

**SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA Nº  
5020813-91.2012.404.0000/RS**

**RELATOR : MARGA INGE BARTH TESSLER**  
**AUTOR : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**RÉU : COMISSÃO DE AGRICULTORES RESIDENTES NA**  
**AREA LITIGIOSA**  
**ADVOGADO : NESTOR FERNANDO HEIN**  
**: FREDERICO SCHULZ BUSS**  
**: CLAUDIA MACHADO SAMPAIO**  
**RÉU : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**INTERESSADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI**  
**: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E**  
**: REFORMA AGRÁRIA - INCRA**  
**: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**

**EMENTA**

AGRAVO EM SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE SENTENÇA. DEMARCAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL DO MATO PRETO. REASSENTAMENTO DE AGRICULTORES EM PRAZO EXÍGUO, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA. INEXEQUIBILIDADE E IRREVERSIBILIDADE DA ORDEM JUDICIAL. COMOÇÃO SOCIAL. GRAVE RISCO DE LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADO. PONDERAÇÃO DOS VALORES CONSTITUCIONAIS EM CONFLITO. PEDIDOS SUBSIDIÁRIOS DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA REASSENTAMENTO E RESTRIÇÃO TEMPORAL DA CONTRACAUTELA. DESCABIMENTO.

1. A demarcação da Área Indígena do Mato Preto é procedimento de alta complexidade, não apenas pelas dificuldades inerentes ao levantamento fundiário, mas pela extensão da área e pelas peculiaridades da região, altamente produtiva e ocupada por cerca de 385 famílias de pequenos agricultores.

2. O provimento judicial que determina o reassentamento de famílias de agricultores e o pagamento de indenização, no prazo de 120 dias, após a conclusão do procedimento demarcatório, sob pena de multa diária, em área objeto de intensos embates sociais, é inexecutável, irreversível e, portanto, apto a gerar grave risco de lesão à ordem pública.

3. O manejo da contracautela não pressupõe a consolidação da lesão à ordem pública, contentando-se com o grave *risco* de sua ocorrência.

4. O risco de dano inverso à comunidade indígena, precariamente instalada às margens de rodovia federal, em contexto de violência e pressões políticas, por ser passível de mitigação por outras medidas administrativas, de execução menos lesiva à ordem pública não justifica a execução provisória da sentença, quanto às obrigações imputadas ao Estado do Rio Grande do Sul.

5. A contracautela não se presta a alterar parcela do provimento judicial, mas tão-somente suspender seus efeitos, em razão de grave risco de dano à ordem pública.

6. A inviabilidade de se realizar juízo prospectivo acerca das condições socioeconômicas e administrativas que se farão presentes desaconselha restringir a eficácia da contracautela para momento anterior ao trânsito em julgado da decisão final na ação civil pública.

7. Suspensão de execução provisória de sentença deferida.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento ao agravo, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 28 de fevereiro de 2013.

**Des. Federal Marga Inge Barth Tessler**  
**Relatora**

## RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto contra decisão que deferiu pedido de suspensão dos efeitos de tutela antecipada concedida no bojo de sentença proferida em ação civil pública visando à demarcação da chamada 'Reserva Florestal do Mato Preto', nos seguintes termos:

*Ante o exposto, julgo procedente o pedido inicial, com fundamento no Decreto nº 1.775/96, para:*

- a) condenar a FUNAI a analisar os recursos interpostos pelos interessados na demarcação da terra objeto da demarcação no prazo de 90 (noventa dias);*
- b) condenar a FUNAI a encaminhar o procedimento demarcatório ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas, no prazo de 60 (sessenta) dias subsequentes ao prazo anterior;*
- c) condenar a UNIÃO a observar o prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento do procedimento, para o Ministro de Estado e Justiça declarar os limites da terra indígena determinando a sua demarcação, bem como definindo diligências necessárias ou desaprovando a identificação da área;*
- d) condenar a UNIÃO e a FUNAI a respeitar o prazo de 90 (noventa) dias para cumprimento das diligências determinadas;*
- e) condenar o INCRA e o Estado do Rio Grande do Sul ao reassentamento de ocupantes não índios no prazo de 120 (cento e vinte) dias subsequentes ao prazo anterior;*
- f) condenar a FUNAI a promover registro em cartório imobiliário no prazo de 30 (trinta) dias subsequentes ao prazo anterior.*

*Antecipo os efeitos da tutela para determinar que os prazos fixados na presente sentença sejam cumpridos a partir da intimação das partes, sob pena de incidência de multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos da fundamentação.*

O Ministério Público Federal sustenta, preliminarmente: (a) a ausência de interesse processual do Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista que o provimento judicial estabeleceu obrigações sucessivas, ainda não tendo havido execução provisória da obrigação imputada a esse ente; (b) a ilegitimidade do Estado do Rio Grande do Sul para pedir a suspensão de atos que determinam obrigações a outros entes estatais, tendo a decisão agravada incorrido em erro material, já que, embora esclarecido na fundamentação que estavam suspensas apenas as obrigações do Estado do Rio Grande do Sul, houve deferimento integral do pedido de suspensão; (c) o pedido de nulidade do processo de demarcação não deve ser conhecido, porque constitui objeto de ação própria; (d) a prática de ato incompatível com a vontade de recorrer, tendo em vista haver documentos em que o próprio Estado se propõe a realizar o reassentamento de parte da área demarcada.

Afirma que a grande comoção social alegada pelo Estado do Rio Grande do Sul não encontra respaldo nas reportagens jornalísticas juntadas. Sustenta que, diante da inexistência, até o momento, de execução provisória da sentença, resta prejudicada a alegada impossibilidade de cumprimento do processo de reassentamento no prazo estipulado. Sustenta a existência de risco de dano inverso, tendo em vista a situação de precariedade e insegurança vivida pelas famílias indígenas, acampadas na beira da estrada à espera da finalização do processo de demarcação. Tece considerações sobre o mérito da ação de origem.

Requer o provimento do recurso para o fim de não ser conhecido ou ser indeferido o pedido de suspensão de execução de sentença, ou, subsidiariamente:

- 'a) seja prorrogado o prazo para o reassentamento para 1 ano, prorrogáveis por mais seis meses em caso de comprovada necessidade;*
- b) que o efeito dessa decisão em sede de suspensão de tutela antecipada valha apenas até o julgamento de apelação proposta contra a sentença proferida na ação civil pública (quando a*

*Turma avaliará a correção do prazo fixado para o reassentamento das famílias, prorrogando-o caso assim entender)'.*

## VOTO

A decisão agravada tem o seguinte teor:

*A suspensão de medida liminar ou de execução de sentença é instituto informado pela preservação do interesse público, diante de ameaça de lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.*

*Pelo seu caráter excepcional, impõe-se 'o máximo rigor na averiguação dos pressupostos autorizadores', caso a caso, de forma concreta (STF, SS 3201/GO, Rel. Min. Presidente Ellen Gracie Northfleet, DJU 27/06/2007, p. 18), pois a ordem jurídica assegura instrumentos mais consistentes para suspender e modificar as decisões judiciais.*

*Descabe, portanto, a apreciação do mérito da ação principal, que tem resguardo assegurado na via recursal própria.*

*Resta, assim, examinar a alegação de risco à ordem e à economia públicas.*

*A ação civil pública de origem visa à finalização do procedimento de demarcação de terras indígenas na denominada Reserva Florestal do Mato Preto, tendo em vista a omissão administrativa e a situação conflituosa instaurada no município de Getúlio Vargas/RS, em relação à Comunidade Guarani da Terra Indígena Mato Preto.*

*A sentença, que julgou procedente a ação, determinou ao Estado do Rio Grande do Sul, em conjunto com o INCRA, que promova o reassentamento das famílias de agricultores ocupantes da área, mediante indenização, no prazo de 120 dias, após a conclusão do procedimento demarcatório. Foi concedida antecipação dos efeitos da tutela, para que as medidas sejam adotadas de imediato, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, nos seguintes termos:*

*Considerando que a publicação referente à primeira etapa do procedimento ocorreu em 23/11/2009, e que, intimada a informar acerca da atual fase do procedimento demarcatório, a FUNAI referiu estar na fase do § 9º do artigo 2º do Decreto nº 1.775/96, efetuando a análise da contestação dos interessados, deve ser deferida nova liminar para fixar a observância dos prazos subsequentes da legislação de regência, a partir da intimação da sentença ora proferida.*

*Importante esclarecer que todos os prazos anteriormente definidos deverão ser respeitados sob pena de incidência de multa diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a partir do primeiro dia seguinte ao término do prazo fixado.*

*A demarcação da Área Indígena do Mato Preto é procedimento de alta complexidade, não apenas pelas dificuldades inerentes ao levantamento fundiário, mas pela extensão da área e pelas peculiaridades da região, altamente produtiva e ocupada por cerca de 385 famílias de pequenos agricultores.*

*Tal circunstância já foi salientada no julgamento da Medida Cautelar Inominada nº 0000349-34.2012.404.0000, ajuizada neste Tribunal pela FUNAI - que também integra o pólo passivo da ação civil pública -, a fim de obstar, no que lhe compete, o imediato cumprimento das providências determinadas em sentença. Com efeito, a ação foi julgada parcialmente procedente, para afastar a aplicação automática da multa diária com o decurso dos prazos fixados, justamente em face do reconhecimento de que a riqueza da casuística torna razoável supor que eventuais e justificados atrasos possam vir a ocorrer.*

*No que tange às obrigações impostas ao Estado do Rio Grande do Sul, ainda que condicionadas à conclusão do procedimento demarcatório, o provimento judicial é inexecutável no prazo fixado, ante a necessidade de implantação de estrutura material e humana adequada, da aquisição de local para o reassentamento das famílias e da alocação de vultoso volume de recursos - até este momento sem a correspondente previsão orçamentária.*

*Ademais, é notória a comoção social gerada pela ordem judicial - já havendo notícia do acirramento de protestos -, tendo em vista que a área é, em sua maioria, ocupada por pequenos núcleos que exercem atividade rural em regime de economia familiar, têm expectativa de obtenção de financiamento para a safra de verão e são integralmente dependentes da renda obtida com o plantio para sustento próprio e da família.*

*Essas circunstâncias, corroboradas pelo caráter irreversível das providências, evidenciam o risco de lesão à ordem pública, a ensejar a suspensão dos efeitos da medida antecipativa e da consequente execução provisória, no que tange às obrigações impostas ao Estado do Rio Grande do Sul e à multa diária.*

*Pelo exposto, defiro o pedido de suspensão dos efeitos da antecipação de tutela.*

As razões expostas no agravo não justificam a alteração do entendimento adotado. Com efeito, o manejo da contracautela não pressupõe a consolidação da lesão à ordem pública, contentando-se com o grave *risco* de sua ocorrência. Via de consequência, a necessidade de cumprimento do provimento judicial em ordem sucessiva não obsta que, desde logo, sejam os seus efeitos inibidos quanto ao Estado do Rio Grande do Sul.

Ademais, a decisão agravada não está embasada na alegação de nulidade do processo de demarcação, e o eventual reconhecimento, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da obrigação de realizar o reassentamento em parte da área, porque diz respeito ao mérito da ação, não afasta o cabimento do pedido de suspensão de execução de sentença, que está calcado, precipuamente, no prejuízo decorrente do cumprimento imediato e provisório da sentença.

No que tange à extensão do pedido formulado pelo Estado do Rio Grande do Sul, verifica-se que, não obstante tenha havido, ao final da inicial, requerimento genérico no sentido da '*suspensão da execução da tutela antecipada (...), bem como da execução provisória de sentença (...)*', a causa de pedir que o sustenta está estritamente vinculada ao risco de lesão à ordem pública gerado pela decisão judicial ao Estado do Rio Grande do Sul, e somente a ele.

O pedido deve ser extraído a partir de uma interpretação lógico-sistemática do afirmado ao longo da petição inicial e, sob esse aspecto, sequer implicitamente há pretensão de interferência nos provimentos judiciais destinados aos demais réus na ação civil pública.

Acrescente-se que restou expressamente consignado na fundamentação da decisão agravada que o contexto fático autorizava a '*suspensão dos efeitos da medida antecipativa e da consequente execução provisória, no que tange às obrigações impostas ao Estado do Rio Grande do Sul e à multa diária*', o que, em cotejo com o pedido formulado, é suficiente a delimitar o âmbito de abrangência da medida.

Não há, pois, erro material a ser sanado, tampouco pretensão indevida de que sejam suspensas obrigações impostas a outros entes estatais.

Quanto ao mais, não há dúvida de que o processo de demarcação deve ser ultimado, de modo a concretizar o direito constitucionalmente assegurado aos indígenas, bem assim de que as famílias, no aguardo das

providências administrativas, não dispõem de local adequado para manutenção do seu modo de vida tradicional, havendo, conforme Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Mato Preto - citado pelo Ministério Público Federal -, contexto de violência, pressão política e falta de condições de subsistência.

Deve-se, ponderar, de outro lado, que tal realidade não é recente, e que, durante o longo interregno transcorrido até o ajuizamento da ação civil pública, foram consolidadas outras situações fáticas, também amparadas por preceitos constitucionais, a tornar ainda mais delicado o desate da controvérsia.

E, para além da comoção social instaurada na região, reitere-se haver manifesta impossibilidade material de cumprimento do provimento judicial, nos moldes determinados.

Nesse contexto, o risco de dano inverso à comunidade indígena, sustentado pelo Ministério Público Federal, por ser passível de mitigação por outras medidas administrativas, de execução menos lesiva à ordem pública - ao menos neste momento - não justifica o restabelecimento dos efeitos da sentença, quanto às obrigações imputadas ao Estado do Rio Grande do Sul.

Finalmente, a pretensão subsidiária de prorrogação do prazo para o reassentamento extrapola os limites da contracautela, que não se presta a alterar parcela do provimento judicial, mas tão-somente suspender seus efeitos, em razão de grave risco de dano à ordem pública. Tanto assim que o próprio Ministério Público Federal reconhece que caberá ao órgão fracionário deste Tribunal, por ocasião do julgamento das apelações, avaliar a correção do prazo fixado para a adoção das providências.

Essa mesma afirmativa, inclusive, fundamenta o segundo pedido subsidiário, qual seja, de restrição temporal da suspensão de tutela antecipada, para que produza o efeito obstativo apenas até o julgamento da apelação pelo Tribunal, e não até o trânsito em julgado da decisão final, como de regra.

Não obstante, a inviabilidade de se realizar juízo prospectivo acerca das condições socioeconômicas e administrativas que se farão presentes desaconselha restringir a eficácia da contracautela, sem prejuízo de que, efetivado o julgamento dos apelos, a questão seja reapreciada, a partir de provocação das partes interessadas.

Ante o exposto, voto por negar provimento ao agravo.

É o voto.

**Des. Federal Marga Inge Barth Tessler**  
**Relatora**

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 28/02/2013**

**SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA Nº  
5020813-91.2012.404.0000/RS**  
ORIGEM: RS 50037070820124047117

INCIDENTE : AGRAVO  
RELATOR : Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER  
PRESIDENTE : Des. Federal Marga Inge Barth Tessler  
PROCURADOR : Dr. João Carlos de Carvalho Rocha  
AUTOR : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
RÉU : COMISSÃO DE AGRICULTORES RESIDENTES NA AREA  
LITIGIOSA  
ADVOGADO : NESTOR FERNANDO HEIN  
: FREDERICO SCHULZ BUSS  
: CLAUDIA MACHADO SAMPAIO  
RÉU : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
INTERESSADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI  
: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA  
: AGRÁRIA - INCRA  
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Certifico que o(a) CORTE ESPECIAL, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:  
A CORTE ESPECIAL, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO AO AGRAVO.

RELATOR : Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER  
ACÓRDÃO : Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER  
VOTANTE(S) : Des. Federal MARGA INGE BARTH TESSLER  
: Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA  
: Des. Federal MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE  
: Des. Federal PAULO AFONSO BRUM VAZ  
: Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES  
: LENZ  
: Des. Federal NÉFI CORDEIRO  
: Des. Federal CELSO KIPPER  
: Des. Federal OTÁVIO ROBERTO PAMPLONA  
: Des. Federal RÔMULO PIZZOLATTI  
: Des. Federal RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA  
: Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA  
: Des. Federal MÁRCIO ANTÔNIO ROCHA  
: Des. Federal ROGERIO FAVRETO

AUSENTE(S) : Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA  
: Des. Federal JOEL ILAN PACIORNIK

**Maria Alice Schiavon**  
**Diretora de Secretaria**

---

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal Marga Inge Barth Tessler, Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5609248v6** e, se solicitado, do código CRC **4C95BFF8**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Marga Inge Barth Tessler

Data e Hora: 01/03/2013 16:06