



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

AÇÃO ORDINÁRIA/OUTRAS

Processo nº 95.0000683-9

Requerente(s): FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO

Procurador(s): Drs. Cayo Cezar Dutra e outros

Requerente(s): UNIÃO

Advogado (s): Drs. Maria José Navegantes de Araújo e outros

Requerido (s): ESTADO DE RORAIMA

Procurador(s): Drs. Edival Braga e outros

Requerido (s): MUNICÍPIO DE PACARAIMA

Advogado (s): Drs. Bruno da Silva Mota e outros

Requerido (s): MUNICÍPIO DE UIRAMUTÃ

Advogado (s): Drs. Jânio Ferreira e outros

EMENTA: Criação de Municípios em Terra Indígena. Possibilidade.

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

Cuida-se de ação proposta pela FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO sustentando a **inconstitucionalidade** das Leis Estaduais nº 96 e 98, de 17/10/1995, que criaram os Municípios de Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima, fundada, resumidamente, no seguinte:

“2.1. A autora, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, conforme o estatuído na Lei nº 6.001/73, é tutora de todos os índios que habitam o território nacional;

2.2. As comunidades indígenas das etnias Macuxi, Wapixana, Ingarikó e Taurepang — tradicionais ocupantes das regiões norte e nordestes dos atuais limites territoriais do Estado de Roraima — são legítimas possuidoras das terras indígenas São Marcos e Raposa Serra do Sol, situadas nas regiões susreferidas;

2.3. A Terra Indígena São Marcos foi reconhecida oficialmente como de posse tradicional indígena pelo Decreto Administrativo de Homologação nº 312, de 29 de outubro de 1993, conforme atestam as cópias do Decreto e do Laudo Antropológico em anexo.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 2 de 23

2.4. Igualmente, a Terra Indígena Raposa Serra do Sol foi reconhecida oficialmente de posse tradicional pelo Decreto Delimitatório nº 9, de 18 de maio de 1993, conforme atestam as cópias da Portaria e do Laudo Antropológico em anexo;

(...)

3.3. Após os concursos plebiscitários favoráveis realizados nas tidas terras indígenas, sem autorização da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, na data de 15 de outubro de 1995 — cujos resultados são questionáveis, quarenta e oito horas depois, o Governador do Estado de Roraima, sancionou as Leis nº 096 e 098, que institucionalizaram nos corações das terras indígenas São Marcos e Raposa Serra do Sol as sede municipais, respectivamente, dos Municípios de Pacaraima e Uiramutã;

3.4. Torna-se necessário, e até imperioso, ressaltar, também, que em conformidade com as leis estaduais nº 096 e 098, os limites territoriais do Município de Pacaraima está todo inserido em parte das terras indígenas São Marcos e Raposa Serra do Sol, enquanto que os limites territoriais do Município de Uiramutã está totalmente mergulhado no interior da terra indígena Raposa Serra do Sol, conforme atestam os mapas e as plotagens em anexo.

(...)

7.1. As Leis Estaduais nº 096 e 098, de 17 de outubro de 1995, da lavra do Governador do Estado de Roraima são nulas e inaplicáveis, nos termos do *caput* do Art 231 e da parte *in limine* do parágrafo 6º da nossa Carta Política, *in verbis*:

“Art 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarca-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 6º. São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo.”



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 3 de 23

7.2. Todas as terras indígenas existentes no Brasil estão situadas dentro de um, ou mais, municípios. No entanto, a recíproca não é verdadeira, pois, não há no país registro de que um município sequer tenha sua sede situada no interior de terras indígenas.

73. Isto não ocorre porque existe o óbice Constitucional consagrado no § 4º, do art 231, que expressamente declara as cláusulas princípios da inalienabilidade e da indisponibilidade das terras indígenas e a imprescritibilidade do direito sobre elas e na nulidade de qualquer ato que tenha como objetivo promover a ocupação dessas terras por não-índios, nos termos da parte *in limine* do § 6º, do mesmo artigo.”

A **liminar** possessória foi deferida (fls 129/132) e **suspensa** no AG nº 96.01.12660-0/RR, Desembargador Federal Olindo Menezes (fls 300/302).

O ESTADO DE RORAIMA **respondeu** (fls 151/216):

“As posses diretas do ESTADO DE RORAIMA nas duas localidades apontadas, isto é, nos locais em que serão instaladas, com toda a certeza, as dedes dos novos Municípios de PACARAÍMA e UIRAMUTÃ, já existiam, quando da criação dessa nova Unidade Federativa (v. art 14 e incisos, do ADCT, de 05.10.88) e, portanto, quando de sua instalação, ocorrida no dia 01 de janeiro de 1991, tanto que, em ditas Vilas, o ex-Território Federal de Roraima já mantinha os seus órgão de Administração local (territorial), que passaram a órgãos da Administração Estadual.

(...)

Nos processos demarcatórios em curso, cujos Decretos homologatórios não tenham sido objeto de registros em cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda — caso da denominada ‘Terra Indígena Fazenda São Marcos’ —, foi aberto o contraditório com prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação do Decreto nº 1.775/96.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 4 de 23

Evidentemente, em face da inobservância do devido processo legal, da publicidade, do contraditório e da ampla defesa, que o Decreto nº 312, de 29 de outubro de 1991, que homologou a absurda demarcação da 'Terra Indígena Fazenda São Marcos', teve os seus efeitos suspensos, até que se conclua, agora, sem iniquidades, o processo demarcatório da referida área.

(...)

Em sendo juridicamente impossível o pedido da discutida FUNAI, de declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais (em um processo dito possessório, para o fim de garantirem-se posses que a Autora não tem e nunca teve), o réu – Estado de Roraima – vem requerer a extinção do feito, sem julgamento de mérito, nos termos do art 267, VI, do Código de Processo Civil.

(...)

Sem dúvida a FUNAI é tutora dos indígenas, isto é, daqueles que estiverem, por ela, perfeita e devidamente identificados; mas, isso nada tem a ver com a pretendida 'substituição processual' desses mesmos 'tutelados'. Vale dizer: a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, não tem legitimidade 'ad causam' para, em seu nome, pleitear supostos direitos de tutelados seus, o que ofende ao disposto no Código de Processo Civil (...)

(...)

É de concluir-se, portanto, que se não fosse a derrogação da competência da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, no tocante à demarcação de terras indígenas por obra do disposto na Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que deu competência para tanto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a Carta Política da República, de 05 de outubro de 1988, não recepcionaria a Lei nº 6.001/73 – Estatuto do Índio – no que concerne à competência administrativa em referência, posto que competiu à União, especificamente, e não à discutida Funai, o '*munus*' dessa demarcação (art 231, § 1º, C.F.)

(...)

Segundo se depreende do disposto acima e do artigo 231, da Carta Maior, os índios, cuja organização social,



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 5 de 23

costumes, línguas, crenças e tradições, direitos originários sobre as terras tradicionalmente por eles ocupadas, que se visa a proteger, são os isolados (...) já que os demais ou aceitam práticas e modo de vida comuns aos brancos ou nela já estão devidamente integrados, não se podendo falar em preservação de organização social e características próprias.

(...)

Quando dois novos Municípios, dentre outros, são criados, através de lei, nesta Unidade Federativa, o Estado de Roraima não está ampliando, de forma alguma o seu 'domínio público', em sentido amplo, ou o seu 'domínio eminente': sendo ele o próprio Estado-Membro, não importa quantos sejam os municípios integrantes da Unidade Federativa, pois esse 'domínio' não se altera, em função das subdivisões municipais havidas.

(...)

Dá-se, então, o caso de extinção do processo por 'ilegitimidade passiva *ad causam*' do réu – Estado de Roraima – para suportar a pretensão descabida da Autora, o que requer o réu, com base na norma do art 267, inc. VI, do Código de Processo Civil.

(...)

As pessoas residentes, tanto em Pacaraima, quanto em Uiramutã, são, em muitos casos, silvícolas integrados, que se foram adaptando à civilização do País, ao longo de muitos anos de contato com não-índios, mas que permaneceram na região, formando povoados e vilas; desses, vários uniram-se, pelo casamento ou informalmente, sobrevivendo-lhes filhos e netos, formando-se famílias e comunidades urbanas e rurais, não apenas de índios, mas, também, de pessoas de várias raças, em miscigenação, sendo indiscutível a presença de caboclos, nessas regiões.

(...)

Convém particularizar os seguintes dados:

a) Vila Pacaraima – na Região de Vila Pacaraima, na qual foi criado o Município de igual nome, a instalar-se, atualmente inserida no Município de Boa Vista – Capital



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 6 de 23

do Estado, funcionam: 08 (oito) escolas de primeiro grau, totalizando 1005 alunos e 101 funcionários; uma Companhia do 6º BEC/Exército Brasileiro; Polícia Federal; Receita Federal; Destacamentos da Polícia Militar; Hospitais; edifícios de Administrações Públicas, energia elétrica, administração da CAER; saneamento básico; clubes, postos de gasolina, restaurantes, bares, creches etc; na Região existem mais de 20.000 habitantes e 2.170 eleitores (v. documentação em anexo).

b) Vila Uiramutã – Nessa Vila e em sua Região adjacente, existem 4 (quatro) escolas de 1º grau; 02 destacamentos da Polícia Militar; 3 (três) edifícios de Administrações Públicas; 2 (dois) Clubes de Mães; 4 (quatro) postos médicos; 3 (três) Casas de Força (energia elétrica); 01 (um) prédio de Administração da CAER; saneamento básico; água tratada; 3 (três) casas de apoio; um malocão; 1 (uma) creche; 2 (duas) escolas primárias (v. documentação anexa); existem, lá, 1.576 casas habitadas; o número de habitantes contará com uma população atualizada de 12.612 habitantes, enquanto que o total de eleitores da região é de 1.726.

Quando sobreveio o advento constitucional de 1988, as Vilas de Pacaraima e Uiramutã já eram fatos consumados, à luz do ordenamento jurídico anterior.

(...)

É evidente que as ‘terras tradicionalmente ocupadas pelos índios’ a que se refere o inciso XI do art 20, da Constituição da República, são aquelas em que os silvícolas encontram-se, ainda, não aculturados, excluindo-se, portanto, todo e qualquer trato de terras em que não haja índios, ou em que estes já tenham aderido à cultura secular.

(...)

É irrelevante, para fins de divisão política do Estado-Membro, a notícia da existência de áreas indígenas, contínuas ou descontínuas, em seus Municípios; também é irrelevante o nome do Município, no qual existam índios. O Brasil é um País eminentemente municipalista, razão pela qual todo o território nacional é subdividido em Estados-Membros e estes em Municípios.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 7 de 23

(...)

A criação dos Municípios de Pacaraima e Uiramutã não muda nada, em termos de posse, dentro das áreas politicamente emancipadas; a emancipação é política; os moradores dessas áreas são cidadãos e necessitam de participar do processo político do País, não sendo razoável permaneçam eles excluídos da assistência mais próxima, que merecem, porquanto são indivíduos plenos, capazes e úteis.

(...)

No exercício do direito de autogerir-se, administrativa e politicamente, o Estado de Roraima, após consultas plebiscitárias às populações diretamente interessadas (Art 18, § 4º, da Constituição da República e Art 17, da Constituição do Estado de Roraima), sob a responsabilidade do Poder Judiciário (Justiça Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Roraima), procedidas através do devido processo legal e nos termos do ordenamento jurídico vigente; a seguir, foi observado o processo legislativo previsto na Constituição do Estado de Roraima, que editou leis, criando (...) os Municípios de Pacaraima (Lei Estadual nº 096 (..)) e de Uiramutã (Lei Estadual nº 098), ambas de 17 de outubro de 1995, cujos limites foram estabelecidos, detalhadamente, no artigo 2º, de cada diploma legal em referência (...); finalmente o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado (...) houve por bem em sancionar as leis (...) encerrando-se, com a publicação, o ciclo necessário à elaboração e aos atos que outorgaram vigência e eficácia aos aludidos diplomas legislativos estaduais.

(...)”

Os autos foram remetidos ao c. STF em 1996 (fl 313) e devolvidos à Primeira Instância em 1998 (fl 349).

A UNIÃO foi chamada e **respondeu** (fls 355/363):

“1.5. Tais decisões contribuíram de sobremaneira para a estagnação do presente feito, permitindo, com o



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 8 de 23

perpassar do tempo, que as Terras Indígenas São Marcos e Raposa Serra do Sol fossem efetivamente esbulhadas, pois, o que era mera ameaça – no começo da lide – converteram-se, com o transcorrer do tempo, em atos concretos de esbulhos, perpetrados, na data de 1º (primeiro) de janeiro de 1997, com as instalações dos municípios de Pacaraima e Uiramutã, em decorrência das posses dos seus respectivos prefeitos e vereadores, eleitos através do certame eleitoral realizado na data de 3 (três) de outubro de 1996.

(...)

4.1. Face ao exposto, a União Federal (...) requer que Vossa Excelência julgue procedente, não só a conversão da lide de interdição proibitória para reintegração de posse, mais, também, integralmente o meritum causae (...) reintegrando a União na posse das terras esbulhadas (...)"

O MPF disse (fls 367/399):

"A ação de interdito proibitório se lastreia em duas premissas básicas. A primeira, que as terras apontadas como em iminência de serem turbadas são áreas indígenas. Portanto, de domínio da União, de Administração da Funai e de afetação para uso e posse exclusivo das comunidades indígenas que as habitam. Segundo, que havia à época em que foi proposta a ação, andamento atos preparatórios de turbação da posse levados a cabo pelo agravante.

(...)

Ora, embora se saiba que a questão da criação dos Municípios não está em discussão e nem este é o foro adequado para tal, ao comum dos mortais é dado ver que não há fundamentos racionais para que se crie estes dois municípios, a não ser para os fins que se coloca, ou seja, criar condições para que as áreas indígenas tenham uma ocupação com foros de legitimação estatal.

Finalmente, que reste absolutamente claro que, nem a Autora, nem a União Federal, nem o Ministério Público Federal se opõem nesta e em outra qualquer ação à



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 9 de 23

criação dos Municípios em comento, mas só, e tão-somente, à instalação de sua base física e dos atos tendentes a consolidar ocupação, tais como a titulação de Fazendas e propriedades, e a geração de uma política de ocupação da área, tudo com o intuito de descaracterizar a área como se indígena fosse.

(...)

No presente momento, está consumado o esbulho, tendo em vista que os Municípios criados foram, efetivamente, instalados, embora de maneira precária.

O Ministério Público Federal entende procedente o pedido da União Federal no sentido de que seja convertida a presente ação de interdito possessório em reintegração de posse, com base no princípio da fungibilidade, e também, no da economia processual.

(...)"

respondeu O MUNICÍPIO DE PACARAIMA foi chamado e (fls 416/463):

"O Município de Pacaraima ratifica e tem como suas as alegações do Estado de Roraima, contidas no trecho acima transcrito da contestação ofertada pelo referido Estado, requerendo sejam tidas como integrantes da presente peça.

(...)

Ora, antes de emancipado o Município de Pacaraima (ora contestante), todas as terras de seu perímetro integravam, a nível municipal, a área do Município de Boa Vista - Capital do Estado de Roraima, e, a nível estadual, pertenciam ao Estado de Roraima (co-réu), assim como estavam sujeitas a soberania da República Federativa do Brasil.

(...)

A decisão do Excelso Supremo Tribunal Federal, de não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade das Leis Estaduais nº 96 e 98/95 - Roraima - deve prestar-se a guiar o deslinde do feito que ora se contesta, especialmente no que diz respeito ao fundamento de fato



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 10 de 23

e de direito nela expendidos, pelo eminente Ministro Relator (v. documento a ser juntado aos autos pelo Estado de Roraima).

(...)

Também muito esclarecedora a r. decisão administrativa do Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, quanto à demarcação da suposta 'Terra Indígena Raposa Serra do Sol', em grau de recurso, na parte em que declarou como não incluídas a sede do Município de Uiramutã e as regiões urbanas das Vilas daquele Município, bem como algumas propriedades privadas. Embora tal decisão não diga respeito ao Município de Pacaraima, o certo é que os mesmos critérios poderão ser adotados, na decisão que haverá de sobrevir, no final do contraditório, no processo administrativo referente à suposta 'Terra Indígena São Marcos' (v. documento a ser juntado pelo Estado de Roraima).

(...)"

respondeu O MUNICÍPIO DE UIRAMUTÃ foi chamado e (fls 464/511):

"O Município de Uiramutã ratifica e tem como suas as alegações do Estado de Roraima, contidas no trecho acima transcrito da contestação ofertada pelo referido Estado, requerendo sejam tidas como integrantes da presente peça.

(...)

Ora, antes de emancipado o Município de Uiramutã (ora contestante), todas as terras de seu perímetro integravam, a nível municipal, a área do Município de Normandia - Estado de Roraima, e, a nível estadual, pertenciam ao Estado de Roraima (co-réu), assim como estavam sujeitas a soberania da República Federativa do Brasil.

(...)

A decisão do Excelso Supremo Tribunal Federal, de não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade das Leis Estaduais nº 96 e 98/95 - Roraima - deve prestar-se a guiar o deslinde do feito que ora se contesta,



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 11 de 23

especialmente no que diz respeito ao fundamento de fato e de direito nela expendidos, pelo eminente Ministro Relator (v. documento a ser juntado aos autos pelo Estado de Roraima).

(...)

Muito esclarecedora a r. decisão administrativa do Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, quanto à demarcação da suposta 'Terra Indígena Raposa Serra do Sol', em grau de recurso, na parte em que declarou como não incluídas a sede do Município de Uiramutã e as regiões urbanas das Vilas daquele Município, bem como algumas propriedades privadas. (v. documento a ser juntado pelo Estado de Roraima)

(...)"

A similitude das respostas justifica-se no fato de as petições terem o mesmo signatário.

Foi deferida produção de **prova pericial** (fls 682/683), cujos **laudos** encontram-se nos Anexos I (Laudo Antropológico) e II (Laudo Topográfico).

A FUNAI apresentou **alegações finais** sustentando o Laudo Antropológico e realçou: "*quando da homologação da T.I. São Marcos somente ficou excluído da Terra Indígena, a área de terras destinada à instalação do Pelotão de Fronteira pelo Ministério do Exército, de modo que a Lei nº 020/98, que dispõe sobre o Plano de Urbanização e Zoneamento de Pacaraima, anexo, é inconstitucional, vez que atinge as terras da União tradicionalmente ocupadas pelos índios, há séculos.*" (fls 1216/1243)

O ESTADO DE RORAIMA apresentou **alegações finais** contestando o Laudo Antropológico e repetindo os argumentos da contestação. (fls 1277/1297)

O MUNICÍPIO DE PACARAIMA apresentou **alegações finais** realçando: "*a Lei Estadual que criou a Municipalidade Requerente o foi com base em plebiscito que ouviu a população de índios e não índios, tendo sido elaborada por representantes eleitos de nosso Estado, outorgando poderes àqueles*



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 12 de 23

habitantes e seus representantes legalmente eleitos e diplomados pela Justiça Eleitoral.” (fls 1301/1308)

O MUNICÍPIO DE UIRAMUTÃ apresentou **alegações finais** de mesmo teor, já que subscrita pela mesma advogada. (fls 1311/1319)

Sobreveio **decisão** determinando o **retorno** destes autos ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, já que o AG nº 96.01.31838-0/RR – que suspendera a decisão anterior de declínio de competência – foi desprovido. (fls 1321/1322)

Os autos retornaram à Primeira Instância. (fls 1737 e 1749v)

A UNIÃO apresentou **alegações finais** remissivas. (fl 2022)

O MPF apresentou **alegações finais** (fls 2033/2034):

“Ao violarem o art 231, § 6º, da Constituição Federal, as leis estaduais instituidoras dos entes federativos Pacaraima e Uiramutã inauguram uma nova modalidade daquilo que a doutrina tem denominado de município putativo.

(...)

Ocorre que, acerca do tema, há precedente do Supremo Tribunal Federal relativizando a inconstitucionalidade formal de lei estadual que criou o Município de Luis Eduardo Magalhães/BA (ADI nº 2240-7/BA, rel. Min. Eros Grau, DJ 3/8/2007). Na ocasião foram ponderados os denominados princípios da nulidade da lei inconstitucional, da segurança jurídica, da continuidade do Estado e a própria força normativa dos fatos — a municipalidade já estava constituída há quase sete anos. Ao final, declarou-se a inconstitucionalidade da lei baiana sem a pronúncia de sua nulidade, mantendo vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, lapso temporal razoável destinado à convalidação legislativa.

Meses mais tarde, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 57/2008 para convalidar os atos de criação, fusão,



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 13 de 23

incorporação e desmembramento de municípios, o que aproveitou a Luis Eduardo Magalhães.

(...)

Não se perca de vista que as cidades de Pacaraima e Uiramutã são realidades fáticas desde 1º/1/1997, já superando duas décadas de existência. Há de se apurar se os caros postulados mencionados pelo STF — segurança jurídica e continuidade do Estado — são ou não preponderantes segundo a convicção dos próprios destinatários finais desta ação e titulares dos direitos a que se visa resguardar: os povos indígenas ali residentes.

Da leitura do laudo pericial antropológico — que já data dezesseis anos — verifica-se que a existência das estruturas municipais, em maior ou menor intensidade, aproveitava aos indígenas, especialmente em termos de políticas públicas como saúde, educação, infraestrutura básica, programas habitacionais e projetos de produção de farinha (fls 930/931 e 939).

O perito concluiu que, em 2002, indígenas e suas associações representativas se dividiam em torno da questão da permanência ou não dos municípios.

(...)

Na ocasião, colacionou-se a seguinte conclusão do perito:

‘Acreditamos, todavia, na possibilidade de uma integração dentro de uma outra perspectiva, na qual os índios possam exercer sua própria cultura e participar dessa comunhão nacional de forma diferente enquanto grupo diferente. Lembro-me do depoimento de um índio, já citado anteriormente, na Maloca da Pedra Branca, que dizia que queriam produzir o suficiente para escoar para o mercado de Boa Vista. Esse é um bom exemplo de um fator favorável nesta forma de integração. (fl 910)’

Assim, o Ministério Público Federal comparece nos autos para requerer que a audiência de conciliação designada para 10/10/2018, assim como os atos ulteriores deste processo, norteiem-se pelo consenso baseado na identificação dos atuais anseios e posicionamentos da população indígena tradicionalmente estabelecida na região.”



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 14 de 23

A tentativa de conciliação foi frustrada.
(fls 2041/2042).

É o relatório.

II - FUNDAMENTOS

Rejeito a preliminar de inépcia, porquanto as questões de fato e de direito foram suficiente e claramente debatidas.

Rejeito a preliminar de impossibilidade jurídica, porque a proteção da ocupação indígena em terras da UNIÃO (Art 20, XI, CF/88) é atribuída à FUNAI.

Rejeito a preliminar de impossibilidade jurídica, porque o controle difuso de constitucionalidade das leis e atos normativos é possível, de forma incidental, em qualquer processo judicial.

Rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa, porque à FUNAI, sem exclusividade (Art 232 e Art 129, IV, da CF/88), é atribuída competência para a defesa dos índios (Art 2º, Lei nº 6.001/73).

Rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva, porque a criação de Municípios compete ao Estado-membro (Art 18, § 4º, CF/88).

Adentrando o mérito, penso que há duas premissas constitucionais a serem enfrentadas: a) os índios devem ser **integrados** ou **isolados**; b) a **criação** de Municípios é condicionada pela demarcação de terras indígenas?

Tocante à primeira premissa já tive oportunidade de escrever¹:

“Convencionou-se denominar *evolucionismo unilinear* a corrente de pensamento que dominou a antropologia na

¹ Barreto, Helder Girão. *Direitos Indígenas: vetores constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2003.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 15 de 23

primeira metade do século XIX. Nessa corrente era predominante a ideia de que a cultura se desenvolve de maneira mais ou menos uniforme, sendo aceitável pressupor que cada sociedade percorresse as mesmas etapas evolutivas. A partir dessa perspectiva, então, era justificada a adoção de uma “escala hierárquico-evolutiva”².

(...)

Sob este enfoque o índio é um ser ‘primitivo’ e ‘em processo de evolução’ para a condição de ‘civilizado’ ou, com os termos empregados pela legislação, a caminho da integração à ‘comunhão nacional’. Desde que integrado, além da própria identidade, perde o sistema especial de proteção que o envolvia.

Em contraposição àquela corrente, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, consolidou-se a ideia de que cada sociedade tem a sua própria história e segue o seu próprio caminho, de tal forma que “a explicação evolucionista da cultura só tem sentido quando ocorre em termos de uma abordagem multilinear”³, o que se convencionou denominar de “evolucionismo multilinear”.

A perspectiva “evolucionista unilinear”, subjacente à classificação contida no Estatuto do Índio (art. 4º), ao que parece não goza de grande aceitabilidade entre os antropólogos contemporâneos. Segundo alguns dos seus críticos “não existem sociedades na infância”, mas “formas diferentes de sociedades, cada uma com seu valor próprio e cada uma com projetos próprios de futuro”⁴.

(...)

Pensar o índio como um ser “funcionalmente inadaptado”, que se encontra num estágio primitivo de evolução e que deve ser mantido “ao lado de museus e

² O que não deixa de ser uma forma de discriminação. Vide: LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. 15. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, p. 34.

³ Idem; *ibidem*, p. 36.

⁴ CUNHA, Manuela Carneiro da. Os Índios no Direito Brasileiro Hoje. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. (Org). *Os Direitos dos Índios: ensaios e documentos*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1987. p. 14-15.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 16 de 23

*dos jardins zoológicos*⁵; ou, como “*uma criança sofrendo de uma doença terminal*”⁶, à qual o Estado deva tutelar, ainda que seja para amenizar seu sofrimento e cuidar para que “*venha a ter uma boa morte*”⁷, infelizmente ainda parece ser o discurso e a prática de significativa parcela da elite brasileira: alguns por puro desconhecimento, outros por espúrio interesse.

(...)

Em razão de serem considerados “inferiores”, os índios foram tratados pelo ordenamento jurídico brasileiro como mercedores de um regime especial de proteção. Ocorre que, por um equívoco, histórico essa “tutela” foi confundida com “incapacidade”.

Com efeito, a legislação do início do século XIX⁸ atribuía ao Juiz de Órfãos duas competências: a) tutelar o índio que se encontrasse em escravidão ou em servidão em decorrência de guerra e que tenha sido posteriormente posto em liberdade; b) proteger os bens de todo e qualquer índio, inclusive daqueles que sequer tivessem sido contatados (os tais “isolados”).

Havia, portanto, dois sistemas tutelares distintos: um, destinado àqueles que tinham sido aprisionados e que posteriormente foram (re)postos em liberdade; outro,

⁵ RIBEIRO, Darcy. *Os Índios e a Civilização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 214.

⁶ GOMES, Mércio Pereira. *Os Índios e o Brasil: ensaio sobre um holocausto e sobre uma nova possibilidade de convivência*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1991. p. 133.

⁷ Idem, *ibidem*.

⁸ Referimo-nos aos seguintes diplomas. Lei de 27.10.1831. “Art. 1º. Fica revogada a Carta Régia de 05.11.1808, na parte em que mandou declarar guerra aos índios bugres da Província de São Paulo, e determinou que os prisioneiros fossem obrigados a servir por 15 anos aos milicianos ou moradores que os apreendessem. Art. 2º. Ficam também revogadas as Cartas Régias de 13 de maio e de 02.12.1808, na parte em que autorizam na Província de Minas Gerais a mesma guerra e servidão dos índios prisioneiros. Art. 3º. Os índios todos até aqui em servidão serão dela exonerados. Art. 4º. Serão considerados como órfãos e entregues aos respectivos Juizes para lhes applicarem as providências da ordenação Liv. 1º, Tit. 88. Art. 5º. Serão socorridos pelo Tesouro do preciso, até que os Juizes de Órfãos os depositem onde tenham salários ou aprendam officios fabris.” Decreto de 03.06.1833. “A Regência, em nome do Imperador o senhor D. Pedro II, tomando em consideração que, com a extinção dos lugares dos Ouvidores das Comarcas pela Lei de 29.11.1832, nenhuma providência se deu acerca da administração dos bens pertencentes aos índios, de que eram Juizes privativos e Administradores os sobreditos Ouvidores: Há por bem encarregar da administração deles aos Juizes de Órfãos dos Municipios respectivos, enquanto pela Assembléa não derem outras providências a tal respeito.” (Apud SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá Editora, 1999, notas 126 e 127, p. 93-94)



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 17 de 23

dirigido à proteção dos bens de todos os índios, independentemente de sua condição.

(...)

Pois bem; o mal-entendido ou a má-fé confundiu esses dois regimes jurídicos em um só: o da “incapacidade”, de tal sorte que todos os índios passaram a ser tratados como “incapazes”. Mas, convém recordar: tal “incapacidade” somente persistia enquanto os índios “não se incorporarem à sociedade civilizada”⁹.

É necessário não continuar confundindo tutela enquanto “incapacidade” e tutela enquanto “proteção”.

Pensamos que a “tutela-incapacidade” não foi recepcionada, porquanto a CF/88 abandonou o “paradigma da integração” (cujo pressuposto era exatamente a “incapacidade”), substituindo-o pelo “paradigma da interação” (cujo fundamento é precisamente a “diferença”).

Tocante à “tutela-proteção”, entendemos que seria mais correto falar em *constitucionalização* e não em *recepção* da “tutela indígena”. Confrontem-se os arts. 231 e 232 da CF/88, principalmente. A distinção tem importância, pelo menos, para proteger este regime dos humores e dos interesses do legislador infraconstitucional.

Tentaremos explicar melhor nosso ponto de vista. A CF/88 – que reconhece o índio como “diferente”, sem que essa “diferença” possa ser confundida com “incapacidade” e que reconhece a “capacidade” do índio para ingressar em juízo na defesa de seus direitos, sem depender da intermediação – alterou substancialmente a natureza do regime tutelar indígena: primeiro, esse regime passou a ter natureza exclusivamente “protetiva”; segundo, passou a ter estatura “constitucional”. Portanto, esta “proteção constitucional” está protegida de ataques pela via do processo legislativo ordinário.

De qualquer forma, é importante consignar o que parece ser opinião consensual entre os autores consultados e

⁹ SOBRINHO, Oliveira. Os silvícolas brasileiros e a legislação pátria. In: SOUZA FILHO, Carlos F. Marés de. *Textos Clássicos sobre o Direito e os Povos Indígenas*. Curitiba: Juruá Editora: NDI, 1991. p. 118.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 18 de 23

citados: a “tutela indígena” é, antes de qualquer coisa e acima de tudo, um instrumento de “proteção” e não de “restrição” aos direitos indígenas. A nosso ver seria o suprassumo da contradição invocar a “tutela indígena” para fundamentar entendimentos que, em última instância, tenham como consequência colocar em risco, ou não proteger, o direito mais importante para qualquer ser humano: o direito à vida. Este último aspecto reveste-se de grande importância, motivo pelo qual voltaremos a ele.

(...)”

Daí porque conclui:

“A CF/88, a nosso ver, visivelmente sinaliza uma “mudança de paradigma”.

Perceba-se que já não há mais referência à política de *integração* do índio à comunhão nacional. Seria acaso? Cremos que não.

Quando a CF/88 reconheceu aos índios “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” e impôs à União o dever-poder de os “proteger e fazer respeitar”, abandonou o “paradigma da integração” e adotou um novo: o “paradigma da interação”.

Desde então as relações dos índios, suas comunidades e organizações com a comunidade nacional passaram a se dar no plano da horizontalidade, e não mais no plano da verticalidade. Ou, dizendo a mesma coisa em outros e melhores termos: “*A nova mentalidade assegura espaço para uma interação entre esses povos e a sociedade envolvente em condições de igualdade, pois que se funda na garantia do direito à diferença*”¹⁰.

(...)

Interessante notar que somos acostumados a discorrer e defender o “direito à igualdade”, quando o que parece

¹⁰ LEITÃO, Ana Valéria N. Araújo. Direitos Culturais dos Povos Indígenas. In: SANTILLI, Juliana (Coord.). *Os Direitos Indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: NDI: Fabris, 1993. p. 228.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 19 de 23

mais adequado aos tempos pós-modernos seria propugnar pelo “*direito à diferença*”¹¹.

São necessárias, portanto, ações pedagógicas que despertem uma “*sensibilidade para as diferenças*”¹².

É certo que a defesa do “*direito à diferença*” não escapa à crítica, principalmente aquela segundo a qual sendo essa diferença sempre grupal, os direitos do indivíduo se subordinam aos direitos do grupo. Para nós a “*diferença*” não implica “*homogeneidade*”, mas, ao contrário, “*individualidade*”. No caso indígena, sobretudo, a “*diferença*” é condição mesma da própria identidade.

Concluindo: o reconhecimento do “*direito à diferença*” de indivíduos e comunidades etnicamente diferenciados – como os indígenas – insere-se num contexto que envolve os espaços público e privado, cujos instrumentos visarão ao alcance da almejada *identidade própria*.

(...)”

Esta longa transcrição serve para **reafirmar** meu entendimento consolidado: a CF/88 não autoriza, nem permite, que o **índio** seja **integrado** – como pretendem o Estado e os Municípios réus –, e muito menos mantido **isolado** – como pretendem a Funai, a União e o próprio Ministério Público Federal, porque ambas as posições têm como premissa sua **incapacidade**.

Dito de outra forma: a partir de uma leitura constitucionalmente adequada, ao **índio**, suas **organizações** e **comunidades** devem ser assegurados a **interação** e a **diferença**.

Passando à segunda premissa, lembro que a incorporação, a fusão e o desmembramento de

¹¹ Tocante ao indígena, Luiz Alberto David ARAUJO e Vidal Serrano NUNES JÚNIOR entendem que “*o constituinte brasileiro resolveu, em nome da igualdade, protegê-los de forma ampla*”. (Op. cit., p. 427)

¹² HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**. São Paulo: Loyola, 2002. p. 166.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 20 de 23

Municípios em Estados-membros far-se-ão [=criação] *“por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”* (Art 18, § 4º, CF/88)¹³.

De outro ângulo, **inexiste hierarquia** normativa e **antinomia** entre o Art 18, § 4º e o Art 231, ambos da CF/88. Isto é: a meu ver, **inexiste** impedimento constitucional para a criação de Município em terra indígena, pela mesma razão que **inexiste** impedimento constitucional para a criação de terra indígena em Município.

No caso dos autos o Município de Pacaraima foi criado por **desmembramento** do Município de Boa Vista (Lei Estadual nº 096/95); e o Município de Uiramutã por **desmembramento** do Município de Normandia (Lei Estadual nº 098/95).

Ocorre que, ambas as leis são **inconstitucionais** porque editadas fora do *“período determinado por lei complementar federal”* e sem *“divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”*. E assim é porque **inexistem**, até hoje, a **lei complementar** e a **lei ordinária** federais necessárias à eficácia plena do § 4º, Art 18 da CF/88.¹⁴

Em vez disto sobreveio a EC nº 57 (DOU 18/12/08) que acrescentou o Art 96 ao ADCT e dispôs:

“Art 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.”

¹³ Na ADI nº 2650/DF, Min. Dias Toffoli (j. 24/78/11), ficou decidido *“população diretamente interessada”* no sentido de *“toda a população afetada pela modificação territorial, o que no caso de desmembramento, deve envolver tanto a população do território a ser desmembrado, quanto a do território remanescente.”*

¹⁴ Na ADI nº 3682/MT, Min. Gilmar Mendes (j. 6/9/07), foi reconhecida a omissão inconstitucional e fixado prazo para o Congresso Nacional legislar.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 21 de 23

Por consequência, no caso dos autos as Leis Estaduais nº 096 e 098, de 1995, forma **convalidadas** por força da EC nº 57.

Por fim, como **argumento de autoridade**, cumpre registrar as **salvaguardas institucionais** fixadas pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL quando do julgamento da PET nº 3388/RR, Min. Ayres Brito (j. 19/3/09):

“a) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (§ 2º do art. 231 da Constituição Federal) não se sobrepõe ao relevante interesse público da União, tal como ressaído da Constituição e na forma de lei complementar (§ 6º do art. 231 da CF);

b) o usufruto dos índios não abrange a exploração mercantil dos recursos hídricos e dos potenciais energéticos, que sempre dependerá (tal exploração) de autorização do Congresso Nacional;

c) o usufruto dos índios não alcança a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, que sempre dependerão de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, tudo de acordo com a Constituição e a lei;

d) o usufruto dos índios não compreende a garimpagem nem a faiscação, devendo-se obter, se for o caso, a permissão de lavra garimpeira;

e) o usufruto dos índios não se sobrepõe aos interesses da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho igualmente estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa, ouvido o Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas, assim como à Fundação Nacional do índio (FUNAI);

f) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito das respectivas atribuições, fica



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 22 de 23

assegurada e se dará independentemente de consulta às respectivas comunidades indígenas, ou à FUNAI;

g) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação;

h) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, respeitada a legislação ambiental;

i) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades aborígenes, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes deles, indígenas, que poderão contar com a consultoria da FUNAI, observada a legislação ambiental;

j) o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios é de ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

l) admitem-se o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios em terras indígenas não ecologicamente afetadas, observados, porém, as condições estabelecidas pela FUNAI e os fundamentos desta decisão;

m) o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios, respeitado o disposto na letra l, não podem ser objeto de cobrança de nenhuma tarifa ou quantia de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas;

n) a cobrança de qualquer tarifa ou quantia também não é exigível pela utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou outros equipamentos e instalações públicas, ainda que não expressamente excluídos da homologação;

o) as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que atente contra o pleno exercício do usufruto e da posse direta por comunidade indígena ou pelos índios (art. 231,



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RORAIMA
1ª VARA FEDERAL

Processo nº 95.0000683-9

Página 23 de 23

§ 2a, Constituição Federal, c/c art. 18, caput. Lei nº 6.001/1973);

p) é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha às etnias nativas a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativista (art. 231, § 2, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973);

q) as terras sob ocupação e posse das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CR/88, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros;

r) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;

s) os direitos dos índios sobre as suas terras são imprescritíveis, reputando-se todas elas como inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CR/88);

t) é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, situadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.”

III - DISPOSITIVO

Diante do exposto **rejeito** as preliminares e **julgo improcedente** a presente ação.

Condeno a FUNAI e a UNIÃO a pagarem os honorários periciais e os honorários advocatícios de 10% do valor atribuído à causa, estes a serem rateados em favor do ESTADO DE RORAIMA e dos MUNICÍPIOS DE PACARAÍMA e de UIRAMUTÃ.

P.R.I.

Boa Vista, 30 de janeiro de 2019.


Helder Girão Barreto
Juiz Federal