

VOTO

A concessão de medida liminar pelo Excelentíssimo Ministro **Edson Fachin**, Presidente em exercício, impõe que haja a submissão da decisão a referendo do colegiado, nos termos do art. 21, inciso V, do Regimento Interno desta Suprema Corte.

No caso sob análise, a decisão liminar concedida possui dois eixos.

O primeiro deles diz respeito à intervenção da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do Conselho Nacional de Justiça para, nos termos do requerimento deduzido pela Comunidade Indígena Ava-Guarani do Oeste,

“iniciar as tratativas necessárias para a construção de solução de consenso e, em especial, intervir para a imediata cessação dos atos de violência que acontecem nas áreas de ocupação indígena na região de Guaíra/PR e que são objeto do pedido inicial”.

O segundo eixo diz respeito à **suspensão, até o julgamento final da decisão de mérito desta ACO, de todas as ações possessórias e anulatórias do processo administrativo de demarcação de terras da TI Tekoha Guasu Guavira** ou que incidam sobre aldeias nela existentes, **bem como dos efeitos das decisões nelas proferidas**, com a consequente **revogação de quaisquer decisões que impeçam a FUNAI de dar andamento ao processo administrativo de demarcação** da TI Tekoha Guasu Guavira.

Contudo, antes de adentrar na análise da liminar, registro que a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Federação de Agricultura e Pecuária do Estado do Paraná (FAEP) requereram admissão no feito na qualidade de **amici curiae**, manifestando-se pela revogação da liminar concedida (edocs 727 e 749). A manifestação da FAEP se deu na forma de agravo interno destinado a cassar a liminar concedida,

“a fim de que seja dado prosseguimento ao processo nº 5034500-28.2018.4.04.0000, bem como sejam restabelecidos os efeitos das decisões nele proferidas, com o restabelecimento da suspensão do processo administrativo de demarcação da Terra Indígena Tekoha Guasu Guavira”.

No entanto, deixo de analisar, neste momento, os pedidos de

admissão de **amici curiae**, mas recebo as manifestações protocoladas como memoriais.

Pois bem.

No tocante ao primeiro eixo da decisão liminar, é pertinente destacar o que foi asseverado pelo Ministro **Edson Fachin** em relação ao objetivo da instituição da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, a qual realiza

“visitas técnicas nas áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, em apoio às Comissões Regionais, elaborando o respectivo relatório, enviando-o ao juízo de origem para juntada aos autos” (nos termos do 1º, § 1º, inciso V, da Resolução 510/2023 do CNJ).

Nesse contexto, entendo pertinente e necessária a participação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do CNJ no processo de conciliação em trâmite na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da Advocacia-Geral da União (CCAF/AGU), para os fins de acompanhamento e assessoramento, visto que a demanda envolve a União e suas autarquias, sendo possível a tentativa de composição amigável com as comunidades indígenas e com a Itaipu perante a respectiva câmara.

Nesse contexto, entendo que a medida, **no ponto em que acolhe a intervenção da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias**, reforça a tentativa de conciliação entre as partes envolvidas, **razão pela qual voto pelo referendo da liminar** nesse ponto específico.

Em relação ao segundo eixo da decisão liminar, é necessário um breve resgate da controvérsia trazida ao crivo do Supremo Tribunal Federal na presente ação cível originária. Ajuizada pelo Procurador-Geral da República, o pedido inicial **limita-se a buscar as devidas reparações à etnia Avá-Guarani** (Nhandeva), em razão de ações e omissões perpetradas pela União, pela FUNAI, pelo INCRA e por ITAIPU Binacional no processo de construção e instalação da Usina Hidrelétrica de Itaipu.

Para melhor elucidação da controvérsia posta nesta ação, transcrevo os pedidos constantes da petição inicial:

“7. DO PEDIDO LIMINAR

(...)

Assim é que se requer provimento liminar para obrigar os réus, notadamente Itaipu e a Funai, a prestações específicas consistentes: (i) na implementação, em até 30 dias, de medidas urgentes que promovam a melhoria das condições minimamente dignas de vida das comunidades (disponibilização de água potável, energia elétrica, condições sanitárias e acesso à saúde indígena básica); (ii) na consulta livre e informada das comunidades dos referidos tekohas, visando a ouvi-las quanto às suas necessidades e condições fundamentais, para melhoria das condições de trabalho, de educação e do nível de saúde física e mental, conforme seus modos de vida, em até 60 dias; (iii) na apresentação, em até 180 dias após a consulta, de cronograma para a implementação das medidas necessárias apontadas.

8. DOS PEDIDOS

Em face do exposto, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA requer:

(...)

4) Liminarmente, que se determine a adoção pelos réus das medidas específicas detalhadas capítulo "7" desta exordial, visando a assegurar condições mínimas de existência digna às comunidades já mapeadas pelo Parecer Técnico 2072/2018/SPPEA como descendentes das comunidades do Ocoy-Jacutinga e do Guasu Guavirá, instaladas em tekohas na região de Foz do Iguaçu, Guaíra e Terra Roxa; 5) a condenação da Itaipu a realizar e custear perícias, estudos e instrumentos técnicos necessários à identificação das comunidades Avá-Guarani descendentes das parcialidades/unidades sociológicas originariamente afetadas pelo empreendimento, correspondentes às territorialidades do Ocoy-Jacutinga e do Guasu Guavirá, baseados em critérios científicos fidedignos, reconhecidos pela antropologia, e realizados por pessoas com a expertise necessária, com o acompanhamento dos estudos pela FUNAI, em prazo razoável a ser estipulado por essa Corte, podendo, para tal, estabelecer entidade de litígio estratégico com a participação das partes demandadas e do Ministério Público Federal; 6) condenar a Itaipu Binacional a indenizar os Avá-Guarani descendentes das territorialidades do Ocoy-Jacutinga e do Guasu Guavirá pelos territórios e perda dos recursos naturais e imateriais que tradicionalmente possuíam, mediante aquisição de áreas de iguais qualidade, extensão e condição, como medida reparatória necessária;

7) condenar a União, a FUNAI e a Itaipu Binacional a promoverem, de forma solidária e coordenada, ações educativas regionais e nacionais de resgate e promoção da cultura do povo Avá-Guarani, com foco no combate ao racismo e à discriminação dos povos originários; 8) condenar a União, a FUNAI e a Itaipu Binacional a publicarem, em seus sites e redes sociais, informações sobre a história, a tradicionalidade, os aspectos culturais e antropológicos do povo Avá-Guarani, notadamente da afetação histórica decorrente da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu; 9) condenar a União, a Funai e a Itaipu a providenciarem o acesso das comunidades já identificadas, no que se pede a confirmação do pedido liminar, e as a serem identificadas, a bens e serviços adequados de água, assistência sanitária, alimentação, educação, saúde e trabalho, necessárias a sobrevivência e subsistência da etnia. 10) condenar a União, a Funai, o Inbra e a Itaipu Binacional, solidariamente, a reparar, preferencialmente in natura, os danos materiais e morais causados pela violação dos direitos territoriais, étnicos e socioculturais da etnia Avá-Guarani das territorialidades do OcoyJacutinga e do Guasu Guavirá, resultantes da construção da UHE de Itaipu, por atos e omissões consistentes na negação da existência, identidade e presença dos Guaranis nos territórios tradicionalmente ocupados e pela remoção forçada dos indígenas sem indenização e reassentamento, de forma a ser definida após os estudos requeridos no item '5' e consulta livre e informada aos descendentes das comunidades afetadas (os já identificados e os que venham a ser identificados), com a preservação do seu modo de vida, usos e costumes.”

Por sua vez, o pedido de concessão de liminar deduzido pela Comunidade Indígena Avá-Guarani no Oeste do Paraná (e-doc. 701) aponta a existência de duas ações judiciais em que foram proferidas decisões que impedem o prosseguimento de **procedimentos demarcatórios** de natureza administrativa nos quais se discutem aspectos concernentes à **regularidade procedimental**, notadamente quanto ao **acesso a informações do procedimento demarcatório anteriores à publicação do RCID**.

É evidente a ausência de conexão entre as causas de pedir e os pedidos contidos nesta ação originária e nos processos judiciais que foram suspensos pela decisão liminar que ora se submete ao referendo do Plenário da Corte. A própria requerente admite a ausência de similitude

entre sua pretensão cautelar e o objeto da presente ação cível originária, conforme trecho que se segue:

“Entretanto, não se discute na presente ACO a demarcação de terra indígena que, como se sabe, é direito constitucional assegurado às comunidades afetadas. Esse direito, assegurado na Carta de 1988 e cuja amplitude foi recentemente reafirmada por essa Suprema Corte quando do julgamento do RE 1017365, Rel. Min. Fachin, não é objeto da presente ACO que, conforme já afirmado, envolve discussão acerca de um eventual direito à reparação dos indígenas afetados por ações e omissões estatais” (grifo nosso).

Por outro lado, não se desconhece que as Comunidades Indígenas Avá-Guarani do Oeste do Paraná, que se afirmam das Terras Indígenas tradicionalmente ocupadas Tekoha Guasu Guavira e Tekoha Guasu Okoy Jakutinga, requereram a admissão no feito na qualidade de listiconsorte ativo, pedindo, na sequência, o **aditamento da inicial** para “ora acrescentar, ora reformular os pedidos já deduzidos” (e-doc 285). Um dos pedidos objeto de ampliação visava **“suspender ações possessórias e demarcatórias sobre as terras indígenas”** (e-doc 159).

No entanto, por entender estarem ausentes os requisitos para a concessão de tutela de urgência, em decisão **datada de 8 de março de 2023**, ao admitir as Comunidades Indígenas Avá-Guarani do Oeste do Paraná no polo ativo da ação, fiz questão de assentar que a análise limitava-se **“por ora, [a] esse único ponto”**.

Na mesma decisão, considerada a possibilidade de tentativa de composição amigável com as comunidades indígenas e com a Itaipu, considerando o disposto no art. 3º do Código de Processo Civil, determinei a remessa dos autos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da Advocacia-Geral da União (CCAF/AGU).

Assim, bem contextualizadas as pretensões deduzidas na presente demanda e, considerando a ausência de decisão do Relator da causa acerca dos pedidos de ampliação da pretensão originária, é forçoso reconhecer que a decisão de concessão de liminar para suspender todas as ações judiciais que versem sobre ações possessórias ou demarcatórias que recaiam sobre terras indígenas extrapola o objeto desta ação originária.

Além do mais, não vislumbro alteração fática ou jurídica no quadro narrado pela comunidade indígena requerente quando de sua admissão

no polo ativo da demanda, a qual, como visto, também requereu a suspensão das **“ações possessórias e demarcatórias sobre as terras indígenas”** (e-doc 159), tendo sido a situação narrada na Petição nº 2.184/24 (edoc 701) submetida ao Tribunal em caráter de urgência, na forma regimental.

As ações judiciais objeto da Petição nº 2.184/24 tramitam regularmente perante o Superior Tribunal de Justiça (Agravo em REsp 1.897/969/RS) e em outras instâncias do Poder Judiciário, para onde podem ser dirigidos eventuais pedidos cautelares pertinentes aos referidos feitos.

Vide que a própria comunidade requerente informa que houve interposição de recurso contra as decisões que pretende ver suspensas (edoc 701).

Por pertinente, transcrevo trecho do memorial trazido aos autos pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (e-doc. 727), **in verbis**:

“Da data da propositura da demanda até o dia 15.01.2024, a discussão estava centrada na responsabilidade civil dos réus em relação: (i) à ausência de identificação correta das comunidades indígenas que habitavam a região que seria impactada pela construção da Usina de Itaipu; e (ii) necessidade de indenização pela completa inviabilidade de retorno dos indígenas para as áreas alegadas pela construção da Usina.

Não se discute, nesta ACO, o direito de comunidades indígenas a alguma área na região que não esteja dentro do que fora impactado pela Usina de Itaipu. Frisa-se, a inicial é permeada por informações de que as áreas que seriam de direito das comunidades indígenas estariam alagadas pela Usina, ao menos 2/3, ou estariam de tal forma alteradas que não haveria como se pretender o seu retorno àquelas terras.

Assim, não é possível, tal como feito na decisão monocrática que deferiu a medida liminar em 15.01.2024, expandir o objeto da ação para a análise de regularidade (ou não) da demarcação de uma terra indígena.

A discussão sobre a existência de terra indígena no oeste do Estado do Paraná, especificamente nos municípios de Guaíra e Terra Roxa, é objeto de ações que tramitam nas instâncias ordinárias e no Superior Tribunal de Justiça (STJ). E, em ambos os casos expressamente mencionados na decisão liminar de 15.01.2024 (Processos nº 5001048- 25.2018.4.04.7017 e nº 5034500-28.2018.4.04.000) foi reconhecida a existência de

vícios no processo administrativo de demarcação.

(...) O art. 492 do Código de Processo Civil (CPC) é claro ao impor ao juiz os limites da sua atuação. O dispositivo estabelece que é vedado ao juiz condenar a parte em objeto diverso do que lhe foi demandado. **Nesta ACO, a pretensão é clara: condenação dos réus ao pagamento de indenização e busca por composição com comunidade indígena não abarcada quando dos estudos para construção da Usina de Itaipu, uma vez ser impossível o seu retorno às áreas outrora ocupadas” (grifo nosso).**

A Federação de Agricultura e Pecuária do Estado do Paraná também se manifesta no mesmo sentido (e-doc 749), **in verbis**:

“13. Destas breves colações, torna-se inequívoco que o objetivo do MPF com o ajuizamento da ACO 3.555/DF era cessar, ou ao menos reduzir, os efeitos negativos causados aos povos indígenas afetados pela instalação da Usina de Itaipu, seja mediante indenização, seja mediante a aplicação de medidas que assegurem a tais comunidades o mínimo existencial, como saneamento básico, água potável e energia elétrica.

14. Não há na ACO, em momento algum, menção a eventuais conflitos fundiários ocorridos entre povos indígenas e produtores rurais, muito menos qualquer discussão a respeito de demarcação de terras em favor das comunidades indígenas.

15. São duas questões completamente distintas.

16. Uma questão é a tratada na presente demanda, de pedido de compensação, reparação dos indígenas, por força da usina construída, ao argumento de que houve reparação de produtores rurais, mas de indígenas até o momento não.

17. Outra questão, totalmente distinta, é a discussão a respeito da legalidade de procedimento administrativo demarcatório específico, ainda que para a mesma comunidade indígena” (grifo nosso).

Destarte, até o presente momento, não há elementos hábeis a atrair a competência do Supremo Tribunal Federal para a apreciação das questões fundiárias suscitadas, seja de cunho possessório ou demarcatório, em especial que no que tange à suspensão das Ações nºs

5001048-25.2018.4.04.7017 e 5034500-28.2018.4.04.0000, bem como aos efeitos das decisões nelas proferidas, tal como se deu com a concessão da liminar que ora se submete a referendo.

Por fim, no que concerne à manifestação das comunidades indígenas Avá-Guarani do Oeste do Paraná por meio da Petição nº 16.231/24 (e-doc 760), na qualidade de **amici curiae** já admitida nesta ação cível originária, registro que sua participação no processo de conciliação perante a CCAF-AGU é de fundamental importância para se garantir o equilíbrio de forças, devendo a Advocacia-Geral da União envidar esforços para viabilizar a representação da comunidade.

Diante do exposto, voto pelo parcial referendo da medida liminar apenas no ponto em que defere a intervenção da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do Conselho Nacional de Justiça para participar e colaborar com o procedimento de conciliação em trâmite na CCAF-AGU, devendo as ações judiciais suspensas retomarem seu trâmite regular.

É como voto.