



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS – 3ª VARA

PCTT nº 96.000.04

DECISÃO : Nº _____ (CVD)
PROCESSO : Nº 2662-81.2014.4.01.3200
CLASSE : 7100 AÇÃO CIVIL PÚBLICA
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU : UNIÃO FEDERAL E OUTRO

DECISÃO

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face da UNIÃO FEDERAL e da FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, com pedido de liminar, para que seja declarada a mora do Estado brasileiro na demarcação das Terras Indígenas ocupadas pelos povos do Médio e Baixo Rio Negro, bem como determinado o prosseguimento do processo demarcatório, observadas as etapas e procedimentos estabelecidos pelo Decreto nº 1.775/96, e sua conclusão no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Aduz o MPF que as terras indígenas localizadas nos municípios de Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos vêm sendo objeto de estudos para a identificação de limites e constituição de grupos técnicos, tendo em vista a sua ocupação por povos das famílias lingüísticas aruak, tucano, maku e yanomami.

Informa que, em 2007, foram instituídos, pela FUNAI, dois grupos técnicos, para a delimitação e identificação das terras indígenas nas referidas regiões do Rio Negro: a) GT Baixo Rio Negro, Padauri e Aracá – Portaria nº 12 de 12 de janeiro de 2007; b) GT Rio Jurubaxi, Tapuruquara, Rio Preto, Foz do Rio Uneuixi – Portaria nº 476 de 29 de maio de 2007. Todavia, não houve participação indígena nos trabalhos do primeiro GT, motivo pelo qual o respectivo relatório não foi aprovado.

Alega que, posteriormente, foram constituídos novos grupos técnicos para a realização de estudos complementares necessários à identificação e



delimitação da T.I. na margem direito do Rio Negro e nas regiões de abrangência dos rios Caurés, Quiuini, Aracá, Demeni, Preto e Padauri, nos Municípios de Barcelos e Santa Isabel do Rio Negro/AM. Por sua vez, foi constituído, por meio da Portaria nº 530, de 14 de abril de 2010, outro grupo para analisar a demarcação na região das margens dos Rios Negro, Jurubaxi, Uneiuxi e Téa, no Município de Santa Isabel do Rio Negro/AM, sendo o mencionado grupo reconstituído pela Portaria nº 14, de 07 de janeiro de 2013.

Relata que, desde então, o processo administrativo de demarcação aguarda pela elaboração de estudos antropológicos para embasarem o processo demarcatório e que, não obstante as disposições contidas no Decreto nº 1.775/96, não houve avanço no processo, sendo desrespeitados os prazos estabelecidos no ato normativo.

Assévera que, com a ausência de demarcação, intensificaram-se os conflitos entre não indígenas e indígenas para acesso aos recursos naturais, crescendo a pressão contrária à realização dos estudos por parte do Poder Público local (Prefeitura e Câmara Municipal) e por parte de comerciantes (das áreas de piaçaba, pesca esportiva, pesca comercial, etc.).

A petição inicial veio instruída com cópia do Inquérito Civil Público nº 1.13.000.001472/2008-31 (fls. 16/263).

Em despacho proferido às fls. 265, reservou-se o Juízo para apreciar o pedido de liminar após a manifestação das requeridas, no prazo de 72 (setenta e duas) horas.

Manifestação da União às fls. 268/281.

Manifestação da FUNAI às fls. 284/287.

Conclusos, **decido**.

A concessão de liminar, em sede de Ação Civil Pública, encontra respaldo no art. 12, caput, da Lei nº 7.347/85, segundo o qual "poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo", devendo ser observados, ainda, aos pressupostos genéricos das medidas de urgência, elencados no Código de Processo Civil.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'W. J. ...'.



Trata-se de medida excepcional, sendo condições indispensáveis para seu deferimento, a prova inequívoca das circunstâncias alegadas na petição inicial, de modo a incutir no Juízo a certeza da existência do direito invocado (verossimilhança das alegações), além do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou, ainda, que esteja caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu, devendo-se observar, contudo, a restrição prevista no § 2º do artigo 273 do Código de Processo Civil, no que concerne ao perigo da irreversibilidade do provimento antecipado.

Dito isto, neste momento de exame urgente e superficial, característico das medidas liminares e antecipatórias, entendo que se encontram presentes, em conjunto, os requisitos dispostos no artigo 273 do CPC.

A Constituição Federal, em seu artigo 231, caput e §§ 1º e 2º, assegura aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais das terras que tradicionalmente ocupam, assim consideradas aquelas por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para sua atividade produtiva e as imprescindíveis à preservação dos recursos naturais necessários ao seu bem-estar, observados os aspectos físicos e culturais.

Neste diapasão, tem-se que o procedimento de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios é o instrumento destinado a conferir efetividade ao comando constitucional, encontrando-se as suas etapas disciplinadas pelo Decreto nº 1.775/96, *in verbis*:

“Art. 1º As terras indígenas, de que tratam o art. 17, I, da Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, e o art. 231 da Constituição, serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto.

Art. 2º A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação.

§ 1º O órgão federal de assistência ao índio designará grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do próprio quadro funcional, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação.

§ 2º O levantamento fundiário de que trata o parágrafo anterior, será realizado, quando necessário, conjuntamente com o órgão federal ou estadual específico, cujos técnicos serão



designados no prazo de vinte dias contados da data do recebimento da solicitação do órgão federal de assistência ao índio.

§ 3º O grupo indígena envolvido, representado segundo suas formas próprias, participará do procedimento em todas as suas fases.

§ 4º O grupo técnico solicitará, quando for o caso, a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para embasar os estudos de que trata este artigo.

§ 5º No prazo de trinta dias contados da data da publicação do ato que constituir o grupo técnico, os órgãos públicos devem, no âmbito de suas competências, e às entidades civis é facultado, prestar-lhe informações sobre a área objeto da identificação.

§ 6º Concluídos os trabalhos de identificação e delimitação, o grupo técnico apresentará relatório circunstanciado ao órgão federal de assistência ao índio, caracterizando a terra indígena a ser demarcada.

§ 7º Aprovado o relatório pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, este fará publicar, no prazo de quinze dias contados da data que o receber, resumo do mesmo no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área, devendo a publicação ser afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel.

§ 8º Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior.

§ 9º Nos sessenta dias subsequentes ao encerramento do prazo de que trata o parágrafo anterior, o órgão federal de assistência ao índio encaminhará o respectivo procedimento ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas.

§ 10. Em até trinta dias após o recebimento do procedimento, o Ministro de Estado da Justiça decidirá:

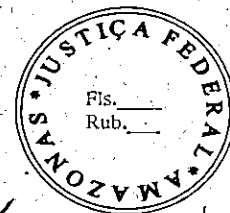
I - declarando, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinando a sua demarcação;

II - prescrevendo todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de noventa dias;

III - desaprovando a identificação e retornando os autos ao órgão federal de assistência ao índio, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no § 1º do art. 231 da Constituição e demais disposições pertinentes.

Art. 3º Os trabalhos de identificação e delimitação de terras indígenas realizados anteriormente poderão ser considerados pelo órgão federal de assistência ao índio para efeito de demarcação, desde que compatíveis com os princípios estabelecidos neste Decreto.

Art. 4º Verificada a presença de ocupantes não índios na área sob demarcação, o órgão fundiário federal dará prioridade ao respectivo reassentamento, segundo o levantamento efetuado pelo grupo técnico, observada a legislação pertinente.



Art. 5º A demarcação das terras indígenas, obedecido o procedimento administrativo deste Decreto, será homologada mediante decreto.

Art. 6º Em até trinta dias após a publicação do decreto de homologação, o órgão federal de assistência ao índio promoverá o respectivo registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.

Art. 7º O órgão federal de assistência ao índio poderá, no exercício do poder de polícia previsto no inciso VII do art. 1º da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, disciplinar o ingresso e trânsito de terceiros em áreas em que se constate a presença de índios isolados, bem como tomar as providências necessárias à proteção aos índios.

Art. 8º O Ministro de Estado da Justiça expedirá as instruções necessárias à execução do disposto neste Decreto.

Art. 9º Nas demarcações em curso, cujo decreto homologatório não tenha sido objeto de registro em cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda, os interessados poderão manifestar-se, nos termos do § 8º do art. 2º, no prazo de noventa dias, contados da data da publicação deste Decreto.

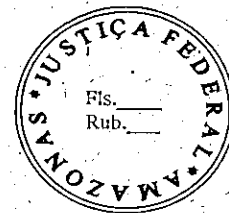
Parágrafo único. Caso a manifestação verse sobre demarcação homologada, o Ministro de Estado da Justiça a examinará e proporá ao Presidente da República as providências cabíveis."

Verifica-se, portanto, que a demarcação de terras indígenas é constituída de diversas fases, devidamente detalhadas no art. 2º e parágrafos do Decreto nº 1.775/96, consistindo em procedimento administrativo complexo, cuja conclusão demanda uma série de estudos, das mais diversas áreas do conhecimento, além de recursos financeiros e humanos, para a realização dos respectivos trabalhos.

Muito embora se reconheça a dificuldade inerente ao procedimento, não se pode admitir a demora desarrazoada em sua conclusão, sob pena de restar comprometida a proteção dos interesses indígenas, que o legislador constituinte procurou resguardar.

Ademais, há de se considerar que as requeridas, no exercício de suas atribuições, devem obediência a uma série de postulados constitucionais e legais, dentre os quais merece destaque o princípio da eficiência, que impõe à Administração Pública e a seus agentes os deveres de presteza e perfeição na prestação dos serviços públicos, com a observância de prazo razoável para a sua execução.

No caso em estudo, é possível observar que a reivindicação para o reconhecimento das terras indígenas na região do Médio e do Baixo Rio Negro está em andamento desde 2007, ocasião na qual foram constituídos, pela FUNAI, dois Grupos Técnicos de Identificação de Terras Indígenas, para a realização de



levantamento preliminar na área, conforme relato constante do documento de fls. 19.

Não obstante o lapso temporal decorrido desde a realização dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, ambiental e cartográfica necessários à identificação e delimitação de área de ocupação tradicional indígena, constata-se que o procedimento ainda se encontra na primeira etapa prevista no Decreto nº 1.775/96, aguardando a apresentação dos relatórios sob responsabilidade dos grupos de trabalho.

Neste sentido, cumpre transcrever os seguintes excertos do Ofício nº 913/DPT/2013:

“(…)

Em relação a essas localidades, informamos a Vossa Excelência que os estudos complementares de natureza etno-histórica, antropológica, ambiental e cartográfica, necessários à identificação e delimitação das áreas de ocupação tradicional dos povos Baré, Baniwa, Tikuna, Piratapuia, Tukano, Desana e Kuripako, nas regiões nas margens dos rios Negro (margem esquerda), Jurubaxí, Uneiuxi, e Téa, localizadas no município de Santa Isabel do Rio Negro, foram realizados pelo Grupo Técnico (GT) constituído pela Portaria nº 14/PRES, de 07.01.2013 (cópia anexa). O relatório se encontra em fase de elaboração pela coordenadora do GT.

Quanto aos trabalhos de natureza etno-histórica, antropológica e ambiental necessários à identificação e delimitação de ocupação indígena, na margem direita do rio Negro e nas regiões de abrangência dos rios Caurés, Quiuini, Aracá, Demeni, Preto e Padauri, nos municípios de Barcelos e Santa Isabel do Rio Negro, foram realizados pelo Grupo Técnico constituído pela Portaria nº 419/PRES, de 26.03.2010 (cópia anexa). O relatório também está em fase de elaboração pelo coordenador do GT.” (fls. 244)

Cumpre salientar que não está em discussão, no presente caso, a declaração judicial de que a terra seria ou não indígena, porque a ação tem como propósito determinar o cumprimento do procedimento previsto em lei, reconhecendo a omissão do Poder Público.

É de se observar, ainda, que nem a União, nem a FUNAI, contestam a



necessidade de se proceder na forma como determinado no ato normativo em questão. Apenas defendem que as medidas estão sendo adotadas e o procedimento não estaria parado, mas as providências são demoradas, pois a conclusão depende da análise de questões complexas.

Entende o Juízo que, de fato, o reconhecimento da terra indígena é procedimento lento. Todavia, na hipótese vertente, foram excedidos todos os prazos estabelecidos pelo Decreto nº 1.775/96, para cada estudo a ser realizado e, também, para a elaboração do respectivo relatório e manifestação das autoridades competentes, sem qualquer justificativa plausível para esta demora.

Há que se ressaltar, ainda, que a morosidade na adoção das providências necessárias à demarcação implica em enorme prejuízo para a comunidade do local, porque o passar do tempo, aliado à omissão do Poder Público permite o ingresso de ocupantes não indígenas, culminando com a descaracterização do local e a iminência de sérios conflitos envolvendo a área.

Destaca-se, por fim, que a jurisprudência vem admitindo, em situações semelhantes, a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para a conclusão do procedimento administrativo, quando configurada a omissão ou demora excessiva por parte da Administração Pública.

Sobre o tema, trago à colação o seguinte julgado, da lavra do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA O ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. POSSIBILIDADE.

1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adotou, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

2. O aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que é possível a fixação, pelo Poder Judiciário, de prazo razoável para que o Poder Executivo proceda à demarcação de todas as terras indígenas dos índios Guarani.



3. A demarcação de terras indígenas é precedida de processo administrativo, por intermédio do qual são realizados diversos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, necessários à comprovação de que a área a ser demarcada constitui terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. O procedimento de demarcação de terras indígenas é constituído de diversas fases, definidas, atualmente, no art. 2º do Decreto 1.775/96.

4. Trata-se de procedimento de alta complexidade, que demanda considerável quantidade de tempo e recursos diversos para atingir os seus objetivos. Entretanto, as autoridades envolvidas no processo de demarcação, conquanto não estejam estritamente vinculadas aos prazos definidos na referida norma, não podem permitir que o excesso de tempo para o seu desfecho acabe por restringir o direito que se busca assegurar.

5. Ademais, o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela EC 45/2004, garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

6. Hipótese em que a demora excessiva na conclusão do procedimento de demarcação da Terra Indígena Guarani está bem evidenciada, tendo em vista que já se passaram mais de dez anos do início do processo de demarcação, não havendo, no entanto, segundo a documentação existente nos autos, nenhuma perspectiva para o seu encerramento.

7. Em tais circunstâncias, tem-se admitido a intervenção do Poder Judiciário, ainda que se trate de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas.

8. "A discricionariedade administrativa é um dever posto ao administrador para que, na multiplicidade das situações fáticas, seja encontrada, dentre as diversas soluções possíveis, a que melhor atenda à finalidade legal. O grau de liberdade inicialmente conferido em abstrato pela norma pode afunilar-se diante do caso concreto, ou até mesmo desaparecer, de modo que o ato administrativo, que inicialmente demandaria um juízo discricionário, pode se reverter em ato cuja atuação do administrador esteja vinculada. Neste caso, a interferência do Poder Judiciário não resultará em ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas restauração da ordem jurídica." (REsp 879.188/RS, 2ª Turma, Rel.

Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2009) 9. Registra-se, ainda, que é por demais razoável o prazo concedido pelo magistrado de primeiro grau de jurisdição para o cumprimento da obrigação de fazer — consistente em identificar e demarcar todas as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à jurisdição da Subseção Judiciária de Joinville/SC, nos termos do Decreto 1.775/96, ou, na eventualidade de se concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelas comunidades de índios Guarani na referida região, em criar reservas

Wolff



indígenas, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei 6.001/73 —, sobretudo se se considerar que tal prazo (vinte e quatro meses) somente começará a ser contado a partir do trânsito em julgado da sentença proferida no presente feito.

10. A questão envolvendo eventual violação de preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi examinada pela Corte de origem, carecendo a matéria, portanto, do indispensável prequestionamento.

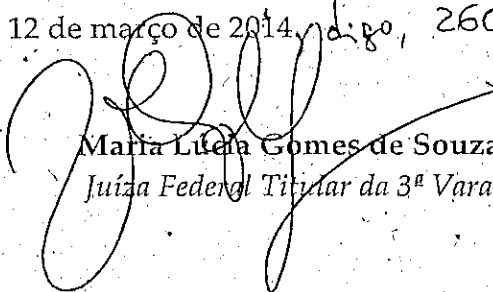
11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessas partes, desprovidos. (REsp. 1114012/SC, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 01/12/2009)

Diante dos argumentos expendidos, **defiro o pedido de liminar formulado na petição inicial, para:** a) fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a conclusão dos estudos e elaboração e apresentação de relatório antropológico; b) determinar à FUNAI e à União que dêem prosseguimento ao processo administrativo de demarcação das terras indígenas, observando os prazos previstos no Decreto nº 1.775/96; c) determinar às requeridas que concluam o processo demarcatório no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, sob pena de incorrerem em multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Intimem-se a FUNAI e a União, para ciência e cumprimento.

Aguarde-se o decurso do prazo para contestação.

Manaus, 12 de março de 2014, do go, 260314


Maria Lúcia Gomes de Souza
Juíza Federal Titular da 3ª Vara