

**MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.151 MATO GROSSO DO SUL**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**REQDO.(A/S)** : **JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA DE JUSTIÇA FEDERAL DE DOURADOS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **JOSÉ ODONEL VIEIRA DA SILVA**  
**ADV.(A/S)** : **LUANA RUIZ SILVA**

**DECISÃO**

*SUSPENSÃO DE LIMINAR. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRA INDÍGENA DOURADOS-AMAMBAIPEGUÁ I. ETNIA KAIOWÁ. RISCO À SEGURANÇA E À ORDEM PÚBLICA. ACIRRAMENTO DO CLIMA DE CONFRONTO FUNDIÁRIO NA REGIÃO. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.*

**Relatório**

1. Suspensão de liminar, com requerimento de medida liminar, ajuizada pela Fundação Nacional do Índio - Funai, em 9.3.2018, objetivando suspender os efeitos de decisão proferida pelo juízo da Primeira Vara Federal da Quinta Subseção Judiciária de Mato Grosso do Sul – Dourados/MS nos autos da Ação de Reintegração de Posse n. 0002975-50.2016.403.6002/MS, mantida pelo Tribunal Regional Federal da Terceira Região ao indeferir o pedido de efeito suspensivo à Apelação n. 5024642-34.2017.403.0000 e a Suspensão de Sentença n. 5001325-70.2018.4.03.0000.

**SL 1151 MC / MS**

O caso

2. Em 2016, José Adonel Vieira da Silva ajuizou a Ação de Reintegração de Posse n. 0002975-50.2016.403.6002/MS em desfavor da União, Fundação Nacional do Índio, de Mato Grosso do Sul e da Comunidade Indígena Tey'Kue, buscando proteção da posse sobre o imóvel rural denominado "*Sítio Santa Helena*", objeto de invasão por grupo indígena da etnia Kaiowá, em 15.6.2016.

Em 22.11.2017, o juízo da Primeira Vara Federal de Dourados/MS confirmou os termos de medida liminar antes deferida e julgou procedente a ação para determinar a reintegração do autor em seu imóvel. Determinou, ainda, que a ordem de reintegração de posse fosse cumprida no prazo máximo de noventa dias em operação conjunta da Polícia Federal com a Polícia Militar estadual, oficiando-se a Fundação Nacional do Índio para acompanhar o cumprimento da decisão e servir de interlocutora entre os índios e as forças policiais para poder a desocupação transcorrer pacificamente (doc. 9).

Contra essa decisão a Fundação Nacional do Índio interpôs a Apelação n. 5024642-34.2017.403.0000 e ajuizou a Suspensão de Sentença n. 5001325-70.2018.4.03.0000. O pedido de atribuição de efeitos suspensivo à apelação foi indeferido pelo Desembargador Federal Valdeci dos Santos (doc. 5) ao fundamento de que inexistiria risco de dano grave, pois a "*desocupação foi determinada por intermédio da Fundação Nacional do Índio, Funai, justamente com intuito de evitar possíveis conflitos violentos*" (doc. 5). Acrescentou que, embora instaurado "*processo de demarcação de terra indígena na região (...), não resta clara a ocupação indígena na área sub judice*" (doc. 5, fl. 7).

Na mesma linha, em 2.2.2018, a Desembargadora Presidente do Tribunal Regional Federal da Terceira Região indeferiu o pedido de suspensão dos efeitos da sentença, lastreada em precedente

**SL 1151 MC / MS**

jurisprudencial do Órgão Especial daquele Tribunal (Suspensão de Liminar e Tutela Antecipada n. 0016216-60.2013.4.03.0000). Essa decisão foi objeto de agravo interno, aguardando julgamento (doc. 7).

3. Daí a presente suspensão de liminar, sustentando a Fundação Nacional Índio – Funai que o iminente cumprimento da ordem de reintegração de posse emanada do juízo da Primeira Vara Federal de Dourados/MS coloca em risco a ordem e a segurança pública.

*Relata ter “a Polícia Federal convocado a Coordenação Regional da Funai em Dourados para uma reunião em sua sede, na data de 22/02/2018, para cumprimento da ordem - Ofício n. 0394/2018, de 15 de fevereiro de 2018 (cópia anexa). Na referida reunião, ficou acertado que as lideranças indígenas consultariam a comunidade e dariam uma resposta sobre a desocupação pacífica, no prazo de dez dias, contados do recebimento do croqui da área sob litígio (ata anexa) (...) Embora as tratativas tenham sido voltadas à retirada pacífica dos indígenas, a própria autoridade policial já havia deixado claro que o não comparecimento à referida reunião ensejaria a ‘desocupação coercitiva da localidade’, ao passo que, no Memo. nº 01/CTL-CPO/CR-DOU/FUNAI de 08/01/2018 (anexo), a Coordenação Regional da Funai comunica a preocupação e a real possibilidade de conflito envolvendo as ‘áreas de retomada’, no que se refere ao cumprimento das decisões judiciais de reintegração de posse, pois a postura dos indígenas quando retomam um território que lhes pertence tradicionalmente é de enfrentamento” (fl. 2).*

Discorre sobre o instituto do indigenato, a tradicionalidade da ocupação indígena na região e a natureza meramente declaratória da demarcação administrativa de terras indígenas. Por fim, afirma que “a área ocupada do Sítio Santa Helena está inserida na área identificada e delimitada pela Funai como de ocupação tradicional Guarani-Kaiowá pelo Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) da Terra Indígena Dourados-Amambaipegua I, publicado pela Presidência do órgão em 13 de maio de 2016” (fl. 7).

**SL 1151 MC / MS**

Pondera que *“a decisão combatida desconsidera que a área em questão, conforme estudos no bojo do processo de demarcação da terra indígena, já reúne dados suficientes a conferir plausibilidade à argumentação de se trata de terra tradicionalmente ocupada, cuja posse e usufruto são exclusivos da Comunidade Nhamoi Guarivary, pois o processo administrativo já conta com RCID publicado, lastreado em estudos técnicos e antropológicos, o que representa, no mínimo, forte presunção a militar em favor da comunidade indígena”* (fl. 9).

Argumenta que, *“evidenciada a tradicionalidade da ocupação e comprovado que o processo demarcatório está em avançado estágio (inclusive com RCID já publicado, conforme explicitado), é certo que eventual reintegração de posse (...), para além de violar a própria Constituição Federal, apenas traria conflitos à área, em flagrante ameaça à ordem e segurança públicas”* (fl. 9).

A requerente rememora incidentes fatídicos relacionado à disputa fundiária entre índios e não índios ocorridos em Mato Grosso do Sul e a exacerbação no uso da força para repelir atos de retomada da posse pelos índios, o que estaria a demonstrar risco de grave lesão à ordem e à segurança públicas.

Assinala que *“a ocupação indígena já totaliza 1 ano e 7 meses, o que afasta qualquer urgência no atendimento do pleito reintegratório (...) não ha[vendo] qualquer risco à propriedade ou aos bens do Autor da ação que justifiquem a ordem de reintegração no presente momento, podendo aguardar o deslinde da possessória sem qualquer prejuízo irreparável, que não possa ser deduzido em perdas e danos”* (fl. 11).

Menciona precedentes jurisprudenciais que corroborariam a prevalência da proteção dos direitos originários dos povos indígenas sobre pretensos direitos possessórios advindos de títulos dominiais cuja legitimidade se questiona.

Realça não pretender promover ou incentivar ocupações ou

**SL 1151 MC / MS**

retomadas de terras, “mas evitar que a anunciada e conhecida resistência dos Kaiowá leve a uma reintegração forçada e de proporções que levem à morte de indígenas (...) [Isso porque] um grande número de indígenas está envolvido na operação de retomada, dentre crianças, adultos e idosos, cuja retirada compulsória, e com o uso da força policial, poderá ensejar enfrentamentos entre os indígenas e fazendeiros, ou entre indígenas e os próprios policiais, colocando em risco a vida, a saúde e a incolumidade física de todos os envolvidos” (fl. 14).

Requer o deferimento de medida liminar para suspender os efeitos da ordem de reintegração de posse emanada do juízo da Primeira Vara Federal de Dourados/MS no Processo n. 0002975-50.2016.4.03.6002/MS, mantida pelo Tribunal Regional Federal da Terceira Região (Pedido de Atribuição do Efeito Suspensivo à Apelação n. 5024642-34.2017.403.0000 e Suspensão de Sentença n. 5001325-70.2018.4.03.0000), até o trânsito em julgado da ação.

No mérito, pede a confirmação da medida liminar.

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO**.

4. Na espécie, a questão jurídica controvertida é de natureza constitucional, nos termos do art. 231 da Constituição da República. Dispõe este Supremo Tribunal de competência para examinar a questão cujo fundamento jurídico seja constitucional (art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, c/c art. 25 da Lei 8.038/1990), como consolidado na jurisprudência, destacando-se, por exemplo, os seguintes julgados: Rcl n. 475, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Pleno, DJ 22.04.1994; Rcl n. 497-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, Pleno, DJ 06.04.2001; SS n. 2.187-AgR, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.10.2003; e SS n. 2.465, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 20.10.2004.

5. A presente medida de contracautela volta-se contra decisão pela qual o juízo da Primeira Vara Federal de Dourados/MS determinou a

**SL 1151 MC / MS**

reintegração do proprietário do “Sítio Santa Helena” na posse do imóvel rural. Para tanto assentou que “a mera constituição de grupo técnico para estudo e análise da possibilidade de demarcação de terras não faz delas território indígena. Além disso, não ha[veria] provas de que o procedimento em questão tenha sido concluído” (doc. 9).

Na mesma linha, o Desembargador Relator da Apelação n. 5024642-34.2017.403.0000 indeferiu o pedido de efeito suspensivo formulado pela Funai por ausência de comprovação da tradicionalidade da ocupação indígena e de risco de grave lesão decorrente do cumprimento da ordem de reintegração, pois fora “determinada a desocupação da área mediante a atuação da Funai, com a cominação de astreintes, bem como que a utilização da força policial fosse requerida pela própria autarquia, caso entendesse necessária (...) Desse modo, (...) o Juízo a quo decidiu impor astreintes à Funai a fim de que, com o incentivo, dessa medida coercitiva, possa o órgão indigenista exercer o seu poder-dever, a fim de desocupar a área de forma pacífica” (doc. 5, fl. 3).

6. O exame preliminar dos autos revela que, embora não finalizado o processo de demarcação da terra indígena em foco, os estudos de identificação e delimitação foram concluídos com a aprovação do relatório de identificação elaborado pelo antropólogo Levi Marques Pereira, cujo extrato e conclusões foram publicados no Diário oficial da União de 13.5.2016.

Embora a área em litígio não tenha sido declarada como de ocupação tradicional dos índios Guarani e Kaiowá pelo Ministro da Justiça, os elementos carreados aos autos torna forçoso reconhecer que a conclusão desses estudos confere plausibilidade às alegações deduzidas pela Fundação Nacional do Índio.

Agregue-se a isso que a cominação de *astreinte* àquela autarquia, como mecanismo indutor de sua intermediação junto aos indígenas para a desocupação voluntária do imóvel rural, não traduz solução satisfatória

**SL 1151 MC / MS**

para a contenda.

A Fundação Nacional do Índio tem o dever de preservar os interesses dos indígenas, não se podendo presumir comportamento que, deliberadamente, expusesse à risco a integridade física e cultural de seus tutelados. Disso decorre que todos os meios possíveis para alcançar uma solução pacífica e evitar o emprego de violência contra os indígenas haverão de ser por ela empregados independentemente da cominação de multa.

7. Ao indeferir a Suspensão de Sentença n. 5001325-70.2018.4.03.0000, a Desembargadora Presidente do Tribunal Regional Federal da Terceira Região destacou:

*“Não desconheço a existência de decisões emanadas das Cortes Superiores, em especial da Presidência do Supremo Tribunal Federal, concedendo a suspensão da ordem de reintegração de posse em casos envolvendo a ocupação de terras no Estado de Mato Grosso do Sul por grupos indígenas.*

*No entanto, consoante já me manifestei em outras ocasiões, por se tratarem de decisões monocráticas e sem caráter vinculante, delas me afasto com a devida vênia à sua prolatora e, em atenção ao princípio do colegiado, filio-me ao entendimento firmado pelo Órgão Especial deste Tribunal Regional Federal no julgamento do agravo regimental na SLAT n. 0016216-60.2013.4.03.0000 e por mim já reproduzido na SLAT n. 0015216-20.2016.4.03.0000, no sentido de que os motivos que ensejam a suspensão de liminar, previstos no artigo 4º da Lei nº 8.437/92, não se encontram presentes.*

*Com efeito, apesar de se tratar de uma questão bastante sensível, o E. Órgão Especial deste Tribunal Regional Federal se debruçou sobre o tema e concluiu, por maioria de votos, ficando esta Presidente vencida, que a reintegração de posse, por si só, não implicava risco à ordem pública, máxime ao se considerar que a situação de risco foi criada pelo próprio invasor.*

*Trago à baila as considerações feitas pelos eminentes pares*

**SL 1151 MC / MS**

*durante o julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 0016216-60.2013.4.03.0000, ocorrido na sessão de 11 de maio de 2016:*

*Voto condutor do Desembargador Federal Baptista Pereira:*

*‘Cuida-se de agravo regimental interposto de decisão do e. Desembargador Newton de Lucca que suspendeu medida liminar de reintegração de posse, concedida em primeiro grau para determinar a desocupação da propriedade rural “Fazenda Esperança”, invadida por indígenas da etnia Terena.*

*Os terenas vivem numa área de aproximadamente 6 mil hectares, denominada Terra Indígena Taunay/Ipegue, e reivindicam a ampliação para 33 mil hectares, o que incluiria os cerca de 8 mil hectares da Fazenda Esperança. (...)*

*Pois bem, com a devida vênica aos fundamentos lançados pela e. Relatora, tenho manifestado a minha preocupação com o enfoque casuístico que esta Corte vem dando à questão indígena, pois isso tem resultado, lamentavelmente, em soluções conflitantes e contraditórias para situações idênticas (...)*

*[A] pergunta que me faço é: o Poder Judiciário tem sido reativo, isto é, refém da situação fática consolidada? Temos aplicado a melhor decisão e que seria tecnicamente cabível ao caso concreto ou temos sucumbido à pressão social que clama pela pacificação social menos onerosa, ainda que fundada em violação de direito de propriedade? (...)*

*Igualmente não me conforta o argumento de que já estaria em curso procedimento administrativo encampado pela FUNAI cuja conclusão indicaria a ampliação da Terra Indígena Taunay-Ipegue, em área coincidente com a Fazenda Esperança, por se tratar de terra ocupada por ancestrais indígenas.*

*Acaso seria competência do Poder Judiciário antecipar-se a uma função própria do Poder Executivo, com base em mera conjectura, para lastrear a negativa de legítimo direito de propriedade das terras?*

*O caso em tela versa sobre movimento organizado de invasão de terras, coordenado e fomentado por organizações não governamentais, que se apresenta normalmente com o seguinte modus operandi: esbulho possessório caracterizado por atos violentos como incêndio de edificações, destruição de plantações, cercas e maquinários, de modo a*



**SL 1151 MC / MS**

*inviabilizar a continuidade de atividade agrícola, seguido da chegada de mulheres, idosos e crianças com o fim de criar uma contingência social de ocupação indígena, à margem da lei, que, ao final, serve de subsídio para que se negue a reintegração de posse.*

*No caso dos autos, conforme bem observou o e. Desembargador Federal Johansom di Salvo, o noticiário dá conta de que a Fazenda Esperança foi ocupada pelo mesmo grupo que havia sido retirado de outra propriedade, no município de Sidrolândia, em cumprimento de reintegração de posse realizado um dia antes.*

*Salta aos olhos a contradição entre suspender uma liminar com fundamento no receio da violência advinda do emprego da força necessária para a reintegração de posse e, ao mesmo tempo, a legitimação do emprego de violência pelos esbulhadores.(...)*

*Com efeito, entendo que a reintegração de posse, por si só, não implica lesão à ordem pública, máxime ao se considerar que, na hipótese dos autos, a "situação de risco" é criada pelo próprio invasor.*

*Assim, não pode o Poder Judiciário, que é o organismo que é chamado exatamente para dizer da ordem jurídica, admitir e autorizar o uso da violência para invadir as propriedades." (...)*

*Importante salientar que apesar de o poder de suspender a execução de uma liminar ou de antecipação de tutela competir ao Presidente do Tribunal, de forma isolada, não significa seja ele soberano e que não deva observar o entendimento firmado pelo órgão colegiado máxime quando a questão se mostra similar a outra já enfrentada anteriormente. O cerne da controvérsia destes autos não difere daquele outro, processo n° 2013.03.00.016216-8, possuindo a mesma ratio essendi: reintegração de posse de propriedade particular invadida por grupo indígena.*

*Há, contudo, no caso aqui tratado, uma agravante: não se está mais diante de uma liminar proferida em sede de cognição preliminar, mas de um provimento antecipatório concedido com a sentença, após o juízo examinar de forma completa e exaustiva todos os argumentos veiculados na lide.*

*Assim, de acordo com o entendimento do colegiado desta Corte, ao qual me curvo, não se encontram presentes os requisitos necessários para se determinar a suspensão do decismum.*

**SL 1151 MC / MS**

*Ante o exposto. INDEFIRO o pedido de suspensão da execução da sentença” (doc. 7).*

8. O precedente jurisprudencial adotado como razão de decidir apoiou-se na assertiva de que o risco de grave lesão à segurança e à ordem pública teria sido imposto pelos indígenas que invadiram o imóvel rural e a eventual violência empregada para resistir ao cumprimento de ordem judicial de reintegração seria conduta tipificada como ilícito penal, assim também o ato de esbulho. Embora substanciosos e inquietantes, os fundamentos deduzidos nesse precedente não prevaleceram quando do exame da questão por esta Presidência.

9. Ao examinar a Suspensão de Liminar n. 1.037, ajuizada pela Fundação Nacional do Índio para obstar o cumprimento de ordem de reintegração de posse deferida no Processo n. 0002396.05.2016.403.6002 (mantida na Suspensão de Liminar n. 0015216-20.2016.4.03.0000), destaquei:

*“(...) 12. Se, de um lado, parece haver precipitação na promoção de ocupação de imóveis particulares a partir da conclusão de estudos antropológicos levados a efeito pela Funai, sem se aguardar a homologação do resultado desse estudo com a consequente declaração formal da tradicionalidade da ocupação indígena na região pela autoridade competente e, principalmente, sem que se apresse a conclusão do processo administrativo de demarcação, de outra parte não há como se subestimar que a demora na conclusão do processo administrativo competente, muitas vezes interceptado com excessiva judicialização de demandas sobre cada caso, incentiva a autotutela de interesses, o que resulta no aprofundamento do conflito fundiário na região e no emprego crescente da violência.*

*Não obstante seja de se reconhecer que a reintegração do possuidor direto na posse do imóvel rural restabelece a ordem fática instabilizada pelo esbulho judicialmente reconhecido, não é de desprezar que o exercício da força para a prática deste ato constitui mais um elemento desestabilizador do quadro social, colocando em risco a segurança de todos.*

**SL 1151 MC / MS**

*Nessa linha é que se revela a plausibilidade da argumentação traçada pela Funai ao afirmar haver “grande número de indígenas estão envolvidos na operação de retomada, dentre crianças, adultos e idosos, cuja retirada compulsória, e com o uso da força policial, poderá ensejar enfrentamentos entre os indígenas e fazendeiros, ou entre indígenas e os próprios policiais, colocando em risco a vida, a saúde e a incolumidade física de todos os envolvidos” (fl. 13).*

*As informações apresentadas e devidamente comprovadas pelos documentos que acompanham a presente suspensão de liminar dão conta do acirramento do conflito envolvendo a disputa pela Terra Indígena Dourados Amambaipequá I, localizada em Caarapó/MS, demonstrando grave risco de perda de vidas humanas de lado a lado do conflito se não se encontrar forma de evitar a execução forçada da ordem judicial de reintegração de posse.*

*Os fatos noticiados nos autos e nos boletins de ocorrência policial que instruem a presente medida de contracautela fornecem a dimensão e a gravidade do conflito fundiário havido no Mato Grosso do Sul e que tem ceifado vidas de índios e não-índios ao longos destes últimos anos.*

*Qualquer que seja o lado sob o qual se analise o conflito narrado nos autos, é de se observar que o exercício indiscriminado da autotutela de direitos, seja pelas retomadas pelos indígenas das terras reivindicadas como ocupação tradicional indígena, seja pelo exercício de desforço próprio para a proteção do direito à propriedade legalmente constituída, tem nutrido atos de antijurídica, inaceitável e desmedida violência, com níveis críticos de beligerância a justificar o envio mesmo de unidades da Força Nacional para garantir a ordem e a segurança e para preservação de vidas humanas.*

**13.** *Na esteira da observação posta na inicial da presente suspensão de liminar e nos documentos a ela acostados há fundado risco de que as condições de violência na localidade se acirrem com o imediato cumprimento da ordem de reintegração na forma e no prazo determinados, o que potencializa o risco à integridade física de índios e não índios que ocupam a área sem o prévio cuidado a ser adotado para que tal medida se execute sem gravames.*

*Comprovada está ameaça à segurança das pessoas que estejam*

**SL 1151 MC / MS**

*na área, evidenciando-se iminente e grave risco para todos, a justificar o uso excepcional da atribuição cautelar do juízo questionado” (DJ 27.9.2017).*

10. Essa mesma compreensão há de ser empregada no presente caso, pois a reintegração do autor da ação possessória na posse do imóvel em questão, do qual está afastado há quase dois anos, aliado estágio avançado do processo de identificação e delimitação da Terra Indígena Dourados-Abambaipaguá I, cujo relatório de antropológico foi aprovado pelo Presidente da Funai e publicado no Diário Oficial da União de 13.5.2016 (doc. 8), pode se traduzir em elemento encorajador da resistência pelos indígenas, potencializando o clima de hostilidade e possibilitando o uso da força para o cumprimento da ordem judicial, do que poderiam redundar consequências socialmente graves e inaceitáveis.

O contexto parece demonstrar risco de acirramento dos ânimos das partes em conflito e conseqüente agravamento do quadro de violência na região, o que me conduz a reconhecer a plausibilidade do alegado risco à ordem e à segurança pública. A iminência do cumprimento da ordem de reintegração está igualmente demonstrada, pois, como assinalado pela requerente, a reunião promovida pela Delegacia de Polícia Federal Dourados (ata da reunião de 22.2.2018, doc. 2, fls. 4-6), na qual estabelecido o prazo de dez dias para que os indígenas se manifestassem sobre a possibilidade de desocupação pacífica da área em litígio não teria se mostrado exitosa.

**11. Pelo exposto, defiro a medida liminar para suspender os efeitos da decisão proferida pelo juízo da Primeira Vara Federal de Dourados/MS na Ação de Reintegração de Posse n. 0002975-50.2016.403.6002/MS, e confirmada pelo Tribunal Regional Federal da Terceira Região no Pedido de Efeito Suspensivo à Apelação n. 5024642-34.2017.403.0000 e na Suspensão de Sentença n. 5001325-70.2018.4.03.0000 (art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, art. 25 da Lei n. 8.038/1990), todas com eficácia suspensa pelo**

**SL 1151 MC / MS**

presente provimento.

**12. Manifestem-se, sucessivamente, com urgência e prioridade, o interessado e a Procuradoria-Geral da República (§ 1º do art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).**

**Comunique-se com urgência, inclusive por mensagem eletrônica.**

**Publique-se.**

Brasília, 9 de março de 2018.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Presidente