



Número: **1003160-71.2020.4.01.3000**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **3ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC**

Última distribuição : **28/05/2020**

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

Assuntos: **Direitos Indígenas, Terras 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
26087 6362	08/07/2020 18:16	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
Seção Judiciária do Acre  
3ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC

**PROCESSO: 1003160-71.2020.4.01.3000**

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-

**DECISÃO**

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 nº. 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 nº. 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 nº. 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 determinar: I)“(…) à FUNAI que mantenha ou inclua, no prazo de 24 horas, no SIGEF e no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado do Acre 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”. II) à FUNAI que 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 do Acre em processo de demarcação nas situações anteriormente descritas. III) ao INCRA que 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 do Estado do Acre em processo de demarcação nas mesmas situações requeridas à FUNAI.

Em observância ao art. 2º da Lei n. 8.437/92, a FUNAI se manifestou sobre o pedido de urgência.

Em síntese, alegou: a) existência de ação popular com objeto substancialmente idêntico; b) alegação de dano de abrangência nacional, o que atrai a competência do foro do Distrito Federal para o julgamento da demanda (artigo 93, II, do CDC); c) prevenção do Juízo da 16ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, o que deve implicar a reunião dos presentes autos com a ação popular nº. 1026656-93.2020.4.01.3400; d) quanto ao mérito, a FUNAI aduziu que a IN nº. 09/2020 não reconhece legitimidade da posse, domínio ou propriedade particular; e) a certificação no SIGEF constitui condição para o pleno exercício da propriedade privada; f) a IN nº. 03/2012 implicava em gravame injustificado aos interesses privados, uma vez que o direito à propriedade era mitigado em detrimento de procedimentos administrativos de demarcação que duravam mais de 20 anos sem um resultado previsível; g) a IN nº. 9/2020 elimina a insegurança técnica e jurídica que era causada com a inserção de poligonais de áreas ainda em processo de demarcação, não homologadas como terra indígenas e, portanto, sujeitas a alterações; h) ausência de proteção constitucional às reservas indígenas e terras dominiais em procedimento de regularização; i) os efeitos declaratórios do ato de demarcação somente ocorrem com a finalização do processo administrativo correspondente, ou seja, com a homologação (ID 246012357).

O INCRA não apresentou manifestação.



O MPF juntou réplica (ID 262581379).

Vieram os autos conclusos. Decido.

Primeiramente, quanto à preliminar de incompetência deste Juízo sob alegação de suposto dano de ocorrência nacional, verifica-se que o objeto da presente ação refere-se às terras indígenas localizadas no Estado do Acre, o que evidencia o caráter regional do alegado dano.

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 nº. 09/2020. Também justifica-se, por ora<sup>1</sup>, a não reunião dos processos em razão da previsão do artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública, que estabelece os efeitos da coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator<sup>2</sup>.

Portanto, **rejeito** alegação de incompetência deste Juízo, passando a analisar o pedido formulado a título de liminar.

A Constituição Federal de 1988 assegurou aos índios o reconhecimento dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam<sup>3</sup>. Definiu que essas terras englobam as seguintes espécies: a) terras por ele habitadas em caráter permanente; b) terras utilizadas por suas atividades produtivas; c) terras imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; d) terras necessárias a reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Como visto, a IN nº. 09/2020 revogou a IN nº. 03/2012, a qual previa o instituto 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<sup>4</sup>.

A IN nº. 09/2020, por sua vez, estabelece a Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL), adotando como parâmetro o respeito aos limites somente das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas.

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 nº. 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. Conclusos 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 alertar 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 nº. 09/2020 viola a publicidade e a segurança jurídica, uma vez que ela permite a omissão de informações essenciais.

Nesse sentido, deve-se acolher parcialmente a pretensão do MPF, determinando aos demandados que, na expedição da DRL, levem em consideração não somente as terras indígenas já regularizadas, mas as em processo de regularização demarcação (nos termos do pedido do MPF: 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), para fins de cumprimento do artigo 246, §3º, da Lei nº. 6.015/73. No entanto, para essas referidas áreas, deverá ser afastada a aplicação do artigo 4º da IN nº. 09/2020, pois, caso contrário, resultaria em uma intensa restrição ao direito de propriedade sem que ainda haja conclusões suficientes sobre a natureza do imóvel 5.

Entretanto, na medida em que se avança na certeza jurídica quanto ao caráter indígena do bem, justifica-se uma maior restrição ao direito de propriedade. Nessa situação, uma vez declarada a terra indígena com seus respectivos limites e determinada a demarcação pelo Ministério da Justiça, há fundadas razões para que essa informação seja considerada para fins de expedição da DRL, bem como para que essa não seja emitida, nos termos do artigo 4º da IN nº. 09/2020.



De igual modo, também se justifica a não expedição da DRL para áreas com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados, considerando o maior grau de vulnerabilidades desses.

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.

Portanto, **defiro parcialmente** o pedido liminar formulado pelo MPF para determinar:

I) à FUNAI que mantenha ou inclua, no prazo de 15 dias, no SIGEF E no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado do Acre 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). No entanto, em tais situações, artigo 4º da IN nº. 09/2020 não deverá ser aplicado, de modo que deverá ser expedida a DRL com essas informações tão somente para fim de cumprimento do artigo 246, §3º, da Lei nº. 6.015/73;

II) à FUNAI que mantenha ou inclua, no prazo de 15 dias, no SIGEF E no SICAR, além das terras indígenas homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, as Terras Indígenas do Estado do Acre em processo de demarcação nas seguintes situações: a) terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); b) Terra indígena com portaria de restrição de uso para localização e proteção de índios isolados.

III) ao INCRA, que considere, no procedimento de análise de sobreposição realizada pelos servidores credenciados no SIGEF, além das terras homologadas, terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e reservas indígenas, os termos do dispositivo da presente decisão, bem como para que, no prazo de 15 dias, providencie os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento.

Citem-se. Intimem-se.

Deixo de designar audiência de conciliação em virtude do exposto desinteresse manifestado pela parte autora na inicial.



Jair Araújo Facundes

**Juiz Federal**

[1](#) A matéria é objeto do Recurso Extraordinário 1101937, que teve a repercussão geral reconhecida.

[2](#) Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

[3](#) 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.

[4](#) 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/1996 e na Lei nº 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.

[5](#) Art. 4º. Não será emitido Declaração de Reconhecimento de Limites para imóveis incidentes em:

I - Terra indígena homologada ou regularizada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República);

II - Reservas indígenas;

III - Terras indígenas dominiais havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil, de propriedade de comunidade indígena.

[6](#) Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições



representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

