

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 48.316 - MG (2015/0106718-5)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : VICTOR HUGO ARRUDA
RECORRENTE : ELDER CARMO DOS SANTOS
RECORRENTE : ANDERSON SANTOS DA SILVA
RECORRENTE : MARIO FERNANDES VIEIRA
ADVOGADO : FERNANDA VIEIRA DE OLIVEIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADOR : JULIANA CAMPOS HORTA DE ANDRADE E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OCUPAÇÃO DO ISIDORO. CUMPRIMENTO DE ORDEM DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. PRETENSÃO DE OBSERVÂNCIA DE DIRETRIZES E NORMAS ATINENTES AOS DIREITOS HUMANOS. EFEITOS NATURAIS DA DECISÃO DE DEMANDA INDIVIDUAL SOBRE TERCEIROS. POSSIBILIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA AFASTADA. INCOMPETÊNCIA DO ÓRGÃO PROLATOR. NULIDADE DO ACÓRDÃO. CORRETA INDICAÇÃO DO GOVERNADOR DO ESTADO E DO COMANDANTE-GERAL DA PMMG COMO AUTORIDADES SUPOSTAMENTE COATORAS. INTERESSE PROCESSUAL. EXISTÊNCIA. INDEFERIMENTO DA EXORDIAL PELA CORTE DE ORIGEM. TEORIA DA CAUSA MADURA. INAPLICABILIDADE.

1. Além da coisa julgada, que só opera entre as partes litigantes, a sentença pode gerar, indiretamente, consequências na esfera jurídica de terceiros, favorecendo-os ou prejudicando-os, conforme o caso.

2. É o que ocorre no *mandamus* em análise. Embora impetrado por apenas quatro moradores da comunidade de 30.000 (trinta mil) pessoas, sobre a qual recai uma ordem de reintegração de posse, a segurança pretendida - exigir do Estado o cumprimento de determinadas normas e diretrizes atinentes aos direitos humanos, no procedimento de remoção - surtirá efeitos naturais sobre toda aquela coletividade.

3. Não há falar, portanto, em utilização do mandado de segurança individual como sucedâneo de demanda coletiva, razão pela qual não se deve acolher a preliminar de ilegitimidade ativa arguida pelo recorrido.

4. Em se tratando de mandado de segurança, o critério para fixação da competência é estabelecido em razão da função ou da categoria funcional da autoridade indicada como coatora (*ratione auctoritatis*). No caso, apontado como coator o Governador do Estado de Minas Gerais, firmada está a competência do Órgão Especial do respectivo Tribunal de Justiça para o deslinde da causa, a teor do disposto no art.

Superior Tribunal de Justiça

33, I, "d", do RITJMG.

5. Assim, competia ao Órgão Especial do TJ/MG - e não à Sexta Câmara Cível, como de fato ocorreu - processar e julgar o feito, inclusive, se fosse o caso, para denegar a segurança sem resolução do mérito, ante suposta inadequação da via eleita e a ausência de interesse processual. Nulidade do acórdão recorrido, por incompetência do órgão julgador.

6. O mandado de segurança não foi ajuizado contra a requisição das medidas policiais para apoiar o cumprimento de mandado de despejo, mas, com o fito de prevenir ilegalidades, abusos e o uso da violência pelo Estado no cumprimento da ordem judicial.

7. Esta Corte Superior e o Supremo Tribunal Federal já tiveram oportunidade de se manifestarem no sentido de que o princípio da proporcionalidade tem aplicação em todas as espécies de atos dos poderes constituídos, vinculando o legislador, o administrador e o juiz: STJ, IF 111/PR, Rel. Ministro Gilson Dipp, Corte Especial, julgado em 1º/7/2014, REPDJe 6/8/2014, DJe 5/8/2014; STJ, IF-92/MT, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Corte Especial, julgado em 5/8/2009; STF, IF 2915, Rel. Ministro Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 28/11/2003.

8. O juízo de proporcionalidade a ser realizado quanto ao modo de intervenção policial não recai no Judiciário, mas na hierarquia da Corporação, em cujo topo se encontram o Governador do Estado e, subordinado a ele, o Comandante-Geral. Tanto assim que estes agentes públicos e a cadeia de comando que deles se origina - e não o magistrado - responderão por eventuais excessos, na medida de sua culpabilidade.

9. Ausente, portanto, qualquer anomalia na indicação do Governador e do Comandante-Geral como supostamente coatores, uma vez que a eles se atribui possível ameaça de lesão a direito líquido e certo dos demandantes.

10. Ao contrário do que asseverou o Tribunal de Justiça mineiro, o *writ* não busca provimento inócuo e genérico. A matéria posta em discussão envolve a proteção dos direitos à dignidade da pessoa humana, especialmente no tocante à integridade física, à segurança e à moradia, consoante o disposto nos arts. 17 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 16 da Convenção dos Direitos das Crianças e 6º da Constituição Federal.

11. Para a implementação desses postulados, existem recomendações do Escritório de Direitos Humanos de Minas Gerais, instituído pelo Decreto estadual n. 43.685/03, a Lei estadual n. 13.053/98, e a Diretriz para Prestação de Serviços de Segurança Pública 3.01.02/2011-CG da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, que tratam de procedimentos específicos voltados a operações de desocupação de imóveis.

12. Não raro, porém, a despeito de toda normatização e do preparo da

Superior Tribunal de Justiça

digna Polícia Militar, tais medidas, quando atingem avultada população - na espécie dos autos, trata-se de 30.000 (trinta mil) assentados -, vêm desacompanhadas da atenção devida à dignidade da pessoa humana e, com indesejável frequência, geram atos de violência. Por essa razão, a Suprema Corte e o STJ, nos precedentes mencionados, preconizam que o uso da força requisitada pelo Judiciário deve atender ao primado da proporcionalidade.

13. Constituído esse quadro, exsurge o interesse processual dos impetrantes, cujo pleito mandamental consiste em exigir, das autoridades apontadas na inicial, garantias de que serão cumpridas as medidas legais e administrativas vigentes para salvaguardar os direitos e garantias fundamentais das pessoas que serão retiradas. E a indeterminação do *modus operandi* a ser adotado no caso em tela consubstancia, ao menos em tese, prova pré-constituída do direito alegado.

14. Embora insubsistentes os óbices processuais levantados pela Corte de origem ao conhecimento do mandado de segurança, não é possível ao STJ prosseguir no julgamento de recurso ordinário quando o mandado de segurança foi denegado sem resolução do mérito por indeferimento da petição inicial. Isso porque é inaplicável, nesta sede recursal, a teoria da causa madura, prevista no art. 515, § 3º, do Código de Processo Civil.

15. Recurso ordinário em mandado de segurança a que se dá provimento para anular o acórdão de e-STJ, fls. 517/533, em razão da incompetência do órgão julgador, e, por conseguinte, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a fim de que prossiga no julgamento da ação mandamental, em observância ao disposto no art. 33, I, "d", do RITJMG. Prejudicados os agravos regimentais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso ordinário; prejudicados os agravos regimentais, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr^a Camila Gomes de Lima, pela parte recorrente: Victor Hugo Arruda

Santos

Dr^a Camila Gomes de Lima, pela parte recorrente: Elder Carmo dos

da Silva

Dr^a Camila Gomes de Lima, pela parte recorrente: Anderson Santos

Vieira

Dr^a Camila Gomes de Lima, pela parte recorrente: Mario Fernandes

Dr^a Ester Virginia Santos, pela parte recorrida: Estado de Minas Gerais

Superior Tribunal de Justiça

Brasília, 17 de setembro de 2015(Data do Julgamento)

Ministro Og Fernandes
Presidente e Relator



RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 48.316 - MG (2015/0106718-5)

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança, com pedido de liminar, interposto por Victor Hugo Arruda e outros contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado:

AGRAVO INTERNO. INDEFERIMENTO DA INICIAL DO MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO JUDICIAL, CUJOS EFEITOS SE PRETENDE SUSPENDER. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA. ART. 113 DO CPC. INEXISTÊNCIA. DECISÃO QUE SE MANTÉM.

- Quando a decisão de que se recorre for emanada por Órgão Colegiado, em sua competência exclusiva, não há que se apontar como autoridade coatora ente Executivo do Estado que não detém competência para se insurgir contra a eficácia da referida decisão, lhe competindo apenas e tão somente cumpri-la. [...]

Arguem os recorrentes a incompetência absoluta da 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em razão do disposto no art. 33, I, "d", do RITJMG, que prevê a competência exclusiva do Órgão Especial daquele Tribunal para processar e julgar originalmente mandado de segurança contra ato do Governador. Nesse sentido, o aresto impugnado teria violado os princípios do juiz natural e da inafastabilidade da jurisdição.

Sustentam a adequação da via eleita:

Mesmo sendo incompetente, a 6ª Câmara Cível, por maioria, acabou por votar pela denegação do mandado de segurança ao argumento de que os Recorrentes utilizaram da via errada para combater a ilegalidade da operação promovida pelo Poder Executivo mineiro para despejar as 8.000 famílias da Ocupação Isidoro, seja pela sua Polícia Militar, seja por outros órgãos da Administração Pública estadual.

Segundo o voto condutor, em síntese, o que os Recorrentes estão a fazer em verdade é combater a decisão judicial da 6ª Vara de Fazenda Pública Municipal da comarca de Belo Horizonte que determinou a realização da reintegração de posse, o que é inviável pela via do mandado de segurança.

Ocorre que tal tese jurídica não merece prosperar.

Com efeito, o Código de Processo Civil prevê que o Poder Judiciário pode requerer o auxílio de força policial para a execução de suas decisões. Veja-se:

Superior Tribunal de Justiça

Art. 461. (*Omissis*)

[...]

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial. (grifos nossos)

Pois bem. Compulsando a Constituição Estadual de Minas Gerais, pode-se ver com facilidade que a Polícia Militar é comandada e subordinada ao Governador, Chefe do Poder Executivo. Veja-se:

Art. 90. Compete privativamente ao Governador do Estado:

XXV - exercer o comando superior da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, promover seus oficiais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

Ou seja, após requerida a intervenção da Polícia Militar pelo juízo, o que é permitido segundo o CPC, como a sua atuação se dará é de competência única, exclusiva e privada do Governador do Estado de Minas Gerais, segundo o disposto na Constituição Estadual de Minas Gerais.

Com efeito, sob a perspectiva da Constituição da República de 1988 é inaceitável uma tese como a desenvolvida pelo voto condutor da 6ª Câmara Cível do TJMG, pois através dele está-se a aceitar que em verdade quem determina como será a atividade policial na execução de uma decisão judicial é o Poder Judiciário, que não procede ao se confrontar com a Princípio da Separação das Funções Estatais prevista no art. 20 da CR/88.

Ora, se existe norma jurídica que determina o comando da Polícia Militar ao Chefe do Poder Executivo, por qual razão então devem os Recorrentes combater suas ilegalidades pela via processual que tenha o Juízo como autoridade coatora?

[...]

Assim sendo, acaso a tese adotada por maioria pela 6ª Câmara Cível do TJ/MG prospere, estar-se-á criando uma situação não prevista em lei que permite ao Poder Judiciário não apenas requerer a força policial para execução de decisões judiciais, mas também de comandar a atuação da Polícia Militar, atribuição esta que é privativa do Poder Executivo estadual, conforme dispõe o art. 90, XXV, da Constituição Estadual de Minas Gerais.

[...]

Aduz que o Poder Executivo não pode realizar a reintegração de posse de uma área ocupada por 30.000 (trinta mil) pessoas sem atender às

determinações básicas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Estatuto do Idoso e em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Refere, no aspecto:

Portanto, havendo previsão no próprio regramento da PMMG, bem como em leis infraconstitucionais e tratados internacionais de direitos humanos de que o Estado de Minas Gerais, para a realização do despejo de um assentamento humano deve tomar uma série de medidas para salvaguardar os direitos e garantias fundamentais das pessoas que serão despejadas, tais como, avisar com 48 horas de antecedência à data da reintegração, providenciar ambulâncias no local, garantir local de abrigo para todas as famílias despejadas, dentre outras, deve o Poder Executivo estadual ser compelido judicialmente a tomar tais providências, sob pena de violação aos Princípios da Legalidade, da Dignidade Humana e da Separação das Funções Estatais e mais ainda, sob pena de se permitir uma das mais graves violações de direitos humanos já presenciada na história recente do Brasil, algo talvez até maior do que o triste e violento episódio da desocupação de "Pinheirinhos"!

Nas contrarrazões (e-STJ, fls. 706/712), afirma o Estado de Minas Gerais:

Do exame dos autos, verifica-se que os impetrantes ora recorrentes pretendem atacar a execução de uma ordem judicial, oriunda de autoridade judicial competente. que deferiu a liminar de desalojamento forçado em ação de reintegração de posse ajuizada contra os ora impetrantes.

Com efeito, tratando-se de ordem emanada pelo Judiciário, não há que se apontar o Governador do Estado de Minas Gerais como autoridade coatora, tendo em vista que, apesar de ser o Chefe do Executivo estadual o superior hierárquico do Comandante Geral da Polícia Militar, conforme salientado na decisão agravada, não teria ele atribuição para se imiscuir entre a eficácia de decisão judicial e seus efeitos, sob pena, inclusive, de incorrer em crime de desobediência.

O Governador do Estado de Minas Gerais não é autoridade responsável pelo ato dito como ilegal e abusivo, tampouco detêm competência para desfazê-lo.

Sobreveio a Petição n. 00254092/2015, autuada em expediente avulso, dando notícia de confrontos havidos entre os moradores das ocupações "Rosa Leão", "Vitória" e "Esperança" - que, juntas, formam o complexo de assentamentos humanos da Mata do Isidoro - e a Polícia Militar.

Às e-STJ, fls. 764/768, suspendi, liminarmente, a ordem de despejo

emanada contra os insurgentes. Contra esse julgado, o Estado manejou agravo regimental.

A Petição n. 00331089/2015 (e-STJ, fls. 902/913), por sua vez, informou a iminência de ação policial na área ocupada, razão pela qual reiterei a decisão anterior para estender seus efeitos a todos os imóveis das ocupações na Mata do Isidoro. Eis o trecho relevante da decisão (e-STJ, fls. 920/921):

Em que pese a interposição de agravo regimental contra o julgado em referência, o pleito demanda solução imediata, porquanto eventual desalojamento dos moradores da área objeto da ação mandamental acarretaria a perda do objeto do recurso ordinário.

Ante o exposto, reitero as determinações contidas na decisão de e-STJ, fls. 38/42, explicitando que o Estado de Minas Gerais deve suspender qualquer medida tendente ao despejo dos moradores da comunidade "Ocupação Isidora", até julgamento do RMS n. 48.316/MG.

O último *decisum* igualmente desafiou agravo regimental interposto pelo ente federativo.

Parecer do Ministério Público Federal (e-STJ, fls. 942/949) pelo provimento do recurso, consoante o resumo que se observa na ementa abaixo transcrita:

Processual Civil. RMS no Mandado de Segurança. Autoridade coatora. Agravo Interno. Reintegração. Transferência de famílias. Pedido Tutela Antecipada. Deferido. Existência dos requisitos jurídicos autorizadores "o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*". Caracterizado.

2. Parecer do MPF pelo conhecimento do recurso, e, consequência, pela concessão da ordem.

É o relatório.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 48.316 - MG (2015/0106718-5)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): A parte recorrida, em memoriais, arguiu preliminar de ilegitimidade ativa dos impetrantes para agir em nome de terceiros.

Cumprе mencionar que, embora intitulada de "mandado de segurança individual preventivo com pedido liminar em litisconsórcio ativo multitudinário", a demanda é composta unicamente por Victor Hugo Arruda, Elder Carmo dos Santos, Anderson Santos da Silva e Mário Fernandes Vieira.

Esta Corte Superior firmou posicionamento segundo o qual "a tutela específica concedida no mandado de segurança beneficia tão somente o impetrante. A análise de violação a direito líquido e certo é efetuada no caso concreto, individualmente. Terceiros não podem ser atingidos pela segurança [...]". (REsp 622.397/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 21/10/2004, DJ 22/11/2004, p. 381).

Anote-se, porém, que o princípio segundo o qual ninguém pode ver alterada a sua situação jurídica, por força de decisão judicial proferida em processo do qual sequer participou (art. 472 do CPC), não exclui a possibilidade de que as relações jurídicas se estendam para além da esfera bipolar das suas partes.

O fenômeno da interdependência das relações humanas produz, com frequência, decisões judiciais que atingem pessoas estranhas ao processo, por meio dos chamados "efeitos reflexos" da sentença.

Ovídio Batista (Comentários ao Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2000, vol. I, p. 224) observa que Liebman, ao examinar o problema da "pluralidade de legitimados à impugnação de um único ato", mostrou que, em determinados casos, a desconstituição do ato produz efeitos naturais que não vinculam terceiros com a força da coisa julgada, tornando facultativa a participação deles no processo. Senão vejamos:

[...] no direito moderno, vigora o princípio segundo o qual nunca se poderá ter *eadem res* sem que haja simultaneamente identidade de *causa petendi* e de sujeito, com esta lição que nos parece irrespondível: "E ninguém estaria disposto a sustentar que a relação de concorrência deve importar extensão da autoridade da coisa julgada de uma ação para outra... O que se estende aos terceiros, igualmente legitimados à impugnação, é somente o efeito da sentença, e precisamente a anulação do ato impugnado: porque o *petitum* de cada uma das ações inclui necessariamente, dada a unidade e indivisibilidade do ato que se impugna, também o escopo de todas as ações concorrentes, de modo que o acolhimento de uma delas conduz de fato à consequência de que igualmente para todos os outros interessados o ato não existe mais. Mas este resultado não implica extensão da coisa julgada além de seus normais limites subjetivos.

Com efeito, a doutrina debateu amplamente acerca do risco de se ter de aceitar uma sentença cujos efeitos (constitutivo, declaratório, executivo etc.) se alterem de acordo com o resultado do julgamento (*secundum eventum litis*). Pontes de Miranda, em seu *Tratado das Ações* (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado das Ações*. São Paulo: RT, 1970, vol. I, p. 200), procurou afastar esse temor, demonstrando que o "efeito natural" da sentença "torna-se imodificável para os terceiros que o recebem de modo inexorável, a não ser, naturalmente, que tenham legitimidade para promover alguma ação inversa, que restaure o efeito jurídico que a sentença extinguiu, ou extinga o efeito jurídico por ela constituído".

A ideia que se firma é a seguinte: além da coisa julgada, que só opera entre as partes litigantes, a sentença pode gerar, indiretamente, consequências na esfera jurídica de terceiros, favorecendo-os ou prejudicando-os, conforme o caso.

É o que ocorre no *mandamus* em análise. Embora impetrado por apenas quatro moradores da comunidade de 30.000 (trinta mil) pessoas, sobre a qual recai uma ordem de reintegração de posse, a segurança pretendida - exigir do Estado o cumprimento de determinadas normas e diretrizes atinentes aos direitos humanos, no procedimento de remoção - surtirá efeitos naturais sobre toda aquela coletividade.

Não há falar, portanto, em utilização do mandado de segurança individual como sucedâneo de demanda coletiva, razão pela qual não se deve acolher a alegação de ilegitimidade ativa arguida pelo recorrido.

Superior Tribunal de Justiça

De resto, o inconformismo merece êxito quanto à tese de nulidade do acórdão recorrido, por incompetência do órgão julgador.

Com efeito, em se tratando de mandado de segurança, o critério para fixação da competência é estabelecido em razão da função ou da categoria funcional da autoridade indicada como coatora (*ratione auctoritatis*). No caso, apontado como coator o Governador do Estado de Minas Gerais, firmada está a competência do Órgão Especial do respectivo Tribunal de Justiça para o deslinde da causa, a teor do disposto no art. 33, I, "d", do RITJMG:

Art. 33. Compete ao Órgão Especial, por delegação do Tribunal Pleno:
I - processar e julgar, originariamente, ressalvada a competência das justiças especializadas:

[...]

d) o mandado de segurança contra ato do Governador do Estado, da Mesa e da Presidência da Assembleia Legislativa, do próprio Tribunal ou de seus órgãos diretivos ou colegiados e do Corregedor-Geral de Justiça;

Assim, competia ao Órgão Especial do TJ/MG - e não à Sexta Câmara Cível, como de fato ocorreu - processar e julgar o feito, inclusive, se fosse o caso, para denegar a segurança sem resolução do mérito, ante suposta inadequação da via eleita e a ausência de interesse processual.

Não fosse isso bastante, também assiste razão aos recorrentes quanto aos demais aspectos da insurgência.

O entendimento pela inadequação da via eleita, por sua vez, decorre da conclusão de que o mandado de segurança ataca medida judicial, circunstância que não autorizaria a indicação como autoridades coadoras do Exmo. Sr. Governador do Estado de Minas Gerais e do Comandante-Geral da Polícia Militar, porquanto meros cumpridores da ordem do juiz (e-STJ, fls. 522/523):

Analisando detidamente os autos, verifica-se que os impetrantes pretendem atacar a execução de uma ordem judicial, oriunda de autoridade judicial competente, que deferiu a liminar de desalojamento forçado em ação de reintegração de posse ajuizada contra os ora impetrantes.

Com efeito, tratando-se de ordem emanada pelo Judiciário, não há

Superior Tribunal de Justiça

que se apontar o Exmo. Sr. Governador do Estado de Minas Gerais como autoridade coatora, tendo em vista que, apesar de ser o Chefe do Executivo estadual e superior hierárquico do Comandante Geral da Polícia Militar, conforme salientado na decisão agravada, não teria ele atribuição para se imiscuir entre a eficácia de decisão judicial e seus efeitos, sob pena, inclusive, de incorrer em crime de desobediência.

No meu sentir, o Governador do Estado de Minas Gerais não é autoridade responsável pelo ato dito como ilegal e abusivo, tampouco detêm competência para desfazê-lo.

[...]

Via de consequência, deve ser afastada a alegação de incompetência absoluta desta Câmara Julgadora, ante a indicação errônea da digna autoridade apontada como coatora.

Entretanto, em nenhum momento a peça exordial (e-STJ, fls. 1/20) questiona a liminar que determinou a retirada dos moradores dos assentamentos da "Ocupação do Isidoro". O pedido resume-se à concessão de segurança de modo a impedir que "as autoridades coatoras realizem a reintegração de posse sem o cumprimento dos regramentos previstos nos tratados internacionais que o Brasil é signatário, bem como na Diretriz 3.01.02/2011-CG" (e-STJ, fl. 19).

Vale dizer, o mandado de segurança não foi ajuizado contra a requisição de medidas policiais para apoiar o cumprimento de mandado de despejo, mas, com o fito de prevenir ilegalidades, abusos e o uso da violência pelo Estado no cumprimento da ordem judicial.

Ademais, embora requisitada pelo Poder Judiciário, a força deverá ser utilizada em caso de necessidade, segundo critérios de proporcionalidade.

Este Superior Tribunal já teve oportunidade de se manifestar no sentido de que o princípio da proporcionalidade tem aplicação em todas as espécies de atos dos poderes constituídos, vinculando o legislador, o administrador e o juiz. Nesse aspecto, louvo-me nos fundamentos expendidos pelo em. Ministro Fernando Gonçalves na IF-92/MT, julgado pela Eg. Corte Especial em 5/8/2009:

Nesse contexto, a solução do problema deve ter por base o princípio da proporcionalidade, conforme aliás, antes mencionado, pois, como visto, o caso encerra, a toda evidência, um conflito de valores ou, em outras palavras, a ponderação de direitos fundamentais. De um lado, o direito à vida, à liberdade, à inviolabilidade domiciliar e à própria

dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da Constituição Federal). De outro, o direito à propriedade.

Em tema de ponderação de valores, a doutrina constitucionalista e a jurisprudência da Suprema Corte, salientam que, sem a exclusão de quaisquer dos direitos em causa, até mesmo porque não pode haver antinomia entre valores constitucionais, deve prevalecer, no caso concreto, aquele valor que mais se apresenta consentâneo com uma solução ponderada para o caso, expandindo-se o raio de ação do direito prevalente, mantendo-se, contudo, o núcleo essencial do outro, com aplicação da três máximas norteadoras da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

No caso concreto, à saciedade, está demonstrado que o cumprimento da ordem judicial de imissão na posse, para satisfazer o interesse de uma empresa, será à custa de graves danos à esfera privada de milhares de pessoas, pois a área objeto do litígio encontra-se não mais ocupada por barracos de lona, mas por um bairro inteiro, com mais de 1000 famílias residindo em casas de alvenaria. A desocupação da área, à força, não acabará bem, sendo muito provável a ocorrência de vítimas fatais. Uma ordem judicial não pode valer uma vida humana. Na ponderação entre a vida e a propriedade, a primeira deve se sobrepor.

Idêntico posicionamento foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal:

INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido.

(IF 2915, Rel. Ministro Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 28/11/2003)

Observe-se que este STJ também admitiu, excepcionalmente, hipótese de recusa, por Estado da federação, em proporcionar força policial para reintegração de posse ordenada pelo Poder Judiciário quando a situação envolver diversas famílias sem destino ou local de acomodação digna, a revelar quadro de inviável atuação judicial. Em casos tais, compelir a autoridade administrativa a praticar a medida poderia desencadear conflito social muito maior que o prejuízo

do particular. Confira-se:

INTERVENÇÃO FEDERAL. ESTADO DO PARANÁ. INVASÃO DE PROPRIEDADE RURAL PELO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE DEFERIDA HÁ SEIS ANOS. RECUSA DE CUMPRIMENTO A DECISÃO JUDICIAL. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DESTE SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DESOBEDIÊNCIA À ORDEM JUDICIAL TECNICAMENTE CARACTERIZADA. ART. 34, VI, DA CF. INTERVENÇÃO QUE PODE CAUSAR COERÇÃO OU SOFRIMENTO MAIOR QUE SUA JUSTIFICAÇÃO INSTITUCIONAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. NECESSIDADE DE PROMOVER A PAZ SOCIAL E A PROTEÇÃO DE DIREITOS. CONFIGURADA, EM PRINCÍPIO, AFETAÇÃO DA PROPRIEDADE POR INTERESSE PÚBLICO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO INDEFERIDO.

1. Hipótese na qual a ordem judicial de reintegração de posse não foi cumprida e as sucessivas requisições de força policial foram igualmente malsucedidas, de tal modo que o imóvel continua ocupado por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST.

2. Cabe ao Superior Tribunal de Justiça, a teor do disposto nos arts. 34, VI e 36, II, da Constituição, o exame da Intervenção Federal nos casos em que a matéria é infraconstitucional e o possível recurso deva ser encaminhado a esta Corte.

3. Evidenciado que o imóvel rural em foco foi ocupado por trabalhadores rurais sem terra como forma de forçar sua desapropriação para reforma agrária, mas as providências administrativas do Poder Público local, demandadas para a desocupação ordenada pelo Poder Judiciário, não foram atendidas por seguidas vezes, resta tecnicamente caracterizada a situação prevista no art. 36, II da CF, pois a recusa do Governador do Estado configura desobediência à ordem "judiciária", o que justificaria a intervenção para "prover a execução da ordem ou decisão judicial" (art. 34, VI, da CF).

4. A remoção das 190 pessoas que ocupam o imóvel, já agora corridos vários anos, constituindo cerca de 56 famílias sem destino ou local de acomodação digna, revelam quadro de inviável atuação judicial, assim como não recomendam a intervenção federal para compelir a autoridade administrativa a praticar ato do qual vai resultar conflito social muito maior que o suposto prejuízo do particular.

5. Mesmo presente a finalidade de garantia da autoridade da decisão judicial, a intervenção federal postulada perde a intensidade de sua razão constitucional ao gerar ambiente de insegurança e intranquilidade em contraste com os fins da atividade jurisdicional, que se caracteriza pela formulação de juízos voltados à paz social e à proteção de direitos.

6. Pelo princípio da proporcionalidade, não deve o Poder Judiciário

Superior Tribunal de Justiça

promover medidas que causem coerção ou sofrimento maior que sua justificação institucional e, assim, a recusa pelo Estado não é ilícita.

7. Se ao Estado não resta senão respeitar a afetação pública do imóvel produzida pela ocupação de terceiros sobre o bem particular com o intuito de ocupá-lo para distribuí-lo, segue-se que, em razão da motivação identificada nos autos, cuida-se de caso de afetação por interesse público a submeter-se então ao regime próprio dessa modalidade jurisprudencial de perda e aquisição da propriedade, que, no caso, por construção, se resolverá em reparação a ser buscada via de ação de indenização (desapropriação indireta) promovida pelo interessado.

8. Pedido de intervenção indeferido.

(IF 111/PR, Rel. Ministro Gilson Dipp, Corte Especial, julgado em 1º/7/2014, REPDJe 6/8/2014, DJe 5/8/2014)

O juízo de proporcionalidade a ser realizado quanto ao modo de intervenção policial não recai no Judiciário, mas na hierarquia da Corporação, em cujo topo se encontram o Governador do Estado e, subordinado a ele, o Comandante-Geral. Tanto assim que estes agentes públicos e a cadeia de comando que deles se origina - e não o magistrado - responderão por eventuais excessos, na medida de sua culpabilidade.

Ausente, portanto, qualquer anomalia na indicação do Governador e do Comandante-Geral como supostamente coatores, uma vez que a eles se atribui possível ameaça de lesão a direito líquido e certo dos demandantes.

De outra parte, ao contrário do que asseverou o Tribunal de Justiça mineiro, o *writ* não busca provimento inócuo e genérico. Importante a transcrição do seguinte excerto do acórdão (e-STJ, fls. 528/529):

A decisão que determinou a reintegração da posse, ainda que liminarmente, constitui a origem das medidas fáticas a serem implementadas pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, de forma que, mesmo de forma obliqua, é ela - a decisão - que busca a parte impetrante infirmar.

O deslocamento do ato coator exigiria elementos revestidos de concretude, se afigurando insuficientes para tal empreitada as informações oriundas da PMMG, de que a ordem judicial de reintegração de posse seria cumprida, sem que fosse apresentado maior detalhamento acerca do procedimento a ser seguido pelos policiais.

Para referido desiderato não basta, por exemplo, a assertiva de que não foi divulgada notícia acerca do destacamento de ambulância e

equipes médicas para a operação. Demais questões como a existência de abrigos ou outros locais para onde deveriam ser levados os moradores escapa à alçada de apreciação dos agentes públicos, que devem limitar-se a cumprir a ordem exarada pelo juízo da 6ª Vara da Fazenda Municipal, sem opor-lhe empecilhos de fundo meritório.

Deste modo, eventuais abusos ou medidas ilegais, ainda quando considerados tratados internacionais ratificados pelo Brasil, devem se revestir de concretude, até mesmo para que seja factível desconfigurar a decisão que determinou a reintegração de posse, corno sendo a origem real dos efeitos contra os quais se bate a parte impetrante.

Apenas em tal conjectura seria possível deslocar a titularidade na prática do ato reputado coator, para agentes da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, afastando-se, assim, de sua origem judicial.

Note-se que inobstante ter sido até mesmo o Governador do Estado de Minas Gerais apontado como autoridade coatora, nem mesmo ele, a despeito de Chefe do Executivo estadual e superior hierárquico do Comandante Geral da Polícia Militar, teria atribuição para se imiscuir entre a eficácia de decisão judicial e seus efeitos.

Por óbvio, na execução da medida deve ser observada a necessidade de se preservar a integridade física e os demais direitos fundamentais, derivadas da própria eficácia objetiva da dignidade da pessoa humana, daqueles que eventualmente venham a opor resistência.

No entanto, este é um mandamento de fundo constitucional e legal, sendo inócua qualquer provimento judicial determinado sua observância em termos genéricos, como parece pretender a parte impetrante.

Portanto, apesar dos esforços da parte impetrante, o que resta configurado, em última análise, é a tentativa de se utilizar mandado de segurança contra decisão judicial, ainda que tenha em mira apenas seus efeitos práticos, ou seja, sua execução pelas autoridades revestidas de tal atribuições destituídas, ademais, de maior espaço de discricionariedade quanto ao ponto.

Reforça o fundamento apontando o fato de que inobstante constar como um dos argumentos do mandado de segurança a questão afeta às tentativas de se exaurir o foro negocial, evitando, assim, a medida extrema, esta é uma temática que escapa à apreciação dos órgãos administrativos, porquanto seu *locus* já se deslocou para seara processual.

Não é ocioso anotar que a matéria posta em discussão envolve a proteção dos direitos à dignidade da pessoa humana, especialmente no tocante à integridade física, à segurança e à moradia, consoante o disposto nos arts. 17 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 16 da Convenção dos Direitos das Crianças e 6º da Constituição Federal:

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

Artigo 17

1. Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.
2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.

Convenção dos Direitos das Crianças

Artigo 16

1. Nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e a sua reputação.
2. A criança tem direito à proteção da lei contra essas interferências ou atentados.

Constituição Federal

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O Escritório de Direitos Humanos de Minas Gerais, instituído pelo Decreto estadual n. 43.685/03, apresentou Nota Técnica (e-STJ, fls. 61 e ss.) a respeito da garantia dos direitos humanos na remoção dos assentamentos de que tratam os autos, recomendando a observância do Comentário Geral n. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, responsável por monitorar a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Sociais e Culturais (PIDESC):

[...] O Comitê considera que as garantias procedimentais que devem ser aplicadas em relação a remoções forçadas incluem:

- (a) uma oportunidade para consultas genuínas com os afetados;
- (b) notificação adequada e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data planejada para a remoção;
- (c) informação sobre a remoção proposta e, quando for o caso, sobre o propósito alternativo para o qual a terra ou moradia será utilizada, a ser disponibilizada em período razoável a todos os afetados;
- (d) especialmente quando grupos de pessoas estão envolvidos, oficiais governamentais ou seus representantes estejam presentes durante uma remoção;
- (e) remoções não devem ser realizadas durante tempo particularmente ruim ou à noite, salvo se as pessoas consentirem de outro modo;
- (g) disponibilização de remédios legais;
- (h) previsão, quando possível, de assistência jurídica às pessoas que

dela necessitem para ter acesso aos tribunais.

Referida Nota Técnica alude ao guia elaborado pela Relatoria Especial da ONU sobre Habitação, sob o título "Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?", cujas diretrizes adicionais são (e-STJ, fl. 64):

- a) a remoção deve ser realizada sem uso da força e de maneira pacífica;
- b) **o local de assentamento deve estar pronto (construção de casas, fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias) antes da remoção da comunidade;**
- c) a comunidade deve ter tempo hábil para fazer inventário de bens a serem removidos;
- d) as pessoas devem receber assistência para saída e transporte pessoal e de seus parentes. Quando necessário, a autoridade responsável deverá responsabilizar-se pela guarda temporária dos pertences atingidos;
- e) deve-se considerar a situação peculiar de grupos vulneráveis, tais como crianças, idosos, pessoas com deficiência, gestantes etc.
- f) **o local de reassentamento deve cumprir condições dignas de moradia e localizar-se o mais próximo possível do local original para propiciar que estas famílias tenham acesso à rede de serviços de seu entorno.** (grifos acrescidos)

Além disso, a Lei estadual n. 13.053/98 torna obrigatório comunicar a requisição de força policial às seguintes autoridades e órgãos:

- Art. 1º O Poder Executivo comunicará a requisição de força policial para reintegração de posse de área ocupada com a finalidade de moradia ou cultivo de terra, de imediato e **antes de seu efetivo cumprimento:**
- I - ao Prefeito do município;
 - II - à Câmara Municipal;
 - III - ao órgão municipal de defesa dos direitos humanos;
 - IV - ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos;
 - V - ao Conselho Estadual de Defesa Social;
 - VI - à Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa.
- (grifos acrescidos)

A mesma Lei estabelece os requisitos da comunicação de que trata seu art. 1º:

- Art. 2º Na comunicação de que trata o art. 1º serão indicados:
- I - a comarca, o juízo e número da ação em que foi determinada a

Superior Tribunal de Justiça

- reintegração de posse, bem como o nome das partes;
- II - o número exato ou aproximado de famílias instaladas na área a ser desocupada;
- III - **a data e a hora em que deverá ser realizada a desocupação;**
- IV - a identificação das unidades policiais que atuarão no auxílio ao cumprimento da ordem judicial; (grifos acrescidos)

Considerando tais normativos e os princípios que os norteiam, a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais expediu a Diretriz para Prestação de Serviços de Segurança Pública 3.01.02/2011-CG (e-STJ, fls. 77 e ss.), que orienta e regula o emprego da PMMG nas ações orientadas ao cumprimento de ordens judiciais de reintegração de posse e contempla, entre outros aspectos, a realização de campanhas preventivas e panfletagem, a disponibilização de UTIs móveis e ambulâncias, proteção especial às crianças, mulheres e idosos e, sobretudo, o uso progressivo da força.

Assim, é certo que as precauções externadas pelos recorrentes já compõem procedimentos específicos da Polícia Militar voltados a operações de desocupação de imóveis, como se observa a aludida diretriz, bem como estão previstas no ordenamento jurídico.

Não raro, porém, a despeito de toda normatização e do preparo da digna Polícia Militar, tais medidas, quando atingem avultada população - na espécie dos autos, trata-se de 30.000 (trinta mil) assentados -, vêm desacompanhadas da atenção devida à dignidade da pessoa humana e, com indesejável frequência, geram atos de violência. Por essa razão, a Suprema Corte e o STJ, nos precedentes alhures mencionados, preconizam que o uso da força requisitada pelo Judiciário deve atender ao primado da proporcionalidade.

Constituído esse quadro, exsurge o interesse processual dos impetrantes, cujo pleito mandamental consiste em exigir, das autoridades apontadas na inicial, garantias de que a Diretriz 3.01.02/2011-CG será cumprida e medidas para salvaguardar os direitos e garantias fundamentais das pessoas que serão expulsas. E a indeterminação do *modus operandi* a ser adotado no caso em tela consubstancia, ao menos em tese, prova pré-constituída do direito alegado.

Embora insubsistentes os óbices processuais levantados pela Corte

de origem ao conhecimento do mandado de segurança, não é possível ao STJ prosseguir no julgamento de recurso ordinário quando o mandado de segurança foi denegado sem resolução do mérito por indeferimento da petição inicial. Isso porque é inaplicável, nesta sede recursal, a teoria da causa madura, prevista no artigo 515, § 3º, do Código de Processo Civil.

No ponto:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROMOÇÃO DE MILITAR. ATO DE BRAVURA. ANTIGUIDADE. ACERVO PROBATÓRIO PRÉ-CONSTITUÍDO SUFICIENTE PARA ANÁLISE DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO REQUERIDO. APLICAÇÃO DA TEORIA DA CAUSA MADURA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO STF. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA JULGAMENTO DO MÉRITO.

1. Superado o óbice da alegada ausência de instrução probatória, em prol de eventual pronunciamento sobre o mérito.

2. Não há, nos autos, elementos suficientes para afastar - ainda que em caráter excepcional - a firme orientação do STJ de que não se aplica a teoria da causa madura no julgamento de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, porquanto a inicial foi indeferida liminarmente, sob pena de supressão de instâncias judiciais.

Precedente do STF.

3. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no RMS 47.786/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/6/2015, DJe 6/8/2015)

Ante o exposto, dou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança para anular o acórdão de e-STJ, fls. 517/533, em razão da incompetência do órgão julgador, e, por conseguinte, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a fim de que prossiga no julgamento da ação mandamental, em observância ao disposto no art. 33, I, "d", do RITJMG. Fica pontuado que os efeitos da liminar concedida em 29 de junho p. passado (e reiterada em 18 de agosto seguinte) devem ser mantidos até final decisão do mandado de segurança.

Prejudicados os agravos regimentais.

É como voto.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 48.316 - MG (2015/0106718-5)

VOTO

MINISTRA ASSULETE MAGALHÃES: Senhor Presidente, li e reli o voto de Vossa Excelência, que foi disponibilizado com antecedência. Também ouvi, atentamente, a sustentação oral das ilustres advogadas. Vossa Excelência demonstrou que, efetivamente, o Órgão que, no Tribunal de Justiça de Minas, indeferiu liminarmente esse Mandado de Segurança, não tinha competência para tal, já que a Corte Especial é que deveria fazê-lo, nos termos da previsão regimental, que, no caso, restou inobservada.

Estamos diante de uma situação fática da qual surgem várias preocupações, em relação ao modo de desocupação dessa área, que envolve inúmeras famílias e pessoas, e, como Vossa Excelência destacou, embora não sejam elas partes, nessa ação, evidentemente que toda essa comunidade foi atingida pelos efeitos da decisão.

Daí, embora pense que talvez não devemos nos estender tanto em considerações, sob pena até de supressão de instância, em relação ao que o Tribunal de Justiça de Minas, pelo seu Órgão Especial, deva decidir, acompanho Vossa Excelência, apenas com alguma ressalva quanto ao adiantamento de algumas teses. V. Exa. está anulando a decisão, por incompetência do Órgão julgador. Penso que, se avançarmos muito, o Tribunal **a quo**, no que diz respeito ao indeferimento liminar do **writ**, já teria a questão praticamente definida, pelo STJ. Mas acompanho Vossa Excelência, com tal ressalva.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2015/0106718-5 **PROCESSO ELETRÔNICO RMS 48.316 / MG**

Números Origem: 0024132427246 0024133135046 06124587520148130000 10000140612458000
10000140612458002 24132427246 24133135046 6124587520148130000

PAUTA: 17/09/2015

JULGADO: 17/09/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : VICTOR HUGO ARRUDA
RECORRENTE : ELDER CARMO DOS SANTOS
RECORRENTE : ANDERSON SANTOS DA SILVA
RECORRENTE : MARIO FERNANDES VIEIRA
ADVOGADO : FERNANDA VIEIRA DE OLIVEIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADOR : JULIANA CAMPOS HORTA DE ANDRADE E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). CAMILA GOMES DE LIMA, pela parte RECORRENTE: VICTOR HUGO ARRUDA

Dr(a). CAMILA GOMES DE LIMA, pela parte RECORRENTE: ELDER CARMO DOS SANTOS

Dr(a). CAMILA GOMES DE LIMA, pela parte RECORRENTE: ANDERSON SANTOS DA SILVA

Dr(a). CAMILA GOMES DE LIMA, pela parte RECORRENTE: MARIO FERNANDES VIEIRA

Dr(a). ESTER VIRGINIA SANTOS, pela parte RECORRIDA: ESTADO DE MINAS GERAIS

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso ordinário; prejudicados os agravos regimentais, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.