BENS DA UNIÃO — TERRAS OCUPADAS POR SILVÍCOLAS — ALIENAÇÃO — CONCORRÊNCIA PÚBLICA

— Interpretação dos arts. 4, n.º IV, e 186 da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sociedade Anônima Serrarias Reunidas Irmãos Fernandes *versus* Exmo. Sr. Presidente da República

Mandado de segurança n.º 16.443 — Relator: Sr. Ministro BARROS MONTEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, denegar a segurança, à unanimidade de votos.

Brasília, 9 de novembro de 1967. — *Luís Gallotti*, Presidente. — *Barros Monteiro*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Monteiro — Alega a impetrante, a Sociedade Anônima Serrarias Reunidas Irmãos Fernandes, que aberta concorrência para a venda de 50.000 pinheiros do patrimônio indígena, localizados no pôrto Cacique Capanema, município de Mangueirinha, Estado do Paraná, à mesma só compareceu a requerente, com tôda a documentação exigida, sendo, por isso, aceita sem restrição, celebrado o respectivo contrato.

Quando a compradora, ora requerente, já havia pago a vultosa quantia de Cr$ 126.417.500, restando, apenas, a de Cr$ 98.907.500, além de ter efetuado despesas que excedem a cem milhões de cruzeiros, a sociedade anônima Slaviero & Filhos, Indústria e Comércio de Madeira, que não se habilitara à concorrência em tempo hábil, pleiteou a nulidade desta.

Organizado processo a respeito, pronunciou-se sôbre a argüição o Sr. Consultor-Geral da República, Dr. ADROALDO MESQUITA DA COSTA, que, depois de aludir às alegações de nulidade formuladas pela reclamante e outros vícios apontados pelo Assistente Jurídico, veio a atribuir importância a somente uma delas, como abrangedora e completiva de tôdas, e que é a seguinte: "a alienação dos bens do Patrimônio Indígena, objeto da concorrência em causa, está sujeita às normas que regulam os bens do Patrimônio Público?"

E, prossegue o Sr. Consultor-Geral da República:

"A resposta têmo-la na combinação do art. 37 do Decreto-lei n.º 5.484-28 com os arts. 69 e 70 da Lei n.º 830-49.

Pelo primeiro, ficam os inspetores do Serviço de Proteção aos Índios encarregados da gestão dos bens que êstes venham a possuir, por doação ou outro qualquer meio, devendo aquêles apresentar, anualmente, à autoridade judiciária competente, as contas de sua gestão para o necessário julgamento.

De acôrdo com últimos artigos citados, compete ao Tribunal de Contas rever as contas de quaisquer funcionários, a respeito de bens que pertençam à União, ou seja esta responsável dêles, ou estejam êles sob a sua guarda.

Sem sombra de dúvida, o patrimônio indígena está enquadrado nas hipóteses supracitadas. Em conseqüência, a concorrência para a alienação dos 50.000 pinheiros — patrimônio vultoso, de ordem de 750 milhões de cruzeiros — há que obedecer às normas legais relativas aos bens da União, vale dizer, terá de ser *pública*, satisfeitas as exigências previstas na legislação em vigor, e o contrato respectivo devidamente registrado no Tribunal de Contas. Verificado o descumprimento das formalidades legais na realização da concorrência contra a qual se recorre, não há outro remédio senão anulá-la. Ressarcimento de prejuízos. se fôr o "caso, não autoriza a Administração a descumprir a lei."

Aceitando as conclusões dêsse parecer, anulou o Sr. Presidente da República a concorrência, e é contra o respectivo ato que se impetra a presente segurança, para que seja mantida e declarada subsistente a mesma concorrência.

Para isso, alega a requerente que o recurso de Slaviero & Filhos, sôbre não merecer sequer ser conhecido, não se encontrava em condições de prosperar. Mas, quando assim não fôsse, passa a impetrante a refutar, uma a uma, os vários fundamentos do recurso apresentado:

a) bastava, na hipótese, a concorrência administrativa, embora o que se verificou, no caso, foi verdadeira concorrência pública, com todos os seus requisitos;

b) a improcedência da alegação de nulidade por infringência do preceito *dies a quo non computator intermino*, no prazo de concorrência;

c) o patrimônio índigena não está no mesmo nível do patrimônio público,

não se encontrando os silvícolas proscritos da ordem jurídica;

d) no caso concreto, dispensável era o registro do contrato de concorrência pelo Tribunal de Contas, por não interessar à receita ou à despesa.

Concluindo, assevera a impetração que não podia a Administração revogar, unilateralmente, ato que suscitou direito para a parte, que criou vínculo jurídico, e que não apresentava nulidade manifesta. Fazendo-o, malferiu aquêle ato direito líquido e certo da requerente, o que deve ser corrigido por meio da medida pleiteada, com a decretação de sua ineficácia e permissão à impetrante para rematar o cumprimento do contrato.

Solicitadas informações, foram elas prestadas a fls. 88 e seguintes, através da manifestação da douta Consultoria-Geral da República.

Afinal, a Procuradoria-Geral da República, em parecer subscrito pelo Dr. ALCINO DE PAULA SALAZAR, é pelo indeferimento do pedido.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Monteiro (Relator) — Estão as partes de acôrdo em que a solução do caso submetido a julgamento depende da resposta a ser dada à seguinte questão: O patrimônio indígena equipara-se ao patrimônio público, para o efeito da aplicação das normas legais no caso de alienação?

Pugna a impetrante, pelo seu douto patrono, como se viu, pela negativa, para isso argumentando com o que prescrevem os arts. 65 e 66 do Código Civil.

Sustenta o Dr. Consultor-Geral da República, em parecer que mereceu a aprovação do Sr. Presidente da República, que, embora não seja o patrimônio indígena um bem público, dada a sua natureza, sua administração realizada por agentes públicos, a tutela a que está submetido, Código Civil, art. 6. (parágrafo único), as normas que regulam sua alienação são as mesmas referentes aos bens públicos.

Hoje em dia, entretanto, Sr. Presidente, não há mais que se questionar a respeito, face ao preceito do art. 4.º da vigente Constituição que, entre os bens da União, incluiu, em seu inciso IV, as terras ocupadas pelos silvícolas. E, no art. 186, dispôs reproduzindo, com acréscimo, o estatuído no art. 216, de anterior Lei Magna: "é assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de tôdas as utilidades nelas existentes."

Em tais condições, se as terras ocupadas pelos silvícolas incluem-se, hoje, entre os bens da União e se, hoje como ontem, à mesma União compete a administração do seu patrimônio, através de seus órgãos específicos, com suas atividades submetidas a contrôle rígido, bem de ver que qualquer contrato para aquisição e venda dos respectivos bens estavam sujeitas às mesmas condições que os contratos administrativos em geral, entre as quais a concorrência e o registro.

Acrescente-se, com o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, não se tratar no caso, ainda, de revogação de ato administrativo que se tivesse completado, mas de anulação de concorrência, o que podia perfeitamente, face ao que prescreve o artigo 740 do Código de Contabilidade, *verbis*:

"Haja ou não declaração no ato que convocar as concorrências, presume-se sempre que o Govêrno se reserva o direito de anular qualquer concorrência, por despacho motivado, se houve justa causa."

Anulando, pois, aquela concorrência, a que se increpa de não ser obedecido as formalidades previstas no art. 745 do citado Código de Contabilidade (fls. 93), bem de ver que podia a Administração, consoante a *Súmula* 346 da Jurisprudência desta Suprema

Côrte, anular o seu próprio ato, com o que não feriu direito líquido e certo da impetrante.

Denego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Amaral Santos — Acompanho o voto do Relator, aditando o seguinte: já o art. 216 da Constituição de 46 reconhecia as terras dos silvícolas como do domínio público:

"Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não as transferirem."

Estava, portanto, expresso que as terras eram do domínio público, apenas permaneciam na posse dos silvícolas.

Com êste adendo, não vejo por onde conceder a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Temístocles Cavalcânti — Sr. Presidente, acho que não há direito líquido e certo. A questão da propriedade das terras me parece relevante. O que há aqui é a impugnação de um ato do Presidente da República considerado ilegal, mas os motivos que justificam êsse ato são tão relevantes com a falta de concorrência pública, a falta de registro no Tribunal de Contas, que não podem ser resolvidos em mandado, de segurança. Penso que esta matéria exigiria mais estudo. A questão, por exemplo, da natureza da concorrência pública, exigida pela lei, é difícil, complexa, e não pode ser resolvida de plano.

Nego a segurança por êsse motivo.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Também nego a segurança. A matéria foi muito bem apreciada pelo eminente Relator: comportando apreciação num âmbito mais amplo que o do mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Elói da Rocha — Sr. Presidente, verifica-se, pelo voto do eminente Ministro Relator, que a primeira questão é a de serem bens públicos, ou não, as terras, e, por via de conseqüência, os pinheiros que nelas existiam. Discute-se ainda sôbre a concorrência se era pública ou administrativa e a condição do registro. Assinala o memorial distribuído pela parte que não houve, sòmente, concorrência, mas contrato iniciado. São pontos que exigem investigação maior e mostram que não há direito líquido e certo.

Não quero emitir juízo, aqui, tanto sôbre a questão de as terras serem públicas, ou não, como sôbre a validade do ato administrativo de cancelamento da concorrência ou, mesmo, revocatório do contrato. O fato da revogação do contrato mereceria ser considerado. Com relação ao contrato, cumpriria distinguir: se êle tivesse produzido todos os efeitos, já não haveria possibilidades de revogação. As regras de revogação do contrato são diversas das aplicáveis para o cancelamento da concorrência.

Não podem ser resolvidas, no mandado de segurança, tais questões. Acompanho o eminente Ministro Relator, indeferindo o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, tenho para mim que as terras dos índios são públicas. Eram públicas, e o Govêrno não as desconstituiu, apenas as afetou a um serviço especial, de natureza pública.

Em resumo, acompanho o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Sr. Presidente, os índios neste País possuem uma história do maior interêsse e até uma história com lances

de tragédia. Eram três milhões, mais ou menos quando o Brasil foi descoberto. Entraram então em contacto com o que se chamava civilização. Eram cooperantes inicialmente. É o que se vê, por exemplo, das cartas do Padre ANTÔNIO VIEIRA, quando daquelas expedições tremendas pelo Amazonas adentro.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — De ALEXANDRE RODRIGUES FERREIRA também.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Encontravam exatamente nos índios um conhecimento da terra, um conhecimento das utilidades da terra que êles, europeus, não podiam substituir. Mas, apesar de cooperantes, o que os índios receberam dos colonizadores foi, a rigor, uma exploração brutal, uma escravização brutal. Por causa dessa escravização, tomaram partido nas lutas entre colonizadores e invasores, auxiliaram holandeses e franceses, e evidentemente procuravam a parte que menos os castigasse para afinal concluir que todos os castigavam e todos os exploravam.

A catequese que se estabeleceu, embora com os mais nobres intuitos, os padres jesuítas que tiveram ação tão extraordinária naqueles tempos também não logravam maior resultado, porque a catequese partia de um princípio falso, de que a cabeça do índio era um quadro em branco, em que se poderia escrever o que se quisesse: idéias religiosas e morais. Assim pensando, encontraram no índio, que tinha a sua religião, os seus costumes, o seu modo de vida, resistência muito grande. Lembro-me de que um padre jesuíta, um daqueles catequistas, dizia, um pouco descoroçoado com a resistência, com a evasão e a malícia dos índios contra essa escravidão, que havia duas espécies de gente no mundo: uma que Deus fêz e outra que deixou recado para que fizessem. Esta última eram os índios.

Ora, a mentalidade dos índios nunca foi reconhecida pelos colonizadores nem pelo invasor, que não estavam sociològicamente preparados para isso. Assim continuou, até que apareceu RONDON, marcando-se então, realmente, no tratamento das coisas dos índios, uma etapa nova, uma posição que foi o ponto de partida para as idéias modernas a respeito do modo pelo qual os índios devem ser tratados.

Surgiu o Serviço de Proteção aos Índios, mas, a rigor, os índios continuaram perdendo, continuam perdendo. Ainda agora o Ministro do Interior denunciou as coisas terríveis que se estavam passando nesse Serviço.

Há uma exceção, atualmente, que é o Parque Nacional do Xingu, criação dos irmãos VILAS BOAS. Êstes sim, compreenderam perfeitamente o que é o índio, como deve ser tratado, o que se deve fazer por êle. O Parque Nacional do Xingu é o que está salvando hoje no Brasil uma porção de índios que não estão sujeitos à escravidão, nem ao roubo, nem à invasão de terras, etc.

Os índios são tutelados da nação; os bens não podem deixar de ser públicos, e são públicos, como acabou de demonstrar o eminente Ministro AMARAL SANTOS. Está na Constituição, já estava em 46.

Estou de pleno acôrdo com o voto do eminente Relator, que a meu ver concluiu sàbiamente. As terras dos índios são patrimônio público, na verdade desrespeitado, invadido, mas é patrimônio público, e, portanto, o contrato podia ser desfeito pela Administração, porque a concorrência era administrativa. Faltaram requisitos para uma verdadeira concorrência pública. O fato de haver formalidades de concorrência pública não lhe tira êsse caráter de concorrência administrativa. A verdadeira concorrência pública é aquela que é submetida à aprovação do Tribunal de Contas.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Também acompanho o Sr. Ministro Rela-

tor. Desejo, porém, fazer uma ponderação.

A Lei n.º 1.077, de 10.4.58, de Mato Grosso, reduziu certa área habitada por indígenas e que fôra demarcada por lei estadual anterior. Argumentava o Estado que, se a demarcação fôra feita por lei estadual, outra lei estadual poderia reduzir a área.

A Tribunal, entretanto, contra dois votos, manteve o acórdão local, que declarou a inconstitucionalidade da citada Lei n.º 1.077, concluindo seu julgamento após pedido de vista de V. Exa. Sr. Presidente, no Recurso Extraordinário n.º 44.585 (30 de agôsto de 1961). Pesou nesse julgamento o artigo 216 da Constituição Federal de 1946. a que há pouco se referiu o Sr. Ministro AMARAL SANTOS. Por êsse dispositivo, não só a posse das terras habitadas pelos índios seria respeitada, como também não poderia ser transferida, nem pelos próprios silvículas.

A Constituição atual dispõe que as terras ocupadas pelos silvícolas pertencem à União. mas o seu art. 186 reproduz o art 216 da Constituição anterior, com êste acréscimo: "... re conhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de tôdas as utilidades nelas existentes."

Parece, pois, que o simples fato de pertencerem à União as terras ocupadas pelos índios não as sujeitam integralmente ao regime legal de venda dos bens públicos, dado o seu caráter de inalienabilidade. Não está envolvida, no caso, uma simples questão de direito patrimonial, mas também um problema de ordem cultural, no sentido antropológico, porque essas terras são o *habitat* dos remanescentes das populações indígenas do país. A permanência dessas terras em sua posse é condição de vida e de sobrevivência dêsses grupos já tão dizimados pelo tratamento recebido dos civilizados e pelo abandono em que ficaram.

A Constituição atual foi além da anterior, que só protegia a posse, porque ela também protege o usufruto exclusivo, pelos índios, dos recursos naturais e de tôdas as utilidades existentes nas terras. Pela Constituição, mesmo a alienação de certos frutos dessas áreas pode ficar dependendo de condições que não sejam normalmente exigidas para a alienação dos bens públicos em geral. No caso, trata-se da venda de pinheiros. Não posso saber em que medida a permanência dos pinheirais, como árvores vivas, deva ser considerada elemento essencial ao *habitat* dos silvícolas.

A ressalva do meu voto é no sentido de não ficarem êsses bens públicos — as terras ocupadas pelos índios —, bem como os seus frutos, sujeitos à mesma disciplina jurídica dos demais bens públicos. Com esta ressalva, acompanho o eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

MS 16.443 — DF — Rel., Ministro Barros Monteiro. Requerente, Sociedade Anônima Serrarias Irmãos Fernandes (Advogado, Orosimbo Nonato). Requerido, Exmo. Sr. Presidente da República.

Decisão: Indeferido, unânimemente.

Presidência do Sr. Ministro Luís Gallot, Presentes, os Srs. Ministros Amaral Santos, Temístocles Cavalcânti, Barros Monteiro, Djaci Falcão, Elói da Rocha, Aliomar Baleeiro, Osvaldo Trigueiro, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira e Lafaiete de Andrada. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Prado Kelly e Adauto Cardoso.