



**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

PROCESSO: 1037676-23.2025.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1006726-95.2025.4.01.3600

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

**POLO ATIVO: FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS - FUNAI**

**POLO PASSIVO: KULUENE EMPREENDIMENTOS RURAIS LTDA**

**REPRESENTANTES POLO PASSIVO: JOAO JOSE DE MIRANDA NETO - MT28039-A e AMANDA AKEMI SUMIOSHI RAMOS - MT28454/O**

**RELATOR(A): FLAVIO JAIME DE MORAES JARDIM**



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**  
**PJe/TRF1ª – Processo Judicial Eletrônico**

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 1037676-23.2025.4.01.0000

**RELATÓRIO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS – FUNAI contra decisão proferida pelo Juízo da 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, nos autos do Mandado de Segurança nº 1006726-95.2025.4.01.3600, impetrado por KULUENE EMPREENDIMENTOS RURAIS LTDA., em conjunto com a denominada Comunidade Indígena Kuikuro da Aldeia Lahatua, visando à análise de pedido de Carta de Anuência para a implementação de atividade de etnoturismo com pesca esportiva em terras indígenas localizadas no Parque Indígena do Xingu/MT.

Na origem, a impetrante sustentou a ilegalidade da exigência, por parte da FUNAI, de anuência da denominada "Governança do Alto Xingu" (Governança-Geral do Território Indígena do Xingu – GGTIX) como condição para o prosseguimento e análise do processo administrativo SEI nº 08075.000811/2022-62, afirmando que tal requisito não encontraria respaldo na Instrução Normativa FUNAI nº 03/2015, que disciplina os requisitos para autorização de atividades de visitação com fins turísticos em terras indígenas.

O Juízo *a quo*, entendendo presentes os requisitos da tutela de urgência, deferiu parcialmente a medida liminar para determinar às autoridades impetradas que: (i) analisassem o pedido de anuência para atividade turística constante do processo SEI nº 08075.000811/2022-62; (ii) afastassem a exigência de aprovação pela denominada "Governança do Alto Xingu"; (iii) observassem exclusivamente os requisitos estabelecidos na Instrução Normativa nº 03/2015/FUNAI para a análise do pedido; e (iv) concluíssem a análise técnica, proferindo decisão



fundamentada, no prazo de 30 (trinta) dias úteis.

Irresignada, a FUNAI interpôs o presente agravo de instrumento, alegando, em síntese:

(a) inadequação da via mandamental, por ausência de direito líquido e certo e necessidade de dilação probatória, em razão da complexidade fático-antropológica da controvérsia, que envolve conflitos internos de representatividade, impactos socioculturais da atividade turística e articulação com órgãos ambientais;

(b) ilegitimidade ativa da empresa Kuluene Empreendimentos Rurais Ltda. para postular, em nome próprio, direito de natureza coletiva e originária pertencente aos povos indígenas do Território Indígena do Xingu;

(c) ilegitimidade passiva das autoridades apontadas como coatoras, por inexistência de ato administrativo definitivo de indeferimento, tratando-se de ato interlocutório de condução do procedimento;

(d) impossibilidade de utilização do mandado de segurança como sucedâneo de ação destinada a desconstituir decisões soberanamente tomadas pelas instâncias de autogovernança indígena;

(e) necessidade de observância da Instrução Normativa nº 03/2015/FUNAI em consonância com a Convenção nº 169 da OIT, com o art. 231 da Constituição Federal, com a Lei nº 14.701/2023 e com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal (a exemplo da Petição nº 3.388/STF), que reconhecem a centralidade da autodeterminação, da auto-organização e do usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre seus territórios;

(f) inexistência de prova pré-constituída de direito líquido e certo à aprovação do empreendimento; e

(g) risco de grave lesão à ordem jurídico-constitucional e aos direitos fundamentais dos povos indígenas do Xingu, requerendo a concessão de efeito suspensivo para cassar a liminar e, no mérito, o provimento do agravo.

Foram apresentadas contrarrazões pela agravada Kuluene Empreendimentos Rurais Ltda., que pugnou pela manutenção da decisão, afirmando, em suma, a adequação da via mandamental, a legitimidade ativa da empresa, a inexistência de poder de veto da Governança-Geral do Território Indígena do Xingu (GGTIX) e a suposta ilegalidade da exigência de observância das deliberações daquela instância de autogoverno indígena.

É o relatório. Decido.





**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**  
**PJe/TRF1ª – Processo Judicial Eletrônico**

**AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 1037676-23.2025.4.01.0000**

**VOTO**

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL FLÁVIO JARDIM - Relator:**

**I.**

Estão preenchidos os requisitos de admissibilidade.

**II.**

Eis a fundamentação e o dispositivo da decisão agravada:

***"Reconsideração da decisão anterior***

*Reconsidero a decisão Anteriormente proferida que indeferiu o pedido liminar, após a manifestação da impetrante sobre a contagem do prazo decadencial, pelos fundamentos que passo a expor.*

*A controvérsia central reside na correta identificação do termo inicial para contagem do prazo decadencial previsto no art. 23 da Lei nº 12.016/2009.*

*A impetrante demonstrou de forma inequívoca que o ato administrativo impugnado foi proferido em 28/08/2024 pelo Sr. Michel Cristiano Galante, Chefe do SEGAT CR-XINGU, posteriormente ratificado pela Coordenadora Regional em 04/09/2024. Contudo, tal decisão não foi regularmente comunicada à requerente, que apenas teve conhecimento do indeferimento após obter acesso aos autos via plataforma Fala.BR em 20/12/2024.*

*O princípio basilar que orienta a contagem do prazo decadencial no mandado de segurança é o da ciência inequívoca do ato lesivo. Neste sentido, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem consolidado o entendimento de que o dies a quo decadencial apenas se inicia quando o interessado toma conhecimento efetivo e inequívoco do ato administrativo que lhe causa lesão.*

*O próprio art. 23 da Lei nº 12.016/2009 é expresso ao condicionar o início da contagem à "ciência, pelo interessado, do ato impugnado", não bastando a mera prolação da decisão administrativa. Esta interpretação harmoniza-se com os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, impedindo que a Administração Pública se beneficie de sua própria inércia em comunicar formalmente os atos administrativos aos interessados.*

*No caso vertente, a impetrante comprovou documentalmente que apenas em 20/12/2024 teve*



*acesso ao conteúdo integral da decisão denegatória, mediante resposta da FUNAI ao pedido de acesso à informação protocolado em 02/12/2024. O mandado de segurança foi impetrado em 10/03/2025, ou seja, dentro do prazo legal de 120 dias contados da efetiva ciência.*

*Portanto, **reconheço a ausência de decadência** do direito de impetração, devendo o feito prosseguir para análise do mérito.*

### **Do pedido liminar**

*A concessão de tutela provisória de urgência em mandado de segurança exige a demonstração concomitante de dois requisitos essenciais: a plausibilidade do direito vindicado (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano decorrente da demora na prestação jurisdicional (*periculum in mora*), nos termos do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, c/c art. 300 do Código de Processo Civil.*

*O direito invocado pela impetrante reveste-se de manifesta plausibilidade jurídica, consubstanciada na violação ao princípio da legalidade administrativa e no cerceamento ao devido processo legal.*

*A Instrução Normativa nº 03/2015 da FUNAI estabelece de forma exaustiva e taxativa os requisitos para autorização de atividades de visitação com fins turísticos em terras indígenas. O art. 11 da referida norma enumera com precisão os "requisitos mínimos para análise da proposta de Plano de Visitação", não fazendo qualquer menção à necessidade de anuência da denominada "Governança do Alto Xingu".*

*A documentação acostada aos autos demonstra que a impetrante cumpriu integralmente todos os 14 requisitos previstos na IN 03/2015, apresentando Plano de Visitação detalhado, termo de anuência das comunidades indígenas diretamente envolvidas, termo de responsabilidade para parceiros, relatório de impactos ambientais, estratégias de monitoramento, protocolos sanitários e manuais de conduta.*

*O indeferimento do pedido administrativo baseou-se exclusivamente na alegada necessidade de aprovação por entidade denominada "Governança do Alto Xingu", que não possui qualquer previsão na legislação vigente nem no regramento específico da FUNAI. Tal exigência configura manifesta extrapolação dos limites legais impostos à atividade administrativa, violando frontalmente o princípio da legalidade estrita consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal.*

*A Administração Pública vincula-se ao princípio da legalidade de forma muito mais rigorosa que os particulares. Enquanto a estes é facultado fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, àquela apenas é permitido atuar dentro dos limites expressamente estabelecidos em lei. A criação de requisitos não previstos na norma regulamentadora constitui ato administrativo viciado por incompetência e ilegalidade.*

*Ademais, verifica-se evidente violação ao princípio da isonomia, uma vez que a própria FUNAI mantém aprovados diversos projetos similares de turismo de pesca esportiva na região do Xingu, alguns inclusive no mesmo Rio Kuluene objeto da presente demanda. Esta seletividade no tratamento administrativo, sem qualquer fundamentação legal que a justifique, caracteriza discriminação vedada pelo ordenamento jurídico.*

*O *periculum in mora* manifesta-se de forma multifacetada no presente caso, abrangendo tanto aspectos socioeconômicos quanto ambientais.*

*Do ponto de vista socioeconômico, a demora na concessão da tutela perpetua a situação de vulnerabilidade da comunidade indígena Kuikuro da Aldeia Lahatua, que identificou no ecoturismo sustentável uma alternativa para geração de renda destinada à melhoria das condições de saúde e educação. O projeto representa investimento privado de aproximadamente R\$ 350.000,00, voltado à infraestrutura sustentável que beneficiará*



*diretamente 102 pessoas da comunidade.*

*Sob a perspectiva ambiental, a ausência de regulamentação adequada da atividade turística na região favorece a proliferação do turismo irregular e predatório, praticado sem os controles ambientais e culturais previstos no projeto ora analisado. O turismo clandestino, além de não gerar benefícios econômicos para as comunidades indígenas, frequentemente causa danos ambientais irreversíveis ao ecossistema local.*

*O projeto apresentado pela impetrante contempla rigorosos protocolos de sustentabilidade ambiental, incluindo modalidade "pesque e solte" que preserva a fauna aquática, gestão adequada de resíduos sólidos, e monitoramento contínuo dos impactos ambientais. A demora na análise administrativa inviabiliza a implementação destes controles, perpetuando práticas danosas ao meio ambiente.*

*Há ainda o risco de desatualização dos estudos técnicos apresentados, especialmente no que tange aos valores praticados na atividade turística e às condições de mercado, o que poderá comprometer a viabilidade econômica do empreendimento.*

*A medida pleiteada não possui caráter irreversível, uma vez que não se postula a aprovação definitiva do projeto, mas apenas que a FUNAI proceda à análise do pedido administrativo observando exclusivamente os critérios legais estabelecidos na IN 03/2015. Caso a análise técnica posterior identifique vícios ou inadequações no projeto, a autorização poderá ser legitimamente negada, desde que fundamentada em critérios legais e técnicos previamente estabelecidos.*

*Ante o exposto, **reconsidero a decisão anteriormente proferida** e, reconhecendo a inexistência de decadência do direito de impetração, **defiro o pedido liminar** para determinar às autoridades impetradas que, no prazo de 30 (trinta) dias úteis:*

**1. Analisem** o pedido de anuência para atividade turística constante do processo SEI nº 08075.000811/2022-62;

**2. Afastem** a exigência de aprovação pela denominada "Governança do Alto Xingu", por não possuir previsão na Instrução Normativa nº 03/2015 da FUNAI;

**3. Observem** exclusivamente os requisitos estabelecidos na Instrução Normativa nº 03/2015 da FUNAI para análise de pedidos de autorização de atividades de visitação com fins turísticos em terras indígenas;

**4. Concluam** a análise técnica do pedido, proferindo decisão fundamentada com base nos critérios legais estabelecidos na referida Instrução Normativa.

*Notifique-se as autoridades impetradas, com urgência, para cumprimento da presente decisão, no prazo fixado, sob pena de responsabilização por descumprimento de ordem judicial, bem como, para prestarem informações no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 7º, I, da Lei nº 12.016/2009.*

*Dê-se ciência ao órgão de representação da pessoa jurídica interessada para que, querendo, ingresse no feito, conforme previsto no art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009.*

*Prestadas as informações ou decorrido o prazo, intime-se o Ministério Público Federal para manifestação, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 12 da Lei nº 12.016/2009".*

**III.**

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do agravo de instrumento.



## 1. Da inadequação da via mandamental e da ausência de direito líquido e certo

Com razão a agravante quanto à inadequação da via eleita e à ausência de direito líquido e certo apto a amparar a concessão da liminar deferida na origem.

O mandado de segurança destina-se à proteção de direito líquido e certo, demonstrável de plano, mediante prova exclusivamente documental pré-constituída, não se prestando a substituir ações de natureza cognitiva ampla, que demandem dilação probatória, produção de prova pericial (inclusive antropológica e ambiental) e contraditório qualificado em relação a múltiplos sujeitos, notadamente quando se está diante de direitos de natureza coletiva, difusa ou de povos inteiros.

No caso concreto, a controvérsia não se limita ao controle de legalidade de um ato administrativo isolado, mas envolve:

(i) a definição, em concreto, de quais são as instituições representativas legítimas dos povos indígenas do Território Indígena do Xingu (TIX) para fins de consulta e tomada de decisão sobre atividades econômicas em suas terras;

(ii) a avaliação dos impactos socioculturais e ambientais da atividade de etnoturismo com pesca esportiva pretendida, em contexto de histórico conflito em torno da pesca esportiva no TIX;

(iii) a compatibilização entre decisões coletivas previamente tomadas pela Governança-Geral do Território Indígena do Xingu – GGTX, segundo protocolo próprio de consulta indígena, e a pretensão de um segmento dissidente, em parceria com empresa privada, de afastar tais deliberações; e

(iv) a necessária articulação com órgãos de licenciamento ambiental e com o Ministério Público Federal, diante dos potenciais riscos à integridade física, cultural e territorial dos povos indígenas envolvidos.

Esses elementos desbordam, por completo, da estreita via mandamental, na medida em que exigem instrução probatória ampla, escuta qualificada e plural dos diversos povos que compõem o TIX, análise técnico-antropológica e ambiental e, inclusive, eventual reexame de atos de autogoverno indígena, para o que o mandado de segurança não se mostra instrumento processual adequado.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em precedentes paradigmáticos relativos a terras indígenas, a exemplo da Petição nº 3.388/RR (caso Raposa Serra do Sol), ressalta a centralidade do procedimento administrativo próprio, com intensa participação dos povos indígenas, para a definição de medidas que incidam sobre o usufruto exclusivo de seus territórios, reafirmando que não cabe ao Poder Judiciário, em sede de cognição sumária e sem a devida instrução, substituir-se às instâncias técnicas e às formas próprias de deliberação coletiva desses povos.

Nesse contexto, não se vislumbra, nos autos, direito líquido e certo da impetrante à obtenção de Carta de Anuência para exploração turística com pesca esportiva em parcela do Território Indígena do Xingu, tampouco direito líquido e certo à análise do pedido à margem das deliberações soberanas tomadas pela Governança-Geral do TIX, no exercício de sua autodeterminação, autonomia e autogovernança.



## 2. Da legitimidade ativa da empresa privada e da natureza coletiva do direito discutido

A FUNAI igualmente aponta a ilegitimidade ativa da impetrante, por se tratar de empresa privada que busca, em nome próprio, tutela mandamental em face de direito cuja titularidade primeira é da coletividade indígena que ocupa o TIX.

Com efeito, o direito ao indigenato – entendido como o direito originário à posse permanente e ao usufruto exclusivo das terras tradicionalmente ocupadas, bem como das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes – é de natureza coletiva, pertence aos povos indígenas enquanto tais, e não pode ser apropriado ou manejado por parceiros comerciais como se direito individual disponível fosse.

Tal compreensão é reiterada pelo art. 231 da Constituição Federal, pelos arts. 17 a 25 da Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), pela Convenção nº 169 da OIT, pela Lei nº 14.701/2023 e pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reconhecem a dimensão coletiva e intergeracional dos direitos territoriais indígenas.

O Estatuto do Índio, ao reputar como terras indígenas aquelas ocupadas ou habitadas pelos povos indígenas, as áreas reservadas e as terras de domínio de comunidades indígenas (art. 17), assegura-lhes a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes (arts. 22 e 24), vedando expressamente que tais terras sejam objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade (art. 18), bem como proibindo, a pessoas estranhas aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca, coleta de frutos e atividades agropecuárias ou extrativas nessas áreas (art. 18, § 1º).

Estabelece ainda que o reconhecimento da posse permanente independe de demarcação, que tem natureza meramente declaratória (art. 25), e que a demarcação administrativa, homologada pelo Presidente da República, não pode ser infirmada por interditos possessórios (art. 19, § 2º).

Essas disposições corroboram que a titularidade primeira e a gestão do território cabem às comunidades indígenas, cabendo ao órgão federal de assistência (atualmente a FUNAI) promover a demarcação, protegê-las e assegurar a efetividade da posse e do usufruto exclusivos.

Na mesma linha, a Petição nº 3.388/STF, ao tratar da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, enfatizou que o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras não se compatibiliza com a instalação, em benefício de particulares não indígenas, de empreendimentos econômicos que interfiram na integridade física, cultural ou territorial dos povos, sem que haja consentimento e deliberação coletiva segundo as formas de organização interna das comunidades.

Particulares, em tais contextos, não podem pretender submeter a juízo, em seu exclusivo interesse empresarial, arranjos de autogoverno indígena, nem impor modelos econômicos dissociados da vontade coletiva, **quando se cuida de exploração econômica em terra indígena e não nos seus arredores.**

No caso, a empresa Kuluene Empreendimentos Rurais Ltda. apresenta-se como parceira comercial de determinados grupos da Aldeia Lahatua, buscando, por via mandamental, afastar deliberações da Governança-Geral do Território Indígena do Xingu, que, em reunião



amplamente participativa, decidiu pela proibição da pesca esportiva em todo o perímetro do TIX, como estratégia de proteção territorial, cultural, espiritual e de segurança e soberania alimentar, conforme documentos acostados e não infirmados nos autos.

Não se cuida, pois, de direito próprio da empresa à exploração econômica do território indígena, mas de pretensão que, em última análise, visa a flexibilizar ou afastar decisão coletiva tomada pelos povos indígenas do TIX sobre a forma de exercício de seu usufruto exclusivo.

A tutela de tal pretensão, pela via do mandado de segurança, esbarraria, portanto, na titularidade coletiva do direito e na necessidade de respeito às formas próprias de auto-organização e autogoverno indígena, o que reforça o óbice à via mandantal e afasta, em cognição sumária, a presença de direito líquido e certo da impetrante.

### **3. Do regime jurídico das terras indígenas, do ingresso de não indígenas e do poder de veto quanto à utilização do território**

O art. 231 da Constituição Federal reconhece aos povos indígenas 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 fazer respeitar todos os seus bens.

Os arts. 17 a 25 da Lei nº 6.001/1973 concretizam esse comando constitucional ao definir as terras indígenas, assegurar a posse permanente e o usufruto exclusivo, vedar arrendamentos e negócios que restrinjam a posse direta, garantir o exclusivo exercício da caça e da pesca pelos próprios indígenas nas áreas ocupadas e afirmar que o reconhecimento da posse independe de demarcação, que possui natureza declaratória.

Do Estatuto do Índio extrai-se, ainda, um regime de forte proteção contra a presença desautorizada de terceiros: é vedado a pessoas estranhas às comunidades indígenas praticar caça, pesca, coleta de frutos ou atividades agropecuárias ou extrativas em terras indígenas (art. 18, § 1º), sendo o usufruto assegurado aos povos indígenas compreensivo do direito à posse, uso e percepção das riquezas naturais e utilidades existentes, inclusive mananciais e trechos de vias fluviais (art. 24, §§ 1º e 2º).

Em complemento, a Lei nº 14.701/2023, ao dispor sobre a proteção dos direitos territoriais indígenas, atualiza e reafirma esse regime ao tratar expressamente do ingresso de não indígenas em terras indígenas e do exercício de atividades econômicas nesses territórios. O art. 24 da referida lei dispõe que o ingresso de não indígenas poderá ocorrer: (i) por particulares autorizados pela comunidade indígena; (ii) por agentes públicos a serviço de ente federativo; (iii) por responsáveis por serviços ou obras públicas; (iv) por pesquisadores autorizados pela FUNAI e pela comunidade; e (v) por pessoas em trânsito em rodovias ou outros meios públicos de passagem. Estabelece, ainda, que o ingresso, trânsito e permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

Já o art. 26 da Lei nº 14.701/2023 faculta o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas, reafirmando, em seu § 1º, que as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena, em harmonia com o art. 18 do Estatuto do Índio.



O § 2º do mesmo artigo explicita que são permitidos contratos de cooperação entre indígenas e não indígenas, desde que (i) os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade; (ii) a posse indígena seja mantida; (iii) haja aprovação da comunidade por seus próprios meios de tomada de decisão; e (iv) os contratos sejam registrados na FUNAI.

**O art. 27, por sua vez, autoriza o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, condicionando-os às exigências do art. 26, § 2º, e vedando, em seu parágrafo único, a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos por pessoas estranhas às comunidades indígenas, salvo quando relacionadas a turismo organizado pelos próprios indígenas e respeitada a legislação específica.**

Confira-se:

*"Art. 19. Cabe às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de divergências, escolher a forma de uso e ocupação de suas terras.*

*Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional.*

*Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.*

*Art. 21. Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições, independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.*

*Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.*

*Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.*

*§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.*

*§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.*

*Art. 24. O ingresso de não indígenas em áreas indígenas poderá ser feito:*

*I - por particulares autorizados pela comunidade indígena;*

*II - por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos;*

*III - pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;*



*IV - por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena;*

*V - por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos para passagem.*

*§ 1º No caso do inciso IV do **caput** deste artigo, a autorização será dada por prazo determinado e deverá conter os objetivos da pesquisa, vedado ao pesquisador agir fora dos limites autorizados.*

*§ 2º No caso do inciso II do **caput** deste artigo, o ingresso deverá ser reportado à Funai, informados seus objetivos e sua duração.*

*§ 3º O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.*

*Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas.*

*Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.*

*§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.*

*§ 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:*

*I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;*

*II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;*

*III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;*

*IV - os contratos sejam registrados na Funai.*

***Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.***

*Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica."*

Dessas normas decorrem alguns vetores claros:

(a) a centralidade da comunidade indígena como sujeito coletivo que detém a posse direta, o usufruto exclusivo e a capacidade de organizar atividades econômicas e turísticas em seu território;



(b) a manutenção da vedação de arrendamentos e de negócios que esvaziem a posse indígena;

(c) a exigência de que qualquer cooperação com terceiros não indígenas tenha por pressuposto a aprovação da comunidade, segundo seus próprios procedimentos internos de deliberação, e gere benefícios para toda a coletividade; e

(d) a reafirmação da exclusividade indígena na caça e pesca, admitindo-se participação de turistas apenas em programas organizados e controlados pelos próprios povos indígenas.

Da conjugação do art. 231 da Constituição, dos arts. 17 a 25 do Estatuto do Índio e dos arts. 24 a 28 da Lei nº 14.701/2023 resulta que cabe, em primeiro lugar, aos povos indígenas, **por meio de suas instituições representativas**, definir, segundo seus valores e procedimentos internos, as prioridades de desenvolvimento e as atividades econômicas que pretendem admitir em seus territórios.

Isso inclui, necessariamente, a faculdade de recusar, total ou parcialmente, determinados empreendimentos que, a seu juízo, possam comprometer sua integridade cultural, espiritual, ambiental ou alimentar.

Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência, notadamente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, têm reconhecido que o direito à propriedade coletiva e à consulta prévia implica verdadeira prerrogativa de veto dos povos indígenas em relação a projetos que afetem de modo substancial a sua sobrevivência física e cultural.

O Supremo Tribunal Federal, na Petição nº 3.388/RR, também afirmou que o usufruto exclusivo indígena veda a exploração econômica por terceiros que não conte com a adesão e a deliberação coletiva dos povos interessados, devendo prevalecer a decisão tomada segundo suas formas próprias de organização.

Os autos revelam que, no âmbito do Território Indígena do Xingu, estabeleceu-se, ao longo dos anos, um arranjo de autogovernança denominado Governança-Geral do Território Indígena do Xingu (GGTIX), o qual, por meio de reuniões amplamente participativas e observando protocolo de consulta indígena próprio, deliberou pela proibição da exploração econômica da pesca esportiva em toda a extensão do TIX, exatamente em razão dos impactos negativos já experimentados por diversas aldeias em função da proliferação de empreendimentos de pesca esportiva no entorno e no interior da terra indígena.

Essa deliberação – que se dirige não apenas ao Estado, mas também aos próprios povos indígenas, como norma interna de autogoverno – constitui expressão legítima da autodeterminação, da auto-organização e do poder de definir, inclusive negativamente, os modos de utilização do território indígena, com vistas à proteção de bens imateriais fundamentais: cultura, espiritualidade, segurança alimentar, equilíbrio ambiental e coesão comunitária.

Registre-se, ademais, que em momento algum foi alegado, tampouco demonstrado eventual descumprimento de regras deliberativas internas da Governança-Geral do TIX – como estatuto, regimento interno ou protocolo de consulta – nem a existência de regra de quórum previamente estabelecida, que teria sido alcançada e depois desrespeitada.

Em tese, seria possível cogitar de intervenção jurisdicional para assegurar o



cumprimento de normas estatutárias de organização interna (v.g., desrespeito a quórum ou a procedimento deliberativo previstos em regulamento próprio), mas essa não é a hipótese dos autos: **a partir do conjunto probatório constante do processo, não se identifica alegação ou prova de vício formal na deliberação da GG-TIX, de modo que não compete ao Poder Judiciário substituir-se à auto-organização da comunidade indígena, revendo, em sede de mandado de segurança, escolhas políticas e econômicas legitimamente tomadas por sua instituição representativa.**

Permitir que segmento dissidente de determinada aldeia, aliado a parceiro econômico externo, utilize o mandado de segurança para afastar, em benefício próprio, deliberação soberana da Governança-Geral do TIX significaria, em última análise, negar vigência à autodeterminação dos povos indígenas e à sua capacidade de instituir regras internas sobre a posse e o usufruto de sua terra, substituindo o consenso coletivo por interesses pontuais, ao arpejo do regime jurídico-constitucional e convencional protetivo.

Não se trata, pois, de reconhecer um suposto "*poder de veto*" discricionário da FUNAI sobre atividades econômicas em terras indígenas, mas de afirmar que a Autarquia, no cumprimento de seu dever legal de proteção e promoção dos direitos indígenas (Estatuto do Índio, arts. 18, 19 e 25; Lei nº 14.701/2023, arts. 24 a 28), deve respeitar e fazer respeitar as decisões tomadas pelos próprios povos indígenas em seus fóruns legítimos de autogoverno, abstendo-se de autorizar atividades que contrariem tais deliberações coletivas.

#### **4. Da Instrução Normativa FUNAI nº 03/2015 e da atuação da FUNAI no caso concreto**

A agravada sustenta que a Instrução Normativa nº 03/2015 da FUNAI estabeleceria de forma exaustiva e taxativa os requisitos para a autorização de atividades de visitação com fins turísticos em terras indígenas, de modo que a exigência de observância das deliberações da Governança-Geral do TIX configuraria criação de requisito extra-normativo.

A leitura sistemática da IN nº 03/2015, contudo, conduz a conclusão diversa. O ato normativo, ao mesmo tempo em que disciplina os Planos de Visitação e exige **o termo de anuência das comunidades indígenas diretamente envolvidas, afirma, em seus considerandos e diretrizes gerais, o dever de observância do direito de consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e do usufruto exclusivo sobre suas terras e riquezas naturais, bem como a promoção do diálogo e da cooperação entre os povos indígenas e a FUNAI para o controle de visitantes em terras indígenas.**

Ademais, diversos dispositivos da IN nº 03/2015 – inclusive os que tratam da possibilidade de suspensão ou revogação de autorizações a requerimento das comunidades indígenas anuentes ou de outras comunidades potencialmente afetadas – revelam que a norma foi concebida para funcionar em estreita sintonia com os mecanismos próprios de auto-organização indígena, com o Estatuto do Índio e com a Convenção nº 169/OIT, não se tratando de rol fechado e autossuficiente de requisitos formais, dissociado da dinâmica política interna dos povos.

Nesse quadro, a atuação da FUNAI, ao condicionar o prosseguimento da análise do Plano de Visitação à consideração, em sede de Governança-Geral do TIX, da proposta de retomada da pesca esportiva e à ausência de conflito com a deliberação coletiva anterior que a proibiu, mostra-se, em juízo de cognição sumária, alinhada ao seu dever de proteger os direitos indígenas e de respeitar as decisões legitimamente construídas pelos povos, e não como afronta à Instrução Normativa nº 03/2015.



Ao reconhecer a existência de deliberação soberana da Governança-Geral do TIX contrária à exploração econômica da pesca esportiva e, com base nela, abster-se de avançar na autorização de empreendimento que a contrarie, a FUNAI não está inovando no ordenamento nem criando requisito extra-normativo, mas simplesmente concretizando, no plano administrativo, a exigência constitucional, legal e convencional de respeito à autodeterminação, à autonomia e ao usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre seus territórios, tal como delineados pelo art. 231 da Constituição, pelos arts. 17 a 25 do Estatuto do Índio, pelos arts. 24 a 28 da Lei nº 14.701/2023, pela Convenção nº 169/OIT e pela Petição nº 3.388/STF.

#### **5. Da tutela de urgência e da necessidade de reversão da decisão agravada**

Para a concessão de tutela de urgência em mandado de segurança, exige-se a presença concomitante da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Como visto, não se verifica, no caso, probabilidade do direito da impetrante, seja porque a via mandamental não se mostra adequada à ampla e complexa discussão posta, seja porque inexistente direito subjetivo individual ou mesmo individual homogêneo da empresa privada à exploração turística com pesca esportiva em terras indígenas, em afronta a deliberação coletiva tomada pelos povos indígenas do TIX em seus fóruns legítimos de autogoverno e ao regime jurídico das terras indígenas traçado pela Constituição, pelo Estatuto do Índio e pela Lei nº 14.701/2023.

Ao revés, o perigo de dano recai, de forma mais intensa, sobre os próprios povos indígenas do Território Indígena do Xingu, na medida em que a imposição judicial de que a FUNAI prossiga, em prazo exíguo, na análise de empreendimento que reabre a pesca esportiva em área abrangida por deliberação proibitiva soberana pode gerar graves tensões internas, fragmentar o tecido comunitário e comprometer a segurança alimentar e cultural de inúmeras aldeias, com risco de violação a obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro perante o sistema interamericano de direitos humanos.

Nessas circunstâncias, a manutenção da liminar deferida na origem implicaria significativo risco de lesão aos direitos fundamentais dos povos indígenas, à ordem jurídico-constitucional e ao cumprimento, pelo Brasil, da Convenção nº 169/OIT, da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e das balizas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal na Petição nº 3.388 e em outros precedentes relativos à proteção das terras indígenas.

Impondo-se, assim, a prevalência da autodeterminação, da auto-organização e do poder de decidir dos povos indígenas sobre o modo de utilização de seus territórios, entendendo que o agravo merece integral provimento, para cassar a decisão agravada e indeferir a tutela de urgência postulada no mandado de segurança, sem prejuízo de que o Juízo de origem, em cognição exauriente e após a devida instrução, aprecie as preliminares suscitadas e o mérito da demanda, se for o caso.

#### **IV.**

Ante o exposto, **dou integral provimento** ao agravo de instrumento interposto pela FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS – FUNAI para **cassar a decisão agravada**, indeferindo a tutela de urgência concedida no mandado de segurança nº 1006726-95.2025.4.01.3600.

Em consequência:



(a) fica revogada a ordem judicial que determinou à FUNAI a análise, em prazo certo e com afastamento da Governança-Geral do Território Indígena do Xingu (GGTIX), do pedido de Carta de Anuência e do Plano de Visitação apresentados em favor da Aldeia Lahatua;

(b) resta reafirmada, em juízo de cognição sumária, a legitimidade da FUNAI para, no âmbito de sua competência legal e em diálogo com as instituições representativas dos povos do TIX, inclusive a Governança-Geral, conduzir o processo administrativo de forma a assegurar a autodeterminação, a auto-organização e o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras, nos termos do art. 231 da Constituição Federal, da Convenção nº 169/OIT, da Lei nº 6.001/1973 (arts. 17 a 25), da Lei nº 14.701/2023 (arts. 24 a 28), da Instrução Normativa nº 03/2015/FUNAI, da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Petição nº 3.388/STF;

(c) o mandado de segurança prosseguirá em seus ulteriores termos, cabendo ao Juízo de origem apreciar, em cognição exauriente, as preliminares de inadequação da via eleita, ilegitimidade ativa e passiva e, se for o caso, o mérito da impetração, à luz da necessária instrução probatória e da escuta qualificada das comunidades indígenas potencialmente afetadas.

É como voto.

Desembargador Federal **FLÁVIO JARDIM**  
Relator



**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 1ª Região**  
**PJe/TRF1ª – Processo Judicial Eletrônico**

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 1037676-23.2025.4.01.0000

Processo Referência: 1006726-95.2025.4.01.3600

AGRAVANTE: FUNDACAO NACIONAL DOS POVOS INDIGENAS - FUNAI

AGRAVADO: KULUENE EMPREENDIMENTOS RURAIS LTDA

**EMENTA**

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO INDÍGENA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIZAÇÃO DE ATIVIDADE TURÍSTICA EM TERRA INDÍGENA. ANUÊNCIA DA GOVERNANÇA DO ALTO XINGU. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. RECURSO PROVIDO.**



1. Agravo de instrumento interposto pela FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS – FUNAI contra decisão que deferiu tutela de urgência, em mandado de segurança, para determinar a análise do pedido de Carta de Anuência e de Plano de Visitação, no processo administrativo SEI nº 08075.000811/2022-62, relativo à atividade de etnoturismo com pesca esportiva na modalidade “pesque e solte”, no Parque Indígena do Xingu/MT.
2. A decisão agravada determinou o afastamento da exigência de aprovação pela denominada Governança do Alto Xingu, com a imposição de que a FUNAI observasse exclusivamente os requisitos da Instrução Normativa FUNAI nº 03/2015, e concluísse a análise técnica no prazo de 30 (trinta) dias úteis.
3. A FUNAI sustentou, entre outros pontos, a inadequação do mandado de segurança diante da complexidade fático-antropológica e ambiental da controvérsia, a ausência de direito líquido e certo, e a necessidade de respeito às deliberações da Governança-Geral do Território Indígena do Xingu, instituição representativa dos povos indígenas da localidade, relacionadas à pesca esportiva no território.
4. Há três questões em discussão: (i) saber se o mandado de segurança é via adequada para controvérsia que envolve representatividade indígena, impactos socioculturais e ambientais e deliberações de autogovernança; (ii) saber se há direito líquido e certo, invocável por empresa privada, para obter análise administrativa com afastamento de deliberação coletiva indígena; e (iii) saber se estavam presentes os requisitos da tutela de urgência, à luz do regime constitucional e legal das terras indígenas.
5. O mandado de segurança exige direito líquido e certo demonstrável por prova pré-constituída. A controvérsia envolve definição de instituições representativas no Território Indígena do Xingu, avaliação de impactos socioculturais e ambientais da atividade proposta, compatibilização com decisões coletivas da Governança-Geral do Território Indígena do Xingu e articulação com órgãos e instituições. Trata-se de matéria que demanda instrução probatória ampla, inclusive técnica, incompatível com a via mandamental.
6. Não se identifica direito líquido e certo à obtenção de Carta de Anuência para exploração turística com pesca esportiva em terra indígena. O direito ao usufruto exclusivo de terras tradicionalmente ocupadas possui natureza coletiva. A pretensão deduzida por empresa privada, em parceria com segmento comunitário, busca afastar deliberação coletiva tomada em instância de autogovernança indígena, o que não configura direito subjetivo individual da empresa.
7. O regime jurídico das terras indígenas reconhece a organização social e a autodeterminação dos povos indígenas. A legislação de regência indicada no voto estabelece a centralidade da comunidade indígena na escolha do uso e ocupação de suas terras e condiciona atividades econômicas e turismo à aprovação comunitária por seus próprios meios de decisão, com manutenção da posse direta.
8. A existência de deliberação soberana da Governança-Geral do Território Indígena do Xingu contrária à pesca esportiva, sem alegação ou demonstração de vício formal no procedimento deliberativo, afasta a possibilidade de imposição judicial, em cognição sumária, para prosseguimento de análise administrativa à margem dessa decisão coletiva.
9. A Instrução Normativa FUNAI nº 03/2015 deve ser interpretada de forma sistemática com o art. 231 da CF/1988, com o Estatuto do Índio e com a Lei nº 14.701/2023. A consideração das decisões de autogovernança indígena, no âmbito do procedimento administrativo, se alinha ao dever institucional de proteção aos direitos indígenas e não configura criação ilegítima de requisito formal autônomo.
10. Ausente a probabilidade do direito, e presente risco de dano mais intenso aos próprios povos



indígenas, pela potencial geração de tensões internas e impactos sobre segurança alimentar, cultural e territorial, impõe-se a cassação da tutela de urgência.

11. Recurso provido para cassar a decisão agravada e indeferir a tutela de urgência no mandado de segurança nº 1006726-95.2025.4.01.3600.

### **ACÓRDÃO**

Decide a Sexta Turma, à unanimidade, dar provimento ao agravo de instrumento, nos termos do voto do Relator.

Brasília/DF, data e assinatura eletrônicas.

Desembargador Federal **FLÁVIO JARDIM**

Relator

