



Número: **1014155-62.2020.4.01.3900**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJPA**

Última distribuição : **29/07/2022**

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

Assuntos: **Terras Indígenas, Demarcação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO (AUTOR)			
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO - 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
12686 58759	12/08/2022 15:30	Decisão	Decisão



Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal Cível da SJPA

PROCESSO 1014155-62.2020.4.01.3900

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO

REU: FUNDACAO NACIONAL DO INDIO - FUNAI, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da Fundação Nacional do Índio – Funai e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em busca de liminarmente: “1) seja concedida, liminarmente, tutela de urgência para que: 1.1) 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; 1.2) 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 Seção Judiciária do Pará 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 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 Seção Judiciária do Pará 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) 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 Seção Judiciária do Pará 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 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 Seção Judiciária do Pará 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. 1.6) 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."

Eis o contorno fático da inicial:

Como é de conhecimento público, na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União¹ foi publicada a Instrução Normativa/FUNAI n. 09, de 16 de abril de 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.)

[...]

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 concluam 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”.

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, que funciona como base de dados centralizada que armazena informações fundiárias que servem, inclusive, para orientar políticas de destinação de terras e 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. 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)”.

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”, 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 delimitadas³, Terras Indígenas declaradas⁴ 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, 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; (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.

Intimados, os réus se manifestaram em conjunto acerca do pedido liminar nos seguintes termos:

Inicialmente, destaca-se que a presente ação civil pública possui como objeto central a declaração de nulidade da Instrução Normativa/FUNAI nº 09/2020, o que facilmente se verifica pela fundamentação da inicial e por trecho do pedido deduzido.

Contudo, assevera-se a existência da anterior ação popular de nº 1026656- 93.2020.4.01.3400, ajuizada em 05/05/2020 na Seção Judiciária do Distrito Federal, com objeto substancialmente idêntico, o que se verifica pelo seu pedido (em anexo).

Inclusive, em recente manifestação na própria ação popular, o Ministério Público Federal requereu expressamente a suspensão da Instrução Normativa/FUNAI nº 09, em parecer que merece reprodução.

Portanto, embora não se desconheça a existência de pedidos correlatos, é evidente que o pedido principal da presente ação civil pública é substancialmente idêntico ao da anterior ação popular, qual seja, a nulidade de instrução normativa editada pela FUNAI.

É manifesta a potencialidade de decisões finais contraditórias, em total violação à uniformidade das decisões, bem como aos princípios constitucionais da isonomia e da segurança jurídica, diante da possibilidade de imposição de regramentos díspares a situações jurídicas idênticas, o que implicaria verdadeira inexecutabilidade de eventual provimento judicial. Os princípios



de efetividade e eficiência da atividade jurisdicional exigem evitar a multiplicação de ações conducentes a resultados inconciliáveis, o que impõe a existência de única solução as ações ajuizadas.

Portanto, impositiva a reunião da presente ação civil pública 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, já 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.

[...]

A Instrução Normativa nº 9/2020 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 domaniais indígenas plenamente regularizadas, ou seja, territórios sob domínio da União, administração da Funai e usufruto das comunidades indígenas, conforme seu artigo 1º, § 1º:

[...]

A declaração emitida visa, portanto, apenas 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 domaniais 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. Por outro lado, deve-se ter presente 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.



[...]

A revogada Instrução Normativa nº 03/2012 disciplinava a emissão de documento denominado Atestado Administrativo e Declaração de Reconhecimento de Limites, o qual se destinava a atestar a regularidade da situação geográfica de imóveis rurais particulares em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação, fornecendo aos respectivos proprietários a mera certificação da observância dos limites, exemplo do que ocorre hoje com a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, disciplinada pela Instrução Normativa nº 9/2020 que revogou a anterior.

[...]

Enquanto vigente a IN 03/2012 a FUNAI alimentava o SIGEF com poligonais de áreas em qualquer das situações discriminadas no supracitado 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 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.

Nota-se aqui, portanto, que os parâmetros foram alterados, já que 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 dominiais indígenas plenamente regularizadas.

Suscitado conflito de competência, o TRF-1 declarou a competência do Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará (doc. 1239919779).

É o relatório. **DECIDO.**

“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.” (art. 300 do CPC). O primeiro requisito^[1] gravita em torno da *verossimilhança fática* – isto é, um considerável grau de serem verdadeiros os fatos constitutivos do alegado direito do autor^[2] – e da *plausibilidade jurídica*, que consiste na provável subsunção desses fatos à norma invocada, capaz, por conseguinte, de produzir os efeitos jurídicos pretendidos^[3]. O segundo requisito é “o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional (*periculum in mora*)^[4] representa para a efetividade da jurisdição e a eficaz realização do direito”^[5]. No caso concreto, as alegações e a documentação da parte autora têm força suficiente a implicar o acolhimento do pleito de



urgência.

Assim dispõem os principais dispositivos constitucionais acerca dos direitos dos 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.



Os direitos originários citados no art. 231 da CRFB são aqueles anteriores e independentes de qualquer ato do Estado, cabendo a ele (no caso, a União) apenas reconhecê-los oficialmente por meio de seus atos de demarcação e registro.

Nessa vereda, o Supremo Tribunal Federal assentou 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, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Carlos Britto, julgado em 19/03/2009, DJe 25/09/2009).

Com base nesse entendimento, o Estado não pode criar terras indígenas, nem pode apontar, em dissonância com o texto constitucional, quais são merecedoras de sua proteção com base em processos de demarcação. As terras indígenas, independentemente de homologação estatal de reconhecimento, devem receber a proteção estatal.

Fixadas as premissas acima, adentro ao exame da Instrução Normativa nº 09/2020, a fim de decidir se ela respeitou ou desprezou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A Instrução Normativa nº 03/2012 da Funai, revogada pelo ato normativo em debate, instituiu o Atestado Administrativo, o qual se destinava a “a atestar a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação” (art. 1º, § 1º), e a Declaração de Reconhecimento de Limites, sendo destinada 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” (§ 2º do art. 1º).

Mais adiante, nos incisos do art. 6º, o citado ato normativo revogado afirmava que não seria emitido o atestado administrativo para os seguintes imóveis:

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.

Com o advento da Instrução Normativa nº 09/2020, o Atestado Administrativo deixou de existir e houve reformulação na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, que passa 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”.

Além disso, pela nova instrução normativa:

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.

No presente caso, a IN nº 09/2020 restringiu as hipóteses de impedimento para a emissão da DRL em favor de particulares, sem contemplar (I) as áreas em estudo de identificação e delimitação, (II) as terras indígenas delimitadas pela Funai, (III) as terras indígenas declaradas e (IV) as terras indígenas interditas, de modo que, enquanto não forem essas terras posteriormente homologadas ou regularizadas, terceiros podem usar e ocupar a área, sem a proteção da União.

Ocorre que, *aparentemente*, o ato normativo fomenta grave insegurança jurídica para ambos os lados, indígenas e não indígenas, uma vez que: **1)** desconstrói o dever estatal de proteger todas as terras tradicionalmente indígenas, e não apenas aquelas elencadas no art. 4º, de forma que as terras fora do rol elencado ficam desprotegidas contra eventuais abusos de particulares que venham a obter a declaração para, de forma legal amparada pelo ato normativo, ocupar essas terras, com o fim de utilizá-las em prol do desenvolvimento agropecuário, o que



influenciará em eventuais conflitos fundiários entre eles e indígenas; 2) as permissões da emissão de DRL em favor das terras fora do rol do art. 4º podem gerar expectativa de direito para os particulares, que depositam sua confiança na Administração Pública de que as áreas ocupadas são legítimas, e, com a posterior homologação dessas terras em favor dos índios, todos os negócios jurídicos realizados serão nulos, o que pode gerar, ainda, ações contra a União.

Nesse sentido, extraio as palavras do eminente Desembargador Federal João Batista Moreira nos autos do AI 1018884-94.2020.4.01.0000, no qual analisa contornos semelhantes dos presentes autos:

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.

Compartilho, por fim, da preocupação do Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian nos autos do AI 1018905-70.2020.4.01.0000, em que aprecia caso idêntico ao dos autos, no sentido de que “autorizar o pleno uso e ocupação de área objeto de processo de demarcação e delimitação antes que concluídos os estudos também importa em risco às comunidades indígenas, na medida em que tais áreas, caso ao final sejam consideradas como tradicionalmente indígenas, provavelmente já estarão desmatadas e ocupadas por plantações, sem falar na dificuldade posterior de retirada dos ocupantes, fato esse que inviabilizará o seu usufruto pelas comunidades indígenas”.

O perigo da demora é evidente, uma vez que, tendo sido emitidas DRLs nas terras indígenas em processo de demarcação e homologação, perigo de que surjam conflitos fundiários envolvendo índios e particulares, dada a desproteção que as citadas terras terão contra grilagem e posterior exploração ilegal de recursos naturais e minerais dentro dessas terras.

Por essas razões, defiro o pedido de tutela de urgência para, suspendendo incidentalmente os efeitos da Instrução Normativa nº 09/2020:

1) determinar que a Funai, no prazo de 30 (trinta) dias, 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 sob a área de jurisdição da Seção Judiciária do Pará em processo de demarcação nas seguintes situações: área em estudo de identificação e delimitação; Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); Terra indígena 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;

2) determinar que o Incra, no prazo de 30 (trinta) dias, 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 Seção



Judiciária do Pará em processo de demarcação nas seguintes situações: área em estudo de identificação e delimitação; Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); Terra indígena 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.

Cite-se a parte ré para apresentar contestação no prazo legal ou, caso queira, ratificar os termos da manifestação preliminar apresentada.

Após, réplica e conclusos para sentença.

I.

Belém, 12 de agosto de 2022.

Henrique Jorge Dantas da Cruz
Juiz Federal Substituto

[1] “O que importa é que, de uma forma geral, o juiz se convença suficientemente de que são prováveis as chances de vitória da parte e apresente claramente as razões da formação do seu convencimento”. (DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. 11 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 609).

[2] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Cautelar e Tutela Antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 336.

[3] CARNEIRO, Athos Gusmão. *Da Antecipação de Tutela*, 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 28.

[4] “Usa-se, hoje, a expressão perigo da demora (*periculum in mora*) em sentido amplo, seja para se afirmar que a tutela de urgência é concedida para se evitar dano decorrente da *demora processual*, seja porque se está diante de uma situação de risco, a impor a concessão de medida de emergência para evitar a ocorrência de *dano iminente*.” (MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. 5 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2017, p. 506).

[5] DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Ibidem*, p. 609-610.

