



Número: **1018905-70.2020.4.01.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 16 - DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN**

Última distribuição : **18/06/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **1007376-21.2020.4.01.3600**

Assuntos: **Direitos Indígenas, Terras Indígenas, Demarcação, Política fundiária e da reforma agrária**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO FUNAI (AGRAVANTE)			
INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA-(AGRAVANTE)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AGRAVADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
75207 626	21/09/2020 17:12	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**  
**Gab. 16 - DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN**

PROCESSO: 1018905-70.2020.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1007376-21.2020.4.01.3600  
CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)  
AGRAVANTE: FUNDACAO NACIONAL DO INDIO FUNAI, INCRA-INSTITUTO NAC.DE COL..E REFORMA AGRARIA-  
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

**DECISÃO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA contra decisão proferida pelo MM. Juiz Federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso na Ação Civil Pública 1007376-21.2020.4.01.3600/MT, proposta pelo Ministério Público Federal, no seguinte teor (Id 60708028):

.....  
*DEFIRO A LIMINAR para determinar que a FUNAI mantenha e/ou inclua no SIGEF e SICAR, bem como considere na emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites e, ainda, que o INCRA 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 do Estado de Mato Grosso em processo de demarcação, TAMBÉM as terras/áreas 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.*

*Deverá o INCRA, como gestor do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, providenciar os meios técnicos necessários para o imediato cumprimento da decisão judicial.*



.....

2. Sustentam os agravantes preliminar de conexão com a Ação Popular 1026656-93.2020.4.01.3400/DF, em trâmite na 16ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que também tem como pedido a declaração de nulidade da Instrução Normativa nº 09/2020 da FUNAI, ressaltando que a tramitação isolada de feitos com pedidos idênticos pode ocasionar a prolação de decisões conflitantes; que o alegado dano tem caráter nacional, pois a norma impugnada tem aplicabilidade em todo o território nacional, também a recomendar a reunião dos processos no Juízo Federal da 16ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, em razão de sua prevenção; e que, caso assim não se entenda, seja reconhecida a prejudicialidade entre os processos, com a consequente suspensão do curso da ação civil pública.

3. No mérito, defendem a legalidade da aludida instrução normativa, que teve por escopo corrigir irregularidades na IN 3/2012, a qual permitia que, antes do decreto homologatório presidencial, fosse possível a intervenção do Estado no direito fundamental de posse e propriedade, pois tais propriedades, ainda na fase de estudos de identificação e delimitação, passavam a ser inscritas em bancos de dados públicos, fato que impedia a emissão de atestados administrativos aos proprietários e o pleno usufruto sobre as referidas áreas.

4. Contrarrazões do Ministério Público Federal, Id 64447524.

Autos conclusos, **decido**.

6. Verifica-se que o cerne da controvérsia diz respeito, principalmente, ao § 2º do art. 1º da Instrução Normativa/FUNAI n. 09/2020 da FUNAI, que assim preceitua:

*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.*

7. Já a revogada Instrução Normativa nº 03/2012 da FUNAI assim previa, em seu art. 6º:

*Art. 6º. Não será emitido Atestado Administrativo para imóveis incidentes em:*

*I - Área formalmente reivindicada por grupos indígenas.*

*II - Terras ocupadas ou não por grupos indígenas, com procedimentos administrativos iniciados e/ou concluídos em conformidade com o disposto no Decreto nº 1.775/MJ/1996 e na Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio):*

*II.1 - Área em estudo de identificação e delimitação;*

*II.2 - Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela FUNAI);*

*II.3 - Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça);*



*II.4 - Terra indígena homologada (com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República);*

*II.5 - Terra indígena reservada;*

*II.6 - Terra de domínio indígena;*

*II.7 - Terra indígena com portaria de restrição de uso;*

*III - Terra da União cedida para usufruto indígena;*

*IV - Área de referência de índios isolados.*

*Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso II.1 do art. 6º, o Atestado Administrativo não poderá ser emitido até que se conclua os estudos de identificação e delimitação da área ocupada pelos indígenas.*

8. No que toca às preliminares de conexão/prevenção/prejudicialidade entre as ações, ressalto que, muito embora não conste do pedido na inicial da ação civil pública a suspensão/nulidade do ato administrativo especificamente quanto às terras indígenas situadas no Estado do Mato Grosso, o certo é que, em regra, a eficácia da sentença proferida em sede de ação civil pública se restringe aos limites territoriais do órgão prolator, *verbis*:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABRANGÊNCIA NACIONAL. ÓBICE. ART. 16 DA LEI Nº 7.347/85. ENADE. OBRIGATORIEDADE PARA FINS DE OBTENÇÃO DE HISTÓRICO ESCOLAR, EMISSÃO E REGISTRO DE DIPLOMA. INVIABILIDADE. AUSÊNCIA DE PRECEITO LEGAL SANCIONADOR. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA RESTRIÇÃO. AUSÊNCIA DE CULPA DO ALUNO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Os efeitos da coisa julgada em ação civil pública devem ficar adstritos aos limites da competência territorial do órgão prolator. Inviabilidade de reconhecimento de abrangência nacional, em virtude de ter sido a ação ajuizada na Subseção Judiciária de Uberlândia, cuja eficácia ficará restrita ao âmbito da competência territorial do juízo, consoante expressamente estabelece o art. 16 da Lei nº 7.347/85. 2. A Lei nº 10.861/2004, ao tratar do ENADE em seu artigo 5º e §§, não prevê nenhuma sanção ao aluno que deixar de realizar o exame, apesar de estatuir se tratar de componente curricular obrigatório, de modo que não pode a União e o INEP criar sanção não prevista em lei, correspondente ao impedimento do aluno selecionado ao ENADE, que não esteja regular com o exame, de participar da colação de grau, obter seu histórico escolar e receber seu diploma, devidamente registrado, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade. (Precedente deste Tribunal, Sexta Turma. Numeração Única: 0029813-92.2014.4.01.3500 AC/GO. Relator Desembargador Federal KASSIO NUNES MARQUES, em 20/03/2017; e-DJF1 DATA:28/03/2017) 3. Sob outro aspecto, reforça a inviabilidade da aplicação da penalidade a ausência de intervenção do aluno no processo avaliativo, cuja inscrição fica a cargo da instituição de ensino, que fica sujeita à sanção prevista na Lei nº 10.861/2004, nos termos do seu art. 5º, § 7º. Havendo omissão quanto à inscrição, não pode o aluno ser penalizado por omissão a que não deu causa. (STJ: Segunda Turma. AgRg no AREsp 449905/SE. Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, em 20/03/2014. DJe 27/03/2014; e Primeira Seção. MS 16049/DF. Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, em 26/10/2011. DJe 14/11/2011) 4. Apelações do Ministério Público Federal e da União a que se nega provimento, mantida integralmente a sentença. (AC 0004673-35.2005.4.01.3803, DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1**



PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. LIMITE TERRITORIAL. JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR DA DECISÃO. REVISÃO DE RENDA MENSAL INICIAL. FATOR PREVIDENCIÁRIO. LEI 9.876/99. CONSTITUCIONALIDADE. TÁBUA DE MORTALIDADE. UTILIZAÇÃO DA MAIS RECENTE. SENTENÇA MANTIDA. 1. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal - MPF em desfavor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, na qual pretende afastar a utilização da tábua de mortalidade referente ao exercício de 2003 no cálculo do fator previdenciário, determinando-se a utilização da tábua de mortalidade publicada em 2002 (referente ao exercício 2001) e, alternativamente, adicionando-se as variações médias verificadas nos exercícios anteriores ou ajustando-se o referido fator previdenciário para que contemple apenas as alterações de expectativa de vida ocorridas entre os exercícios de 2001 e 2002. O Juízo de origem, às fls. 553/561, acolheu a preliminar de limitação territorial e, no mérito, julgou improcedentes os pedidos deduzidos na petição inicial. Na sequência, o MPF interpôs apelação. 2. A decisão recorrida foi proferida sob a vigência do CPC de 1973, de modo que não se lhe aplicam as regras do CPC atual. Com efeito, a lei processual apanha os feitos pendentes, mas, conforme o princípio do isolamento dos atos processuais e o da irretroatividade da lei, as decisões já proferidas não são alcançadas pela lei nova. Os pressupostos de existência e requisitos de validade dos atos processuais são os definidos pela lei então vigente, e rege-se o recurso pela lei em vigor no primeiro dia do prazo respectivo. Não se volta ao passado para invalidar decisões e aplicar regra processual superveniente, inclusive no que se refere à distribuição dos ônus de sucumbências, nos quais se incluem os honorários advocatícios, que devem ser mantidos sob a mesma disciplina jurídica do CPC anterior. 3. **"A eficácia da sentença de procedência proferida em sede de ação civil pública, será sempre erga omnes, sendo que se for posterior à Lei 9.494/97, ficará restrita às pessoas domiciliadas dentro do limite territorial da competência do órgão prolator, na forma do artigo 16 do referido diploma legal.** 2. Na execução, a competência será sempre do órgão prolator da decisão, por força do disposto no art. 575, II, do CPC, uma vez que a eficácia erga omnes significa apenas atribuir-se uma maior abrangência subjetiva à decisão, mas não tem o condão de legitimar todos os foros de outros estados da federação para a sua execução. Precedente deste Tribunal" (AC 2002.40.00.002209-6/PI, 1ª Turma, Relator Desembargador Federal Antônio Sávio de Oliveira Chaves, DJ de 29.08.2005, p. 29). (AC 0002206-79.2002.4.01.4000/PI, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL ÂNGELA MARIA CATÃO ALVES, Rel. Conv. JUIZ FEDERAL ANTÔNIO FRANCISCO DO NASCIMENTO (CONV.), PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 p. 63 de 24/03/2010). 4. O fator previdenciário foi instituído pela Lei 9.876/99, que modificou o art. 29 da Lei nº 8.213/91 e alterou a forma de cálculo da renda mensal inicial das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade. 5. A partir da referida lei, o inciso I do artigo 29 da Lei 8.213/91 teve sua redação modificada, passando o salário-de-benefício das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição a consistir "na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário". Esse fator é calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar. 6. O art. 29, § 8º, da Lei nº 8.213/91 estabelece que "a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos". Desse modo, quanto maior a idade e o tempo de contribuição com que o



segurado decidir sair do sistema, maior será o valor de seu benefício. 7. O Supremo Tribunal Federal - STF, ao apreciar a medida cautelar na ADI 2.111, se manifestou pela constitucionalidade do fator previdenciário. 8. O art. 29, § 8º, da Lei nº 8.213/91 permite interpretação de que a tábua completa de mortalidade utilizada no cálculo do fator previdenciário deve ser sempre a mais recente possível, inexistindo direito adquirido a tábuas anteriores, até porque a razão de ser do fator previdenciário é adequar os benefícios à dinâmica populacional e ao incremento constante da expectativa de vida que ocorre em nosso País, com efeitos sobre o tempo médio de recebimento dos benefícios previdenciários. 9. Esta Corte, ao enfrentar o tema, posicionou-se no sentido de que a tábua de mortalidade a ser aplicada no cálculo do fator previdenciário deve ser aquela vigente ao tempo do início da aposentadoria, inexistindo ofensa ao direito adquirido ou à isonomia. Precedentes da Primeira Turma do TRF-1. 10. Sentença mantida. 11. Apelação a que se nega provimento. (AC 0031802-94.2004.4.01.3400, JUIZ FEDERAL EMMANUEL MASCENA DE MEDEIROS, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 03/04/2019 PAG.)

9. Tal raciocínio também afasta o risco de prolação de decisões conflitantes e, por consequência, a pretensão subsidiária de suspensão do curso da ação civil pública.

10. Quanto ao mérito, a questão é complexa e demanda um exame mais acurado.

11. Por ora, muito embora possam parecer relevantes os argumentos do INCRA e da FUNAI de que a fase de estudos de identificação e delimitação pode levar anos e, durante esse período, ficam restringidos os direitos inerentes à propriedade, o certo é 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 retirar dos ocupantes, fato esse que inviabilizará o seu usufruto pelas comunidades indígenas.

12. A lentidão no processo administrativo de demarcação não pode servir de pretexto para dificultar o acesso dos povos indígenas às terras a eles constitucionalmente asseguradas nem para legitimar eventuais títulos de propriedade, pois eles não se sobrepõem aos direitos indígenas à terra e inclusive são considerados nulos de pleno direito caso tais áreas sejam homologadas por decreto presidencial.

13. Transcrevo, a propósito, decisão proferida pelo eminente Desembargador Federal João Batista Moreira no AI 1018884-94.2020.4.01.0000/PA, que também cuida da Instrução Normativa nº 09/2020 da FUNAI:

.....  
*A alegada conexão deve ser submetida, por princípio, ao juízo de origem. Isso porque na petição de agravo o MPF delimita o território sobre o qual pretende afastar a incidência do regulamento impugnado. Há que se submeter o exame da causa de pedir ao juízo, a fim de que delibere sobre a conexão ou não das ações.*

*O agravante e os agravados divergem inteiramente sobre se a Instrução Normativa n. 09/2020 fere ou não o princípio da segurança jurídica. FUNAI e INCRA alegam que a Declaração de Reconhecimento de Limites deve levar em conta apenas as terras indígenas demarcadas e homologadas. De sua vez, o MPF alega que o regulamento "acaba por violar os direitos originários dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por eles, bem como o caráter declaratório da demarcação, assim reconhecido pelo STF. Dessa forma, a IN nº 09/2020*



*contrária normas constitucionais a respeito da matéria (artigo 231, § 6º, da Constituição da República), uma vez que possibilita a precedência e a sobreposição de títulos privados em territórios indígenas, dificultando ainda mais a tramitação dos processos demarcatórios e repercutindo em negócios jurídicos”.*

*Pois bem.*

*No paradigma "Raposa Serra do Sol", decidiu o Supremo Tribunal Federal 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 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" (Pet 3388/RR - Roraima, Relator Ministro Carlos Britto, julgamento em 19/03/2009).*

*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 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)” 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.*

Pelo exposto, **INDEFIRO** o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao agravo de instrumento.

Publique-se. Intimem-se.

Após, dê-se vista ao Ministério Público Federal nesta instância.

Brasília/DF, data da assinatura eletrônica.

JIRAIR ARAM MEGUERIAN

Desembargador Federal Relator

