

DECISÃO

RECLAMAÇÃO – CABIMENTO – AÇÃO POPULAR – EFICÁCIA – TERRAS INDÍGENAS – CONDICIONANTES – OBSERVÂNCIA – LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. O Gabinete prestou as seguintes informações:

O Município de Lábrea, no Estado do Amazonas, argui a inobservância do acórdão prolatado na Petição nº 3.388/RR, relator ministro Ayres Britto, pelo Juízo da 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária de Rondônia – em razão da sentença proferida na Ação Civil Pública nº 2008.41.00.007474-1 –, pelo Presidente da Fundação Nacional do Índio – Funai e pela União.

Segundo narra, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a Funai e a União buscando impelir os réus a promoverem nova demarcação dos limites da terra indígena Kaxarari. Sobreveio, então, sentença de procedência, em 4 de novembro de 2011, que implicou a determinação para que a Funai inicie e conclua processo de revisão e ampliação da referida reserva. Diz da edição da Portaria nº 407, de 13 de abril de 2012, pela Funai, que constituiu grupo técnico para a realização de estudos voltados ao cumprimento da sentença, estipulando ainda o prazo de 15 dias para o encerramento dos trabalhos.

Aduz que o ato administrativo e a sentença mencionados afrontam a condicionante XVII, alínea “r”, do acórdão formalizado na Petição nº 3.388/RR. Isso porque, no julgamento da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, o Plenário acolhera a sugestão do ministro Menezes Direito, no sentido de fixar parâmetros, denominados salvaguardas

institucionais, para as demarcações presentes e futuras. A condicionante mencionada veda a ampliação de terra indígena já demarcada e constou expressamente do dispositivo do acórdão.

Ressalta haver o primeiro procedimento de ampliação do território indígena Kaxarari se iniciado pela Portaria nº 332/1991 da Funai, culminando com a edição do Decreto de 13 de agosto de 1992, publicado no Diário Oficial do dia seguinte. Com o referido ato, a extensão territorial da reserva compreenderia 145.889 hectares, exclusivamente usufruídos por apenas 240 índios. Consoante argumenta, a tentativa de ampliar pela segunda vez os limites territoriais da aludida reserva indígena esbarra no que estabelecido pelo Supremo.

Articula com o cabimento da reclamação, presente a eficácia maior do acórdão formalizado na Petição nº 3.388/RR, porquanto se tratava de ação popular, havendo a incidência do artigo 18 da Lei nº 4.717/1965. Assevera que o pronunciamento foi dotado de efeito vinculante pelo Plenário, tendo em vista haver disciplinado o tema para casos futuros. Alude à jurisprudência de Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, a qual observa, sem restrições, os parâmetros delineados no precedente alegadamente inobservado. Salienta que tanto a sentença quanto a portaria atacadas por meio da reclamação são posteriores à decisão do Supremo.

Anota que, após o regular procedimento administrativo demarcatório, encerrado em 1992, somente por intermédio de ação desapropriatória seria possível ampliá-la. Postula o reconhecimento da coisa julgada administrativa. Alude ao prazo do artigo 54 da Lei nº 9.784/99 para o exercício do direito à autotutela, já transcorrido. Destaca que o artigo 231 da Carta fora observado na demarcação de 1992, sendo injustificável a nova demarcação. Sustenta violação aos princípios da segurança jurídica e boa-fé. Aponta, como precedentes, as liminares deferidas na Ação Cautelar nº 2.556 e na Ação Cível Originária nº 1.383, ambas da relatoria de Vossa Excelênciia.

Diz da ofensa ao princípio da fidelidade à federação, estampado na Salvaguarda Institucional XIX do acórdão dito

inobservado, a prever que os entes federados têm direito à participação no procedimento administrativo de terras indígenas encravadas nos respectivos territórios. Afirma que não houve a citação do município para participação nos processos, seja o administrativo ou o judicial, em franca violação ao artigo 5º, inciso LV, da Carta Federal e ao artigo 8º do Decreto nº 1.775/1996.

Em reforço, assevera que a União, por intermédio de parecer elaborado pela Consultoria-Geral, tem relativizado as condicionantes previstas no acordão paradigma. Tanto assim que a Funai iniciou a nova demarcação de outras 180 reservas, na maioria dos casos em favor de comunidades indígenas que já foram contempladas após o advento da Constituição Federal de 1988.

Sob o ângulo do risco, alude ao fato de ser o Município da Lábrea composto por 37.701 habitantes, tendo a maior parte das receitas tributárias advindas da atividade agropecuária desenvolvida. Ressalta envolvidos pequenos produtores rurais, todos com títulos de propriedade da década de 1970. Sustenta que a ampliação da reserva indígena poderá inviabilizar completamente as atividades municipais bem como ensejar graves conflitos na região. Postula a suspensão dos efeitos jurídicos da Portaria nº 407/2012 da Funai e da sentença proferida pelo Juízo da 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária de Rondônia na Ação Civil Pública nº 2008.41.00.007471-1. Requer, ainda, a suspensão de todos os processos administrativo-demarcatórios que envolvam a ampliação de terras indígenas já demarcadas. No mérito, busca a cassação dos referidos atos.

O processo encontra-se concluso para apreciação do pedido de medida acauteladora.

2. Surge a problemática do cabimento da reclamação, presente não o efeito vinculante, mas a eficácia, contra todos, da coisa julgada, consoante o artigo 18 da Lei nº 4.717/1965, que dispõe:

[...]

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

[...]

O preceito é observável no caso do pronunciamento alusivo à Petição nº 3.388/RR, da relatoria do ministro Ayres Britto, porquanto tratava-se de ação popular. No dispositivo do acórdão, além de assentada a improcedência do pedido por razões de mérito, partiu-se para o estabelecimento de condições a serem consideradas em futuras demarcações de terras indígenas, presentes os inúmeros conflitos a envolver o tema. A adoção da técnica pelo Supremo foi assim consignada na ementa:

[...]

18. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS QUE SE COMPLEMENTAM. Voto do relator que faz agregar aos respectivos fundamentos salvaguardas institucionais ditadas pela superlativa importância histórico-cultural da causa. Salvaguardas ampliadas a partir de voto-vista do Ministro Menezes Direito e deslocadas, por iniciativa deste, para a parte dispositiva da decisão. Técnica de decidibilidade que se adota para conferir maior teor de operacionalidade ao acórdão.

[...]

Do voto do saudoso ministro Menezes Direito, colho o seguinte trecho, que bem elucida o propósito do Tribunal ao formular as referidas cláusulas:

[...]

A partir da apreciação deste caso pude perceber que os argumentos deduzidos pelas partes são também extensíveis e aplicáveis a outros conflitos que envolvam terras indígenas. A decisão adotada neste caso certamente vai consolidar o entendimento da Suprema Corte sobre o procedimento demarcatório com repercussão também para o futuro. Daí a necessidade do dispositivo de explicitar a natureza do usufruto constitucional e seu alcance.

Destarte, julgo parcialmente procedente a presente ação popular para que sejam observadas as seguintes condições impostas pela disciplina constitucional ao usufruto dos índios sobre suas terras:

[...]

(xvii) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada.

[...]

O quadro jurídico revela a opção do Supremo pela inadmissão de novas demarcações de terras indígenas após o encerramento de regular processo administrativo voltado a tal finalidade. Embora o tenha feito em ação subjetiva – na qual figuraram como partes tanto a União como a Fundação Nacional do Índio, saliente-se, que, só por isso, devem obediência ao que consignado –, o acórdão foi dotado de eficácia contra todos, conforme o mencionado artigo 18 da Lei nº 4.717/1965.

Diante desse quadro, surgindo o descumprimento da decisão, mostra-se possível que qualquer interessado suscite a ofensa à autoridade do julgado do Tribunal, consoante preconiza o artigo 102, inciso I, alínea “l”, da Carta Federal:

[...]

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precípuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

I) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

[...]

Assentado o cabimento da reclamação constitucional – não ante o efeito vinculante, mas a produção de efeitos subjetivos universais da coisa julgada –, passo a analisar o pedido de medida acauteladora.

Da sentença em que se determinou a instauração de novo processo demarcatório, a ser empreendido pela Fundação Nacional do Índio, destaco esta passagem:

[...]

Pois bem. O primeiro Decreto homologatório da demarcação da Terra Indígena Kaxarari data de 06 de agosto de 1986 (fl. 68), declarando que as terras ali indicadas eram de ocupação dos indígenas Kaxarari, e que a área deveria ser demarcada pela FUNAI. Em 13 de agosto de 1992, foi assinado novo Decreto pelo Presidente da República (fl. 69), homologando a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelo Povo Indígena Kaxarari, com área de 145.889,9849 hectares, sendo 48.647,8588 hectares no Estado de Rondônia e 97.204,1504 hectares no Estado do Amazonas.

(...)

Por mais que a FUNAI afirme que vem procurando resolver a situação da Terra Indígena Kaxarari, informando até que já houve uma revisão da área inicialmente demarcada, e que só não procedeu a uma nova demarcação em virtude de não dispor de recursos econômicos, financeiros e humanos, a autarquia não deixando claro quando o pleito poderá ser atendido, pois a promessa de que entraria no cronograma dos anos 2008/2008 há muito deixou de ser cumprida.

[...]

Como se vê, ficou determinado o início da terceira demarcação das terras pertencentes aos índios Kaxarari, sob o fundamento de que, no processo anterior, não haviam sido considerados todos os elementos obrigatórios. Foi precisamente com o escopo de evitar a perpetuação e a multiplicação de conflitos fundiários decorrentes da incidência do artigo 231, § 6º, da Carta Federal que o Supremo adotou o parâmetro mencionado. Nesse passo, a inobservância ao que estabelecido afronta a ordem jurídico-constitucional, bem como tem o condão de perpetuar controvérsias que já deveriam estar pacificadas.

No mais, mostra-se evidente a insegurança jurídica gerada pela atuação do grupo administrativo instaurado pela Fundação Nacional do Índio, destinado a viabilizar a nova demarcação de terras dos índios Kaxarari. Além do potencial risco de conflito fundiário entre índios e produtores rurais, existe inegável prejuízo aos investimentos em atividades produtivas praticadas há décadas, à ordem no território e às finanças do ente federativo reclamante.

3. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida acauteladora para afastar os efeitos da Portaria nº 407/2012 da Funai e da sentença proferida pelo Juízo da 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária de Rondônia na Ação Civil Pública nº 2008.41.00.007471-1. Determino, ainda, sejam os referidos processos – administrativo e judicial – suspensos até a decisão definitiva do Supremo, fazendo-o com fundamento no inciso II do artigo 14 da Lei nº 8.038/1990.

4. Solicitem informações aos reclamados. Com a vinda, ou o decurso do prazo sem manifestação, remetam o processo ao Procurador-Geral da República.

5. Publiquem.

Brasília, 21 de setembro de 2012.

Ministro MARCO AURÉLIO
Relator