



Número: **1002093-78.2020.4.01.3903**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

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

Última distribuição : **21/05/2020**

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 (RÉU)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26500 4987	12/08/2020 16:55	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Subseção Judiciária de Altamira-PA
Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Altamira-PA

PROCESSO: 1002093-78.2020.4.01.3903
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

RÉU: FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO FUNAI, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
- INCRA

DECISÃO

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo MPF em face de FUNAI e INCRA, objetivando, liminarmente, a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020 e que a autarquia indigenista mantenha ou inclua no SIGEF as Terras Indígenas sob a área de jurisdição da Subseção Judiciária de Altamira-PA em processo de demarcação, quais sejam: áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação, terra indígena delimitada, declarada ou com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Aduz o MPF, em síntese, que: i) a FUNAI publicou a Instrução Normativa nº 09, a qual se limita a considerar as terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras domaniais indígenas plenamente regularizadas para fins de emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites em favor de particulares, atrelando a análise de sobreposição da FUNAI realizada pelos servidores credenciados no SIGEF (do INCRA) seguir os parâmetros da referida IN; ii) tal dispositivo deixa de considerar áreas em fases anteriores do processo de demarcação, a exemplo do que previa a IN/FUNAI nº 03; iii) a mudança de tais diretrizes configura violação ao caráter originário das terras indígenas, gerando risco de conflitos fundiários e grilagem sobre as terras indígenas Ituna/Itatá, Jurunas do Km 17 e Paquiçamba, as quais não tiveram seu procedimento demarcatório concluído; iv) haveria risco em desfavor dos particulares que possam obter declarações via SIGEF sem restrição, na medida em que não há segurança jurídica nos negócios que porventura celebrem com terceiros, vez que se tratam de áreas sob domínio da União – e, nesse particular, contraria posicionamento firmado pelo CNJ, no Provimento 70/2018, que regulamentou a averbação da existência de processos demarcatórios de terras indígenas em matrículas de domínio privado que alcancem tais limites, justamente a



fim de conferir segurança jurídica em matéria de regularização fundiária.

Discorre o Parquet acerca da originalidade do direito dos índios às suas terras, bem como sobre a natureza declaratória do processo de demarcação, arguindo que a demora do Estado não pode diminuir o nível de proteção destes direitos, existindo outras maneiras menos gravosas, que a IN nº 09, para reorganizar a política indigenista. Sustenta ser o caso de proceder ao controle de convencionalidade, ao argumento de que a aludida IN estaria a violar a Convenção 169, da OIT, por não oferecer a devida proteção à territorialidade indígena e não consultar os povos interessados.

Alega, ainda, que a IN nº 09 incentiva a grilagem de terras, levando ao aumento de conflitos pelo acesso à terra e, via de consequência, agrava a vulnerabilidade dos povos indígenas em áreas cujos processos de demarcação não restam finalizados, também mencionando o risco ambiental decorrente da pressão sobre tais áreas – contexto que indica ser a Instrução norma menos protetiva. Afirma, por fim, que a FUNAI se vale da própria mora (vez que se omite em demarcar as terras indígenas dentro dos prazos legalmente estabelecidos) para baixar norma que implica em agravamento da desproteção dos indígenas naquelas áreas não demarcadas.

Despacho id. 241921359 determinou que as demandadas se manifestassem especificamente quanto a tutela de urgência.

INCRA e FUNAI apresentaram a manifestação id. 255447365, requerendo, preliminarmente, a reunião do presente feito com a ação popular 1026656- 93.2020.4.01.3400, que apresenta matéria substancialmente semelhante, a fim de evitar decisões conflitantes. Também sobre esse aspecto, sustentam que o pedido tem como fundamento alegado dano de abrangência nacional, não se restringindo à área sob a jurisdição desta Subseção Judiciária (embora o MPF faça seu requerimento dentro destes limites), devendo-se observar, ainda, as regras de competência funcional.

No tocante ao mérito, aduzem que: i) a Declaração de Reconhecimento de Limites não implica em reconhecimento de domínio ou exatidão de limites do imóvel particular, mas tão somente a certificação do respeito das poligonais do imóvel em relação às terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas devidamente constituídas; ii) discorrem a respeito do SIGEF, e do papel do INCRA na administração dessa ferramenta para fins de certificação de memorial descritivo, a qual não implicaria em reconhecimento de domínio ou exatidão de limites e confrontações indicados; iii) o INCRA apenas administra o SIGEF, contudo não o alimenta com dados cartográficos de imóveis que versem sobre a competência de outros entes (*in casu*, por exemplo, polígonos de áreas indígenas são lançadas no sistema pela FUNAI e não pelo INCRA); iv) a mudança de parâmetro inibitório para emissão de certificação ocorreu após avaliação em que se verificou a inconsistência da restrição imposta à emissão do certificado, por mitigar o direito à propriedade em detrimento de procedimentos administrativos que duravam mais de 20 (vinte) anos sem resultado previsível, configurando duplo gravame, pois impedia o particular de dispor de seu imóvel e de obter financiamento, oferecendo-o como garantia; v) áreas indígenas a serem constituídas não se confundem com terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas (cujo reconhecimento tem caráter declaratório), não havendo que se falar em proteção constitucional quanto as primeiras; vi) o procedimento demarcatório afigura-se procedimento administrativo complexo, não se podendo presumir, antes de sua finalização, a nulidade de eventual propriedade privada, em respeito ao princípio do devido processo legal; vii) sendo dotado de natureza declaratória, o ato de demarcação somente surte seus efeitos após sua conclusão e homologação; viii) a IN/09 não afastou ou mitigou a publicidade e a segurança jurídica, haja vista que existe previsão para averbação do procedimento demarcatório em matrícula imobiliária eventualmente sobreposta; ix) consigna que o CAR é somente um registro de natureza declaratória, não constituindo direito em favor do declarante, ressaltando, também, que a FUNAI não tem ingerência sobre este banco de dados.



Com base em tais argumentos, arremata que a IN nº 09 não ofende o ordenamento jurídico, bem como o procedimento do SIGEF se mostra regular, não devendo prosperar a pretensão da parte Autora.

O MPF apresentou peça id. 266297415, a fim de colacionar decisão proferida na ACP 1007376-21.2020.4.01.3600 e reiterando o pedido de concessão de tutela de urgência.

É o relatório. Decido.

De início, tenho que não prospera a suscitada preliminar de reunião da presente demanda com a ação popular nº 1026656-93.2020.4.01.3400.

In casu, a parte Autora delimitou seus pedidos às porções de terras indígenas que estão sob a jurisdição desta Subseção Judiciária. Assim, tem-se que o objeto da ação diz respeito à proteção territorial de tais áreas, as quais alegadamente tendem a ser negativamente impactadas em razão das disposições trazidas pela IN nº 09/FUNAI.

No ponto, incide a previsão do art. 2º da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública):

Art. 2º 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.

Desse modo, reconhece-se a competência funcional deste Juízo para apreciar a demanda, pelo que, **rejeito o pedido preliminar** de reunião dos feitos.

Passo a apreciar o pedido de tutela de urgência.

Nos termos do disposto no artigo 300 do Código de Processo Civil de 2015, "*A tutela 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.*"

No caso concreto, fazendo uma análise ainda superficial dos fatos aventados na inicial e dos documentos juntados, vislumbro a presença de ambos os requisitos autorizadores.

A narrativa do *Parquet*, consoante relatado, versa sobre os efeitos deletérios que podem decorrer das disposições da IN nº 09, ao deixar de considerar, na base de dados do SIGEF, terras indígenas delimitadas, declaradas, demarcadas fisicamente ou interditas. 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 à probabilidade do direito, vejamos, inicialmente, o que dispõe nossa Constituição:

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.

§ 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.

(dispositivos grifados)

Do tratamento constitucional conferido ao tema, extrai-se que os direitos indígenas sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas têm natureza originária, nada obstante as terras em questão pertençam à União (a propósito, há um forte grau de vinculação destas terras às finalidades constitucionalmente previstas – destiná-las ao modo de vida tradicional dos indígenas – de sorte que não pode a União dispor delas ou aliená-las).

Desse *status* resulta que o procedimento demarcatório possui natureza declaratória, e não constitutiva, já que versa sobre direito originário, preliminarmente reservado a eles.



Nesse quadro jurídico, tenho que assiste razão ao *Parquet*, ainda que não integralmente, quanto ao cenário de insegurança jurídica que pode exsurgir da Instrução Normativa impugnada – e de onde se constata a probabilidade do direito alegado.

Nesse sentido, reporto-me adiante às fases do processo de demarcação mais avançadas (nos termos do Decreto nº 1.775/86) e, portanto, com maior grau de concretude e delimitação das terras e dos povos que as ocupam, quais sejam: i) terra indígena delimitada (§ 7º, art. 2º, do Decreto); ii) terra indígena com limites declarados por ato do Ministro da Justiça (§ 10, art. 2º); iii) terra indígena com portaria de restrição de uso (nos termos do art. 7º, do aludido Decreto).

Quanto a estas áreas, com efeito, ao propiciar ao particular a possibilidade de expedição de Declaração de Reconhecimento de Limites sobre área que está sendo caracterizada, pelos estudos e procedimento demarcatório, como terra indígena, cria-se situação de contundente insegurança jurídica em desfavor do particular, gerando expectativa de direito (com base nas disposições da IN nº 09), que tende a ser totalmente solapada pela posterior homologação da terra indígena, porquanto a Constituição prevê a nulidade de quaisquer atos relativos à posse, domínio e ocupação (§ 6º, art. 231).

Tal insegurança, já ordinariamente objeto de repulsa em nosso ordenamento, ganha contornos acentuados no caso em comento, vez que tem o condão de potencializar os conflitos fundiários sobre as terras indígenas em processo de demarcação com limites traçados, aumentando a situação de vulnerabilidade destas populações. Ainda sobre a vulnerabilidade, não se olvida que a atual pandemia pode afetar dramaticamente as comunidades indígenas, cujo contágio pela COVID-19 pode ocorrer em decorrência da pressão demográfica sobre as terras indígenas, com o contato desprotegido com terceiros.

Diante deste contexto, utilizar como parâmetro para expedição de declarações aos particulares somente terras indígenas homologadas, reservas indígenas ou terras de domínio indígena, excluindo deste filtro aquelas cujos procedimentos estão em curso (sendo notória a complexidade de tais processos), é medida que coloca em risco todos os valores até aqui elencados.

Em razão destas premissas, e tendo em conta o alcance do controle jurisdicional em face dos outros Poderes, tenho por existente, ao menos nesta análise perfunctória, a possível violação das terras (situadas dentro da jurisdição desta Subseção), cujos procedimentos demarcatórios estejam em fase mais avançada, embora ainda não homologadas.

Refiro-me, novamente, às terras indígenas delimitadas (§ 7º, art. 2º, do Decreto), às terras indígenas com limites declarados por ato do Ministro da Justiça e às terras indígenas com portaria de restrição de uso. Isto porque são áreas que, nada obstante não tenham seu procedimento encerrado, já tiveram, nas fases elencadas, delimitadas suas áreas pelos estudos técnicos até então realizados.

Em fases mais incipientes do processo de demarcação, em que as áreas foram reivindicadas por grupos indígenas, com o início do procedimento administrativo, mas ainda em estudo de identificação (ou mesmo antes disso), revela-se prematuro assentar que determinada área pode vir a ser reconhecida como terra indígena, mesmo porque suas delimitações sequer foram fixadas, sem olvidar a própria caracterização da área como de tradicional ocupação.

Desse modo, reputo como medida dotada de maior adequação e proporcionalidade – e onde vislumbro a probabilidade do direito –, a proteção de áreas já delimitadas pelo procedimento de demarcação.

Quanto ao perigo de dano, também vislumbro sua presença, face ao já declinado neste *decisum* a respeito do cenário temerário que pode exsurgir da indiscriminada expedição de declarações em áreas que,



apesar de não finalizadas, têm por muito bem delimitadas suas dimensões e muito avançado o processo demarcatório.

Ante o exposto, DEFIRO PARCIALMENTE o pedido de tutela de urgência para determinar à FUNAI que inclua novamente no SIGEF e no SICAR, bem como considere na emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites, as terras abaixo listadas; ao INCRA, que volte a utilizar como critério de análise de sobreposição realizada pelos servidores cadastrados no SIGEF as terras abaixo listadas (situadas dentro da área de jurisdição desta Subseção Judiciária):

- i) Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);
- ii) Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);
- iii) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

Incumbe ao INCRA viabilizar as medidas de ordem técnica para cumprimento da decisão, dada sua posição de gestor do SIGEF.

O disposto acima não prejudica a observância das áreas que restaram mantidas no texto da IN nº 09.

Intimem-se os requeridos para cumprimento das medidas supra no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de incidência de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), até o limite de R\$50.000,00.

Considerando que a parte autora não tem interesse na realização de audiência de conciliação ou de mediação, nos termos do art. 334, CPC/15, citem-se os requeridos para, no prazo legal, apresentar contestação (CPC/15, art. 335).

Na oportunidade, conforme art. 336, CPC/15, deve ainda a parte requerida especificar, detalhadamente, as provas que pretende produzir, não sendo suficiente o pedido genérico de produção de todas as provas em direito admitidas.

As provas devem ser requeridas, de forma fundamentada, especificando-se os motivos, quais fatos pretende comprovar e detalhadamente o motivo da sua realização.

Caso haja requerimento de prova pericial, deverá ser mencionada a área de conhecimento do expert, bem como apresentados os quesitos que ele deverá responder.

Para o caso de requerimento de prova testemunhal, deverá ser apresentado o devido rol de testemunhas com respectivos endereços completos e atualizados e que fatos pretende a parte provar com a oitiva dessas testemunhas, sob pena de indeferimento da produção da prova.



Quanto às provas documentais, é lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos (CPC/15, art. 435), isto é, a parte deve juntar o documento e não se limitar a requerer a juntada. Ademais, adianto que este juízo apenas requisitará diretamente documentos no caso de negativa devidamente comprovada, bem como daqueles para os quais haja necessidade de ordem judicial para sua exibição, em ambos os casos, a sua necessidade deverá ser devidamente demonstrada.

Intimem-se. Cumpra-se.

ALTAMIRA, data da assinatura.

FELIPE GONTIJO LOPES

JUIZ FEDERAL (em substituição)

