



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5026986-80.2020.4.03.0000

RELATOR: Gab. 10 - DES. FED. ANTONIO CEDENHO

AGRAVANTE: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

AGRAVADO: FUNDACAO NACIONAL DO INDIO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA INCRA

OUTROS PARTICIPANTES:

---

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5026986-80.2020.4.03.0000

RELATOR: Gab. 10 - DES. FED. ANTONIO CEDENHO

AGRAVANTE: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

AGRAVADO: FUNDACAO NACIONAL DO INDIO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA INCRA

OUTROS PARTICIPANTES:

## RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Federal em face da decisão prolatada nos autos da ação civil pública n. 5001658-87.2020.403.6002 (ID 143294719), em trâmite na 2ª Vara Federal de Dourados/MS, que indeferiu o requerimento de tutela de urgência, nos seguintes termos:

Isso porque a referida Instrução Normativa deriva de uma opção administrativa de restringir a atribuição da FUNAI à certificação

apenas dos limites da propriedade privada confrontante com terra indígena, sem eliminar outros mecanismos para garantia de proteção da área indígena.

Permanece em vigor a obrigação de averbar no registro de imóveis a existência de processo demarcatório em curso, nos termos do art. 246, §3º, da Lei n. 6015/73:

Art. 246.

§ 3º Constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância.

Tal providência não resta afetada ou prejudicada pelas alterações introduzidas pela IN 09/2020, e deve continuar sendo rigorosamente observada pela União, contribuindo assim para a segurança jurídica e a publicidade dessa circunstância.

A eliminação do Atestado Administrativo também não representa um retrocesso às garantias dos direitos indígenas, pois, se por um lado inviabilizava a regularidade da propriedade rural potencialmente localizada em área indígena, também não promovia a defesa dos direitos indígenas, que permaneciam sem o usufruto da terra.

Por fim, considerando que a IN 09/2020 somente simplifica os requisitos administrativos para a regularização da propriedade rural, sem negar o direito originário das populações indígenas, não se mostra impositiva a consulta aos povos interessados, como exige o art. 6ª, 1, 'a', da Convenção 169 da OIT.

No tocante à alegação de risco gerado às comunidades indígenas durante a atual situação de pandemia, não se vislumbra a sua presença, tendo em vista que a IN 09/2020 apenas gera efeitos formais, atinentes ao georreferenciamento das propriedades privadas, sem determinar ou ocasionar efeitos práticos sobre eventual ocupação ou posse indígena sobre essas terras.

DIANTE DO EXPOSTO, indefiro o requerimento de tutela de urgência.

Em síntese, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), objetivando incluir as terras do Estado de Mato Grosso do Sul nos sistemas SIGEF e SICAR, de modo a constar nesses sistemas as áreas indígenas regularizadas ou em processo de demarcação.

Sustenta a parte autora que a Instrução Normativa 03/2012 da FUNAI estabelecia que não seria emitido atestado administrativo para imóveis incidentes em área reivindicada por grupos indígenas, em estudo de identificação e delimitação, terra indígena delimitada ou declarada, porém a recente Instrução Normativa 09/2020 revogou tal disciplina.

O MM. Juiz “a quo” indeferiu o requerimento de tutela de urgência, destacando que a IN 09/2020 apenas gera efeitos formais, atinentes ao georreferenciamento das propriedades privadas, sem determinar ou ocasionar efeitos práticos sobre eventual ocupação ou posse indígena sobre essas terras.

Inconformado, o Ministério Público Federal interpôs agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, e requereu a antecipação de tutela nos mesmos termos da petição inicial, a saber:

1.1) 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 do Estado de Mato Grosso 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.

1.2) 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 do Estado de Mato Grosso 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 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 do Estado de Mato Grosso 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) 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 do Estado de Mato Grosso 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 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 para o imediato cumprimento da decisão judicial.

O INCRA e a FUNAI apresentaram contraminutas ao agravo de instrumento, pleiteando, resumidamente, o não provimento do recurso.

A Procuradoria Regional da República da 3ª Região apresentou parecer e opinou pelo provimento do agravo de instrumento, salientando que *"não há que se falar em perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, pois o pedido de tutela de urgência formulado é baseado em se manter uma situação que já existia antes da edição da IN 09/2020."*

É o breve relatório.

Passo a decidir.

---

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5026986-80.2020.4.03.0000

RELATOR: Gab. 10 - DES. FED. ANTONIO CEDENHO

AGRAVANTE: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

AGRAVADO: FUNDACAO NACIONAL DO INDIO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA  
INCRA

OUTROS PARTICIPANTES:

## VOTO

Inicialmente, necessário mencionar que, nesta fase processual, há tão somente uma cognição sumária, inerente à tutela de urgência que ora se busca, na medida em que a cognição exauriente implica em definitividade, a qual somente se verificará por ocasião da prolação da sentença que julgar o mérito.

Conforme o artigo 294 do Código de Processo Civil, a tutela provisória pode se fundamentar em urgência ou evidência.

A tutela fundada na 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, de acordo com o artigo 300 do Código de Processo Civil.

O artigo 300, § 3º, do Código de Processo Civil leciona que a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão:

Art. 300. 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.

(...)

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Por sua vez, a tutela da evidência será concedida independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, nas hipóteses previstas no artigo 311 do Código de Processo Civil:

Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;

II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;

III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;

IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

Tecidas essas considerações, passo ao exame dos autos.

O artigo 231 da Constituição Federal dispõe que 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.

Além disso, o artigo 231, § 1º, da Carta Maior atesta que 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.

Nesse panorama, o artigo 1º da Lei n. 6.001/73, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, demonstra a integração dos índios à comunhão nacional, com a proteção das leis do País, nos mesmos termos em que se aplicam aos demais brasileiros, resguardados os usos, costumes e tradições indígenas, “*verbis*”:

Art. 1º Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional. Parágrafo único. Aos índios e às comunidades indígenas se estende a proteção das leis do País, nos mesmos termos em que se aplicam aos demais brasileiros, resguardados os usos, costumes e tradições indígenas, bem como as condições peculiares reconhecidas nesta Lei.

O Ministério Público Federal, ora agravante, busca, em síntese, a inclusão das terras do Estado de Mato Grosso do Sul nos sistemas SIGEF e SICAR, de modo a constar nesses sistemas as áreas indígenas regularizadas ou em processo de demarcação.

Alega o “parquet” que a Instrução Normativa 03/2012 da FUNAI disciplinava a emissão de documento intitulado “Atestado Administrativo e Declaração de Reconhecimento de Limites”, o qual visava atestar a regularidade da situação geográfica de imóveis rurais particulares em relação às terras indígenas regularizadas ou que se encontravam em processo de demarcação.

Entretanto, a Instrução Normativa 09/2020 da FUNAI determina 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 domaniais indígenas plenamente regularizadas.

Vale trazer à baila o artigo 1º da Instrução Normativa 09/2020 da FUNAI:

Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.

§ 1º. 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.

§2º. 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.

§ 3º. As comunidades indígenas que se tornem, por seus próprios meios, proprietárias de imóveis rurais ou urbanos deverão comunicar os limites desses imóveis para que a FUNAI possa contemplá-los na análise de emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites.

§ 4º. 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.

§ 5º. Os atestados administrativos já emitidos pela FUNAI ao tempo da publicação da presente instrução normativa permanecem válidos a seus fins legais.

Todavia, em um juízo de cognição sumária, observa-se que a Instrução Normativa 09/2020 deriva de uma opção administrativa de restringir a atribuição da FUNAI à certificação dos limites da propriedade privada confrontante com a terra indígena.

Na Informação Técnica nº 308/2020/CGGEO/DPT-FUNAI (ID 146084665), a FUNAI defende que não é legalmente, ou tecnicamente, justificável inserir áreas ainda não registradas ou homologadas como terras indígenas no SIGEF, impedindo o regular direito de propriedade dos imóveis particulares.

Ressaltou a FUNAI que a demarcação das terras indígenas deve observar os princípios constitucionais e é exatamente isso que a Instrução Normativa 09/2020 promove, ou seja, o respeito ao devido processo legal, sem atentar contra direitos constitucionalmente garantidos.



Convém transcrever a Informação Técnica nº 308/2020/CGGEO/DPT-FUNAI (ID 146084665):

Ora, veja a repercussão que a IN 3, agora revogada pela IN 9/2020, tinha: observe que o levantamento de benfeitorias como ato unilateral da FUNAI considera a área do ocupante, mas a IN 3, durante sua vigência, impedia por si só, que o próprio ocupante produzisse sua contra prova técnica de georreferenciamento constituindo-se em verdadeiro obstáculo à defesa e exercício arbitrário das próprias razões pela FUNAI. O próprio SIGEF, em sua normatização, estabelece que a validação do georreferenciamento naquele sistema não representa obtenção de domínio em qualquer área de terra, ou seja, se a IN veio regular o reconhecimento de limites no âmbito da FUNAI em um sistema que não se trata de obtenção de domínio, não é prudente descrever a IN 9/2020 como ato de regularização de grilagem. Além disso, o sistema SIGEF não é e não representa serviço registral de imóveis. Pelo contrário, SIGEF representa apenas um serviço de validação de georreferenciamento de imóveis em que os cidadãos validam o tamanho de suas áreas, em nada se confundindo com sistema Registral. (Destacamos)

Argumenta, ainda, o “parquet” que a Instrução Normativa 09/2020 da FUNAI viola a publicidade e a segurança jurídica ao desconsiderar por completo terras indígenas delimitadas, terras indígenas declaradas 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.

Porém, importante ressaltar que o art. 246, § 3º, da Lei n. 6015/73 dispõe que constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância.

Oportuno transcrever a Lei n. 6015/73, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências:

Art. 246 - Além dos casos expressamente indicados no item II do artigo 167, serão averbados na matrícula as subrogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro.

§ 1º As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela

autoridade competente. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil.

§ 2º Tratando-se de terra indígena com demarcação homologada, a União promoverá o registro da área em seu nome.

§ 3º Constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância.

Verifica-se que a averbação possibilita que terceiros tenham consciência da situação, a fim de alertar potenciais adquirentes da área quanto ao risco de nulificação do título de propriedade, em momento futuro, na hipótese de edição de decreto homologatório.

No tocante à alegação de risco gerado às comunidades indígenas durante a atual situação de pandemia, como bem asseverou o MM. Juiz “a quo”, *“não se vislumbra a sua presença, tendo em vista que a IN 09/2020 apenas gera efeitos formais, atinentes ao georreferenciamento das propriedades privadas, sem determinar ou ocasionar efeitos práticos sobre eventual ocupação ou posse indígena sobre essas terras.”*

Noutro dizer, o agravante busca, por meio de decisão liminar, medida que se confunde com a própria tutela definitiva. Isto é, a concessão da tutela de urgência, nos termos requeridos, tem o condão de exaurir o pleito da ação civil pública.

O art. 1º, § 3º, da Lei n. 8.437/1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências, determina que não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

Chega-se à conclusão de que a parte agravante não demonstrou os requisitos da tutela provisória e a decisão interlocutória, ora impugnada, deve ser mantida, por seus próprios fundamentos.

Ressalta-se que, neste momento do processo, os fatos narrados na inicial devem ser analisados com moderação, a fim de que o juízo “a quo” e este órgão jurisdicional não externem qualquer juízo de valor sobre o direito alegado.

Somente após encerrada a fase de instrução processual, com ampla análise e eventual produção probatória, poderá haver o juízo definitivo, na medida que reclamam uma cognição exauriente por parte do órgão julgador.

Ante todo o exposto, nego provimento ao agravo de instrumento.

É o voto.

---

---

## EMENTA

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. INSTRUÇÃO NORMATIVA 09/2020. LIMITES DA TERRA INDÍGENA. SISTEMAS SIGEF E SICAR. COGNIÇÃO SUMÁRIA. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.

1. Em síntese, o Ministério Público Federal interpôs agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo e antecipação de tutela, objetivando incluir as terras do Estado de Mato Grosso do Sul nos sistemas SIGEF e SICAR, de modo a constar nesses sistemas as áreas indígenas regularizadas ou em processo de demarcação.
2. Sustenta a parte agravante que a Instrução Normativa 03/2012 da FUNAI estabelecia que não seria emitido atestado administrativo para imóveis incidentes em área reivindicada por grupos indígenas, em estudo de identificação e delimitação, terra indígena delimitada ou declarada, porém a recente Instrução Normativa 09/2020 revogou tal disciplina.
3. Necessário mencionar que, nesta fase processual, há tão somente uma cognição sumária, inerente à tutela de urgência que ora se busca, na medida em que a cognição exauriente implica em definitividade, a qual somente se verificará por ocasião da prolação da sentença que julgar o mérito.
4. A tutela fundada na 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, de acordo com o artigo 300 do Código de Processo Civil.
5. Por sua vez, a tutela da evidência será concedida independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, nas hipóteses previstas no artigo 311 do Código de Processo Civil.

6. O artigo 231, § 1º, da Carta Maior atesta que 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.

7. Em um juízo de cognição sumária, observa-se que a Instrução Normativa 09/2020 deriva de uma opção administrativa de restringir a atribuição da FUNAI à certificação dos limites da propriedade privada confrontante com a terra indígena.

8. Salientou a FUNAI que não é legalmente, ou tecnicamente, justificável inserir áreas ainda não registradas ou homologadas como terras indígenas no SIGEF, impedindo o regular direito de propriedade dos imóveis particulares.

9. Importante ressaltar que o art. 246, § 3º, da Lei n. 6015/73 dispõe que constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância.

10. Verifica-se que a averbação possibilita que terceiros tenham consciência da situação, a fim de alertar potenciais adquirentes da área quanto ao risco de nulificação do título de propriedade, em momento futuro, na hipótese de edição de decreto homologatório.

11. Noutro dizer, o agravante busca, por meio de decisão liminar, medida que se confunde com a própria tutela definitiva. Isto é, a concessão da tutela de urgência, nos termos requeridos, tem o condão de exaurir o pleito da ação civil pública.

12. O art. 1º, § 3º, da Lei n. 8.437/1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências, determina que não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

13. Chega-se à conclusão de que a parte agravante não demonstrou os requisitos da tutela provisória e a decisão interlocutória, ora impugnada, deve ser mantida, por seus próprios fundamentos.

14. Ressalta-se que, neste momento do processo, os fatos narrados na inicial devem ser analisados com moderação, a fim de que o juízo "a quo" e este órgão jurisdicional não externem qualquer juízo de valor sobre o direito alegado.

15. Somente após encerrada a fase de instrução processual, com ampla análise e eventual produção probatória, poderá haver o juízo definitivo, na medida que reclamam uma cognição exauriente por parte do órgão julgador.

16. Agravo de instrumento desprovido.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Terceira Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo de instrumento, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.