

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 09.06.95  
EMENTÁRIO Nº 1 7 9 0 - 0 2

210

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
Data ____/____/____
Cod. IJDOO 55

18/04/95

PRIMEIRA TURMA

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22021-3 PARÁ

RECORRENTE: ESTADO DO PARÁ  
RECORRIDA : UNIÃO FEDERAL

EMENTA: TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS PELOS INDÍGENAS. CONDIÇÃO DECLARADA POR MEIO DE PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, PARA FINS DE DEMARCAÇÃO. IMPUGNAÇÃO MANIFESTADA PELO ESTADO DO PARÁ, POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA, EM ALEGADA DEFESA DE TERRAS DEVOLUTAS DE SEU DOMÍNIO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.

A ação de mandado de segurança ajuizada por Estado-membro contra autoridade federal, não obstante a controvérsia que ainda lavra entre os doutos acerca do papel desempenhado, na relação processual, pela pessoa jurídica de direito público a que pertence o impetrado, tem, invariavelmente, por substrato, conflito entre Estado-membro e a União, de que decorre a competência absoluta do Supremo Tribunal Federal para sua apreciação e julgamento, como previsto no art. 102, I, f, da Constituição Federal.

Nulidade do acórdão, proferido, no caso, pelo Superior Tribunal de Justiça.

Recurso provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por sua Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso em mandado de segurança, para anular o acórdão recorrido por incompetência absoluta do Tribunal que o prolatou, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 18 de abril de 1995.

MOREIRA ALVES - PRESIDENTE

ILMAR GALVÃO - RELATOR



18/04/95

PRIMEIRA TURMA

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.021-3 PARÁ

RECORRENTE: ESTADO DO PARÁ  
RECORRIDA : UNIÃO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (RELATOR): Cuida-se de recurso ordinário interposto pelo Estado do Pará contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça, indeferitório de mandado de segurança em que pleiteou a declaração de nulidade das Portarias nºs 318, 319 e 320, do Ministro da Justiça, de 18 de agosto de 1993, pelas quais foram declaradas como de posse permanente indígena, para efeito de demarcação, três áreas situadas dentro de seus limites territoriais.

A irresignação está assim fundamentada (fls. 60/62):

"O Acórdão "a quo" negou a Segurança, por entender "inepta a petição de mandado de segurança cujo objeto envolve querela sobre matéria fática e implica em saber-se se existem terras devolutas, se estas terras estão ou não ocupadas por particulares, ou são administradas pelo estado, se incluídas em áreas a serem demarcadas, carecendo todos esses fatos de dilação probatória".

Ora, ora, ora.

Data maxima venia.



O eminente Ministro Relator, em seu voto majoritariamente vencedor, buscou situar a pretensão do ora Recorrente, no plano da matéria fática.

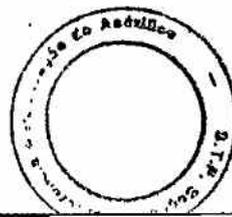
Chegou a ver uma suposta inépcia na petição - sem haver, no momento próprio, enfrentado, fundamentadamente, esse aspecto, de resto, inconcebível, pois a Ação não foi, de plano, indeferida.

Negou a Segurança, o Acórdão recorrido, na dicção do eminente Relator porque: "não havendo, pois, nenhuma prova, sequer indiciária, de que as Portarias Ministeriais impugnadas, ao determinarem a demarcação, tenham envolvido terras "devolutas" ou quaisquer outras áreas que estivessem sob o domínio do Estado ou da Administração deste..."

Contudo, eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, o *decisum* é uma negação da jurisdição postulada, sem que tenha o Tribunal "a quo" se aprofundado na questão submetida ao seu crivo. Merece, por isso, reforma.

Com efeito, afirma o Recorrente que a questão objeto do Mandamus, diferentemente do que pensou o Relator, envolve apenas matéria de direito.

Afinal, o Estado do Pará, em nenhum momento afirmou na impetração que buscava a impugnação dos atos apontados em relação ao que declaravam



como de posse permanente indígena.

Questionou, e questiona, a forma e o processo. Estes sim, caracterizadores da ilegalidade e do abuso de poder.

De factual, apontou somente os atos declaratórios impugnados, que delimitam em coordenadas geográficas, vastas áreas do território estadual, federalizando-as, por mera afirmação administrativa, discricionária, de autoridade, invadindo competência que a Constituição comete privativamente ao Congresso Nacional, ex-vi dos arts. 48, V c/c Art. 22, XIV, verbis:

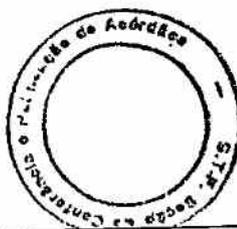
"Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, (...) dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

VI - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, e bens do domínio da União".

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

XIV - populações indígenas;"

Pelo que está insito nestes dispositivos da Constituição, que se trata mesmo da tese central da impetração, é que, a destinação jurídica de terras do território nacional, em regra,



estadualizadas, por ser uma excessão as terras do domínio federal, importa matéria dependente de disposição do Congresso Nacional, tendo em vista que a delimitação e a demarcação das áreas de posses imemoriais indígenas, passa a configurar bens públicos da União, que tem a nua-propriedade, sendo as populações indígenas suas usufrutuárias.

Dai porque o Estado recorrente sustentou na impetração, verbis:

"Assim sustenta, porque entende que terras públicas devolutas estaduais, para efeito de serem declaradas tradicionalmente ocupadas pelos índios, depende de ato legislativo formal e material emanado do Congresso Nacional, onde atuam as Câmaras Legislativas de representação popular e dos Estados, posto, iniludivelmente, a definição das terras indígenas, por virem a se incluir entre os bens da União, como categoria jurídica, deve ficar sujeita à função normativa legal do Congresso Nacional, segundo o que disciplinam o Art. 48, V, c/c o Art. 22, XIV, da Constituição vigente."

Por outro lado, o Estado do Pará sustentou que em tendo sido as Portarias baixadas com



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name.

supedâneo no Decreto nº 22/91, que regula o Processo Administrativo de demarcação de terras indígenas, este Decreto não estaria vigente, em face do que disciplina o art. 25, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **verbis:**

"art. 25 - Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:

I - ação normativa."

De se ver, eminentes Ministros, que este Decreto nº 22/91, baixado pelo Poder Executivo, em face de delegação contida no art. 19, da Lei nº 6.001/73 - Estatuto do Índio, está, irremediavelmente revogado pelo dispositivo do A.D.C.T. retro transcrito, o que tornam nulas e inválidas as Portarias impugnadas.

Pelo exposto, o Estado do Pará requer a reforma da decisão "a quo" de modo a declarar as nulidades das Portarias nºs 318, 319 e 320, em face de ofensa ao direito líquido e certo de que é titular.



Supremo Tribunal Federal

RMS 22.021-3 PA

216

Pede deferimento."

Admitido na origem, foi o recurso regularmente processado, havendo sobre ele emitido parecer a douta Procuradoria-Geral da República, que opinou pelo improvimento.

É o relatório.

\*\*\*\*\*

dfm



18/04/95

PRIMEIRA TURMA

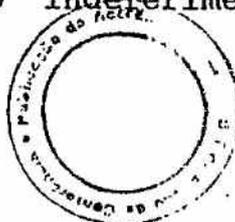
RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.021-3 PARÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (RELATOR): Uma leitura da petição inicial deste mandado de segurança revela assentar-se o pedido na alegação de que não pode haver declaração de que são de ocupação tradicional de índios, e, conseqüentemente, públicas federais, determinadas terras, sem que o Estado-membro, onde estejam situadas, seja chamado para participar dos trabalhos de levantamento topográfico, de molde a poder defender o domínio, que lhe cabe, de terras devolutas eventualmente abrangidas pela demarcação, já que, nesse caso, a transferência de tais terras para o domínio da União só se pode operar por meio de ato do Congresso Nacional.

Assim sendo, considerando que, no caso, os levantamentos teriam sido feitos sem audiência do Estado do Pará, estar-se-ia diante de atos eivados de nulidade, por inobservância daquela formalidade, acrescida a circunstância de que, no caso, os atos impugnados constituem fase de um processo de demarcação disciplinado por meio de decreto (nº 22/91) resultante de delegação legislativa revogada pela Carta de 1988 e, conseqüentemente, imprestável para o mister.

Essas premissas foram desprezadas pelo acórdão recorrido, afastada que foi a sua relevância pela conclusão de que se estava diante de "terras secularmente possuídas e reservadas aos índios", circunstância que, apesar da proclamada inépcia da inicial, levou ao indeferimento do mandado de



segurança.

O recurso, de natureza ordinária, devolve o conhecimento da causa, por inteiro, a esta Corte, motivo pelo qual se impõe reconhecer, de pronto, como insubsistente, aquele fundamento do acórdão, à absoluta ausência de prova, nos autos, da assertiva nele contida e examinar, primeiramente, se as alegações contidas na inicial têm condições de ser apreciadas, independentemente de encontrar-se a aludida peça desacompanhada de prova documental, para, somente ao depois, se positiva a resposta, emitir-se conceito sobre as teses expostas e julgar-se o pedido.

Desnecessárias maiores indagações, para o convencimento de que uma decisão sobre as duas teses defendidas na inicial, por envolverem elas matéria de exclusiva natureza jurídica, independe de elementos probatórios.

Basta atentar para a circunstância de que, sendo o Autor o titular do domínio das terras devolutas localizadas em seu território, é um dos principais interessados na demarcação, pela União, das denominadas "terras tradicionalmente ocupadas pelos índios", já que não lhe pode ser recusada a faculdade de defender o patrimônio próprio de eventuais excessos suscetíveis de serem cometidos pelos agentes da União, na execução dos trabalhos demarcatórios.

Sendo as terras devolutas um patrimônio que permanece indefinido, tanto que são de ordinário conceituado, por exclusão, como aquelas que não constituem bens de uso especial dos entes públicos nem se incorporaram ao domínio privado por algum título legítimo (cf. art. 50. do DL 9.760/46), resulta incontroverso que a demarcação de terras de índio tem o efeito prático de estabelecer limites entre terras da União e dos



*[Handwritten signature]*

Estados.

Se assim é, parece fora de dúvida que, a teor do que ocorre com a ação de demarcação de terras particulares, a demarcação de áreas tradicionalmente ocupadas pelos índios, que, inquestionavelmente, integram o domínio da União, não se poderá fazer sem notificação aos eventuais confinantes, entre eles, inexoravelmente, o Estado-membro onde se acham localizadas, titular do domínio das terras devolutas situadas em seu território (art. 64, da CF/1891), para que, querendo, acompanhem os trabalhos, postulando, de logo, a exclusão de terras de seu patrimônio eventualmente abarcadas pela demarcação.

A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, disciplinou os trabalhos de demarcação no artigo 19, onde dispôs:

\*Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo 1º. A demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras.

Parágrafo 2º. Contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão do interdito possessório, facultado



aos interessados contra ela recorrer à ação petitoria ou à demarcatória."

Como se vê, não previu a lei a notificação dos proprietários confinantes para o acompanhamento da demarcação. O Decreto nº 22, de 4 de fevereiro de 1991, que a regulamentou -- cuja constitucionalidade está sendo apreciada pelo Plenário --, também não o fez, tendo-se limitado, no que tange aos Estados, a dispor sobre a possibilidade de prestação de informações úteis à identificação da área a ser demarcada, no prazo de trinta dias, a contar da publicação do ato de designação do grupo técnico encarregado desse trabalho prévio, o que não é a mesma coisa.

Essa faculdade, todavia, não é suficiente para que se tenha a formalidade por desnecessária, já que o direito de propriedade está plenamente assegurado no art. 5º, XXII, da Constituição Federal, não sofrendo o seu exercício outras limitações senão as constitucionalmente previstas, nelas não se incluindo a de estarem sujeitas a confisco, que a tanto valeria sua abrupta abrangência pela demarcação.

Assim, é fora de dúvida que se acha implícita no procedimento demarcatório das terras indígenas a fase de notificação dos proprietários lindeiros para acompanhamento dos respectivos trabalhos, sendo imperioso admitir-se, por consequência, que a homologação da demarcação, pelo Presidente da República, e o consequente registro imobiliário das terras demarcadas, somente poderão realizar-se na ausência de objeção de parte dos proprietários notificados, entre os quais, repita-se, o Estado-membro, se for o caso. Na verdade, sendo inconcebível a homologação de litígio, não há senão entender-se



*[Handwritten signature]*

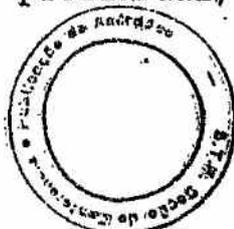
que os referidos atos, de homologação e registro, somente terão lugar diante de demarcação ultimada de forma mansa e pacífica.

Eventuais litígios insuscetíveis de solução amigável, na área administrativa, não apenas constituirão óbice à homologação, mas também, obviamente, só encontrarão composição na esfera própria do Poder Judiciário. Os remédios judiciais a serem, em tal hipótese, utilizados pelos interessados, não serão outros senão os fundados em domínio, não estando legitimados a impugnar a demarcação simples ocupantes de terra pública, razão pela qual o parágrafo segundo do dispositivo transcrito veda a utilização dos interditos possessórios. É que, em face de simples ocupação de terras públicas, que não configura posse, mostra-se irrelevante a questão da titularidade do domínio destas.

No presente caso, todavia, a impetração limitou-se a atacar as Portarias do Ministro da Justiça por meio das quais resultaram definidas três áreas indígenas a serem demarcadas (art. 2º, § 9º, do Dec. nº 22/91), providência que, por si só, não pode ser tida como violadora da autonomia estadual ou da competência do Congresso Nacional, nem, tampouco, do domínio que tem o Estado impetrante sobre as terras devolutas situadas em seu território.

Óbice maior, entretanto, à concessão do mandado de segurança reside na circunstância de haver sido a ação proposta perante órgão absolutamente incompetente para apreciá-la e julgá-la, qual seja, o Superior Tribunal de Justiça.

Com o efeito, mandado de segurança interposto por Estado-membro contra autoridade federal, não obstante a controvérsia que ainda lavra, entre os doutos, em torno do papel desempenhado, na relação processual, pela pessoa de



direito público a que pertence o impetrado, tem, invariavelmente, por substrato, conflito entre o Estado e a União, de que decorre a competência originária do Supremo Tribunal Federal para sua apreciação e julgamento, a teor da norma do art. 102, I, f, da Constituição Federal.

Está-se, pois, diante de acórdão proferido por Tribunal absolutamente incompetente para o feito.

Meu voto, por isso, não obstante as considerações expostas, é no sentido de dar provimento ao recurso, para o fim de declarar nulo o acórdão recorrido.

\* \* \* \* \*

dfm



EXTRATO DE ATA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.021-3  
ORIGEM : PARA  
RELATOR : MIN. ILMAR GALVAO  
RECTE. : ESTADO DO PARA  
ADV. : ALFREDO ANTONIO GOULART SADE  
RECDA. : UNIAO FEDERAL  
ADV. : ADVOGADO-GERAL DA UNIAO

Decisão: A Turma deu provimento ao recurso em mandado de segurança, para anular o acórdão recorrido por incompetência absoluta do Tribunal que o prolatou, nos termos do voto do Relator. Unânime: 1a. Turma, 18.04.95.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence e Ilmar Galvão. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Miguel Frauzino Pereira.

Ricardo Bias Duarte  
Secretário

