



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

