

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 4.808/DF (96.0069488-5)

RELATOR: Min. MILTON LUIZ PEREIRA

IMPETRANTES: GERALDO COIMBRA FILHO E OUTROS

IMPETRADO: MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

EMENTA

Mandado de Segurança. Reserva Indígena. Demarcação. Pontos Controvertidos Dependentes de Demonstração Probatória. Decreto nº 1.775/96.

1. A tratar de direito possessório, fulgurando circunstâncias dependentes de dilação probatória, preponderam os aspectos factuais.
2. Inseridos em manifestações técnicas não se compatibilizam com o processo do "mandamus", desafeiçoando ao deslinde de controvérsia dependente de serem sopesadas e aclaradas as provas. Demonstrada a publicidade formal e favorecido o contraditório desfigura-se a ofensa ao devido processo legal.
3. Provimentos judiciais em processamento, por si, não coarctam as atividades administrativas, não constando dos autos comprovação de decisão determinando a paralisação de qualquer ato apropriado à instância administrativa autônoma.
4. Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas:

Decide a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo no julgamento, por unanimidade, **denegar o mandado de segurança**, nos termos do voto do Senhor Ministro Relator, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Os Senhores Ministros Adhemar Maciel, Ari Pargendler, José Delgado (voto-vista), Garcia Vieira, Demócrito Reinaldo e Humberto Gomes de Barros votaram com o Senhor Ministro Relator. Não participou do julgamento o Senhor Ministro Hélio Mosimann. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Peçanha Martins.

Custas, como de lei.

Brasília-DF, 16 de dezembro de 1997 (data do julgamento).

Ministro PEÇANHA MARTINS - PRESIDENTE

Ministro MILTON LUIZ PEREIRA - RELATOR

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 4.808/DF (96.0069488-5)

RELATOR: Min. MILTON LUIZ PEREIRA

IMPETRANTES: GERALDO COIMBRA FILHO E OUTROS

IMPETRADO: MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Milton Luiz Pereira (Relator): Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, contra ato do Exmo. Sr. Ministro de estado da Justiça em que pretendem os Impetrantes que a "titulação ou não da área denominada 'Fazenda Mirim' pelo Ministério da Justiça/FUNAI seja postergada após o trânsito em julgado das sentenças a serem proferidas nas ações judiciais enumeradas neste petitório, nas quais está sendo discutido o mérito da questão, isto é, se a área que compreende a propriedade rural denominada 'Fazenda Mirim' é ou não 'terra indígena'."

Informam que são legítimos possuidores e proprietários da área de terra denominada Fazenda Mirim, localizada no Município de Tacuru-MS. Título este outorgado pelo INCRA ao antecessor dos impetrantes. A posse, na referida área, data mais de 40 (quarenta) anos, mansa e pacífica, até o ano de 1992. De lá para cá o clima é tenso.

Relatam:

"No ano de 1992, os impetrantes ajuizaram Ação de Interdito Proibitório contra a FUNAI e União Federal, face às ameaças constantes de invasão da Fazenda 'Mirim', de suas propriedades, pelos indígenas da aldeia lindeira Paraguassu, cujo processo ainda tem o seu trâmite pela E. 2ª Vara da Justiça Federal, Secção de Campo Grande MS, processo nº 92.0000.596-9.

Urge acentuar que a propriedade rural já havia sido invadida em julho de 1.985, pelos mesmos índios, sendo todavia, dita invasão repelida pela Justiça via de liminar concedida nos autos da Ação de Reintegração de Posse promovida pelos Autores, ora Impetrantes, sendo que da sentença proferida a FUNAI interpôs apelação, estando ainda o caso 'sub judice'. Processo nº 91.03.0490-6, em trâmite pela E. 2ª Vara da Justiça Federal da Secção Judiciária de Campo Grande MS.

Além das duas ações acima mencionadas, está em curso, também, pela E. 2ª Vara da Justiça Federal, Secção de Campo Grande MS, Ação Declaratória na qual as partes, ou seja, a FUNAI, União e Impetrantes discutem se as terras objeto da lide são indígenas ou não.

Necessário se torna levar ao conhecimento de Vossa Excelência que os processos acima enumerados correm em apenso perante a E. 2ª Vara da Justiça Federal, Seção de Campo Grande MS, aguardando-se a elaboração de laudos antropológicos, e decisão final do Poder Judiciário"

Ressaltam, ainda:

"O Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1.996, de lavra do Excelentíssimo Senhor Presidente da República determinou em seu bojo o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas perante o Ministério da Justiça, onde a União, FUNAI e interessados (proprietários) deveriam manifestar-se,

apresentando ao órgão federal de assistência ao índio, razões ilustradas com todas as provas pertinentes.

Mesmos estando a área objeto de tal procedimento administrativo 'sub judice', (com várias ações judiciais em trâmite pela Justiça Federal, Seção de Campo Grande - MS), os impetrantes apresentaram, com base no artigo 9º do referido Decreto, a sua contestação à identificação e delimitação da área indígena.

O procedimento administrativo referido tem o seu trâmite pela FUNAI e o Ministério da Justiça, processo este que leva o nº 1149/96.

No dia 10 de julho do corrente ano, através do Diário Oficial da União, nº 132, Seção 01, fls. 12.691, fora publicada decisão proferida pelo Senhor Ministro da Justiça, no procedimento administrativo, 'considerando', sabe-se Deus como, tal propriedade, como 'terras indígenas'

Alegam:

"Indubitavelmente, tal decisão, 'data venia', foi 'política', uma vez que, no processo administrativo de demarcação e delimitação, não fora realizado nenhum laudo antropológico, e se foi, os interessados, ora Impetrantes, não tiveram acesso e nem tão pouco fora deles solicitados a apresentarem um.

Com tal decisão, diga-se 'administrativa', pretende o Senhor Ministro da Justiça/FUNAI, levar a registro os títulos da referida área, titulando-as como 'terras indígenas', desconsiderando os processos judiciais os quais estão tramitando perante a 2ª Vara da Seção da Justiça Federal de Campo Grande MS, acima elencados.

Jamais, em tempo algum a decisão simplesmente administrativa pode suplantar uma decisão do Poder Judiciário.

E é o que pretende a Autoridade Coatora, isto é, levar a registro os títulos que compõem a propriedade rural, denominada 'Fazenda Mirim', titulando-as como 'terras indígenas'.

Caso isto ocorra, sem dúvida alguma, estaríamos diante de um prejuízo irreparável para os ora impetrantes, e de difícil solução." (fls. 4 a 5 e 8)

A decisão sobre a liminar foi postergada, conforme decisão às fls. 33.

A autoridade coatora, por sua vez, aduz:

omissis

"... o pedido formulado carece de amparo legal, como demonstra-se a seguir.

O ato contra o qual se insurgem os Impetrantes é o Despacho nº 47, de 09.07.96, publicado no Diário Oficial da União de 10.07.96, já por eles transcrito, e foi efetivado em obediência às disposições contidas no Decreto nº 1.775, de 08.01.96, que regulamenta o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, de acordo com o disposto no art. 231 da Constituição Federal.

Tal ato não tem caráter decisório quanto ao registro de tais terras, de vez que necessária se faz a homologação da demarcação por meio de decreto, e só então poderá ser promovido o respectivo registro em cartório, consoante as regras insertas nos arts. 5º e 6º do decreto supra citado.

Ou seja, caso seja homologada a demarcação das terras sub judice, por óbvio que o registro em cartório dependerá de decisão a ser proferida pelo MM. Juízo da 2ª Vara Federal de Campo Grande - MS nos processos já mencionados.

Ademais, inexistente qualquer ilegalidade na simultaneidade das ações administrativa e judicial."

omissis

"Cumprido ressaltar, ainda, que o próprio Impetrante deixa claro não ter havido, ainda, pronunciamento judicial sobre a matéria ora em análise, razão porque não há falar que a decisão administrativa está suplantando-o.

Demais de todo o exposto, uma melhor instrução da tese defendida pelos Impetrantes redundaria em dilação probatória, além da discussão de matéria fática, como próprio reconhecido pelos Impetrantes ao protestarem pela sua produção, incabível na via mandamental" (fl. 38 a 40).

O doutro Ministério Público Federal opinou pela denegação da segurança em parecer abreviado na ementa:

"Mandado de Segurança Contra o Despacho Ministerial que considerou a propriedade dos Impetrantes como Terras Indígenas. Não Comprovada Liquidez e Certeza do Direito Pleiteado. Denegação da Segurança.

É o relatório.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 4.808/DF (96.0069488-5)

VOTO

O Senhor Ministro Milton Luiz Pereira (Relator): pela guia do relatório, sobreconcentra-se que, alvoroçando o Decreto nº 1.775/96, decorrente do processo administrativo de **demarcação**, qualificando-se como proprietários de imóvel (Fazenda Mirim), os Impetrantes malsinaram ato administrativo identificador e delimitador de área como **terra indígena**, registrando:

"...Indubitavelmente, tal decisão, 'data venia', foi 'política', uma vez que, no processo administrativo de demarcação e delimitação, não fora realizado nenhum laudo antropológico, e se foi, os interessados, ora Impetrantes, não tiveram acesso e nem tão pouco fora deles solicitados a apresentarem um.

Com tal decisão, diga-se administrativa, pretende o Senhor Ministro da Justiça/FUNAI, levar a registro os títulos da referida área, titulando-as como 'terras indígenas', desconsiderando os processos judiciais os quais estão tramitando perante a 2ª Vara da Secção da Justiça Federal em Campo Grande MS, acima elencados.

Jamais, em tempo algum uma decisão simplesmente administrativa pode suplantiar uma decisão do Poder Judiciário.

E é o que pretende a Autoridade Coatora, isto é, levar a registro os títulos que compõem a propriedade rural, denominada "Fazenda Mirim", titulando-as como terras indígenas'." (fl.8).

Depois de historiarem fatos antecedentes, pediram a segurança *"...para que o Senhor Ministro da Justiça, bem como seus auxiliares e órgãos subordinados, se abstenham de proceder e levar a registro os títulos da área objeto da lide, até final dos processos judiciais mencionados, ou sejam: Ação de Inerditos Proibitórios, processo nº 92.0000.596-9, Reintegração de Posse, processo nº 91.03.0490-6 e Ação Declaratória, em apenso"* (item 9 - fls. 9).

Concluído o momento facilitador da compreensão, sem a necessidade de maior detença - basta ler a narrativa feita na inicial - sobressai que o alegado direito líquido e certo repousa em antecedentes manifestações judiciais em prol do direito possessório dos Impetrantes na área localizada a "Fazenda-Mirim" e na falta de Laudo Antropológico no processo administrativo.

Ora, a bem de se ver, a tratar de questão possessória, avulta a significação de circunstâncias factuais, por si, dependentes de averiguação e dilação jungidas ao instrumental probatório, vereda incompatível à via eleita, desafeiçoada ao exame de matéria de fato. Soma-se a prenunciada feitura de laudo técnico (destacando-se o antropológico), reclamado para a identificação da extensão da "terra indígena", incluída como patrimônio da União Federal (art.231 e parágrafos, C.F.).

Permeados esses pontos, exaltando a inadequação do Mandado de Segurança, a excelsa Corte correntiamente assentou:

"Constitucionalidade - Terras - Domínio Originário do Estado ou da União. Decreto n. 84.337, que Fixa os Limites da Reserva Indígena Denominada 'Para-

Bubure'. Reclamação de Titulares de Domínio de Gleba que Estariam Alcançadas pela Referida Fixação. Mandado de Segurança Contra o Presidente da República, Expedidor do Decreto.

Inviabilidade do pedido, por exigir o exame da matéria de fato controvertido.

Mandado de segurança indeferido" (MS nº 20.235/MT, Pleno do STF, Relator Ministro Cunha Peixoto, julgado e 4/6/80, publicado no ementário do STF 1.177/129)

"Mandado de Segurança. Demarcação Administrativa da Reserva Indígena Kadiweus. Reclamação de Titulares de Domínio de Glebas que teriam sido atingidas pela Demarcação. Matéria de Fato Controvertido, Insuscetível de Exame em Mandado de Segurança. Ilegalidades de Procedimento Inocorrentes. Mandado de Segurança Indeferido" (MS nº 20.453/MS, Pleno do STF, Relator Ministro Oscar Corrêa, publicado no DJU de 1/2/85).

"Declaração de Ocupação Indígena.

Denega-se a ordem de desconstituição do decreto presidencial, porque o deslinde da matéria depende de indagação probatória, inviável em Mandado de Segurança.

MS indeferido (MS nº 20.556/DF, pleno do STF, unânime, Relator Ministro Célio Borja, publicado no DJU de 19.12.86).

"Mandado de Segurança Contra Decreto do Senhor Presidente da República, que Declarou de Ocupação de Indígenas, Área de Terras Situadas no Município de Aripuana, no Estado de Mato Grosso, onde a Impetrante é Proprietária de Gleba.

O Mandado de Segurança pressupõe a existência de direito líquido e certo, apoiado em fatos incontroversos, e não em fatos complexos que reclamam produção e cotejo de provas.

Ora, a comprovação da inexistência de posse indígena não pode ser feita de plano, exigindo a produção de provas técnica e pessoal, como perícias e investigações que não se compatibilizam com o rito do Mandado de Segurança.

*Além disso, o registro público de título aquisitivo de propriedade não representa por si direito líquido, certo e inquestionável, uma vez que está sujeito à impugnação. Os instrumentos de aquisição e o registro público correspondente constituem uma presunção **juris tantum** e não **juris et de jure**.*

Denegação do writ, ressalvadas as vias ordinárias" (MS nº 20.723, Pleno do STF, unânime, relator DJACI FALCÃO, publicado no DJU de 18.3.88)

"Mandado de Segurança. Decreto 94.603, de 14.7.87, que homologou a Demarcação da Área Indígena Pankararu. Saber se as Áreas Ocupadas pelos Impetrantes São, ou Não, Terras Indígenas para Efeito de sua Inclusão no Decreto que Homologou a Demarcação da Área Indígena Pankararu é Questão de Fato que, por ser Controvertida Não pode ser Deslindada em Mandado de Segurança.

Ausência de direito líquido e certo.

Observância das normas estabelecidas no artigo 2º do Decreto 88.118, de 23.02.83, sob cuja disciplina se realizou efetivamente o procedimento administrativo de demarcação.

Mandado de Segurança indeferido, ressalvadas as vias ordinárias". MS nº 20.751/DF, Pleno do STF< unânime, relator Ministro Moreira Alves, publicado no DJU de 19/08/88).

Mandado de Segurança. Decreto Homologatório da Demarcação Administrativa da Área Indígena Denominada 'Guasuti', no Estado de Mato Grosso do Sul. Alegada ilegalidade, por tratar-se de terras particulares, detidas por produtores rurais, com base em títulos de domínio que remontam a 1920.

Controvérsia cuja dilucidação implica a necessidade de apurar se, conquanto desocupadas pelos índios há cerca de 50 anos, como alegado, as terras em questão, em alguma época, teriam saído do domínio da União, sem a qual não se poderia reconhecer legitimidade à alienação que, segundo se alega, delas fez o estado-membro, iniciando a cadeia dominial ora exibida pelos impetrantes.

Questão suscetível de ser dilucidada sem ampla instrução probatória, que o rito do Mandado de Segurança não comporta.

Carência da ação. (MS nº 21.575/DF, pleno do STF, por maioria de votos, Relator para acórdão Ministro Ilmar Galvão, publicado no DJU de 17.06.94).

Acrescenta-se que ditas ações judiciais estão em curso processual (itens 3 e fl. 4), sem demonstração documental sobre o seu conteúdo e alcance decisório, falta impeditiva da verificação dos seus efeitos na esfera administrativa. Essa falta, inclusive, não permite a afirmação de que os provimentos judiciais coarctaram as atividades administrativas geradoras do ferretado ato ministerial. Daí as apropriadas anotações feitas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, acolhidas pela digna autoridade indigitada como coatora, a dizer:

-- "Efetivamente, os atos administrativos nascem com a presunção de legitimidade, e não consta destes autos qualquer decisão judicial julgando ilegal a portaria atacada ou determinando a paralisação dos trabalhos demarcatórios da Terra Indígena Krikati.

O processo administrativo é autônomo e a Administração nada fez, neste caso do que cumprir a lei, pelo que a decisão contida na Portaria nº 258/92 é executiva, independente de outro Poder, fundada no princípio da auto-executoriedade, informativo do Direito Administrativo, assim enunciado: 'A Administração executa seus próprios atos assim que editados, dispensando o prévio título executório'.

Neste sentido, leciona José Cretella Júnior, no seu 'Curso de Direito Administrativo' - 1ª edição - 1991:

'As decisões administrativas trazem, em si, força executória, entrando em ação e produzindo imediatos efeitos, unilateralmente. Eis a executoriedade do ato administrativo'.

Salienta, ainda o mesmo autor, que, 'paralisar-se-ia qualquer movimento da Administração com graves perigos para todos se cada recurso do particular tivesse o dom de deixar pendente a decisão administrativa até que o juiz expedisse a ordem necessária para fase executória. (...) A Administração, em princípio, tem o privilégio de fazer executar, por seus atentos credenciados, as decisões tomadas, sem apoio em título executório, expedido pelo juiz. Presume-se, aliás, que os atos administrativos, pela simples razão de emanarem de órgãos do Estado, trazem em seu bojo a presunção de legitimidade" (fls. 39 e 40).

Nada obstante, se esquecida a desconformidade da via mandamental para o fim proposto, a referida ausência de "laudo antropológico" não afasta as enunciações precedentes, seja porque insere-se no eito das provas, cujo esmiuçamento é adverso ao processo em causa ou porque, os interessados exercitaram o **contraditório**, sem alusão à ocorrência de ofensa ao "devido processo

legal", mesmo porque, com supedâneo no Decreto nº 1.775/96, conforme explicitado na inicial, "...os Impetrantes apresentaram, com base no artigo 9º do referido Decreto, a sua contestação à identificação e delimitação da área indígena" (item 6 - fl. 5).

Tudo não bastasse, certamente as informações ressaltaram, **verbis**:

"O Ato contra o qual se insurgem os Impetrantes é o Despacho nº 47, de 09.07.96, publicado no Diário Oficial da União de 10.07.96, já por eles transcrito, e foi efetivado em obediência às disposições contidas no Decreto nº 1.775, de 08.01.96, que regulamenta o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, de acordo com o disposto no art. 231 da Constituição Federal.

Tal ato não tem caráter decisório quanto ao registro de tais terras, de vez que necessária se faz a homologação da demarcação por meio de decreto, e só então poderá ser promovido o respectivo registro em cartório, consoante as regras insertas nos art. 5º e 6º do decreto supra citado." (fls. 38 e 38).

Espiando pelas razões lineadas, também, infere-se a desfiguração de abuso de poder ou de arbítrio.

Desenvolvida a motivação do convencimento, não se ajustando as peças informativas à demonstração do pretendido direito líquido e certo, **voto denegando a segurança impetrada.**

É o voto.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 4.808/DF (96.0069488-5)

VOTO

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ADHEMAR MACIEL:

Sr. Presidente, estou com dúvidas e gostaria que o eminente relator ou o advogado, se for o caso, as esclarecesse, pois há uma questão fática. Se bem apreendi, a impetrante quer anular essa portaria do impetrado, ao argumento de que na ocasião da publicação do relatório no Diário Oficial da União já estava vigente o Decreto-lei nº 1.775. Então, o entendimento da impetrante é o de que devia ser aplicado o art. 2º, §7º desse diploma, que mandava publicar no Estado e nas Prefeituras. V. Exª. trouxe um dado que demonstra que a impetrante já estava a par, não é verdade?

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MILTON LUIZ PEREIRA:

Sr. Ministro Adhemar Maciel, registrei assim: (lê)

"No tocante ao contraditóriopraticamente inexistente".

No meu sentir, há uma realidade fática que não mencionei no Mandado de Segurança, referente ao trabalho de campo, que se torna público pelas suas atividades e presença das pessoas. Custa-me acreditar, a não ser que eu sombreie o bom senso, que não se saiba o que está sendo feito nas suas próprias terras. Logo, os procedimentos eram conhecidos.

De qualquer forma, no âmbito da legalidade, procurei demonstrar que não houve ofensa ao direito da ampla defesa ou ao contraditório.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ADHEMAR MACIEL:

Sr. Presidente, quanto à ofensa ao contraditório, à ampla defesa, estou perfeitamente de acordo com o Sr. Ministro Milton Luiz Pereira. Pelo que entendi da leitura que V. Exª. fez desse inciso da petição inicial, a impetrante já estava a par da situação. Ela quer-se prevalecer de uma nuance que a lei nova deu, o Decreto n. 1.775, de publicação na escala municipal e estadual, dizendo que não conhecia o relatório. Se não fosse o fato de ela já estar conhecendo, entenderia que seria perfeitamente razoável o ponto de vista da impetrante, porque, em se tratando de procedimento, caberia ao impetrado, ao governo, mandar publicar o relatório nas escalas federal, municipal e estadual.

Diante das explicações do Sr. Ministro-relator, eu o acompanho, também denegando a segurança.

É o meu voto.

Superior Tribunal de Justiça
CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Nº Registro: 96/0069488-5

Pauta: 23/04/1997

Relator:

Exmo. Sr. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PEÇANHA MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO]

Secretário:

Bel. JOÃO PEREIRA FILHO

AUTUAÇÃO

IMPTE: GERALDO COIMBRA FILHO

IMPTE: SARA MARIA BASTOS COIMBRA

IMPTE: MARISA COIMBRA JUNQUEIRA

IMPTE: ANTÔNIO AUGUSTO MASCARENHAS JUNQUEIRA

IMPTE: IRENE COIMBRA JACINTHO

IMPTE: FRANCISCO JOSÉ FERREIRA JACINTHO

IMPTE: ANA MARIA COIMBRA CARVALHO

IMPTE: JOSÉ FRANCISCO RIBEIRO CARVALHO

IMPDO: MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

CERTIDÃO