



RECOMENDAÇÃO PRM/PF/RS/3ºOF Nº 7/2021

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio dos Procuradores da República signatários, com fundamento nas disposições constitucionais e legais, em especial as previstas no artigo 127, *caput*, e no artigo 129, incisos III e V, ambos da Constituição Federal; no artigo 6º, inciso XX, e no artigo 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO que o Constituinte de 1988 erigiu o Ministério Público à condição de 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;

CONSIDERANDO que são funções institucionais do Ministério Público a proteção e a defesa do meio ambiente e do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos, devendo ainda defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, conforme o disposto nos incisos II, III e V do artigo 129 da Constituição Federal e nas alíneas *a*, *d* e *e* do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO que a atual Carta Magna, baseada no multiculturalismo e na pluriétnicidade, particularmente no que diz respeito aos povos indígenas, lhes reconhece sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, incumbindo à União demarcá-las, proteger e respeitar os bens das populações indígenas, consoante dispõe o *caput* do art. 231 da CF;

CONSIDERANDO que aludidas terras são consideradas bens públicos de titularidade da União (art. 20, XI, CF/88) e usufruto coletivo e exclusivo dos povos originários, com cláusula de imprescritibilidade, indisponibilidade e inalienabilidade (art. 231, § 6º, CF/88);

CONSIDERANDO que a Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e pelo Decreto Presidencial nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

5.051/2004¹, estabelece o direito exclusivo dos indígenas à posse de suas terras tradicionais, consoante dispõem os arts. 14, 17 e 18;

CONSIDERANDO que os artigos 18, 22 e 24 do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73) também proibem o arrendamento ou qualquer outro negócio jurídico que recaia sobre terras tradicionais indígenas, cujo pleno exercício da posse direta é assegurado tão somente aos próprios índios;

CONSIDERANDO que, no julgamento do caso Raposa Serra do Sol (Pet 3388, Ministro Carlos Ayres Britto, STF), o Supremo Tribunal Federal estabeleceu, como uma das condicionantes, a proibição de arrendamento de terras indígenas ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios;

CONSIDERANDO que é vedado o plantio de organismos geneticamente modificados nas terras indígenas (art. 1º da Lei nº 11.460/2007);

CONSIDERANDO ser função da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) estabelecer diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista (art. 1º da Lei nº 5.371/67), além de garantir aos indígenas a posse permanente das terras que habitam e o usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes (art. 1º, I, *b*, da Lei nº 5.371/67) e também exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio (art. 1º, VII, da Lei nº 5.371/67);

CONSIDERANDO que compete à FUNAI promover políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável das populações indígenas, nos termos do Decreto nº 7.747/2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI;

CONSIDERANDO que a PNGATI tem por propósito *garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente* (artigo 1º), sendo um de seus

¹ O Decreto nº 5.051/04 foi recentemente substituído pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

objetivos específicos o de *garantir aos povos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em terras indígenas* (art. 4º, V, a);

CONSIDERANDO que os deveres da FUNAI, no que diz respeito à implementação da PNGATI, vão além da simples garantia formal do usufruto exclusivo por meio da vedação da interferência e da participação de terceiros, devendo atuar também para proporcionar o devido apoio técnico, capacitação, incentivo e suporte às iniciativas produtivas indígenas;

CONSIDERANDO que a herança cultural e o modo de viver dos diversos povos originários presentes no país devem ser respeitados, o que não vem ocorrendo, tendo em vista as circunstâncias degradantes em que muitos povos vivem atualmente, em territórios reduzidos e com poucos meios de sobrevivência;

CONSIDERANDO que a prática de arrendamento, apesar de ilegal, encontra-se disseminada em diversas terras indígenas do povo Kaingang no Estado do Rio Grande do Sul, sendo comum o plantio de soja transgênica;

CONSIDERANDO que o arrendamento tem funcionado como tática de desterritorialização indígena, sendo uma das causas para o êxodo de famílias indígenas de suas comunidades, o que resulta no aumento do número de pessoas em situação de acampamento;

CONSIDERANDO que o arrendamento impossibilita que grande parte dos indígenas regularmente usufrua a terra indígena, além de gerar o enriquecimento ilícito de arrendatários não índios e de alguns poucos indígenas;

CONSIDERANDO que o arrendamento gera concentração de terras nas mãos de poucos, situação que faz com que indígenas se desloquem entre diversas cidades em busca de melhores condições de vida, a partir da venda de peças de artesanato;

CONSIDERANDO que, ao buscar nas cidades melhores condições, ainda sofrem com a discriminação e a violência contra seus povos e o desrespeito à sua cultura;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

CONSIDERANDO que, além de ser extremamente prejudicial aos povos autóctones, o arrendamento também é prejudicial ao meio ambiente, já que não há planejamento ambiental algum para o correto uso dos recursos naturais e plantio, ocorrendo desmatamentos e contaminação de cursos d'água, o que torna muitas áreas impróprias ao uso pela comunidade;

CONSIDERANDO o histórico de conflitos existentes na região, com ocorrência de assassinatos, prisões, queima de casas, em razão de desentendimentos em virtude das terras indígenas arrendadas, inclusive havendo notícias de emprego de armas de fogo, frequentemente tendo como pano de fundo o arrendamento, havendo diversas ações penais em curso na Justiça Federal relativas a tais fatos;

CONSIDERANDO que, entre as terras indígenas existentes na região sul, a Terra Indígena Serrinha, localizada no Norte do Estado do Rio Grande do Sul, abrange parte dos territórios dos municípios de Constantina, Engenho Velho, Ronda Alta e Três Palmeiras e possui uma área de 11.752 hectares, enquanto a TI Nonoai é situada nos municípios de Nonoai, Gramado dos Loureiros, Planalto, Rio dos Índios e Alpestre e conta com uma área delimitada de 19.830 hectares, sendo que em ambas há arrendamento;

CONSIDERANDO que, com base no inquérito civil nº 1.29.004.000661/2010-10, foi ajuizada a ação civil pública nº 5001370-38.2015.4.04.7118 pelo Ministério Público Federal e pela FUNAI contra diversas pessoas objetivando: i) a declaração de nulidade de todo e qualquer negócio jurídico celebrado entre os réus, por meio do qual tenha sido violada a regra constitucional que determina o usufruto exclusivo dos índios sobre as terras tradicionalmente por eles ocupadas; ii) o sequestro da produção relativa à safra 2014/2015 colhida no interior da Terra Indígena Serrinha, cujo lucro obtido com a venda deverá ser destinado em benefício exclusivo da comunidade indígena residente na mencionada TI; iii) impedir que novos negócios ilegais viessem a ser firmados em prejuízo da comunidade indígena;

CONSIDERANDO que o MPF em Passo Fundo também propôs ações para combater o arrendamento na Terra Indígena Nonoai, tais como a ação civil pública nº 5004182-19.2016.4.04.7118 e a ação penal nº 5003930-79.2017.4.04.7118, sendo que as tratativas para viabilizar um termo de ajustamento de conduta (TAC) que enfrentasse o problema na TI Nonoai acabaram andando mais rapidamente do que aquelas necessárias para a TI Serrinha;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

CONSIDERANDO que, em 4/10/2018, foi firmado um TAC entre MPF, FUNAI e a cooperativa COPINAI e, tendo como base as cláusulas previstas nesse 1º acordo, acabou sendo assinado em 16/5/2019 um outro TAC, relativo à TI Serrinha, entre FUNAI, MPF e COTRISSERRA, sendo que ambos previam um projeto de transição, que contava com a assistência técnica da EMATER e que deveria ser implementado por etapas, com o objetivo de, ao final de 5 anos, haver um novo modelo de autossustentabilidade e com respeito à legislação ambiental;

CONSIDERANDO que a ideia de ambos os TACs era promover a transição do modelo de utilização da terra indígena, para que os contratos de arrendamento ou parcerias agrícolas dessem lugar à produção autônoma pela comunidade indígena, sendo que, para que esses objetivos fossem alcançados, as cooperativas assumiram, além da função de intermediar o processo de arrendamento entre o indígena arrendante o arrendatário, a obrigação de gerir esse processo com transparência e responsabilidades administrativa, gerencial e contábil;

CONSIDERANDO que, no início de julho/2020, o antigo cacique da TI Serrinha morreu vítima de complicações decorrentes de covid-19², o que desencadeou um processo de disputa pela liderança entre dois grupos, com acirramento de ânimos e dificuldade de diálogo entre eles, o qual ainda vem sendo acompanhado pelo MPF nos autos do inquérito civil nº 1.29.004.000512/2020-14, no bojo do qual foram expedidos diversos ofícios à FUNAI e ao Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI), relativamente a providências para mediação do conflito, além de ofícios à Brigada Militar e à Polícia Federal, relativamente a questões de segurança pública;

CONSIDERANDO que o presidente da COTRISSERRA acabou assumindo o cacicado e, segundo apurado, a disputa pela liderança tinha como pano de fundo justamente o controle da exploração da TI, diante de alegações de irregularidades na execução do TAC, alegações essas que, inclusive, ensejaram o ajuizamento de ação judicial pelo Conselho da Terra Indígena Serrinha, a qual ainda se encontra em tramitação perante a Justiça Federal de Carazinho;

CONSIDERANDO que, na TI Nonoai, também há notícias de um possível conflito entre dois grupos, o qual também teria motivações relativas ao controle da exploração da TI – ou de uma parte dela – e vem sendo acompanhado pelo MPF nos autos do inquérito civil nº 1.29.004.000781/2020-81;

² Disponível em: <<http://rdplanalto.com/noticias/45121/cacique-da-reserva-da-serrinha-que-estava-internado-em-passo-fundo-morre-em-decorrencia-da-covid-19>> acesso em 19/10/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

CONSIDERANDO que ambos os TACs perderam a vigência e, em reunião virtual realizada em 24/5/2021, após muita reflexão em conjunto com o setor de antropologia, o MPF expôs à Coordenação Geral de Etnodesenvolvimento da FUNAI sua decisão de não participar de eventual renovação dos TACs, haja vista que: (a) além de ser objeto de contestações por parte da comunidade, o projeto de transição não estava suficientemente claro e precisaria ser mais participativo; (b) a FUNAI informou que não teria condições de, em curto espaço de tempo, promover as alterações solicitadas pelo MPF; (c) ainda não era possível saber se as ações implementadas estavam efetivamente alcançando seus objetivos e a própria FUNAI demonstrou dificuldades para efetuar ações de fiscalização nas áreas indígenas, tendo sido essa decisão comunicada aos representantes da COPINAI, da COTRISSERRA, da EMATER e da Coordenação Regional da FUNAI em Passo Fundo em reunião virtual ocorrida em 8/6/2021;

CONSIDERANDO que, na reunião de 24/5/2021, a FUNAI informou que avaliaria a pertinência da renovação de ambos os TACs mesmo sem a presença do MPF;

CONSIDERANDO que, nas últimas semanas, houve aumento na conflituosidade nas TIs Serrinha e Nonoai, com notícias de prisões na cadeia indígena e também de transferências forçadas para outras áreas de pessoas que contestavam o cacique, a distribuição de recursos e/ou que haviam ajuizado ações alegando irregularidades na gestão dos recursos e prática de arbitrariedades;

CONSIDERANDO que, em 16/10/2021, foram assassinadas ao menos 2 pessoas no contexto desse conflito, tendo sido autorizada a presença da Força Nacional de Segurança na TI Serrinha para restabelecer a ordem e garantir a segurança pública no local³;

CONSIDERANDO que, em que pesem os esforços já despendidos para mediação da disputa entre dois grupos na TI Nonoai, continuam a chegar ao MPF relatos de iminente conflito na área;

CONSIDERANDO que tais relatos foram reforçados pelo Ofício nº 315/2021/NUCART/DPF/PFO/RS, datado de 18/10/2021, por meio do qual a Delegacia de Polícia Federal de Passo Fundo informou que a situação na TI Nonoai continuava sob tensão, tendo sido destacada a necessidade de se encontrar "uma solução definitiva para a questão de fundo que é origem de todos os

³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/10/18/disputa-por-terra-motivou-assassinatos-na-serrinha-dizem-indios-expulsos-de-reserva-no-rs.ghtml>> acesso em 18/10/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

conflitos indígenas – poder sobre a terra, arrendamento para produção de soja e distribuição dos valores decorrentes do arrendamento. Caso não se encontre a solução, continuaremos a verificar conflitos e, infelizmente, mortes de indígenas na região”;

CONSIDERANDO que, ao concordar com o combate ao arrendamento por meio dos TACs, o MPF também pretendia que isso contribuísse para diminuir, em alguma medida, a incidência de recorrentes conflitos nas TIs, o que, como se percebe, infelizmente não tem sido alcançado;

CONSIDERANDO que, mesmo ciente desse quadro, em reunião realizada em 19/10/2021 com representantes de diversos órgãos e entidades, a fundação indigenista comunicou que seguia firme no propósito de renovar ambos os TACs, em que pese manifestação em contrário de vários participantes, que afirmaram que, apesar de saberem das dificuldades de enfrentar o arrendamento, o modelo de TAC que se pretendia adotar/renovar trazia consigo diversos problemas, não havia sido suficientemente discutido nas comunidades e não havia provas de que surtiria os efeitos pretendidos;

CONSIDERANDO que, até o momento, não há notícias de que a FUNAI tenha implantado a PNGATI no âmbito da TI Serrinha ou TI Nonoai, devendo ser destacado que, em que pese a previsão em um dos TACs de que deveria ser iniciado o processo de etnomapeamento e etnozoneamento na TI Serrinha (cláusula 11.4), essa obrigação não foi cumprida;

CONSIDERANDO as constantes violações praticadas contra os indígenas Kaingang, bem como a carência de políticas públicas dentro das comunidades voltadas a combater a vulnerabilidade social e a suprir suas necessidades, levando em consideração suas peculiaridades;

CONSIDERANDO a inexistência de políticas de produção alimentar, tendo em vista que tanto a alimentação quanto a economia indígenas estão baseadas no plantio, inexistindo investimentos e auxílios para que os povos possam fazer todo o processo de plantio e colheita dos grãos;

CONSIDERANDO que muitos indígenas Kaingang atualmente sobrevivem graças a programas sociais do governo, como o Bolsa Família, que não têm se mostrado suficiente para permitir a saída da condição de vulnerabilidade em que muitos se encontram;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

CONSIDERANDO que, para que os próprios indígenas consigam fazer o uso sustentável de suas terras, é necessário que seja dado o suporte ambiental, tecnológico e prático, de forma a que se criem as condições para que o arrendamento possa ser extinto, tendo em vista que, atualmente, com o pouco – ou praticamente nenhum – investimento que vem sendo realizado, grande parte dos indígenas Kaingang não está conseguindo utilizar suas terras para seu próprio sustento e sobrevivência;

CONSIDERANDO que somente haverá uma melhora na qualidade de vida de toda a comunidade conforme os indígenas forem recebendo este suporte, por meio de políticas públicas adequadas a suas peculiaridades, principalmente para que possam fazer o uso exclusivo e sustentável de suas terras;

CONSIDERANDO que o discurso de que os indígenas encontram-se em situação de “miserabilidade” e “são impedidos de produzir” não pode servir como elemento legitimador de uma política indigenista mais voltada aos interesses do agronegócio praticado por não índios do que aos interesses dos próprios indígenas, a exemplo da edição da Instrução Normativa Conjunta nº 1/2021 do IBAMA e da FUNAI, objeto de questionamento judicial⁴;

CONSIDERANDO que a situação nas terras indígenas Kaingang só será solucionada quando houver uma atuação efetiva, no sentido de dar suporte aos indígenas para que possam plantar em suas terras, acabando com o arrendamento e, com isso, minimizando a ocorrência de conflitos relativos a disputa pela liderança e controle de recursos oriundos da prática ilícita, devendo a FUNAI, em articulação com outros órgãos, encontrar outras formas de enfrentamento desse problema;

CONSIDERANDO a existência do procedimento administrativo nº 1.00.000.012494/2017-76, do Grupo de Trabalho sobre Gestão Territorial e Autossustentabilidade, da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, que tem se debruçado sobre o tema das economias indígenas, inclusive sobre o caso dos Kaingang, buscando estudar soluções para os problemas relativos à geração de renda;

⁴ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/noticias-mt/mpf-ajuiza-acao-civil-contra-normativa-da-funai-e-do-ibama-que-viola-usufruto-exclusivo-de-terras-indigenas>> acesso em 21/10/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

CONSIDERANDO, por fim, que é atribuição do Ministério Público Federal expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

RESOLVE, na forma do art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, **RECOMENDAR à FUNAI, por meio da Presidência e da Coordenação Geral de Etnodesenvolvimento (CGETNO), que:**

1) se abstenha de renovar ou assinar novos TACs para implantação de projetos de transição que não sejam suficientemente claros e delineados, amplamente participativos, com método de avaliação que permita, em pouco tempo, a retirada dos arrendatários e a garantia do usufruto exclusivo dos indígenas, equacionando o acesso ao território coletivo;

2) adote as providências necessárias para elaborar e implementar o Plano de Gestão Territorial e Ambiental – PGTA nas TIs Nonoai e Serrinha, estabelecendo uma ampla discussão com as comunidades sobre como deve ser a gestão territorial, em função de comprometer direitos coletivos presentes e futuros, atendendo as famílias indígenas com projetos de etnodesenvolvimento voltados à segurança alimentar e nutricional e à geração de renda;

3) articule políticas públicas e programas junto aos demais órgãos de governo, em âmbito federal, estadual e municipal, com vistas a assistência técnica rural e obtenção de linhas de crédito específicas para as atividades produtivas de iniciativa indígena;

4) enquanto não implementados os PGTAs nas duas áreas, garanta a segurança alimentar das famílias que venham a comprovar essa necessidade, inclusive mediante articulação com outros órgãos e entidades, tais como Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR), EMATER, Secretarias Municipais de Assistência Social etc.

FIXA-SE o prazo de 30 dias corridos para que sejam informadas ao Ministério Público Federal as providências adotadas para o cumprimento da recomendação, ou as razões para o seu não acatamento, na forma do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93 e do artigo 10 da Resolução CNMP nº 164/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA POLO EM PASSO FUNDO/RS

INFORMA-SE que a presente recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis.

ENCAMINHE-SE cópia desta recomendação à Coordenação Regional da FUNAI em Passo Fundo, ao Conselho Estadual dos Povos Indígenas (CEPI), à EMATER e a ambas as cooperativas (COPINAI e COTRISSERRA) para conhecimento.

Passo Fundo/RS, 27 de outubro de 2021.

(assinado digitalmente)
FERNANDA ALVES DE OLIVEIRA
Procuradora da República

(assinado digitalmente)
RICARDO PAEL ARDENGHI
Procurador da República
Coordenador do GT Gestão Territorial e
Autossustentabilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PRM-PFU-RS-00010218/2021 RECOMENDAÇÃO nº 7-2021**

.....
Signatário(a): **RICARDO PAEL ARDENGHI**

Data e Hora: **27/10/2021 18:26:43**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **FERNANDA ALVES DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **27/10/2021 18:26:21**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 8428bbcf.5e1242b0.e2322756.e708d69d