

SUSPENSÃO LIMINAR 38-1 RORAIMA

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE
REQUERENTE(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
REQUERIDO(A/S) : JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO DA 1ª VARA FEDERAL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RORAIMA
REQUERIDO(A/S) : RELATORA DOS AGRAVOS DE INSTRUMENTO NºS
2004.01.00.011116-9 E 2004.01.00.010111-0 DO TRIBUNAL
REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
INTERESSADO(A/S) : SILVINO LOPES DA SILVA E OUTRO(A/S)
ADVOGADO(A/S) : SILVINO LOPES DA SILVA E OUTRO(A/S)
INTERESSADO(A/S) : COMUNIDADE INDÍGENA MATURUCA E OUTRO(A/S)
ADVOGADO(A/S) : JOÊNIA BATISTA DE CARVALHO

1. Silvino Lopes da Silva e outros propuseram, perante a Justiça Federal, Ação Popular com pedido de liminar contra a União (fls. 15/25). Requereram a suspensão dos efeitos da Portaria nº 820, de 11.12.1998, expedida pelo Ministério da Justiça que declarou, para fins de demarcação, “... de posse permanente dos índios a terra indígena Raposa Serra do Sol.”

Em 4.3.2004, a liminar foi deferida, em 1º grau, para:

“(...) suspender os efeitos da Portaria nº 820/98 [...] quanto ao núcleos urbanos e rurais já constituídos, equipamentos, instalações e vias públicas federais, estaduais e municipais, e, principalmente, o art. 5º do mesmo ato administrativo.” (fls. 37/38)

O Ministério Público Federal e a Comunidade Indígena Maturuca e outros propuseram, perante o TRF da 1ª Região, agravos de instrumento⁽¹⁾, com pedido de efeito suspensivo. Os agravos foram providos em parte. Eis o teor da decisão:

“resolvo excluir da área indígena Raposa Serra do Sol, até julgamento final da demanda, as seguintes áreas:

1. faixa de fronteira (art. 20, §2º, da CF/88), até que seja convocado o Conselho de Defesa Nacional, ex vi do art. 91, §1º,

¹ AI 2004.01.00.011116-9/RR e AI 2004.01.00.010111-0/RR

inciso III, da CF/88 para opinar sobre o efetivo uso das áreas localizadas na faixa de fronteira com a Guiana e Venezuela;

2. a área da unidade de conservação ambiental Parque Nacional Monte Roraima.

Mantenho a decisão agravada para o efeito de manter excluídas os Municípios, as vilas e as respectivas zonas de expansão; as rodovias estaduais e federais e faixa de domínio e os móveis com propriedade ou posse anterior ao ano de 1934, e as plantações de arroz irrigadas no extremo sul da área indígena identificada.

Reformo parcialmente a decisão agravada para manter a proposta da FUNAI saída das propriedades rurais tituladas após a constituição de 1934 ou que não estejam alcançados pela coisa julgada.” (fls. 141 e 244)

Em 21.05.2004, o MPF formulou ao STF pedido de suspensão da execução da liminar concedida na ação popular, e a suspensão dos efeitos das decisões proferidas no TRF da 1ª Região. Em 24/05/2004 (fl. 246), os autos foram recebidos na Presidência. Em 28/05/2004, foram publicadas⁽²⁾ as decisões do referido TRF. Em 8/06/2004 (fl. 247), o Exmo. Sr. Ministro-Presidente deu-se por impedido. Em 9/06/2004 (fl. 248), os autos me foram distribuídos. O requerente pede efeito suspensivo liminar⁽³⁾ e, no mérito, a procedência do pedido.

O art. 4º⁽⁴⁾ da Lei 8.437/92 é o fundamento da suspensão.

Quanto à matéria constitucional, o requerente expõe:

² www.trf1.gov.br

³ Lei nº 8.437/92.

Art. 4º

§ 7º O Presidente do Tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar, se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

4

▢ Lei nº 8.437/92.

Art. 4º Compete ao Presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.

“não há como se recusar que ambas as decisões, de 1º e 2º graus, violaram flagrantemente todo o Capítulo VIII do texto constitucional, em especial o art. 231, caput, §§ 1º e 2º, além de seus arts. 215 e 216, em evidente lesão à ordem jurídica, importando, ainda, em efetiva ameaça à segurança pública, [...]

(...) a decisão da Desembargadora Selene não se sustenta, pois:

a) negou vigência ao art. 231 da [CF], por entender que a defesa das fronteiras nacionais, ainda que de interesse relevantíssimo se trate, possa se dar com comprometimento ao direitos assegurados no dispositivos referido;

b) inviabilizou a compatibilização de interesses, em afronta à unidade e coerência do texto constitucional.” (fls. 4 e 11)

Além de alegar que a causa é de manifesto interesse público, também sustenta que a manutenção da liminar causará lesão às ordens jurídica e pública. Afirma, *in verbis*:

“O interesse público que a questão encerra é inegável. Trata-se de assegurar o formato de nação brasileira tal como configurado pela [CF] – única, não obstante, plural.

As violações à ordem jurídica são múltiplas e significativas: subvertem-se as escalas de valores que a informam, retira-se a um povo o direito a uma existência singular, sinaliza-se para a sociedade envolvente com a possibilidade de desrespeito à diferença, constitucionalmente tão amparada...

A par de evidenciadas as lesões à ordem pública, por si sós suficientes a amparar a providência ora requerida, a decisão também acarreta ameaça à segurança de todos os que se encontram na área.” (fl. 13)

2. O objeto desta suspensão decorre de liminar concedida em primeiro grau, confirmada parcialmente em segundo. Do deferimento da

liminar, em primeiro grau, o MPF, pela L. 8.437/92, poderia: (1) interpor agravo de instrumento, perante o Tribunal competente (§6^{o5} do art. 4º, Lei 8437/92); (2) ou, formular pedido de suspensão ao presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, pois:

“... a interposição do agravo de instrumento... não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão...” (§6º, art. 4º, Lei 8437/92)

Feita a opção pela primeira alternativa, o agravo foi parcialmente deferido. Essa decisão deveria ser confirmada por órgão colegiado, conforme orientação do STF⁽⁶⁾, via agravo regimental a ser interposto pelo Ministério Público. Esgotada a instância com desprovimento do agravo regimental, o pedido de suspensão de liminar poderia ser requerido ao STF.

Todavia, antes que fosse publicada a decisão proferida no agravo, o Ministério Público protocolou pedido de suspensão de execução de liminar perante o STF.

3. Mesmo que fosse afastado o referido óbice, o pedido de suspensão de execução de liminar não atende todos os requisitos exigidos. Conforme a lei das medidas cautelares (L. 8.437/92) compete

“... ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender (...) a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público (...)” (art. 4º)

⁵ Lei nº 8.437/92

Art. 4º. Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. (grifo nosso)

§ 6º A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

⁶ SL 32 AgR, DJ 30.04.2004, MAURÍCIO.

“... 1. Para o deferimento do pedido indispensável que se trate de decisão proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. Ademais, necessária que a causa tenha por fundamento matéria constitucional e que haja a demonstração inequívoca de que a execução imediata do provimento liminar causará grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia. Precedente.

2. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade. Alegação improcedente. As disposições do Regimento Interno da Corte foram recebidas pela Constituição, que não repudia atos normativos anteriores à sua promulgação, se com ela compatíveis. Precedente.”

A lei impõe ainda outros requisitos:

“(...) em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (...)” (art. 4º)

Para fixar a competência do STF, quanto ao conhecimento do pedido, é necessário que a causa tenha por fundamento matéria constitucional (CF, art. 102, III). Isto ocorre no caso presente. Destaco da inicial da ação popular:

“(...) constata-se da leitura do art. 4º da Portaria retrocitada, existir uma delegação implícita no sentido de que a Funai promova a demarcação administrativa da suposta terra indígena. [...]”

Determinando que a Funai realize a (...) demarcação, a Portaria em comento violenta a Lei n. 6383/76, que expressamente atribui esse mister ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

O art. 5º da Portaria, consubstancia inominável e abusivo farpeamento ao direito de ir e vir no próprio território nacional, quando proíbe o ingresso, o trânsito e a permanência de pessoas ou grupos de não índios, dentro do perímetro nela especificado. [...]” (fls. 16/17)

A liminar deferida em Primeiro Grau reporta-se à decisão do Ministro Aldir Passarinho (MS 6.210/DF), nestes termos:

“(...) da forma como está constando da Portaria nº 820/98, entendo que tais direitos não estão sendo efetivamente protegidos, porquanto não me parece absolutamente possível, sob pena de desconsiderar as exigências do Art. 231 da [CF], a remessa para o futuro dessa ordem, que afetam até o direito de ir e vir, já que pela determinação do art. 5º da mencionada Portaria, há proibição, desde logo, do ‘transito e permanência’ de qualquer pessoa ou grupo não expressamente autorizado pelas autoridades federais, o que fatalmente traria

implicações lesivas aos residentes não-índios, precipitando, inclusive, a extinção desses núcleos e comunidades (...)” (fl. 36)

Fixada a competência deste Tribunal, examino os demais requisitos do pedido de suspensão, quais sejam, grave lesão à ordem, à segurança e à economia públicas. É necessário verificar as consequências da manutenção da liminar. Ressalto que a causa, além da ofensa ao direito de ir e vir, trata de outras questões relevantes. A demarcação pretendida, via Portaria 820/98, alcança região de divisa do Brasil com Venezuela e com a República Cooperativista da Guiana (fls. 128 e 231). Conforme ressaltou a Desembargadora Selene, é de interesse nacional a área a ser demarcada pela Portaria 820/98. Colho da decisão:

“Por estar a pretendida área Raposa/Serra do Sol em região de fronteira sujeita a atividades como garimpo ilegal, contrabando, narcotráfico e biopirataria, é fundamental que as Forças Armadas e a Polícia Federal tenham ampla liberdade de atuação na região.”” (fls. 59 e 162)

Destaco, ainda, da decisão:

“Acerca desse aspecto a [CF] confere às Forças Armadas a seguinte missão:

‘Art. 142. As Forças Armadas constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica são instituições nacionais permanentes e regulares (...) e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.’”

Quanto à Polícia Federal, a Constituição lhe assinala a competência para policiar as fronteiras do País, reprimir infrações que tenham repercussão internacional, bem como o contrabando e o descaminho (CF, art. 144, § 1º).’” (fls. 59 e 162)

Inexiste, no caso, lesão ao interesse público a autorizar a suspensão da execução das liminares. Atender o pedido do Requerente causaria graves consequências de ordem econômica, social e cultural, bem como lesão à ordem jurídico-constitucional, conforme exposto nas decisões proferidas no TRF. A inclusão das comunidades tradicionais instaladas nas terras da Raposa/Serra do Sol acarretaria, ainda, retrocesso econômico significativo.

“já que grande parte das comunidades indígenas está economicamente indissociável dos segmentos não-indígenas do Norte/Nordeste de Roraima (...)”
(decisões TRF, fls. 91 e 194)

Destaco ainda das decisões:

“(...) A homologação da área Raposa/Serra do Sol de forma contínua acarretará ... a restrição da utilização das rodovias RR-171, que liga Água Fria, Uiramutã, Socó e Mutum, RR 202, que liga Vila Pereira a Normandia e a Socó, nesse caso por meio da RR-171, e RR-319, que liga o Estado de Roraima ao restante do País.

A maior parte das rodovias são estaduais, mantidas pelo Estado (...) de Roraima. A inclusão na área indígena dessas rodovias significará o abandono de sua manutenção pelo governo estadual em prejuízo aos índios residentes na área indígena Raposa Serra do Sol. Um número considerável de índios são produtores e uma grande parte desejam (sic) tornar-se também. [...] (fls. 132 e 235)

[Ademais, o] (...) arroz irrigado é a principal área de plantio no Estado de Roraima. (...) Somente 7,2% da área total do Estado estão disponíveis para a exploração agropecuária, o que compromete o abastecimento da população (...) [e] (...) as terras atualmente irrigadas correspondem a 0.7% da área total da reserva identificada pela FUNAI e está no extremo sul. Vale dizer que, excluída a área de plantações que ficam na borda, a área Raposa Serra do Sol continuaria a ser contínua. [...]

[...] Com a demarcação proposta pela FUNAI, 6.000 empregos serão extintos, empregos de índios e não-índios.

Com base nestes dados ... a cautela recomenda que a área das lavouras de arroz no extremo sul da área indígena identificadas sejam excluídas da reserva.” (fls. 133 e 236)

As decisões do TRF garantem o direito àqueles que têm propriedades rurais anteriores à CF/34, nestes termos:

“As propriedades rurais com titulação anteriores à Constituição de 1934 ou com sentença judicial transitada em julgado reconhecendo o direito de ali permanecerem ficam excluídas [da] área objeto de homologação.” (fls. 140 e 243)

Foi também examinada a problemática das áreas de reserva indígena e da titulação das terras sob o enfoque das Constituições Federais anteriores (fls. 134/140 e 237/243).

No caso dos autos, há que se pesar qual o maior dano, o maior impacto que acarretaria no âmbito da ordem e economia públicas: se a suspensão da execução das liminares ou a manutenção destas. Conforme já demonstrado, o maior dano ocorrerá se as liminares forem suspensas. Na lição de Hely Lopes Meirelles,

"(...) Sendo a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional, só se justifica quando a decisão possa afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da coletividade, que aconselhe sua sustação até o julgamento final do mandado” (Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data”, p. 61/62, 14ª ed., 1992, Malheiros).

4. Ante o exposto, **indefiro** o pedido de suspensão das liminares, prejudicado o efeito suspensivo liminar.

Publique-se.

Brasília, 29 de junho de 2004.

Ministra Ellen Gracie
Vice-Presidente, no exercício da Presidência
(RISTF, art. 14)