



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/ITAITUBA
GABINETE DO 5º OFÍCIO

URGENTE

Referência: PA nº 1.23.002.000013/2019-27

RECOMENDAÇÃO Nº 1/2023, de 31 de outubro de 2023.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos arts. 127, 129, II e III, e 225, *caput* e § 3º, da Constituição da República de 1988; nos arts. 5º, III, alíneas *d* e *e*, e 6º, inciso VII, alíneas *b* e *c*, e XX, da Lei Complementar nº 75/1993; bem como o disposto na Lei Federal nº 7.347/1985; e

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127, *caput*, da Constituição da República de 1988;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, como determinado no art. 129, III, da Constituição da República de 1988, atuar na proteção e defesa dos interesses sociais e difusos;

CONSIDERANDO ser atribuição do Ministério Público Federal promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social e ainda “*expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis*” (art. 129, inciso III, da Constituição Federal e art. 6º, incisos VII, alínea *b*, e XX, da Lei Complementar nº 75/93);

CONSIDERANDO o art. 3º da Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, segundo o qual “*o Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, nos autos de inquérito civil, de procedimento administrativo ou procedimento preparatório, poderá expedir recomendação objetivando o respeito e a efetividade dos direitos e interesses que lhe incumba defender e, sendo o caso, a edição ou alteração de normas*”;

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público da União a defesa dos direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso, conforme art. 129, V, da CRFB/88 c/c art. 5º, III, alínea e, da Lei Complementar nº 75/1993;

CONSIDERANDO que o Ministério Público Federal tem atribuição para atuar judicial e extrajudicialmente nos casos de terras reivindicadas por indígenas e outras comunidades tradicionais, independentemente da fase do processo de identificação e demarcação dessas terras;

CONSIDERANDO que a Constituição da República de 1988 reconhece aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, imprescindíveis à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, **competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (arts. 231 e 232);**

CONSIDERANDO que o traço da originalidade do direito dos indígenas às terras que ocupam foi reafirmado pela Constituição da República de 1988, o que denota a precedência desse direito e evidencia a natureza declaratória do direito dos indígenas às terras de ocupação tradicional;

CONSIDERANDO o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), segundo o qual *“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 torna 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”* (STF, Pet 3388, Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, julgado em 19.3.2009);

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) comunga do mesmo entendimento do STF quanto à natureza declaratória da demarcação de Terras Indígenas, já tendo expressado esse posicionamento em diversos julgados (MS 16850, Primeira Seção, DJE DATA: 05/12/2014; MS 16789, Primeira Seção, DJE DATA: 05/12/2014; MS 16702, Primeira Seção, DJE DATA: 01/07/2016; MS 20683, Primeira Seção, DJE DATA:08/11/2016; AINTMS 22808, Primeira Seção, DJE DATA: 14/02/2017);

CONSIDERANDO que, no caso da demarcação, a atuação estatal tem por objetivo garantir a segurança jurídica em favor da convivência entre “propriedades”, o que não significa a constituição daquele território a partir do ato demarcatório;

CONSIDERANDO que, em razão disso, 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;**

CONSIDERANDO que os direitos territoriais dos povos indígenas têm fundamento constitucional (art. 231 da CRFB/1988) e convencional (Convenção nº 169 da OIT);

CONSIDERANDO que a o art. 67 do ADCT previu que *"A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição"*;

CONSIDERANDO que a Convenção nº 169 da OIT, incorporada na ordem jurídica interna brasileira a partir do Decreto nº 5.051/2004, determinou, em seu art. 14, item 2, que o Estado signatário deve adotar todas as medidas necessárias para identificar as terras que os povos indígenas ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse;

CONSIDERANDO, no mesmo sentido, que o art. 16 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece que os Estados assegurarão o reconhecimento e a proteção jurídica das terras e territórios tradicionais dos povos indígenas;

CONSIDERANDO que o art. XXV, item 2, da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas certifica que os povos indígenas têm direito às terras e territórios bem como aos recursos que tradicionalmente tenham ocupado, utilizado ou adquirido, ou de que tenham sido proprietários;

CONSIDERANDO que o art. XXVIII, item 1, da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas declara que os povos indígenas têm direito ao pleno reconhecimento e respeito à propriedade, domínio, posse, controle, desenvolvimento e proteção de seu patrimônio cultural material e imaterial, e propriedade intelectual, inclusive sua natureza coletiva, transmitidos por milênios, de geração a geração;

CONSIDERANDO a instrução do Procedimento Administrativo (PA) nº 1.23.002.000013/2019-27, em trâmite nesta Procuradoria da República, que acompanha o processo de demarcação da Terra Indígena Sawre Muybu, localizada em Itaituba/PA;

CONSIDERANDO que, consoante o processo demarcatório da Terra Indígena Sawre Muybu (Processo SEI nº 08620.056543/2013-19), em abril de 2023, após análise da regularidade procedimental, se constatou devidamente aprovado e publicado o Resumo do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de terra indígena - RCID da TI Sawre Muybu, e julgadas improcedentes as contestações;

CONSIDERANDO que houve o encaminhamento dos autos ao Ministério dos

Povos Indígenas, com vistas à expedição da subseqüente Portaria Declaratória, com fulcro nos §§ 9º e 10º do art. 2º do Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996 (momento em que ainda era de sua atribuição tal ato);

CONSIDERANDO que, durante a Assembleia Munduruku do Médio Tapajós, realizada entre 24 e 27 de outubro de 2023, obteve-se a informação, pela Ministra dos Povos Indígenas, Sonia Guajajara, de que o referido procedimento já havia sido redirecionado ao Ministério da Justiça - órgão com atribuição para a expedição da aludida Portaria Declaratória, conforme o art. 35, XXV, da Lei nº 14.600/2023;

CONSIDERANDO que, consoante documentação acostada ao Processo SEI nº 08620.056543/2013-19, o procedimento de demarcação da TI Sawre Muybu teve seus estudos preliminares iniciados ainda em 2004 - logo, **há quase 20 anos**;

CONSIDERANDO que o Grupo Técnico encarregado de elaborar o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) da Terra Indígena Sawré Muybu foi constituído pela Portaria nº 1.390/PRES/FUNAI, de 30 de outubro de 2012;

CONSIDERANDO que o referido RCID foi publicado no Diário Oficial da União de 19 de abril de 2016 (DOU, nº 74, Seção 1, p. 33 a 36);

CONSIDERANDO que foram apresentadas sete contestações administrativas à identificação e delimitação da Terra Indígena Sawré Muybu, conforme o rito administrativo previsto no Decreto nº. 1.775/1996, e que, em 2018, a FUNAI avaliou tecnicamente as referidas contestações, tendo concluído que as alegações apresentadas pelos contestantes eram improcedentes, pois não foram acompanhadas de quaisquer provas aptas a infirmar a demarcação, tampouco conseguiram demonstrar vícios de natureza técnica ou administrativa no processo demarcatório (Pareceres Técnicos nº. 18, 20, 21, 22, 23, 24 e 25);

CONSIDERANDO que as análises técnicas foram corroboradas integralmente pela Procuradoria Federal Especializada da FUNAI (Pareceres nº. 4, 14, 17, 18, 19, 23, 24/2019/GAB/PFE-FUNAI-TO/PGF/AGU), que reconheceu a regularidade jurídica do processo demarcatório da Terra Indígena Sawré Muybu;

CONSIDERANDO que a etapa seguinte do processo de demarcação, tal como previsto no Decreto nº. 1.775/1996, artigo 2º, §10º, é a expedição de Portaria Declaratória, havendo a FUNAI encaminhado, em 2019, o processo de demarcação da TI Sawré Muybu para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, para fins de expedição de portaria declaratória (Ofício nº 377/2019/Pres-FUNAI);

CONSIDERANDO que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, após a promulgação da Lei nº. 13.844/2019, encaminhou o processo da TI Sawré Muybu ao Ministério da Justiça;

CONSIDERANDO, no entanto, que o **Ministério da Justiça devolveu o processo à FUNAI de forma injustificada, ainda em 2019, permanecendo a demarcação**

integralmente paralisada desde então;

CONSIDERANDO que a FUNAI finalmente reencaminhou o processo de demarcação da Terra Indígena Sawré Muybu para o Ministério da Justiça em 24 de abril de 2023 (Ofício nº. 636/2023/PRES/FUNAI);

CONSIDERANDO que, conforme o regime jurídico constitucional e legal das terras indígenas, o processo administrativo de demarcação é integrado por uma sucessão de laudos técnicos e atos administrativos de natureza vinculada;

CONSIDERANDO que, em até 30 (trinta) dias após o recebimento do procedimento de demarcação, o Ministério da Justiça deverá expedir portaria declaratória ou baixar o processo em diligência para complementação (Decreto nº. 1.775/1996, art. 2º, §10º, I e II);

CONSIDERANDO que a possibilidade de não expedição da portaria declaratória é condicionada tão somente ao não preenchimento dos requisitos previstos no artigo 231, §1º da Constituição Federal, de modo que a expedição da portaria declaratória é um ato administrativo de natureza vinculada, nos termos do art. 231, caput e §1º da Constituição Federal e Decreto nº. 1.775/1996, art. 2º, §10º, III;

CONSIDERANDO, nesse sentido, que a FUNAI reconheceu, mediante análise técnica, o preenchimento de todos os elementos caracterizadores da ocupação tradicional indígena, conforme previsto no art. 231 da Constituição Federal, no Decreto nº. 1.775/1996 e na Portaria nº. 14/1996 do Ministério da Justiça;

CONSIDERANDO que o **processo administrativo de demarcação da Terra Indígena Sawré Muybu se estende por mais de 10 (dez) anos** e que esteve paralisado de maneira injustificada desde a apreciação das contestações administrativas, em 2019;

CONSIDERANDO que o Poder Judiciário tem reconhecido de maneira pacífica a necessidade de intervenção na política indigenista, com o intuito de impulsionar processos administrativos de demarcação que estejam paralisados ou em mora, sem que haja justificativa técnica, jurídica e orçamentária para tanto;

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região possuem jurisprudência pacífica no sentido de fixar prazo para a conclusão de todo processo demarcatório, variando entre doze e trinta meses, prazo há muito extrapolado pelo caso em análise (REsp 1114012/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 01/12/2009; TRF1, AC 0009796-51.1999.4.01.3600 / MT, Rel. JUIZ FEDERAL MARCIO BARBOSA MAIA, 4ª TURMA SUPLEMENTAR, 21/06/2013; AC 0015813-88.2009.4.01.4300 / TO, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, QUINTA TURMA, 07/11/2012; (AC 0003846-47.2002.4.01.3700 / MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL

JIRAIR ARAM MEGUERIAN, SEXTA TURMA, e-DJF1 p.311 de 07/03/2012);

CONSIDERANDO que a Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que o princípio da duração razoável do processo é aplicável aos processos administrativos de demarcação de terras indígenas, consoante consignado no Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, tendo a fixado quatro critérios para auferir a razoabilidade do decurso de um processo: a) a complexidade do assunto; b) atividade processual do interessado; c) a conduta das autoridades estatais; d) o dano provocado na situação jurídica da/s pessoa/s envolvida/s no processo; (Sentença nº. 346, 2018, parágrafo 135);

CONSIDERANDO que, no presente caso, todas as etapas técnicas e jurídicas de maior complexidade e que implicam maior dispêndio orçamentário foram devidamente cumpridas, de forma que a mora da demarcação é imputável tão somente à omissão do Poder Executivo Federal;

CONSIDERANDO que a Corte Interamericana, no citado caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, observou que os países devem prever um processo administrativo de reconhecimento territorial com “mecanismos administrativos efetivos e expeditos para proteger” os direitos territoriais indígenas, e conferir efetividade aos direitos consagrados (Sentença nº. 346, 2018, parágrafo 132);

CONSIDERANDO que a Corte, no mencionado caso, considerou que o Estado brasileiro foi omissor em fazer gestões “para tornar plenamente efetivo os direitos territoriais” do povo indígena Xucuru de Ororubá e ponderou que **“um reconhecimento meramente abstrato ou jurídico das terras, territórios ou recursos indígenas carece de sentido caso não se estabeleça, delimite e demarque fisicamente a propriedade. Ao mesmo tempo, essa demarcação e titulação deve se traduzir no efetivo uso e gozo pacífico da propriedade coletiva”** (parágrafo 119);

CONSIDERANDO que a jurisprudência da Corte IDH reforça a obrigatoriedade do Estado brasileiro em identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e homologar as terras indígenas, inclusive sob pena de responsabilização internacional no caso de omissão ou mora, de modo a garantir condições reais, efetivas e pacíficas para o usufruto exclusivo dos recursos naturais;

CONSIDERANDO, por fim, que a ausência de reconhecimento estatal, por via demarcatória, da Terra Indígena Sawre Muybu impulsiona a invasão, destruição e apropriação das terras federais de usufruto exclusivo dos indígenas, bem como sua destinação a grandes empreendimentos;

RESOLVE, com fundamento no art. 5º, inciso III, alíneas d e e, e art. 6º, inciso VII, alíneas b, c e d, e XX, da Lei Complementar nº 75/1993, e nos arts. 127 e 129 da CRFB/1988,

RECOMENDAR ao Ministro de Estado de Justiça e Segurança Pública que

aprecie com prioridade e urgência, em até **60 (sessenta) dias**, o Processo SEI nº 08620.056543/2013-19, relativo à demarcação da Terra Indígena Sawré Muybu, localizada em Itaituba/PA, independentemente do prazo do regulamentar contido no art. 2º, § 10, do Decreto nº 1775/1996, **devendo adotar todas as providências administrativas necessárias à publicação da portaria declaratória**, tendo em vista o extenso tempo de tramitação do processo de demarcação do território de ocupação tradicional do Povo Indígena Munduruku.

ESTABELECE-SE, na forma do artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93 e do art. 10, da Resolução nº 164, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, o prazo de **10 (dez) dias corridos**, a contar do recebimento da presente, para que comunique se pretende acatar o disposto nesta Recomendação, apresentando informações detalhadas sobre as providências já adotadas e as que pretende adotar para o seu atendimento, ou eventuais justificativas para o seu não atendimento, acompanhadas da devida documentação comprobatória.

Em caso de não acolhimento da presente Recomendação, poderão ser adotadas medidas judiciais pertinentes, interpretando-se a omissão como não acatamento.

PUBLIQUE-SE no sítio eletrônico desta unidade do Ministério Público Federal, nos termos do artigo 23, *caput*, parte final, da Resolução nº 87, de 06 de abril de 2010, do Conselho Superior do Ministério Público Federal, e do art. 2º, IV, da Resolução nº 164, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público.

OFICIE-SE à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal remetendo-lhe cópia da presente Recomendação para fins de ciência e encaminhamento adequado.

Santarém/PA, 31 de outubro de 2023.

THAÍS MEDEIROS DA COSTA
PROCURADORA DA REPÚBLICA