

MANDADO DE SEGURANÇA 25.463 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
IMPTE.(S) : PIO SILVA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : GUILHERMO RAMÃO SALAZAR E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) : COMUNIDADE INDÍGENA ÑANDE RU
MARANGATÚ
ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARÃES

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, impetrado por Pio Silva e outros, contra ato do Presidente da República (Decreto sem número de 28 de março de 2005), que declarou de posse permanente indígena a área de terras denominada Ñande Ru Marangatu.

Segundo consta dos autos, a disputa envolve 9.317,216 hectares de terras situadas no Município de Antonio João, Mato Grosso do Sul, área de fronteira com o Paraguai, situada na faixa dos 150 quilômetros paralela à linha divisória do território nacional, conforme definido pela Lei 6.634/79. Parte do imóvel teria sido destinada pela Prefeitura para a criação do Distrito de Paz do Campestre.

Para os impetrantes, a posse de não indígenas na região remonta a 1863, quando a Fazenda São Rafael do Estrela foi adquirida por D. Rafaela Lopes do Governo da República do Paraguai. A área passou a pertencer ao território brasileiro por força do Tratado de Paz firmado em 1870. Os títulos de domínio teriam sido expedidos, posteriormente, pelo Governo do Mato Grosso e ratificados pelo INCRA, com anuência prévia do Conselho de Defesa Nacional:

“13. Acresce a circunstância de que os brasileiros que então ocupavam pacificamente e cultivavam as terras, antecessores dos impetrantes, logo iniciaram os processos administrativos para a expedição dos títulos perante o Governo do Estado de Mato Grosso, entidade estatal competente à época, sendo-lhes concedidos os títulos provisórios, depois de cumpridas todas as formalidades legais, e, posteriormente, expedidos os títulos definitivos, que se encontram devidamente

registrados no Cartório de Imóveis em nome dos atuais proprietários, ora Impetrantes, conforme se vislumbra nas cadeias dominiais anexadas a este writ (doc. 6).

14. Referidos títulos dominiais foram também ratificados pelo INCRA, com anuência prévia do Conselho de Defesa Nacional, fazendo prova *quantum satis e erga omnes* de que se tratam de propriedades privadas ocupadas por não-índios desde 1863 até os dias atuais.”

Aduzem que eventuais posses de indígenas sobre a área em conflito são resultado de invasões ocorridas a partir de 21 de dezembro de 1998, segundo comprovam as cópias de boletins de ocorrência com relatos de invasões, agressões a funcionários das fazendas, ataques a animais, depredações e ameaças (fls. 1540-1621).

Informam que, em 2001, ajuizaram a Ação Declaratória Positiva de Domínio nº 2001.60.02.001924-8, em tramitação na Justiça Federal de Ponta Porã, na qual se discute justamente a posse da terra objeto de demarcação pela União.

Sustentam, em síntese, a nulidade do processo administrativo de demarcação iniciado pela FUNAI por afronta: aos princípios do devido processo legal e do contraditório, uma vez que não lhes foi possibilitada defesa administrativa; ao princípio da inafastabilidade do controle judicial, consubstanciada na publicação do Decreto de demarcação enquanto ação judicial que discute a posse da terra está em curso; e ao art. 231, *caput* e §1º, da Constituição, diante da alegada inexistência de “terra tradicionalmente ocupada pelos índios” na região demarcada.

Requereram a “*suspensão dos efeitos do Decreto Presidencial de 28 de março de 2005, até que seja definitivamente decidida a ação nº 2001.60.02.001924-8 da Vara da Justiça Federal de Ponta Porã, que decidirá sobre a legalidade do procedimento demarcatório levado a efeito pela FUNAI e pelo Ministério da Justiça e que culminou no ato presidencial*”.

Em 21 de julho de 2005, o Ministro Nelson Jobim, então Presidente do STF, deferiu a medida liminar, suspendendo os efeitos do Decreto

presidencial até o julgamento final do *mandamus*. A decisão liminar fundamentou-se na existência de ação na Justiça Federal anterior ao Decreto Presidencial de desapropriação e no perigo na demora, consubstanciado na possibilidade de indígenas começarem a ocupar as terras objeto do Decreto, como já ocorreu nas invasões relatadas nos boletins de ocorrência juntados.

Em 2 de agosto de 2005, o processo foi distribuído ao Ministro Cezar Peluso.

A Advocacia-Geral da União apresentou informações. Sustenta que os impasses relacionados à ocupação de terras indígenas não podem ser discutidos em juízo, devendo ser resolvidos pela via administrativa com base no art. 19 da Lei 6.001/73. Aduz que não há como comprovar que a posse dos proprietários remonta a 1863. As provas, ao contrário, indicariam que as aquisições remontam no máximo a 1938, quando foram concedidas pelo Estado do Mato Grosso, o que comprovaria a condição de terras devolutas. Sustenta a impossibilidade de discussão da controvérsia pela via do mandado de segurança.

O Ministério Público Federal, em 20 de agosto de 2005, manifestou-se pela denegação da segurança.

Em 4 de abril de 2006, o Ministro relator deferiu o ingresso da Comunidade Indígena Nãnde Ru Marangatú, na qualidade de litisconsorte passivo necessário.

A comunidade apresentou defesa. Informou que os mesmos impetrantes já haviam impetrado o MS 8.878, perante o STJ, contra ato do Ministro da Justiça, o qual foi extinto sem julgamento do mérito.

Em 1º de setembro de 2006, os impetrantes refutaram os argumentos apresentados pela Comunidade Indígena Nãnde Ru Marangatu.

Em 2 de setembro de 2013, a FUNAI requereu seu ingresso no feito, na qualidade de assistente litisconsorcial passivo.

Em 1º de setembro de 2015, a comunidade manifestou-se pelo arquivamento definitivo dos autos e a manutenção da demarcação da terra indígena. Ainda, discorreu sobre os constantes conflitos que

ocorrem na região entre os proprietários da terra e a comunidade que disputa a posse.

O processo foi liberado para julgamento presencial no Plenário em junho de 2023, aguardando, desde então, a designação de pauta.

Em 20.9.2024, a União apresentou informações atualizadas do conflito fundiário objeto deste mandado de segurança e requereu “*seja aberta mesa de negociação no âmbito desta ação mandamental, o que se revela medida necessária e recomendada como forma de pacificação dos conflitos atuais na região entre indígenas e não-indígenas*” (eDOC 56).

É o relatório. **Decido.**

O conflito fático subjacente à discussão jurídica travada nestes autos - relativa à legalidade do ato demarcatório da Terra Indígena ÑANDE RU MARANGATÚ - é profundo, violento e destrói há séculos os projetos de vida de todos que lá se instalam.

O laudo antropológico acostado aos autos descreve o contexto nos seguintes termos:

“Com o fim do monopólio da Cia. Matte Larangeira a partir de 1919, tem início uma sistemática de desapropriação de terras Kaiowa e Ñandeva concomitante ao aumento no número de colonos -- os primeiros títulos de propriedade foram concedidos a partir de meados da década de 1920.

A região passa por substanciais transformações. O processo de ocupação era incentivado por intervenções do governo federal que na década de 1950 fomenta a colonização da região criando a Colônia Agrícola de Dourados, projeto que tencionava ocupar o extremo sul do Mato Grosso com colonos oriundos de estados do sul do país cujas terras já estavam ocupadas. Com o mesmo propósito finaliza a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil que se estenderá até a cidade de Ponta Porã, e decreta, em 1943, a criação do Território de Ponta Porã. O território guarani vai sendo tomado e suas terras transfiguram-se em capital e fonte produtora de

mercadoria; sua renda passa a mediar as relações sociais e, sua posse, será variável definidora de conflitos e tensões -- nem sempre conhecidos da opinião pública - entre seus ocupantes originais e o capitalista (fazendeiro) que quer ali radicar-se.

(...)

Empresas agropecuárias e fazendas começam a se instalar, surgem empreendimentos comerciais e bancários; as terras passam a ser loteadas e ocupadas por fazendas; transportes e rodovias são ampliados para dar vazão á produção; os centros urbanos se ampliam, o comércio cresce, o mercado é ampliado e acelerado até o final da década de 1970. Entre 1920 e 1980 verifica-se na região um processo de transição entre a exploração extrativistas que não promovia impactos ambientais e sociais significativos, a uma ocupação com formas "modernas" e impactantes de organizar a economia para a produção agrícola e pecuária (cf. Thomaz de Almeida, 1991: 29-30). Constata-se, assim o surgimento de "fatores maciços", como o interpreta Jaques Revel (1998), que irão condicionar a vida dos Kaiowa e Nandeva da região (veja-se, p. ex., o número de cidades e municípios existentes hoje no MS- Mapa No. 3) .

Em relação às populações indígenas que ali habitavam, literalmente há séculos, são desenvolvidas distintas modalidades para retirá-los de suas terras. O espectro dessa sistemática vai de ações não beligerantes e oficiais de despejos e traslados, até expulsões violentas com homens e armamentos." (eDOC 14, p. 110-116).

É evidente o grave cenário de violações físicas e culturais direcionadas aos povos tradicionais. A inércia do Estado brasileiro no cumprimento de seus compromissos constitucionais e internacionais criou grave contexto de violência e insegurança.

Por outro lado, não podemos olvidar que, nos séculos que correram, também existem não indígenas de boa-fé que depositaram sua confiança no Estado e construíram suas vidas na região, especialmente após e em

decorrência da Guerra do Paraguai, com autorização e incentivo estatal.

O drama histórico e violento dos habitantes daquela porção do Mato Grosso do Sul enfrentou uma escalada nos últimos anos. Narra a União na petição protocolada nesta data que (eDOC 56):

“(...) a discussão em torno do domínio das terras e da nulidade do processo administrativo demarcatório iniciou-se antes mesmo da expedição do Decreto Presidencial. Conforme informações prestadas na inicial deste writ, em 19/09/2001, fora proposta ação declaratória positiva de domínio (nº 2001.60.02.001924/8), ainda em trâmite.

5. Com efeito, a situação envolvendo a demarcação da terra indígena "Ñande Ru Marangatu" aguarda resolução há mais de 20 (vinte) anos. Esse quadro de indefinição jurídica tem potencializado significativamente os conflitos na região entre indígenas e nãoindígenas.

6. De acordo com a Informação nº 00026/2024/CONJUR-MPI/CGU/AGU, o Ministério dos Povos Indígenas informou que, desde o dia 12 de setembro de 2024, têm se intensificado os conflitos fundiários envolvendo a Terra Indígena "Ñande Ru Marangatu", especialmente após os Guarani Kaiowá terem iniciado a ação de retomada da Fazenda Barra.

7. Segundo consta, no dia 13/09/2024, "agentes da PM teriam agido de forma truculenta, forçando a saída de indígenas da Fazenda Barra, com uso de pontapés e violência patrimonial" e que, na mesma data, "dois indígenas foram presos em flagrante, conduzidos para a Delegacia da Polícia Federal (DPF) em Ponta Porã, sendo liberados no dia 15".

8. Ato contínuo, na manhã do dia 18/09/2024, sobreveio notícia de morte do indígena Neri Kaiowá no contexto de agravamento de conflitos no interior do imóvel denominado Fazenda Barra, a qual é somada a outros episódios ocorridos na

terra, como da morte do indígena Simeão quando da pretendida reintegração de posse pelos particulares, nos idos de 2015.

9. No dia 19/09/2024, novas informações chegaram ao conhecimento do Ministério dos Povos Indígenas a respeito de "nova investida violenta da PM contra a comunidade indígena, com relatos de disparos de arma de fogo e ateamento de fogo em moradias" e menção à "presença de segurança privada no local, atuando em conjunção com a PM".

10. Diante da situação de elevada gravidade, a Funai peticionou nos autos do Processo nº 5002163-64.2023.4.03.6005, em tramitação na 1ª Vara Federal de Ponta Porã, relatando que, "em diálogo com as famílias da retomada na tarde de 17/09, vinha-se pensando em uma proposta de acordo a ser apresentada à Justiça Federal, registrada no Anexo (7393235), onde a comunidade solicita permanência em parte da Fazenda Barra, nos seguintes termos: 'até que se define e execute a demarcação (...) pedimos os 15% do total da área para as atividades de sustentabilidade, prática da nossa cultura (...). E solicitamos que a força de segurança da propriedade nos dê acesso via ponte até a atual aldeia e seu afastamento do acampamento, sendo assim criaremos harmonia entre ambos.'." Ao final, requereu-se (grifos do original): [...] 4. Assim, a FUNAI adere ao quanto requerido pela Comunidade Indígena e acrescenta os seguintes requerimentos: a) seja oficiado, com urgência, às forças policiais que atuam no local para que não sejam adotadas, ou se iniciadas que cessem, todas as medidas voltadas a retirar a Comunidade Indígena da área onde se encontra; b) seja designada audiência voltada à busca de solução conciliatória para o conflito, a ser realizada, também em regime de urgência, de preferência onde se encontra a Comunidade Indígena.

11. Analisando o pleito da Funai, o Juízo de piso

determinou fosse "garantido o acesso à água, por meio do Córrego Estrelinha, à Comunidade Indígena, respeitados os limites da propriedade privada, devendo as forças de segurança presentes no local se abster de dificultar ou impedir tal acesso."

12. Na oportunidade, considerando ainda a possível sinalização de solução pacífica do conflito, fora determinada a expedição de ofício dirigido à Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Justiça Federal da 3ª Região para "atuação como estrutura de apoio à solução pacífica do conflito objeto da presente ação" e a esse Supremo Tribunal Federal para análise da possibilidade de inclusão do presente conflito em rodadas conciliatórias, "por meio da Comissão Especial designada para tratar das ações que envolvem o marco temporal para demarcação de terras indígenas, encaminhando cópia integral dos autos". (...)

Em nota informativa anexa à petição da União, o Ministério dos Povos Indígenas noticia o seguinte (eDOC 57 - p. 4):

1. "Cuida esta Nota Informativa de notícia aportada nesta manhã de 18 de setembro de 2024 (quarta-feira) no Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Indígenas do Ministério dos Povos Indígenas (DEMED/GM/MPI) -- instância coordenadora do Gabinete de Crise Guarani Kaiowá, constituído pela Portaria GAB/GM/MPI nº 217, de 22 de setembro de 2023, bem como da Sala de Situação para atuação emergencial no acompanhamento de conflitos fundiários envolvendo povos indígenas, instalada em 26 de julho último -- de homicídio que vitimou o indígena Neri Kaiowá (Neri Ramos, 22 anos), no contexto de agravamento de conflitos no interior do imóvel denominado Fazenda Barra, sobreposto à Terra Indígena (TI) Ñande Ru Marangatu, no município de Antônio João, no estado do Mato Grosso do Sul

(MS).

2. Os relatos preliminares recebidos por este DEMED, bem como a fotografia do corpo de Neri Kaiowá (Documento SEI nº 45086141), trazem fortes indícios de execução, verificando-se que o tiro foi disferido na nuca. O disparo letal partiu de agente da Polícia Militar (PM) de MS, informação confirmada em contato telefônico entre representante do Governo do Estado de MS e este MPI. Destaque-se ainda que as informações de campo indicam que agentes da PM teriam tentado remover o corpo do local, encontrando resistência da família da vítima, que seguiu aguardando in loco a ida da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), acompanhada pela Polícia Federal (PF) e pela Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), para o devido encaminhamento ao Instituto Médico Legal (IML).

3. Cumpre destacar que o conflitos fundiário na TI Ñande Ru Marangatu vem escalando desde o último dia 12 de setembro, quando a Fazenda Barra foi objeto de ação de retomada pelos Guarani Kaiowá. Note-se que a TI em questão foi declarada para posse e usufruto exclusivo e permanente do povo Guarani Kaiowá por meio da Portaria nº 1.456, de 30 de outubro de 2002, e homologada por meio de Decreto Presidencial de 28 de março de 2005, encontrando-se o processo demarcatório judicializado.

4. Conforme a Informação nº 4/2024 da Coordenação Regional (CR) Ponta Porã da FUNAI (Documento SEI nº 45093057), elaborada no dia de hoje, havia negociações pacíficas em curso, havendo se realizado ontem (17 de setembro) diálogos mediados pela CR e pela Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI (PFE-FUNAI/AGU), no quadro dos quais se vinha amadurecendo proposta de acordo a ser apresentada à Justiça Federal, nos seguintes termos: "até que se define e execute a demarcação [...] pedimos os 15% do total da

área para as atividades de sustentabilidade, prática da nossa cultura [...]. E solicitamos que a força de segurança da propriedade nos dê acesso via ponte até a atual aldeia e seu afastamento do acampamento, sendo assim criaremos harmonia entre ambos". O documento menciona ainda a veiculação de vídeo (Documento SEI nº 45092865) na noite de ontem, gravado por algum morador do município, que mostra um ônibus da PM e um caminhão da Tropa de Choque na cidade de Antônio João, anunciando que poderia haver nova ação contra a comunidade; no vídeo, ouve-se a seguinte fala: "Agora acaba a baderna desses cara aí [...] vão jogar tudo esses cara dentro".

5. A fim de dar celeridade à apuração da autoria e das circunstâncias do assassinato de Neri Kaiowá, bem como para a garantia da segurança e assistência a sua família e à comunidade Guarani Kaiowá como um todo, faz-se urgente a atuação rápida da PF, por meio de sua Direção Geral e de sua Superintendência no MS, para garantir a preservação do local do crime e a devida investigação. Além disso, seria altamente recomendável o apoio da PF para acompanhar a FUNAI no processo de remoção do corpo para o IML.

6. Na noite de 12 de setembro, este MPI já havia sido acionado, por meio do DEMED/GM/MPI, em face de episódio conflitivo que, conforme levantamento preliminar, resultou em três indígenas feridos. De acordo com informações da CR da FUNAI em Ponta Porã e do Comando da Operação Tekoha IV da FNSP, que atua no Cone Sul de Mato Grosso do Sul, atualmente por força da Portaria MJSP nº 726, de 16 de julho de 2024, na esteira da ação de retomada, a PM atuou efetuando disparos de arma de fogo, que culminaram em três indígenas feridos, com munição letal e menos letal; atendidos pela Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (SESAI/MS), os feridos foram levados ao Hospital Municipal de Antônio João. A situação seguiu tensionada, havendo denúncia,

ainda pendente de confirmação, de que, no fim do dia 13, agentes da PM teriam agido de forma truculenta, forçando a saída de indígenas da Fazenda Barra, com uso de pontapés e violência patrimonial. Ainda no quadro da atuação da PM, no mesmo dia 13, dois indígenas foram presos em flagrante, conduzidos para a Delegacia da Polícia Federal (DPF) em Ponta Porã, sendo liberados no dia 14.

7. Cumpre informar que, em 13 de setembro, o DEMED solicitou ao Diretor da FNSP, por meio do Ofício SEI nº 5512/2024/MPI (Documento SEI nº 45010561), reforço do policiamento ostensivo na região, especialmente no último fim de semana, visando evitar o agravamento da situação. No momento, cumpre reforçar tal pedido, solicitando reforço da equipe e permanência em pontos fixos por 24h na TI Ñande Ru Marangatu.

8. Outrossim, este Ministério deve reforçar pedido de atuação da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul (SEJUSP), para a devida apuração da conduta da PM. A pronta atuação da SEJUSP, no quadro de suas competências e no contexto de sua participação no Gabinete de Crise Guarani Kaiowá, reveste-se de fundamental relevância”.

A complexidade e a gravidade do quadro descrito pela União justificam a deflagração de tentativa de conciliação para o litígio que se arrasta por décadas, sem solução.

Os tristes e recentes episódios de violência no Município de Antônio João se juntam a tantos outros ocorridos nos últimos séculos na questão indígena e impõem resposta conjunta, rápida e definitiva. A inércia estatal não é mais opção. O diálogo e o respeito mútuo devem ser retomados.

É necessário trazer as partes para mesa de negociação, de modo a

encontrar caminho consensual e não violento, pautado pela busca de soluções criativas que atendam aos anseios dos afetados, sempre à luz da Constituição Federal.

Não só a urgência do cenário enfrentado recomenda a célere instauração da conciliação, mas também a notícia trazida pela União de que a Comunidade Indígena tem interesse na solução conciliatória, à qual aderiu a FUNAI (eDOC 58).

Decisão

Portanto, com base no art. 3º, §§2º e 3º, do CPC, acolho a proposta da União e designo audiência de tentativa de conciliação para o dia 25.9.2024, as 14h, em formato híbrido (presencial e virtual), na sala de audiência C-224, 2º andar, no Supremo Tribunal Federal (link: <https://us02web.zoom.us/j/83558121830?pwd=9ddv9SKbzsrVtB7mgTteQLuL017OIm.1> . ID da reunião: 835 5812 1830. Senha: 093444).

Consequentemente, determino a intimação, com urgência, dos impetrantes, da Comunidade Indígena ÑANDE RU MARANGATÚ, da União, do Estado do Mato Grosso do Sul e da FUNAI para que indiquem, no prazo de 48h (quarenta e oito horas), representantes para participarem da tentativa de conciliação no âmbito desta Corte.

A audiência de conciliação será conduzida por mim ou pelos juízes convocados do meu Gabinete.

Desde já, advirto os envolvidos de que o sucesso da autocomposição depende da abertura de todos ao pensamento de possibilidades e à busca por soluções criativas. A desapropriação de imóveis, formas heterodoxas de levantamento de recursos e a permuta de áreas de interesse das partes devem ser consideradas por todos.

Esta decisão possui força de Ofício e de Mandado (Resolução n. 788/2022).

Dê-se ciência à Procuradoria-Geral da República e ao Ministério dos Povos Indígenas.

MS 25463 / DF

Publique-se.

Brasília, 20 de setembro de 2024.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente