.4.04.7104); considerando que nenhum dos procedimentos demarcatórios foi concluído, se antes os territórios reivindicados se enquadravam em alguma das hipóteses impeditivas da IN nº 3/2012-FUNAI, atualmente todos eles estariam excluídos do rol protetivo, que foi indevidamente restringido pela novel IN nº 9/2020-FUNAI.

Desse modo, postula as seguintes medidas liminares:

5006915-58.2020.4.04.7104

710011878892 .V223



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

Dessarte, impõe-se a concessão de liminar em relação aos territórios indígenas localizados em municípios abrangidos pela competência da Subseção Judiciária de Passo Fundo/RS, para que:

i) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), suspenda a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI nº 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União, até decisão definitiva a ser proferida nestes autos;

ii) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada;

d) Terra indígena declarada;

iii) a FUNAI, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por ato contrário à decisão, considere, na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada;

d) Terra indígena declarada;

iv) a FUNAI, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), mantenha ou, no prazo de 24 horas, inclua no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;

b) Área em estudo de identificação e delimitação;

c) Terra indígena delimitada;

d) Terra indígena declarada;

v) o INCRA, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por procedimento descumprido, leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas em processo de demarcação nas seguintes situações:

a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

b) *Área em estudo de identificação e delimitação;*

c) *Terra indígena delimitada;*

d) *Terra indígena declarada;*

vi) o INCRA, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

Juntou documentos (E1).

Foi determinada a intimação prévia dos réus (E3).

Manifestou-se o INCRA requerendo, preliminarmente, nos termos do § 2º do artigo 55 do CPC e § 3º do artigo 5º da Lei n. 4.717/1965, a reunião do presente feito à Ação Popular nº 1026656-93.2020.4.01.3400, que tramita na Seção Judiciária do Distrito Federal, uma vez que possuiriam objetos idênticos - a declaração de nulidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020, sendo prevento aquele Juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos. Alegou, outrossim, que se trata de suposto dano de abrangência nacional, razão pela qual há competência concorrente do foro do Distrito Federal para julgamento da demanda, em analogia ao artigo 93, II, do CDC.

Arguiu, ainda, a preliminar de inadequação da via eleita, ao argumento, em síntese, de que o *Parquet* busca declaração de inconstitucionalidade de ato normativo federal, cuja via adequada não seria a ação civil pública.

No mérito, defendeu a legalidade da IN nº 09/2020.

Alegou que esta disciplina a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, documento este que visa apenas fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas, ou seja, territórios sob domínio da União, administração da Funai e usufruto das comunidades indígena, de modo que a emissão do dito documento não implica reconhecimento de domínio ou exatidão dos limites do imóvel particular e também não atesta a legitimidade da posse, não servindo como instrumento a regularização fundiária, buscando apenas salvaguardar o Estado de que o particular requerente não está adentrando irregularmente em área de interesse indígena, seja declarada ou constituída, devidamente registrada em nome da União.

Aduziu que cabe à FUNAI a alimentação do banco de dados do SIGEF com as poligonais de terras indígenas sob sua administração, em observância aos parâmetros estabelecidos na IN nº 09/2020.

Alegou que, enquanto vigente, a IN 03/2012 a FUNAI alimentava o SIGEF com poligonais de áreas em qualquer das situações discriminadas no seu art. 6º, incluindo no banco de dados gerido pelo INCRA uma série de informações sujeitas a alterações, uma vez que, enquanto não concluído definitivamente o processo de demarcação de terras indígenas, não há



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

certeza acerca da extensão territorial e da delimitação geográfica da área de domínio da União (são limites que podem ser alterados a qualquer momento no curso do processo de regularização na FUNAI), gerando insegurança jurídica e técnica a utilização de tais dados como base do Sistema.

Aduziu que, em relação às Reservas Indígenas e às Terras Dominais Indígenas, não há falar em efeito declaratório do ato de destinação da terra à comunidade, e sim em ato constitutivo, uma vez que não se confundem com terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

Defendeu que, embora a demarcação da terra indígena de ocupação tradicional possua natureza declaratória, os efeitos declaratórios do ato somente são desencadeados após sua devida formação, o que não ocorre antes da finalização do processo administrativo correspondente. Portanto, enquanto não aperfeiçoado o ato, não há falar em disponibilidade do mesmo para produção de efeitos próprios.

Sustentou que, embora a existência de procedimento demarcatório em curso não iniba a emissão de certificação de limites, garantido a plena propriedade, não há falar em ofensa ao princípio da publicidade, já que há previsão de averbação de tal situação na matrícula de eventual imóvel sobreposto a área.

Juntou documentos (E11).

Manifestou-se a FUNAI reiterando todas as alegações e fundamentos apresentados pelo INCRA (E12).

Decido.

2. Conexão. Competência.

Conforme adiantado, defende a parte ré que este Juízo é incompetente para processar e julgar o presente feito, devendo haver a reunião desta ação com a ação popular nº 1026656-93.2020.4.01.3400, que tramita na Seção Judiciária do Distrito Federal, uma vez que possuiriam objetos idênticos - a declaração de nulidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 -, sendo prevento aquele Juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos.

Sem razão a parte ré.

A competência, no caso dos autos, é regida pelo art. 2º da Lei nº 73.347/1985, segundo o qual "*as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa*"), sendo, portanto, de natureza absoluta.

No presente caso, a lide se limita à competência territorial desta Subseção e a declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 é apenas questão prejudicial ao julgamento da ação, que em verdade busca assegurar a manutenção e/ou inclusão de todas as terras indígenas existentes na área de circunscrição desta



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

Subseção no SIGEF e no SICAR (dano local).

Outrossim, eventual conexão, ainda que existente, não teria o condão de alterar competência absoluta.

Afasto, pois, a preliminar suscitada de incompetência deste Juízo.

3. Inadequação da via eleita.

Arguiu a parte ré, ainda, a preliminar de inadequação da via eleita, ao argumento, em síntese, de que o MPF busca, nesta ação, a declaração de inconstitucionalidade de ato normativo federal, cuja via adequada não seria a ação civil pública.

Tal preliminar não merece, tampouco, acolhimento.

Conforme adiantado acima, a declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 é apenas questão prejudicial ao julgamento da ação.

Ocorre que é cabível ação civil pública fundada em inconstitucionalidade de norma, desde que este não seja o seu pedido principal.

Analisando a peça inaugural, verifico que o objeto da presente ação é a imposição de obrigações de fazer e de não fazer, consistentes na manutenção e/ou inclusão de todas as terras indígenas existentes na área de circunscrição desta Subseção no SIGEF e no SICAR.

O que se busca nesta ação, portanto, tem relação com os efeitos concretos da IN nº 09/2020, relativos à restrição sem propósito útil e oportuno e desnecessária para satisfazer um interesse público imperativo, assim como desproporcional em relação aos direitos dos povos indígenas às suas terras, havendo inúmeras ações em curso nesta Subseção relacionadas a tais direitos. Além disso, há outros enfoques de análise, como a verificação de legalidade do ato normativo infralegal, assim como dos efeitos concretos nas relações jurídicas e fáticas existentes no âmbito da Subseção e afetações específicas a núcleos essenciais de direitos das comunidades indígenas localizadas na região e efeitos específicos daí decorrentes.

Outrossim, o próprio MPF trouxe um rol de áreas indígenas, sob jurisdição desta Vara, potencialmente afetadas pela norma em questão, quais sejam (E1, INIC1, fls. 15-16):

Nome	Etnia	Município	Superfície (ha)	Fase do procedimento	Modalidade
TI Carreteiro	Kaingang	Água Santa	602,9751	Regularizada	Tradicionalmente ocupada
TI Mato Castelhana	Kaingang	Mato Castelhana	3.567,0000	Delimitada	Tradicionalmente ocupada



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

TI Monte Caseros	Kaingang	Muliterno, Ibiraiaras	1.112,4105	Regularizada	Tradicionalmente ocupada
TI Nonoai	Guarani e Kaingang	Rio dos Índios, Planalto, Nonoai e Gramado dos Loureiros	19.830,0000	Declarada	Tradicionalmente ocupada
TI Nonoai/Rio da Várzea	Kaingang	Trindade do Sul, Planalto, Nonoai, Liberato Salzano, Gramado dos Loureiros	16.415,4443	Regularizada	Tradicionalmente ocupada
TI Segu	Kaingang	Novo Xingu	0,0000	Em estudo	Tradicionalmente ocupada
TI Serrinha	Kaingang	Três Palmeiras, Ronda Alta, Engenho Velho, Constantina	11.752,7578	Declarada	Tradicionalmente ocupada
			Total 53.280,5877 ha		

Desse modo, não estamos diante de análise de inconstitucionalidade em abstrato da norma, mas sim dos efeitos concretos dessa, os quais passam pela análise incidental de constitucionalidade de ato normativo derivado, além da análise de legalidade do ato normativo infralegal, assim como dos efeitos concretos nas relações jurídicas e fáticas existentes no âmbito da Subseção.

Com efeito, a presente ação civil pública não visa à apreciação da validade constitucional de norma em tese, mas o julgamento de uma específica e concreta relação jurídica, tornando-se lícito e possível promover, *incidenter tantum*, o controle difuso de constitucionalidade de qualquer ato emanado do Poder Público.

A análise de inconstitucionalidade/ilegalidade do ato normativo é mera questão incidental, não sendo objeto principal da ação, desprovida do condão de produzir efeitos *erga omnes*, não incidindo em hipótese de inadequação da via eleita, nem fazendo as vezes das ações típicas de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade (a exemplo da ADI, ADC e ADPF) ou usurpação da função atribuída constitucionalmente ao STF ou ainda invasão da atividade legislativa que afronte a separação dos poderes.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NORECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do STJ entende possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal. 2. Agravo interno não provido. [STJ, AgInt no REsp 1364679/MG, PRIMEIRA TURMA, Ministro SERGIO KUKINA, DJE 22/02/2019]

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. LIMITAÇÃO TERRITORIAL DA SENTENÇA. VIA ELEITA. LEGITIMIDADE PASSIVA. PRESCRIÇÃO. AUXÍLIO CRECHE. DESCONTOS. ART. 6º DO DECRETO Nº 977/1993. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. LEI Nº 7.347/1995. [...] 3. Quando a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas, sim, como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal em torno da tutela do interesse público, é possível, em sede de ação coletiva,



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

dentre as quais, a ação civil pública, a declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, de lei ou ato normativo federal ou local. [...] [TRF4, AC 5021303-42.2015.404.7200, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Data da decisão: 26/04/2017]

Afasto, pois, a preliminar de inadequação da via eleita.

4. Liminar.

Quanto ao pedido liminar, o MPF postula que, em relação aos territórios indígenas localizados em municípios sob jurisdição da Subseção Judiciária de Passo Fundo/RS, a FUNAI mantenha e/ou inclua no SIGEF e no SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, e o INCRA considere no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as terras indígenas em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas, b) Área em estudo de identificação e delimitação, c) Terra indígena delimitada, e d) Terra indígena declarada. Postula, ainda, que o INCRA, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providencie, no prazo de 24 horas, os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.

No presente caso, a verificação da afetação concreta da restrição da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 sobre os direitos originários das comunidades indígenas sobre as suas terras tradicionalmente ocupadas se deve perquirir se a regulamentação administrativa tem efeitos concretos sobre terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas localizadas no âmbito da Subseção de Passo Fundo e se observa ou não os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade, conforme uma sociedade democrática na forma que segue:

a) se a regulamentação administrativa prevista na Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 e a não inclusão de terras não definitivamente demarcadas (áreas formalmente reivindicadas por indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação, terras indígenas delimitadas e terra indígena declaradas) no SIGEF e no SICAR, ainda que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, bem como a desconsideração das referidas áreas no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) deve obediência aos princípios da legalidade que ordena o Estado a estabelecer de forma precisa os limites entre às propriedade particulares e as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas;

b) se a regulamentação administrativa, como ato normativo infralegal, resulta em violação concreta e imediata a direitos e situações de fato existentes no âmbito da Subseção de Passo Fundo;

c) se o conjunto da restrição administrativa, além de ter sido prevista em lei é não discriminatória e se não elimina ou obstaculiza o núcleo essencial de direitos fundamentais e humanos como o direito originário das comunidades ao uso e gozo às terras tradicionalmente ocupadas;

d) se a restrição administrativa é baseada em critérios razoáveis e racionais e se atende a um propósito útil e oportuno; se é necessária para satisfazer um interesse público



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

imperativo; e se é proporcional e não atente contra a segurança jurídica.

Pois bem.

O processo administrativo de demarcação da terra indígena, pertinente à sua identificação, delimitação, demarcação e homologação, é amparado e determinado pelos arts. 20, inciso XI, e 231 e seu § 1º da Constituição Federal e 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ademais, é estabelecido pelos arts. 17 e 19 da Lei Federal nº 6.001, de 19.12.1973 - Estatuto do Índio, além de ser regulamentado pelos Decretos nºs 22/91 e 1.775/96.

Mas é interessante notar que antes disso tudo o Alvará Régio de 1º de Abril de 1680 reservou alguns direitos indígenas dos chamados "primários e naturais senhores da terra" decretando por consequência a invalidade das sesmarias dadas sobre as terras indígenas em razão do caráter originário da posse, inspirando a teoria do indigenato dada a apropriação congênita que posteriormente terá influências nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, apesar de outros regimes instituídos, por um lado, na Lei Pombalina de 06 de julho de 1755 que assegurou inteiro domínio e pacífica posse das terras para gozarem delas e por outro lado, em 1850, na Lei Imperial nº 601 chamada de lei geral de terras públicas que pretendeu caracterizar como terras devolutas as terras destinadas ao usufruto indígena.

Apesar do histórico ser relevante para a compreensão geral, se faz necessário verificar o âmbito jurídico de proteção vigente atualmente. Nessa linha, a Constituição Federal disciplina os direitos dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles, nos seguintes termos:

Art. 20. São bens da União: (...)

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

(...)

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as 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.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Então, a Constituição Federal de 1988 reconheceu os direitos originários dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam, evidenciando o direito de posse permanente (com domínio especial e destinação específica) e usufruto exclusivo. Assim, a Constituição Federal de 1988 marca expressamente três características essenciais:

I) Originariedade, sendo um direito mais antigo que qualquer outro, preponderando sobre direitos adquiridos, ainda que registrados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios, os quais se consubstanciam em atos nulos e extintos, conforme §6º do art. 231 da CF (ANJOS FILHO, 2011. p.936; LIPPEL, Alexandre Gonçalves. p.81; STF Petição 3388, AYRES BRITO. p.237);

II) Tradicionalidade relacionada ao valor cultural da terra, a preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem estar e a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições LIPPEL, Alexandre Gonçalves. p.82; STF Petição 3388, AYRES BRITO. p.236;

III) Ocupação permanente relacionada a necessidade de fundamentar a preservação destas terras para o futuro para que sejam suficientes para garantir o habitat dos indígenas e espaço necessário para a reprodução e desenvolvimento de estilo de vida das comunidades segundo sua cultura e tradições, com atividade produtiva e preservação de recursos ambientais (LIPPEL, Alexandre Gonçalves. p.83).

Já o artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que "*a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição*".

A Lei Federal nº 6.001/73 - Estatuto do Índio, por sua vez, considerando os direitos originários dos índios às suas terras, estabelece a sua demarcação, nos seguintes termos

Art. 18. As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas.

Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

Art. 65. O Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas.

Nesse contexto, é possível concluir que as terras indígenas identificadas e demarcadas, mesmo antes de concluído o processo de homologação, devem ser protegidas, tendo em vista o direito originário dos indígenas sobre tais áreas, sendo que, se o Estado brasileiro tivesse cumprido com o prazo previsto pelo ADCT da Constituição de 1988, todas as terras indígenas já teriam sido demarcadas e seriam usufruídas pelas comunidades indígenas. Ademais, no artigo 18, já era proibido qualquer ato ou negócio jurídico que restringisse o pleno exercício da posse direta pelas comunidades indígenas.

Ressalte-se, outrossim, que *"as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios não perdem essa característica por ainda não terem sido demarcadas, na medida em que a demarcação tem efeito meramente declaratório"* (REsp 1.097.980/SC, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 1/4/2009). Assim, *"diante do efeito meramente declaratório da demarcação das terras indígenas, não há falar em pretensão direito de propriedade do particular"* (AgInt no REsp 1584758/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/05/2020, DJe 04/06/2020).

Nesse sentido, cito ainda o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA E EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ITR. IMÓVEL SITUADO DENTRO DE RESERVA INDÍGENA. NATUREZA DECLARATÓRIA DO ATO DE DEMARCAÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NÃO INCIDÊNCIA DE ITR. APRESENTAÇÃO DO ADA. AGRAVO RETIDO. 1. O ato administrativo demarcatório de reserva indígena não possui natureza constitutiva, mas declaratória, pois reconhece uma situação preexistente com base no direito originário dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam, o qual prepondera sobre os títulos de propriedade ou de legitimação de posse em favor de não índios, considerados nulos e extintos pelo art. 231 da Constituição Federal. (...) (TRF4 5002806-06.2013.4.04.7117, PRIMEIRA TURMA, Relator AMAURY CHAVES DE ATHAYDE, juntado aos autos em 06/02/2017)

Contudo, a Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020, ao prever, em seu §1º do art. 1º que *"a Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários ou possuidores privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas"*, deixou à margem da norma a grande maioria das terras indígenas, as quais ainda não possuem regularização plena.

Portanto aqui já se verifica a manifesta antinomia da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 em relação aos artigos 17, 18, 19 e 65 da Lei Federal nº 6.001/1973 primeiramente por ser ato infralegal, e por conseguinte ao art. 231 da Constituição Federal ao excluir de antemão por ficção a possibilidade de realização e consideração da existência do direito originário ao uso e gozo das comunidades indígenas localizadas na Subseção sobre as terras ocupadas tradicionalmente, eliminando controle informativos, impedindo registros e cadastros públicos e dificultando a continuidade de demarcações em curso e todas medidas prévias necessárias para sua efetiva realização, tem por consequência obstaculizar o próprio reconhecimento das terras indígenas.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

Desse modo, é perceptível que a Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 possibilita a violação dos direitos das comunidades indígenas localizadas na Subseção Judiciária de Passo Fundo por eliminar a possibilidade de reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, uma vez que desconsidera de antemão demarcações em curso classificadas como por exemplo: a) áreas dependentes dos estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais, que fundamentam a identificação e a delimitação da terra indígena; b) áreas delimitadas que são as terras que tiveram os estudos aprovados pela Presidência da Funai, com a sua conclusão publicada no Diário Oficial da União e do Estado, e que se encontram na fase do contraditório administrativo ou em análise pelo Ministério da Justiça, para decisão acerca da expedição de Portaria Declaratória da posse tradicional indígena; c) declaradas que são as terras que obtiveram a expedição da Portaria Declaratória pelo Ministro da Justiça e estão autorizadas para serem demarcadas fisicamente, com a materialização dos marcos e georreferenciamento. Apenas não seriam afetadas as Terras Homologadas que são as que possuem os seus limites materializados e georreferenciados, cuja demarcação administrativa foi homologada por decreto Presidencial; as Terras Regularizadas que são as terras que, após o decreto de homologação, foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União e; as Terras Interditadas que são as áreas interditadas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a proteção de povos indígenas isolados.

Então, ao permitir a certificação em prol da propriedade privada com desconsideração das demarcações não finalizadas tem o efeito concreto de eliminar e impossibilitar o reconhecimento do direito das comunidades indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por elas, afrontando o núcleo essencial deste direito e seu âmbito de proteção, agredindo a legalidade e a finalidade pública, afastando-se da necessidade e adequação da atividade administrativa a utilidade pública, gerando incertezas e conflitos com afetação em grau máximo da segurança jurídica assim como sem a correspondente satisfação segura de direito aos destinatários da regulamentação.

Veja que a Constituição Federal, ao prever no art. 231 o direito originário das comunidades indígenas as terras tradicionalmente ocupadas, estabeleceu direitos fundamentais aos povos indígenas como a posse permanente e uso e gozo dos recursos naturais como elemento essencial para a preservação de sua identidade cultural e a continuidade de sua reprodução física e espiritual. Assim, ao desconsiderar de antemão a possibilidade de reconhecimento destas áreas, a administração pública interfere e restringe em grau máximo a preservação da existência das comunidades indígenas localizadas na Subseção de Passo Fundo, assim como afeta as suas organizações sociais e culturais.

Ademais, registros em escrituras públicas ou cadastros governamentais ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios com violação ao regime destas terras são, conforme §6º do art. 231 da CF, considerados atos nulos e extintos.

Além da pretensão da administração pública violar a legalidade e a Constituição Federal também há contrariedade às normas previstas em Tratados Internacionais de Direitos Humanos os quais vinculam a atividade administrativa do Estado Brasileiro.

Se observa que a Convenção 169 da OIT prevê o direito humano originário às terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, nos artigos 13, 14 e 15, obrigando inclusive o Estado Parte a instituir procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados, conforme segue:

Convenção 169 da OIT

Art. 13. 1. Na aplicação das disposições desta Parte da Convenção, os governos respeitarão a importância especial para as culturas e valores espirituais dos povos interessados, sua relação com as terras ou territórios, ou ambos, conforme o caso, que ocupam ou usam para outros fins e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. O uso do termo terras nos artigos 15 e 16 incluirá o conceito de territórios, que abrange todo o ambiente das áreas que esses povos ocupam ou usam para outros fins.

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Além disso, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU de 2007, com relevante valor hermenêutico e referencial ético, estabelece um rol de formulações internacionais referente a relação que as comunidades indígenas tem com terras as tradicionalmente ocupadas em vários Estados, conforme se pode ver abaixo:

Artigo 25 Os povos indígenas têm o direito de manter e de fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente possuem ou ocupem e utilizem, e de assumir as responsabilidades que a esse respeito incorrem em relação às gerações futuras.

Artigo 26 1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido. 2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido. 3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

terra dos povos indígenas a que se refiram.

Artigo 27 Os Estados estabelecerão e aplicarão, em conjunto com os povos indígenas interessados, um processo eqüitativo, independente, imparcial, aberto e transparente, no qual sejam devidamente reconhecidas as leis, tradições, costumes e regimes de posse da terra dos povos indígenas, para reconhecer e adjudicar os direitos dos povos indígenas sobre suas terras, territórios e recursos, compreendidos aqueles que tradicionalmente possuem, ocupam ou de outra forma utilizem. Os povos indígenas terão direito de participar desse processo.

Neste contexto, Kingsbury observa que há uma vasta gama de formulações legais internacionais as relações dos grupos indígenas com a terra, territórios e recursos que possuem e tradicionalmente ocupam e suas relações decorrentes (KINGSBURY, Benedct. Cinco estruturas conceituais concorrentes de reivindicação de povos indígenas em direito internacional e no direito comparado. IN: Direito a diferença. JUBILUT. Lilliana Lyra. p.127). Assim, primeiramente, é perceptível que a Convenção 169 da OIT inaugurou uma nova fase de consideração dos direitos dos povos indígenas superando a visão estruturada nas ideias da tutela e da provisoriedade da condição de povos diferenciados prevista na anterior Convenção 107 da OIT. Também houve a superação das ideias de que os povos indígenas seriam um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social.

Antes da Convenção 169 da OIT imperava uma visão com enfoque, por um lado, culturalista etnocêntrico que manifestava certo grau de posição de hierarquia inferior da cultura indígena em relação às culturas nacionais majoritárias ou dominantes de modo que as práticas de integração e homogeneização cultural resultantes de políticas assimilacionistas eram consideradas como vantajosas para os indígenas e de outro lado, um enfoque estruturalista que via a questão indígena sob uma ótica econômica e não cultural, de modo autorizar a integração de acordo com os fundamentos de progresso econômico e desenvolvimento nacional (IKAWA. Daniela. Direitos dos povos indígenas. Igualdade diferença e direitos humanos. 2010. p.518). Ademais, a Convenção 107 da OIT de 1957, apesar de prever a proteção a direitos sociais trabalhistas dos indígenas e respeito a seus costumes ainda pressupunha a inferioridade e condição de estágios menos adiantados dos indígenas, atribuindo ao Estado as políticas sistemáticas de tutela e integração progressiva à vida das sociedades dos respectivos países.

Assim, o sistema normativo anterior a Convenção 169 da OIT, seja nas legislações nacionais, seja na Convenção 107 da OIT, manifestava características assimilacionistas ou integracionistas cuja pretensão imediata era o silenciamento e disciplinamento e a pretensão mediata seria levar os diferentes povos e grupos ao abandono de sua essência cultural. Em um contexto de pressão dos movimentos indigenistas a partir das décadas de 60, 70 e 80 pelo reconhecimento dos direitos à diferença e as críticas à orientação integracionista da Convenção 107 da OIT resultou na elaboração da Convenção 169 da OIT, celebrada em 1989, que instituiu obrigações aos Estados signatários para com os povos indígenas e representou novas molduras conceituais em respeito e consideração a direitos a diferença dos povos indígenas, suas crenças, seus costumes, reconhecendo o controle sobre suas instituições, formas de vida, desenvolvimento econômico e a manutenção definitiva de suas identidades, línguas, religiões dentro dos Estados em que vivem.

Então, a Convenção 169 da OIT e conseguinte Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas da ONU de 2007 representaram um marco internacional para efetividade do reconhecimento jurídico das terras tradicionais e da juridicidade de seus



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

costumes e proporcionou a formação de uma metodologia de fundamentação jurídica multicultural centrada na alteridade concreta e coerente com um sistema comunitário mais fraterno de modo a preservar o núcleo essencial do direito a diferença cultural/existencial dos povos indígenas e remover o assimilacionismo e a tutela integracionista.

Ademais, é perceptível que a Convenção 169 da OIT não menciona proteção e integração. Outra diferença importante é que a Convenção 169 da OIT não fala meramente de populações tribais e semitribais como fazia a Convenção 107 da OIT. Assim, a Convenção 169 se refere a povos indígenas e tribais, reconhecendo que a consciência da identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como um critério fundamental para determinar aos grupos a que se aplicam as disposições da Convenção. Todavia, a própria Convenção 169 menciona que a utilização do termo povos não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a este termo no direito internacional, ou seja, não haverá reflexo no perdimento da soberania dos Estados partes.

Todo esse bloco concatenado de proteção está relacionada a cinco vetores normativos do direito nacional, internacional e comparado, conforme o jurista internacional Benedict Kingsbury: 1. Reivindicação de direitos humanos e não discriminação, 2 reivindicação de direitos de minorias; 3 reivindicação baseada em autodeterminação; 4. reivindicações baseadas na soberania histórica; 5. Reivindicação como povos indígenas baseados em tratados ou outros acordos entre povos indígenas e Estados. (Kingsbury, Benedict. Cinco estruturas conceituais concorrentes de reivindicações de povos indígenas em direito internacional e no direito comparado. NYU Journal of International Law and Politics, 34, 2001.p 189.)

Importante ressaltar que diante da pluralidade de normas é tarefa do jurista de coordenar estas fontes, considerando o que elas dizem e aplicando o que Erik Jayme chama de “diálogo das fontes”, através do qual as normas dialogam entre si, a fim de obter a efetividade de sistemas autônomos de proteção, aponta um procedimento hermenêutico que caminha em uma nova direção, deixando de lado a exclusão para dar lugar à coexistência, deixando de lado a intransigência a fim de aceitar o diálogo.(MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Rumo às novas relações entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito interno: da exclusão à coexistência, da intransigência ao diálogo das fontes. 2008. p. 24 e 148).

Verificando, esse específico bloco concatenado de garantias internacionais de direitos dos povos indígenas e sua vinculação ao direito originário às terras tradicionalmente ocupadas é interessante ver a posição das Cortes Internacionais.

Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos destacou a ligação espiritual e cultural dos indígenas com as terras tradicionalmente ocupadas, pois a cultura dos membros das comunidades indígenas corresponde, na moldura do artigo 13 da Convenção nº 169 da OIT., uma forma de vida particular de existência, vivência e compreensão, constituída a partir de sua estreita relação com seus territórios tradicionais e os recursos que ali se encontram, não apenas por serem estes seus principais meios de subsistência, mas também porque constituem em elementos integrantes de sua cosmovisão, religiosidade e, deste modo, de sua identidade cultural (Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença de 17 de junho de 2005). Aponta também a Corte Internacional a relação existencial da comunidade indígena com o reconhecimento do direito coletivo a terra tradicional indígena. O fato de não ser garantida a possibilidade de



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

reconhecimento do direito às terras tradicionalmente ocupadas aos indígenas, colocam estes em condições desumanas sem acesso aos bens de necessidade primária, como por exemplo acesso a alimentação adequada e água potável. Em decorrência disso, é diretamente afetada a existência digna e as condições básicas para o exercício dos demais direitos.

Inclusive, a Corte Interamericana ressaltou a importância da terra para a Comunidade indígena na relação as suas tradições e expressões orais, seus costumes e línguas, suas artes e rituais, seus conhecimentos e usos relacionados com a natureza, suas artes culinárias, o direito consuetudinário, sua vestimenta, filosofia e valores. Segundo a Corte, os membros das comunidades indígenas transmitem de geração em geração este patrimônio cultural imaterial, que é recriado constantemente pelos membros das comunidades e grupos indígenas (§134 e §135 da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso da Comunidade Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguai).

Além disso, se mostra interessante que a Corte Interamericana de DH considerou que o conflito do direito de propriedade da comunidade indígena com o direito de propriedade privada dos atuais ocupantes da terra traz primeiro a necessidade de perceber que o reconhecimento da terra indígena envolve o conceito de originariedade deste direito, tendo em vista que o caráter histórico da ocupação indígena lhe traz uma condição de precedência e maior antiguidade a qualquer outro direito de propriedade atual, inclusive seu fundamento precede a própria ordem jurídica. Também para doutrina, trata-se de verdadeiro direito congênito que aliado a ocupação tradicional e permanente reconhecida por perícia antropológica traz a consequência que o reconhecimento deste direito a favor dos índios prepondera sobre direitos de propriedade daqueles que atualmente ocupam a terra, ainda que com os respectivos registros. (LIPPEL. Alexandre Gonçalves. 2014. p.81).

Já no caso Maygna (Sumo) Awas Tingni Community VS Nicarágua, CIDH faz uma interpretação evolutiva da Convenção Americana de Direitos Humanos e apontou que entre os povos indígenas existe uma tradição comunitária em relação a uma forma de propriedade coletiva da terra, no sentido de que a propriedade não é centrada no indivíduo, mas sim no grupo e sua comunidade (§149 da Sentença da Corte). Além disso, no caso Dann VS United States (2002) a Comissão Interamericana de DH ampliou essa interpretação.

Assim, se a Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 simplesmente desconsidera as demarcações em andamento e reivindicações de terras em curso de antemão por meio de presunções fictas, então há indícios claros de violação a legalidade, a Constituição Federal e Tratados Internacionais, seja porque viola os deveres de não intervenção excessiva nestes direitos ou porque atua em direção a impedimento, prejuízo e eliminação aos exercício destes direitos juridicamente protegidos. De outro lado, a não adoção de medidas governamentais adequadas e necessárias para garantir o uso e gozo efetivo das terras ocupadas tradicionalmente por parte das comunidade indígenas localizadas no âmbito da subseção tem o potencial de ameaçar o livre desenvolvimento e a transmissão de sua cultura e práticas tradicionais, assim como não protege suficientemente nem o núcleo essencial destes direitos.

Ademais, se verificando que a regulamentação tem o efeito concreto de restrição e obstaculização sobre direitos das comunidades indígenas da Subseção conforme aqui relatado isso é algo a ser considerado na prestação jurisdicional de um caso específico de ação civil pública, uma vez que a própria efetividade da tutela pelo Estado manifestada pela concretização



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

material dos próprios direitos garantidos pelos tratados de direitos humanos e direitos fundamentais previstos na Constituição, não tem sua suficiência na mera previsão declaratória e abstrata de tais pretensões no direito internacional e interno, mas a realização de fato dos direitos por procedimentos adequados e equitativos, inclusive diante de sérias restrições governamentais e regulamentações administrativas de exclusões de direitos per se que afetam imediatamente no plano fático o exercício dos direitos, de modo que a simples ausência de jurisdição resultaria no fato de que tais direitos perderiam qualquer razão de significado em termos de justa e efetiva proteção.

Nesta linha, a análise da intervenção concreta da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 nas áreas localizadas no âmbito da Subseção enseja a análise do grau de afetação ao núcleo essencial do direito fundamental originário das comunidades indígenas ao uso, gozo e das terras tradicionalmente ocupadas por elas, seja sob o enfoque do preceito da proibição de excesso que consagra um feixe de competências negativas que envolvem o direito à não intervenção ou impedimento de ações ou de certas faculdades jurídicas, o direito à afetação não arbitrária ou à eliminação de bens legais e posições legais permitidas, que garantam a proteção da vida e existência concreta de cada comunidade indígena, preservação de sua identidade cultural e a continuidade de sua reprodução física e espiritual por meio do reconhecimento de posse permanente, uso e gozo destas áreas que proíbem a interferência em posições legais invioláveis destes núcleos essenciais de existência, fruição e identidade cultural (sem impedimento ou discriminação).

De outro lado, o preceito da proibição da proteção insuficiente confere competências positivas destinadas a assegurar e promover a dignidade humana sob o enfoque do direito a diferença e alteridade existencial que compreende a existência coletiva das comunidades indígenas e individual de seus membros, a identidade cultural e uso e gozo dos bens móveis e imóveis, elementos corpóreos e incorpóreos essenciais para reprodução física e espiritual, mediante prestações estatais e valorização positiva das diferenças culturais, com enfoque em uma igualdade libertadora e direitos diferenciais de um projeto de desenvolvimento plural e emancipador.

Desse modo, quanto ao aspecto deontológico, é observável, que de um lado os direitos fundamentais negativos com suas posições jurídicas permissivas (*Erlaubnisnorm*), de proteção a bens jurídicos (*Schutzgut*) e de não intervenção (*Eigriff*) ou impedimento (*Hinderung*) ou prejuízo (*Beeinträchtigung*) e eliminação (*Beseitigung*) a estas posições tem os conteúdos deontológicos de dar, não fazer ou fazer próprios de normas que criam direitos subjetivos. De outro lado, os direitos sociais e culturais obrigam segundo um mandamento de promoção e ação (*Handlungsstufe*) que detém o conteúdo deontológico de dar, fazer e algumas vezes, inclusive, de não fazer que permitem a exigibilidade de tais direitos. (ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. 1997. p. 222 ss y 294. Também BOROWSK, Martin. *Grundrechte als Prinzipien*. P. 146-151.)

Nessa linha, a garantia, concretização e promoção dos direitos negativos que exigem abstenção e limitação do Estado se analisam sobre o enfoque do postulado da proibição do excesso (*Übermaßverbot*). (BOROWSK, Martin. 1998, p.115, in apud: LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos Direitos Fundamentais sociais*. p 76.) Já os direitos sociais e culturais a garantia de proteção/promoção se realiza por meio do enfoque da proibição da proteção insuficiente ou da não suficiência (*untermaßverbot*). (SILVA, Virgílio Afonso. *Op. Cit.* p.28



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

BOROWSK, Martin. Óp. cit. 120 e 151.)

Desse modo, a questão também pode ser vista por uma metodologia coerente, racional e concatenada, dividida em fases e orientada pela proporcionalidade para a verificação se há em concreto um impacto desproporcional da regulamentação administrativa e atividade pública decorrente sobre direitos indígenas e pretensões sobre áreas sob as quais há procedimentos preparatórios ou em andamento de demarcação em curso. Desse modo, segue a fundamentação para verificação se a restrição administrativa aos direitos indígenas é ou não baseada em critérios razoáveis e racionais e se atende ou não a um propósito útil e oportuno; se é necessária ou não para satisfazer um interesse público imperativo; e se é ou não proporcional.

Quanto a adequação a Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 ao desconsiderar as terras indígenas em processo de demarcação restringe de forma inidônea e confusa ao não regulamentar claramente a possibilidade de reconhecimento das terras em processo de demarcação, assim como estimula ambiguidades ao sobrepor a propriedade privada sobre terras em curso de demarcações, de modo que retirando as condicionantes e especificações existentes na regulamentação anterior favorece uma aplicação arbitrária e discricionária que restringe excessivamente e indevidamente a possibilidade de reconhecimento do direito originário a posse permanente e ao uso e gozo das comunidades indígenas localizadas na Subseção sobre as terras ocupadas tradicionalmente.

Ademais, ao mesmo tempo em que restringe, dificulta e até exclui a possibilidade de conclusão dos processos demarcatórios estimulando conflitos agrários, também não tem potencial de satisfazer com certeza jurídica os direitos de propriedades privadas dos particulares porque ao invés de respeitar limites realiza sobreposições indevidas geradoras de ambiguidades, contradições e multiplicidades de versões e estatutos jurídicos com repercussão em ações possessórias e sucessivos negócios jurídicos intensificando com grau acentuado de incertezas e imprevisibilidades a insegurança jurídica e evidenciando ineficiência estatal, o que demonstra manifesta inadequação da regulamentação administrativa e imediatos procedimentos de certificação.

A regulamentação administrativa na Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 simplesmente ao ignorar as demarcações em curso, diversamente das condições e especificações da regulamentação administrativa anterior evidencia a restrição excessiva a núcleo essencial do direito fundamental e humano sem atender a um propósito útil e oportuno que a torne necessária para satisfazer um interesse público imperativo.

A afetação de forma negativa ao direito originário ao uso e gozo das comunidades indígenas localizadas na Subseção sobre as terras ocupadas tradicionalmente e o dificultamento e neutralização da possibilidade de conclusões de demarcações mostram que a Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 se constitui em restrição indevida e discriminatória ao exercício daquele direito e um limite desnecessário a satisfação dos direitos envolvidos, uma vez que alternativamente a regulamentação anterior (Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2012) considerava de forma mais abrangente todas as circunstâncias e condicionantes a certificação da propriedade privada com respeito e sem desconsideração de áreas formalmente reivindicadas por indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação, terras indígenas delimitadas e terras indígenas declaradas, inclusive com possibilidade de registros no SIGEF e no SICAR,



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

ainda que os respectivos processos de demarcações não estivessem concluídos, bem como a não desconsideração das referidas áreas no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL).

Logo, a própria regulamentação administrativa anterior (Instrução Normativa nº 3/2012) evidencia a existência de alternativas e atividades administrativas disponíveis menos invasivas ao direito constitucionalmente protegido de uso e gozo das comunidades indígenas localizadas na Subseção sobre as terras ocupadas tradicionalmente e não exclusão de antemão das possibilidades de conclusões das demarcações em curso, assim como não permitindo a geração de incertezas e inseguranças com o incentivo de sobreposições de propriedades, cujos meios menos agressivos se mostram mais capazes de alcançar os fins almejados, o que denota que a atual regulamentação administrativa é desnecessária e invade demasiadamente os direitos humanos e fundamentais protegidos.

No âmbito da proporcionalidade em sentido estrito se observa que a aferição do efeito concreto da restrição prevista na regulamentação administrativa com presunção favorável a imóveis privados conflita com o âmbito de proteção do direito originário ao uso e gozo das comunidades indígenas localizadas na Subseção sobre as terras ocupadas tradicionalmente por impedir de antemão a possibilidade de reconhecimento deste direito nos termos do art.231 da CF, artigos 13, 14 e 15 da Convenção 169 da OIT e artigos 17, 18, 19 e 65 da Lei Federal nº 6.001/1973.

Ocorre que as ambiguidades, incertezas e multiplicidade de efeitos jurídicos da ficção jurídica de presumir fictamente pela certificação de que os limites do imóvel privado respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras domaniais indígenas plenamente regularizadas, também desconsiderando de antemão as áreas formalmente reivindicadas por indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação, terras indígenas delimitadas e terras indígenas declaradas e não permitir a possibilidade de registros no SIGEF e no SICAR, ainda que os respectivos processos de demarcações não estejam concluídos, bem como não considerar as referidas áreas no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL), não tem o potencial por si só de satisfazer desde logo por impossibilidade jurídica os direitos de propriedades privadas dos particulares porque ao invés de delimitar corretamente o direito, realiza recortes imprecisos com repercussão em ações possessórias e sucessivos negócios jurídicos com frontal nulidade nos termos do §6 do art.231 da Constituição Federal, cuja insegurança jurídica compromete a própria satisfatividade do direito que se pretendia realizar, de modo que a dimensão de peso e importância da respectiva regulamentação administrativa restritiva deve ser considerado em grau leve/leve.

De outro lado, o prejuízo causado pela intensidade da intervenção no direito originário ao uso e gozo das comunidades indígenas localizadas na Subseção sobre as terras ocupadas tradicionalmente se dá em grau máximo já que afeta o seu núcleo essencial por comprometer de antemão a possibilidade de realização e consideração destes direitos por controle informativos, registros e consideração da continuidade de demarcações em curso e todas medidas prévias necessárias para sua efetiva realização, impedindo assim o próprio reconhecimento das terras indígenas, interferindo e restringindo em grau máximo a preservação da existência das comunidades indígenas localizadas na Subseção de Passo Fundo e afetando os



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

direitos fundamentais de elevado grau de dimensão e importância dos povos indígenas a posse permanente e ao uso e gozo dos recursos naturais como elemento essencial para a preservação de sua identidade cultural e a continuidade de sua reprodução física e espiritual, colocando-os em condições desumanas sem acesso aos bens de necessidade primária, como a alimentação adequada e água potável.

Assim, a existência digna das comunidades e as condições básicas para o exercício dos demais direitos, na forma prevista na Constituição Federal, Tratados Internacionais de Direitos Humanos e legislação nacional conferem maior grau de dimensão e importância para consideração dos direitos indígenas de modo a justificar a sua prevalência jurídica, além da originariedade, e assim não ser afetada pela restrição prevista na Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020.

Assim, se conclui que regulamentação administrativa prevista na Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 e a atividade administrativa decorrente não é baseada em critérios razoáveis e racionais, assim como não atende a um propósito útil e oportuno, sendo absolutamente desnecessária para satisfazer um interesse público imperativo, além de ser manifestamente desproporcional.

Além disso, a análise da finalidade da atividade administrativa no presente caso resultam em frontal contrariedade aos princípios da igualdade e da segurança jurídica.

Nessa linha, é preciso perceber que a finalidade da atividade administrativa é por sua vez preestabelecida em lei. Toda atividade administrativa possui como fim último o interesse público, mas terá uma finalidade imediata predefinida na norma jurídica. Rafael Maffini destaca dois aspectos da finalidade da atividade administrativa, uma abstrata e outra concreta. A finalidade abstrata, geral ou mediata (interesse público em sentido geral) impõe a Administração a busca da satisfação dos interesses da coletividade, sendo vedado a ação administrativa para beneficiar interesses privados. Se ela agir de forma a satisfazer interesse privado estará viciado o ato por desvio de finalidade. Entretanto, quando a coincidência na satisfação do interesse público com a do interesse privado não haverá desvio de finalidade. Já de outro lado, a finalidade concreta, específica, imediata ou legal (interesse público específico) dos atos administrativos deve ser vista sob um conceito mais amplo e variável de interesse público, havendo vários interesses públicos que até podem ser colidentes entre si. Em suma, “a Administração pública deve observar não só o interesse público, abstratamente considerado, como também o interesse público para qual o ato foi praticado, sob pena de ter uma conduta inválida por desvio de finalidade” (MAFFINI, Rafael. Elementos do direito administrativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. p.110 a 111).

Conforme bem salientado pelo MPF, ao transcrever trecho da Informação Técnica nº 26/2019/ASSTEC-FUNAI, *"aos agente público(s) não é facultada a prerrogativa de abrir mão dos poderes instrumentais voltados, de maneira vinculada, para a consecução de um determinado fim previamente estabelecido por normas constitucionais e infraconstitucionais - Ao administrador público não é facultada a prerrogativa de gerir o Estado desvinculado do interesse público primário (estabelecido materialmente a partir das normas constitucionais e infraconstitucionais); • Ao administrador público veda-se dispor livremente dos deveres entregues pelas normas constitucionais e infraconstitucionais; e • Ao administrador público é imposto o dever de zelar pelo interesse público (compreendido a partir do materialmente*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

delineado pelas normas constitucionais e infraconstitucionais)".

Assim, a finalidade da atividade administrativa deve observar o igual respeito e consideração em relação aos administrados. E neste âmbito de análise da igualdade se faz interessante as observações de Canotilho no sentido de que à concretização do princípio da igualdade pode se realizar em três planos: a) Proibição do arbítrio (genérico) que impede diferenciações que não se baseiem num fundamento sério; num sentido legítimo e sem um fundamento razoável; b) Proibição da discriminação (concreto) que indica que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação econômica ou condição social; c) Obrigação de diferenciação (discriminação positiva) que visa contrabalançar uma desigualdade de fato para igualar direitos conforme as características concretas de cada indivíduos ou grupos para garantir uma igualdade substancial (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5º ed. Coimbra: Livraria Almedina. 2002. p. 407 e 424 a 430).

Além disso, se mostra evidente a relação entre justiça social e igualdade e a necessidade da de não haver desconsideração, ocultamento das situações de fato e de direitos dos diferentes grupos que compõe a sociedade, como é o caso das comunidades indígenas. Aqui é interessante fazer alguns apontamentos paralelos sobre a justiça social e sua relação com a igualdade. Numa visão bidimensional de redistribuição e reconhecimento defendida por Nancy Fraser, a justiça social envolve por um lado a inclusão social e por outro a não integração ou não assimilação a sociedade majoritária, uma vez que remete a direitos de distribuição de recursos e garantias sociais necessários a amenização dos efeitos da produção de desigualdades e direitos de reconhecimento que envolvem a valoração positiva da diferença de pessoas, grupos e etnias que monta um princípio geral de proteção identitária e proibição da valoração negativa que informa o princípio de não discriminação.(FRASER, Nancy. *Redistribuição, Reconhecimento e Participação: Por uma concepção integrada de justiça*. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. (coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2010, p. 167-172.)

Neste âmbito de relação do público com a igualdade é preciso salientar que a noção geral desse princípio pressupõe um valor relacional da pessoa humana como ser genérico pertencente a uma classe e direito em progressiva construção (BOBBIO. *Igualdade e liberdade*. 1997, p.13.), cujo sentido tem conotação histórica, social e valorativa, cujos amplos enfoques se manifestam na igualdade jurídica (isonomia), igualdade política (isegoria), igualdade no acesso ao exercício de funções (isotimia), igualdade na destinação das políticas públicas (impessoalidade), igual respeito e consideração, igualdade de condições e oportunidades, igualdade de posição, igualdade econômica ou material e inclusive igualdade ao reconhecimento da diferença, cuja categoria é relacionada também a fraternidade que mantém a relação de igualdade e diferença existencial num estágio de convivência pacífica, justa e solidária entre diferentes pessoas, grupos e povos dentro de certos campos espaciais e temporais e no resguardo de direitos coletivos e culturais dos povos, poli-étnicos e das minorias.

Assim, se a finalidade da atividade administrativa se afasta da impessoalidade e da igualdade sob os múltiplos enfoques tratados acima, passando por atribuições ficcionais que desconsideram a existência das questões relativas às terras tradicionais e os processos de demarcação em andamento, o agente público age em prol de direitos privados, desconsiderando



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

os direitos humanos e fundamentais indígenas previstos nos Tratados de Direitos Humanos e na Constituição Federal, assim como na legislação ordinária, violando, por consequência, o interesse público e a igualdade, de modo que não há outro caminho além de concluir pela ilegalidade do ato administrativo normativo em questão.

Além disso, se verifica violação aos princípios da segurança jurídica e da publicidade, no momento em que a IN nº 09/2020 desconsidera as áreas formalmente reivindicada por grupos indígenas, as áreas em estudo de identificação e delimitação, as áreas de Terra indígena delimitada, e as áreas de Terra indígena declarada. Com efeito, ao se validar a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) e de regularidade ambiental sem considerar as áreas mencionadas, além da segurança jurídica, afronta-se o disposto na própria Constituição Federal, em seu artigo 231, em especial no §6º que estabeleceu que são nulos todos os atos (inclusive atos administrativos normativos) com pretensões de legitimação de domínio ou posse em favor de não indígenas sobre terras dessa natureza, com efeitos em registros, escrituras e cadastros públicos, assim como modifica o programa de diretrizes constitucionais para realizações de marcações se considerarmos o prazo de cinco anos previsto tanto no art. 67 do ADCT, quanto, anteriormente, ainda na era pré-constitucional, no Estatuto do Índio (art. 65).

Assim, mostra-se temerário permitir a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites de propriedades privadas sobrepostas a terras indígenas em processo de homologação, independentemente do argumento que se use.

Repita-se, se os processos de demarcação de terras indígenas já ultrapassaram em muito o prazo estabelecido tanto na era pré, quanto na era pós Constituição, não se pode admitir que, em face desta morosidade, seja tolhido o direito originário dos indígenas sobre as terras tradicionalmente por eles ocupadas, cuja mora não deram causa.

Outrossim, a IN nº 09/2020 inevitavelmente conduzirá ao aumento dos conflitos agrários nessas áreas, entre indígenas e pretensos possuidores, uma vez que cria expectativa de direitos aos particulares (não-indígenas) de que a área por eles pretendida ou ocupada é legítima, quando potencialmente há grande probabilidade de perdê-las após a conclusão do processo de demarcação.

A única forma de garantir segurança jurídica até que o processo de demarcação seja concluído é por meio do registro da reivindicação e das áreas ainda em processo de demarcação no SIGEF.

Nesse sentido, pertinente transcrever o seguinte trecho de decisão exarada pelo Juízo da Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Itaituba-PA, ao deferir tutela de urgência em ação análoga ao dos autos, o qual ora adoto como razão de decidir (Ação Civil Pública nº 1000826-56.2020.4.01.3908)¹:

A FUNAI utilizou sua “ineficiência” em concluir os processos de demarcação de terras indígenas para onerar os povos tradicionais, retirando deles a segurança jurídica de alcançar o direito originário as terras ocupadas por eles, por meio da homologação, o que lhes é garantido pela Constituição Federal.

A IN 09 da FUNAI não resolve o problema original enfrentado pelos indígenas no Brasil nem o



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

dos possuidores de lotes rurais, lentidão no processo de demarcação de terra indígena, pelo contrário, com a justificativa de proteger o direito de propriedade de particulares, fere o direito originário de posse dos índios. Ainda, transfere o ônus da ineficiência para os povos indígenas.

Não se deve esquecer que os possuidores também têm o direito de receber por parte do Estado uma resposta em prazo razoável, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, ao requerer a regularização dos lotes rurais conforme os requisitos legais, mas essa não é a opção adotada pela IN 09.

Ademais, é importante destacar que a IN 09, tal como redigida, pode aumentar os conflitos agrários nessa região (opondo indígenas e possuidores), pois criam expectativa de direitos aos particulares (não-indígenas) de que a área por eles ocupada é legítima, quando na verdade podem perde-las após a conclusão do processo demarcação, o que poderá gerar ônus a administração pública (Indenização), já que todos os negócios jurídicos praticados terão sido nulos.

Cito, ainda, o seguinte trecho de decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, nos autos da ação civil pública nº 1007376-21.2020.4.01.3600, que visa assegurar a manutenção e/ou inclusão de todas as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso no SIGEF e no SICAR²:

(...) a nova norma inserida pela IN/9 da FUNAI, ao excluir as áreas citadas pelo MPF, como as que estão em estudo, acabou por nulificar inconstitucionalmente essa proteção, reconhecendo a validade de propriedade privada onde talvez ela não exista.

Essa atitude além de ferir a proteção aos indígenas, coloca em risco os particulares que criam uma expectativa falsa sobre a propriedade, que depois pode vir a não ser realmente reconhecida. Isto também pode gerar inúmeras ações indenizatórias contra a União, por reconhecer como privada área que depois se mostre como indígena.

O MPF lista as áreas/terras que pretende que a FUNAI mantenha e/ou inclua no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação), e, ainda, que o INCRA leve em consideração, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, as terras/áreas nas seguintes situações:

- a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas;*
- b) Área em estudo de identificação e delimitação;*
- c) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*
- d) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*
- e) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.*

Importante destacar que em cada uma das áreas/terras elencadas na lista do MPF acima indicadas há o real risco apontado em linhas anteriores de criar uma expectativa falsa aos particulares acerca da sua propriedade, pois em todas as áreas destacadas pelo MPF há pedido de reconhecimento por parte dos indígenas ou pelo menos há estudos sobre o referido reconhecimento.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

Nesse contexto, qualquer documento que venha a ser emitido pela FUNAI nessas condições é essencialmente um documento falso, que terá o significado de não existir terras indígenas onde, na verdade, pode haver. O resultado será muito danoso aos indígenas e aos particulares envolvidos, pois se for reconhecida a terra com indígena, administrativa ou judicialmente, todos os negócios jurídicos praticados terão sido nulos, com extensas consequências patrimoniais e indenizatórias.

Então, a regulamentação administrativa prevista na Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 e a não inclusão de terras não definitivamente demarcadas (áreas formalmente reivindicadas por indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação, terras indígenas delimitadas e terra indígena declaradas) no SIGEF e no SICAR, ainda que o respectivo processo de demarcação não esteja concluído, bem como a desconsideração das referidas áreas no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF e permissão de certificação para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) em prol da propriedade privada com desconsideração das demarcações não finalizadas tem o efeito concreto de eliminar, prejudicar e dificultar o reconhecimento do direito das comunidades indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por elas, afetando o núcleo essencial deste direito e o alcance e extensão de seu âmbito de proteção por dificultar e impedir o seu exercício, agredindo a legalidade, a finalidade pública impessoal, afastando-se da necessidade e adequação da atividade administrativa a uma utilidade pública, gerando incertezas e conflitos com afetação em grau máximo da segurança jurídica, assim como sem a correspondente satisfação segura de direito pretendida aos destinatários da regulamentação.

Verifico, assim, a presença tanto da probabilidade do direito alegado, quanto da urgência da medida postulada, ressaltando, ainda, em relação a esta, que o perigo de dano é evidente diante do vasto território existente nas cidades sob jurisdição desta Subseção, que, com a aplicação do disposto na IN nº 09/2020, *não seria considerado Terra Indígena, sendo retirado do SIGEF e ocultado do sistema de gestão fundiária*, prejudicando ainda mais as condições de vida e tradições culturais das populações indígenas afetadas. Logo, por todos esses argumentos, entendo que é juridicamente necessária a suspensão imediata da aplicação da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 e de todos os efeitos dela decorrentes nas atividades administrativas no âmbito da Subseção Judiciária de Passo Fundo.

Ante o exposto, DEFIRO A LIMINAR POSTULADA para, suspendendo os efeitos e a aplicação da Instrução Normativa/FUNAI Nº 09/2020 em relação à área abrangida pelos municípios sob jurisdição da Subseção de Passo Fundo/RS, determinar que:

a) A **FUNAI** mantenha e/ou inclua no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, ***as terras indígenas localizadas em município sob jurisdição desta Subseção de Passo Fundo/RS, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada; e d) Terra indígena declarada; e***

b) O **INCRA** leve em consideração no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, ***as terras indígenas***



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Passo Fundo

localizadas em município sob jurisdição desta Subseção de Passo Fundo/RS, em processo de demarcação nas seguintes situações: a) Área formalmente reivindicada por grupos indígenas; b) Área em estudo de identificação e delimitação; c) Terra indígena delimitada; e d) Terra indígena declarada.

Deverão os réus, no âmbito de suas competências, em especial o INCRA, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF, providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial, *sob pena de multa a ser fixada em caso de descumprimento.*

5. Prosseguimento.

5.1. Intimem-se para ciência, sendo a intimação da parte ré, com urgência, também para que comprove o cumprimento da liminar ora deferida no prazo de 15 dias.

5.2. Sem prejuízo, cite-se os réus.

5.3. Após oferecimento das contestações, ou decurso de prazo, **dê-se vista** ao MPF para réplica, devendo especificar e justificar as provas que pretende produzir.

5.4. Ao final, havendo requerimentos pendentes de análise, **venham conclusos** para análise. caso contrário, **venham conclusos** para sentença.

Documento eletrônico assinado por **FABIANO HENRIQUE DE OLIVEIRA, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710011878892v223** e do código CRC **383e4445**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): FABIANO HENRIQUE DE OLIVEIRA
Data e Hora: 17/11/2020, às 13:28:59

-
1. http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/decisao_liminar_suspensao_in_09-2020_funai_processo_1000826-56-2020-4-01-3908_266970390.pdf
 2. Em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/06/decisao-mt-in09-20.pdf>

5006915-58.2020.4.04.7104

710011878892.V223