— Mandado de Segurança. Divisa entre os Estados do Acre e de Rondônia — Ponta do Abunã — ADCT/88, art. 12, § 5º — Atos emanados do Presidente da República, do Ministro da Justiça e do Governador do Acre — Ato complexo não configurado — coação inexistente.

Ministro de Estado da Justiça — Autoridade não sujeita à jurisdição do Supremo Tribunal Federal — Incompetência da corte — Mandado de segurança não conhecido.

Presidente da República — Intervenção Federal — Poder discricionário — Omissão inexistente — "Writ" denegado.

Mandado de Segurança impetrado por Estado-membro em face de atos do governador de outra unidade da federação — Competência do Supremo Tribunal Federal — Inteligência do art. 102, I, "f", da Constituição Federal — "Writ" conhecido, mas denegado.

O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as Constituições republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir — inobstante a excepcionalidade de sua aplicação —, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas.

A invasão territorial de um Estado por outro constitui um dos pressupostos de admissibilidade da intervenção federal. O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apre-

senta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário, ou de qualquer outra instituição estatal.

Inexistindo, desse modo, direito do Estado impetrante à decretação, pelo Chefe do Poder Executivo da União, de intervenção federal, não se pode inferir, da abstenção presidencial quanto à concretização dessa medida, qualquer situação de lesão jurídica passível de correção pela via do mandado de segurança

Sendo, o Governador, a expressão visível da unidade orgânica do Estado-membro e depositário de sua representação institucional, os atos que pratique no desempenho de sua competência político-administrativa serão plenamente imputáveis à pessoa política que representa, de tal modo que o ajuizamento da ação de mandado de segurança, por outro Estado, contra decisões que tenha tomado, nessa qualidade, sobre traduzir uma clara situação de conflito federativo, configura, para os efeitos jurídico-processuais, causa para os fins previstos no art. 102, I, "f", da Constituição.

A Constituição da República, ao prever a competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar "as causas e os conflitos" entre as entidades estatais integrantes da Federação (art. 102, I, "f"), utilizou expressão genérica, cuja latitude revela-se apta a abranger todo e qualquer procedimento judicial, especialmente aquele de jurisdição contenciosa, que tenha por objeto uma situação de litígio envolvendo, como sujeitos processuais, dentre outras pessoas públicas, dois ou mais Estados-membros, alcançada, com isso, a hipótese de mandado de segurança impetrado por Estado-membro em face de atos emanados de Governador de outra unidade da Federação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 21.041
Impetrante: Governo do Estado de Rondônia
Autoridades coatoras: Governador do Estado do Acre, Ministro da Justiça e Presidente da República
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer da ação quanto ao ato do Ministro da Justiça e, ainda, por unanimidade, indeferir o mandado de segurança, enquanto impetrado em face do Governador do Estado do Acre e do Presidente da República.

Brasília, 12 de junho de 1991. *Sydney Sanches*, Presidente. *Celso de Mello*, Relator.

O Sr. Ministro Celso de Mello: O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da Dra. Odília Ferreira da Luz Oliveira, Subprocuradora Geral, assim resumiu a espécie (fls. 309-10), *verbis*:

"O governo do Estado de Rondônia impetra este mandado de segurança contra atos do Governador do Estado do Acre, do Ministro da Justiça e do Presidente da República.

Historia o procedimento de fixação das divisas entre os estados do Acre e de Rondônia, que culminou com a elaboração de laudo pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, ao qual se seguiu a aviventação dos marcos delimitadores, para cumprimento do disposto no art. 12, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Desenvolve, ainda, longa argumentação para demonstrar quais são essas divisas e afirma que o laudo do IBGE, como fruto de delegação feita pelos estados interessados, é documento público, meio de prova indiscutível, tanto que foi homologado pelo legislador constituinte.

Diz-se titular do direito líquido e certo de administrar o seu território, daí derivando a obrigação do Estado do Acre de observar as divisas entre ambos.

São os seguintes, segundo o impetrante, os atos ilegais violadores de tal direito:

a) do governador do Acre, a manutenção na área de autoridades acreanas, decorrente da omissão de acatar o laudo do IBGE;

b) do Ministro da Justiça, a determinação de enviar os autos de procedimento administrativo ao Procurador-Geral da República, para propositura de ação desconstitutiva do § 5º do art. 12, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

c) do Presidente da República, a omissão de decretar intervenção no Estado do Acre, com base no art. 34, inciso II, da Constituição da República.

Por fim, formula os seguintes pedidos:

a) que se determine ao governador do Acre a retirada de todas as autoridades acreanas da área que integra o Território de Rondônia;

b) que 'seja considerado arbitrário e sem iuridicidade' o despacho do Ministro da Justiça, já referido;

c) que se determine ao Presidente da República que assegure ao impetrante sua autonomia, inclusive por via de intervenção no Estado do Acre, se necessária".

A questão posta nos autos diz respeito, em última análise, às controvérsias existentes quanto à fixação da linha de divisas entre os estados do Acre e de Rondônia, na região denominada Ponta do Abunã.

Inobstante a Assembléia Nacional Constituinte tenha pretendido pôr termo às discussões em torno dos limites entre os estados do Acre, Rondônia e Amazonas, editando a norma do art. 12, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fato é que persistem as divergências, que, agora, se situam em torno do conteúdo da regra transitória, assim enunciada:

"§ 5º Ficam reconhecidos e homologados os atuais limites do Estado do Acre com os estados do Amazonas e de Rondônia, conforme levantamentos cartográficos e geodésicos realizados pela Comissão Tripartite integrada por representantes dos estados e dos serviços técnico-especializados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística".

A referida regra transitória é objeto, nesta Corte, das ações cíveis nº 414, ajuizada pela União Federal e nº 415, ajuizada pelo Estado do Acre, esta última precedida de ação cautelar inominada (Pet. 409), em que se discute, precisamente, o domínio territorial sobre a Ponta do Abunã.

Este mandado de segurança, portanto, constitui o quarto processo em trâmite neste Tribunal. Na impetração, o Estado de Rondônia invoca a mesma norma transitória para demonstrar o seu alegado direito líquido e certo de exercer o poder administrativo e jurisdicional na Ponta do Abunã.

Para tanto, insurge-se contra a permanência de autoridades acreanas no local, determinada pelo Governador do Acre; contra o despacho do Ministro da Justiça que solicitou à Procuradoria Geral da República a

propositura de ação desconstitutiva do § 5º do art. 12 do ADCT; e, ainda, contra a omissão do Presidente da República em fazer cessar, mediante intervenção federal, a alegada invasão do Estado do Acre no que pretende seja território rondoniense.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: Trata-se de mandado de segurança impetrado contra autoridades político-administrativas diversas — o Presidente da República, o Ministro da Justiça e o Governador do Estado do Acre —, em que se persegue tríplice objetivo: (1) o de compelir o Presidente da República a decretar intervenção federal no Estado do Acre; (2) o de invalidar o despacho do Ministro da Justiça que, ao encaminhar expediente à Procuradoria Geral da República, neste solicitou que se propusesse, perante o Supremo Tribunal Federal, ação desconstitutiva da regra inscrita no § 5º do art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988; (3) o de impor ao Governador do Acre a submissão do seu Estado às conclusões do laudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, datado de 25.11.87, alegadamente reconhecido e homologado pela Assembléia Nacional Constituinte, na regra transitória referida.

Não obstante a imprópria qualificação dos atos impugnados como integrantes de uma estrutura unitária complexa — o impetrante sustenta que os autônomos comportamentos administrativos das autoridades apontadas como coatoras subsumem-se à noção de ato complexo — não vislumbro, na espécie, configurado esse perfil conceitual, à luz da própria doutrina do ato complexo, que o define como a expressão formal e última de pronunciamentos sucessivos e coalescentes, que convergem para a formulação de uma única e final declaração de vontade estatal (Caio Tácito, *RDA* 53/222; Miguel Reale *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*, p. 43-4, 2. ed., 1980, Forense; Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 148, 15. ed., 1990, RT; Diógenes Gasparini, *Direito Administrativo*, p. 69, 1989, Saraiva).

O que se verifica, no caso presente, são, na realidade, três comportamentos estatais heterogêneos e independentes entre si, que não se conexionam e nem interagem reciprocamente, conservando, cada qual, sua própria indvidualidade, sem que componham, por isso mesmo, qualquer procedimento unitário ou *iter* formativo vocacionado à final exteriorização de uma só vontade do Poder Público.

Desse aspecto, teve clara percepção a douta Procuradoria Geral da República, quando, ao repelir a pretendida caracterização de ato complexo — alegada, de resto, numa tentativa de legitimar a competência originária desta Corte para apreciar, conglobadamente, as condutas administrativas atribuídas a autoridades tão distintas — observou (fl. 311), *verbis*:

"Como bem acentua o Estado do Acre, este mandado de segurança contém, na verdade, três pedidos autônomos e diferentes, dirigidos contra três autoridades públicas distintas. Há três ações, sem nenhuma conexão entre elas, pois tanto os réus quanto os pedidos são diversos.

O impetrante afirma que se trata de ato complexo, mas não justifica. E nem poderia fazê-lo, porque aponta, repita-se, três atos independentes, que nem ao menos se inserem num mesmo procedimento.

As pretensões são autônomas, dirigem-se contra diferentes sujeitos e não podem ser cumuladas em um mesmo mandado de segurança.

Evidencia-se, ainda, a inexistência de litisconsórcio passivo necessário, porque nenhum vínculo liga os autores dos atos apontados nesta ação e nem os próprios atos. Injustificável e impossível, por isso, a unidade de decisão".

Disso decorre, no que concerne ao ato atribuído ao Ministro da Justiça — mera solicitação ao Procurador-Geral da República para a adoção de determinada providência judicial —, que, ainda que reconhecida a

possibilidade de sua impugnação por via mandamental, falece competência a esta Corte para apreciá-la, eis que, no rol das atribuições constitucionais originárias deferidas ao Supremo Tribunal Federal, não se inclui o processo e julgamento de mandado de segurança contra ato de ministro de Estado (CF, art. 102, I, *d*).

Por essa razão, não conheço da presente ação de mandado de segurança, na parte em que impugna ato emanado do Ministro da Justiça.

Conheço, no entanto, do *writ* nos pontos em que a sua impetração objetiva impugnar comportamentos atribuídos ao governo do Estado do Acre e ao Presidente da República. Quanto ao chefe do Poder Executivo da União, há expressa regra de competência constitucional — art. 102, I, *d* — que legitima o controle dos seus atos pelo Supremo Tribunal Federal, pela via do mandado de segurança.

Dúvida, talvez, pudesse suscitar a questão da competência desta Corte para apreciar, originariamente, mandado de segurança impetrado por estado-membro contra ato de governador de outra unidade da Federação.

Ao apreciar este ponto, o Ministério Público Federal reputou incompetente esta Corte, argumentando que, por tratar-se de mandado de segurança ajuizado por um estado (o de Rondônia) contra o governador de outro (o do Acre), nele não se acha caracterizada, para os fins do art. 12, I, *f*, do texto constitucional, situação de litígio entre estados-membros da Federação.

Não me parece assistir razão à douta Procuradoria Geral da República neste ponto, pois entendo claramente configurada, na espécie, uma situação de litigiosidade evidente entre duas unidades da Federação, na medida em que esta causa foi instaurada por um estado-membro em face de atos imputados ao governador de outro estado, que agiu, no exercício dos atos ora impugnados, no desempenho estrito de suas funções de Chefe do Poder Executivo local e de representante político-administrativo da unidade da Federação que dirige.

Não se pode perder de perspectiva, no plano de nossa organização federativa e da divisão funcional do poder, o magistério do saudoso Ministro Oswaldo Trigueiro (*Direito constitucional estadual*, p. 179, item 95, 1980, Forense), para quem "O governador desempenha as chamadas funções executivas 'como *head of the State*, representando-o como um todo em sua capacidade corporativa, bem como exercendo supervisão quanto à realização da política formulada e decretada pelo ramo legislativo do governo'. Essas funções abrangem a representação protocolar do estado em suas relações com o governo Federal e as outras unidades da Federação".

Sendo, o governador, a expressão visível da unidade orgânica do estado-membro e depositário de sua representação institucional — especialmente no que se refere às suas "relações jurídicas, políticas, administrativas e sociais" (José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 528, 5. ed., 1989, RT) — os atos que pratique no desempenho de sua competência político-administrativa serão plenamente imputáveis à pessoa política que representa, de tal modo que o ajuizamento da ação de mandado de segurança, por outro estado, contra decisões que tenha tomado, nessa qualidade, sobre traduzir uma clara situação de conflito federativo, configura, para os efeitos jurídico-processuais, causa para os fins previstos no art. 102, I, *f*, da Constituição.

Não fosse assim — e não se tivesse o Supremo Tribunal Federal como o juiz natural desse conflito de interesses —, impor-se-ia a submissão de um certo estado-membro à jurisdição de outro, como na hipótese de mandado de segurança impetrado por uma unidade da Federação perante Tribunal de Justiça de outra, num inqualificável rompimento da igualdade político-jurídica que é corolário necessário do federalismo de equilíbrio institucionalizado, e sucessivamente reafirmado, por nosso constitucionalismo republicano.

Não se pode desconhecer, a propósito da norma de competência inscrita no art. 102, I, *f*, da Constituição — que é, essencial-

mente, reprodução de preceito constante de todas as nossas Constituições federais — que a *ratio* a ela subjacente diz com a necessidade de outorgar a um órgão judiciário de dimensão nacional (o Supremo Tribunal Federal, enquanto Tribunal da Federação) a competência para dirimir controvérsias entre as unidades federadas, subtraindo-as, desse modo, caso prevalecessem as regras ordinárias de competência, à jurisdição doméstica de qualquer dos estados interessados ou diretamente envolvidos no litígio.

Esse aspecto da questão, que reflete um dos temas centrais das relações político-institucionais que se estabelecem no âmbito da Federação, tem sido realçado pelo magistério doutrinário. Assim, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição brasileira*, p. 471-2, 5. ed., 1984, Saraiva), comentando a função desta Corte na solução de tais litígios, observa que "reponta aqui o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio do sistema federativo", eis que — consoante adverte João Barbalho (*Constituição federal brasileira — comentários*, p. 237, 1902, Rio) — "As questões entre dois ou mais estados não poderiam ser decididas pela justiça de algum deles. Interessando o caso a mais de um e sendo todos iguais em categoria, com que direito ficaria a este ou àquede decidi-lo por seus tribunais? Cabe isso à União, que superintende as relações interestaduais e muito bem se enquadra essa competência na jurisdição originária e privativa do Supremo Tribunal Federal, visto o caráter dos litigantes".

A Constituição da República, ao prever a competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar "as causas e os conflitos" entre as entidades estatais integrantes da Federação (art. 102, I, *f*), utilizou expressão tão genérica, cuja latitude revela-se apta a abranger todo e qualquer procedimento judicial, especialmente aquele de jurisdição contenciosa, que tenha por objeto uma situação de litígio envolvendo, como sujeitos processuais, dentre outras pessoas públicas, dois ou mais estados-membros, alcançada com isso a hipótese de mandado de segurança impetrado por estado-membro em face de atos emanados de governador de outra unidade da Federação.

Não obstante assim caracterizada a competência originária desta Corte para a apreciação da presente causa mandamental, tenho que inexiste direito líquido e certo tutelável na espécie.

O exame dos autos revela que o Estado de Rondônia, ao impetrar o *writ*, objetivou solucionar, nesta via sumaríssima, um grave litígio territorial que mantém, pendente de resolução perante esta Corte, com o Estado do Acre, em processos vários, de rito ordinário, em que se controverte, precisamente, sobre o próprio *thema decidendum*.

Na realidade, três são os processos em trâmite neste Tribunal — ACOr 414, ajuizada pela União Federal contra os estados de Rondônia, Acre e Amazonas; Pet. 409 (ação cautelar inominada, ajuizada pelo Estado do Acre contra Rondônia e Amazonas) e ACOr 415, que se lhe seguiu como ação principal, ajuizada entre as mesmas partes —, o que indica, até mesmo pelo protesto quanto à produção de provas, inclusive de natureza pericial (levantamentos topográficos e geodésicos, dentre outros), a evidente iliquidez dos fatos motivadores do presente mandado de segurança.

Tanto que o governador do Estado do Acre, ora impetrado, após historiar a evolução do litígio territorial, destacou que "...antes do ajuizamento desta impetração, três alternativas, ante a ameaça de invasão feita pelo Estado de Rondônia, se colocavam diante do Estado do Acre: a uma, utilizar-se da medida drástica e violenta consistente no pedido de intervenção federal; a duas, propor perante este egrégio Supremo Tribunal Federal ação cautelar inominada visando a preservação de sua livre e autônoma administração e o poder jurisdicional que sobre a referida área de seu território inequivocamente detém, como antecedente da ação de demarcação de parte dos limites definidos pelo referido art. 12, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; a três,

solicitar a intermediação da União para uma solução amigável.

60. A terceira hipótese — 'mediação' da União para a solução do conflito (da qual se esperavam resultados positivos quer em face da clareza da disposição constitucional, quer em face do nível das partes envolvidas) foi a inicialmente adotada e dela resultou o envio de tropas federais para a região e a determinação do então Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, doutor Oscar Dias Corrêa, ao IBGE, no sentido de que lançasse no solo a linha de divisas definida pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

61. Ocorreu, todavia, que o IBGE entendeu de agir como juiz da questão, tendo por 'inócua' a referida disposição do art. 12, § 5º, ao argumento de que não teria havido 'acordo' entre as partes para a definição da linha de limites, quando, na verdade, a ausência do dito acordo fora exatamente o pressuposto da determinação da Assembléia Nacional Constituinte. Aliás, estranho seria se tendo havido acordo entre as partes quanto à fixação desses limites, viesse a Assembléia Nacional Constituinte dispor de modo diverso. Mais estranho ainda, seria a Assembléia Nacional Constituinte dizer 'atuais' as divisas homologadas se acaso estivesse se referindo à divisa original. É de se dizer, outrossim, que o IBGE teria razão de dizer 'inócua' a disposição constitucional em apreço, com a mesma razão que o Estado de Goiás diria 'inócua' a disposição constitucional que criou o Estado de Tocantins.

62. Tendo por base esse enganado entendimento, o IBGE iniciou os trabalhos de levantamento da denominada 'Linha Cunha Gomes', que se constituía do antigo limite 'jurídico' (nunca de fato!) do território do Estado do Acre com os estados do Amazonas e Rondônia, negando-se a efetuar a demarcação da linha fixada como limite pela Assembléia Nacional Constituinte.

63. O Estado do Acre, inconformado, com justa razão, solicitou então ao Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça que determinasse a pronta suspensão desse trabalho e que outro fosse iniciado nos termos do estabelecido pelo art. 12, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (fls. 299-301 — itens 59 a 63)".

As próprias conclusões dessa ilustre autoridade impetrada, que é o Governador do Estado do Acre, no sentido de que "a porção territorial sobre que versa a impetração é território acreano" (fl. 305), e não rondoniense, como quer o estado impetrante, cujo alegado direito é questionado até mesmo no plano de sua existência, uma vez que o limite do seu território não mais seria a linha geodésica "Beni-Javary", induzem apenas a uma certeza: a da absoluta inidoneidade da via processual eleita.

É preciso ter presente que o conceito de direito líquido e certo, para os fins da ação civil de mandado de segurança, não constitui noção redutível à categoria do direito material reclamado pelo impetrante do *writ*. A formulação conceitual de direito líquido e certo, que constitui requisito de cognoscibilidade da ação de mandado de segurança, encerra, por isso mesmo, no plano de nossa dogmática jurídica, uma noção de conteúdo eminentemente processual. Incensurável, a respeito, o magistério doutrinário de Celso Ribeiro Bastos (*Do mandado de segurança*, p. 15, 1978, Saraiva), segundo a qual "... direito líquido e certo é conceito de ordem processual, que exige a comprovação dos pressupostos fáticos da situação jurídica a preservar. Conseqüentemente, direito líquido e certo é *conditio sine qua non* do conhecimento do mandado de segurança, mas não é *conditio per quam* para a concessão da providência judicial".

Dentro dessa perspectiva, precedentes jurisprudenciais desta própria Corte (RE 79.257-BA, *RTJ* 83/130; RE 80.444-PB, *RTJ* 83/855), de que foi relator o eminente Ministro Soares Muñoz, deixaram assinalado que o direito líquido e certo, apto a autorizar o ajuizamento da ação de mandado de segurança, é, tão-somente, aquele que pertine a fatos incontroversos, constatáveis de plano, mediante prova literal inequívoca:

"... direito líquido e certo é o que resulta de fato certo, e fato certo é aquele

capaz de ser comprovado, de plano, por documento inequívoco" (*RTJ* 83/130).

"O mandado de segurança labora em torno de fatos certos e como tais se entendem aqueles cuja existência resulta de prova documental inequívoca..." (*RTJ* 83/855).

É por essa razão que a doutrina acentua a incomportabilidade de qualquer dilação probatória no âmbito desse *writ* constitucional, que supõe a produção liminar, pelo impetrante, das provas pré-constituídas destinadas a evidenciar a incontestabilidade do direito público subjetivo por ele titularizado. Por isso mesmo, adverte Hely Lopes Meirelles (*Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data*, p. 14-5, 13. ed., 1989, RT), "As provas tendentes a demonstrar a liquidez e certeza do direito podem ser de todas as modalidades admitidas em lei, desde que acompanhem a inicial (...). O que se exige é prova preconstituída das situações e fatos que embasam o direito invocado pelo impetrante".

Essa comprovação documental traduz, para os efeitos da ação mandamental, um dever jurídico que vincula o impetrante, sobre cuja atividade incide, de modo indeclinável, a exigência de satisfação dessa verdadeira obrigação processual, tanto que, desatendida, legitima o indeferimento liminar da petição inicial.

Isto posto, indefiro a segurança no que ataca ato do governador do Estado do Acre, observando, como já assinalado, que essa questão já está posta, perante esta própria Corte, em sede processual adequada, onde há ampla possibilidade de dilação probatória.

Resta, finalmente, apreciar a postulação do estado ora impetrante, que pretende seja determinado ao Presidente da República a adoção dos meios cabíveis, especialmente a decretação de intervenção federal no Estado do Acre, para preservar a autonomia de Rondônia.

Analisando esse pedido, manifestou-se a douta Procuradoria Geral da República no sentido da absoluta inadmissibilidade do *writ*, por falecer ao ora impetrante qualquer direito público subjetivo à decretação, pelo Presidente da República, de intervenção federal (fls. 312-3):

"A inviabilidade da pretensão é evidente. A expedição das providências pedidas, das quais o impetrante só especifica a intervenção no Estado do Acre, fundada no art. 34, inciso II, da Constituição, tem caráter nitidamente discricionário, porque baseada em critérios políticos e independe de solicitação ou provocação de outros órgãos ou poderes do Estado.

Se os motivos e o objeto da intervenção estão previstos em lei, é inegável que a conveniência e a oportunidade de sua decretação sujeitam-se ao livre exame do chefe do Executivo e a controle exclusivamente político pelo Legislativo (art. 36, § 1º, da Constituição). Se ao Judiciário é vedado apreciar os critérios discricionários adotados pelo Presidente da República, com maior razão não lhe pode determinar que decrete a intervenção".

Entendo não assistir, também nesse ponto, qualquer razão jurídica ao impetrante, que busca, na realidade, mediante inadequado procedimento judicial, constranger o Presidente da República a exercer uma prerrogativa que, no caso, situa-se, plenamente, nos domínios de sua vontade política e discricionária.

O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as constituições republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir — inobstante a excepcionalidade de sua aplicação —, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas.

A intervenção federal configura assim expressivo elemento de estabilização da ordem normativa plasmada na Constituição da República. É dela indissociável a sua condição de instrumento de defesa dos postulados sobre os quais se estrutura, em nosso País, a ordem republicano-federativa. "O instituto

da intervenção" — adverte Ernesto Leme (*A intervenção federal nos estados*, p. 25, item nº 20, 2. ed., 1930, RT) — "é (...) da essência do sistema federativo". Sem esse mecanismo de ordem político-jurídica, que assegura a intangibilidade do pacto federal, assevera João Barbalho (*Constituição federal brasileira — comentários*, p. 31, 2. ed., 1924, Rio de Janeiro, Briguiet e Cia. Editores), "a União seria um nome em vão. E as garantias e vantagens, que a Federação deve proporcionar aos estados e ao povo, se reduziriam a simples miragem".

É também irrecusável o consenso doutrinário, fundado na necessidade de respeito ao próprio princípio federativo, sobre a excepcionalidade da intervenção federal, dado o caráter extremamente perturbador que assume qualquer interferência do Governo Federal nos assuntos regionais e na esfera dos autônomos interesses dos estados-membros (Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição brasileira*, p. 158, item nº 128, 3. ed., 1929, Globo; Themístocles Brandão Cavalcanti, *A Constituição federal comentada*, vol. I/183, 3. ed., 1956, Konfino; Fávila Ribeiro, *A intervenção federal nos estados*, p. 48, tese de concurso, 1960, Editora Jurídica, Fortaleza).

Não se pode perder de perspectiva, por isso mesmo, a circunstância, de extremo relevo político-jurídico, de que a intervenção federal representa a própria negação, ainda que revestida de transitoriedade, da autonomia reconhecida aos estados-membros pela Constituição. Essa autonomia, de índole constitucional, configura um dos postulados fundamentais da organização político-jurídica de nosso sistema federativo. O poder autônomo, que a ordem jurídico-constitucional atribuiu aos estados-membros, traduz, na significativa concreção de sua existência, um dos pressupostos conceituais inerentes à compreensão mesma do federalismo.

Daí, a estrita disciplina imposta pela Constituição ao instituto da intervenção federal, cujos pressupostos de admissibilidade foram por ela taxativamente enumerados, em *numerus clausus*, em obséquio ao princípio maior do equilíbrio federativo, em face do caráter de absoluta excepcionalidade de que se reveste o ato interventivo, em função de sua natureza mesma e de seus próprios efeitos jurídicos e conseqüências político-administrativas. Tal circunstância justifica, plenamente, a advertência constante do magistério doutrinário de Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967*, tomo 2/198, 1967, RT), para quem "a intervenção nos estados-membros constitui, pelo menos, teoricamente, o *punctum dolens* do Estado Federal".

A invasão territorial de um estado por outro constitui um desses pressupostos de admissibilidade da intervenção federal (João Barbalho, *Comentários à Constituição federal brasileira*, p. 22, 1902, Rio de Janeiro; Themístocles B. Cavalcanti, *A Constituição federal comentada*, vol. I/185, 3. ed., 1956, José Konfino; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição brasileira*, vol. I/213, item nº 132, 5. ed., 1954, Freitas Bastos).

O Presidente da República, nesse particular contexto, ao lançar mão da extraordinária prerrogativa que lhe defere a ordem constitucional, age mediante estrita avaliação discricionária da situação que se lhe apresenta, que se submete ao seu exclusivo juízo político, e que se revela, por isso mesmo, insuscetível de subordinação à vontade do Poder Judiciário, ou de qualquer outra instituição estatal.

Daí, o magistério de Seabra Fagundes (*RDA* 40/441-443), de Ruy Barbosa (*Comentários à Constituição federal brasileira*, vol. I/152, coligidos por Homero Pires, 1932, Saraiva), e de Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*, tomo II/248, 2. ed., 1970, RT), que encontra respaldo, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (*RTJ* 119/939), acentuando que, nas hipóteses, como a presente, de atuação discricionária do Presidente da República, não pode ele ser constrangido, nem mesmo por esta Corte, a decretar a intervenção federal, pois é ele — e não o Poder Judiciário — o juiz das circunstâncias, da oportunidade e da conve-

niência da efetivação dessa radical medida político-administrativa.

Inexistindo, desse modo, direito do estado impetrante à decretação, pelo chefe do Poder Executivo da União, de intervenção federal, não se pode inferir, da abstenção presidencial quanto à concretização dessa medida, qualquer situação de lesão jurídica passível de correção pela via do mandado de segurança.

Isto posto, denego a segurança.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Marco Aurélio: Sr. Presidente, acompanho S. Exa. o Ministro Relator.

Também entendo que não cabe a esta Corte o julgamento do mandado de segurança no que impetrado contra ato do Ministro da Justiça.

Por outro lado, não reconheço o concurso da primeira condição do mandado de segurança, que é o direito líquido e certo, interposto contra o ato do governador do Estado do Acre, pelas razões salientadas por S. Exa. e tendo presente, principalmente, a necessidade de se partir para a fase probatória. Inclusive, há ajuizada, nesta Corte, uma ação ordinária originária.

Por último, em relação ao ato omissivo do Presidente da República, que seria a ausência de decretação da intervenção, tenho-o, também, como ato discricionário.

Portanto, acompanho S. Exa. o eminente Ministro Relator, denegando o mandado de segurança no tocante aos dois últimos tópicos, permitindo-me, no primeiro, ficar com a nomenclatura que adoto, que é a relativa à carência da demanda proposta.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Brossard: Senhor Presidente, tive ocasião de ir ao local em torno do qual os estados do Acre e Rondônia litigam, não em juízo, mas de fato, cada qual pretendendo, como seu, o território. Sugeri a constituição de um juiz arbitral para dirimir, de uma vez, a controvérsia em torno de uma faixa relativamente pequena e que nada justificava se perpetuasse.

Um dos estados chegou a votar uma lei, o Estado de Rondônia, chegou a votar lei autorizando o seu governador a firmar o compromisso, de arbitramento, mas mesmo não fez o Estado do Acre. Mas isso foi antes da Constituição, quando ocupava o Ministério da Justiça.

Sugeri ao Presidente da República a remessa de uma força militar para a região, a fim de evitar um possível conflito, que era, senão iminente, pelo menos possível. Nesse local, durante vários meses, permaneceu um contingente do Exército, exatamente para evitar o conflito.

De modo que esta é uma questão que me é quase familiar, Sr. Presidente.

Depois disso, felizmente, o constituinte enunciou no § 5º do art. 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias esta regra:

"§ 5º Ficam reconhecidos e homologados os atuais limites do Estado do Acre com os estados do Amazonas e de Rondônia, conforme levantamentos cartográficos e geodésicos realizados pela Comissão Tripartite integrada por representantes dos estados e dos serviços técnico-especializados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística".

Assim, deixou de haver um litígio propriamente dito. Existe solução e esta foi dada pelo constituinte. Todo o problema está, digamos assim, em verificar, no solo, qual é a linha definida pelo laudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Em verdade, o litígio deixou de existir por decisão soberana da Assembléia Constituinte. O Estado de Rondônia pretende, no entanto, me parece difícil de ser atendido.

Não se obriga o Presidente da República a decretar a intervenção federal, por via de mandado de segurança. O juiz, no caso, é o Presidente da República.

É desses casos em que a participação dos outros poderes inexiste, a sua decisão é incondicionada. Há casos em que o Presidente decreta a intervenção, havendo solicitação. Há casos em que o Presidente decreta a in-

tervenção, havendo requisição. Há casos em que ele decreta intervenção, incondicionadamente, servindo-se, apenas, do seu critério, do seu senso de responsabilidade, este é um deles; o caso de invasão estrangeira no território nacional é outro.

De modo que, também como o eminente relator, excluo o primeiro pedido. Relativamente ao pedido que envolve um despacho do Ministério da Justiça, também me parece que foge a competência do Supremo Tribunal Federal conhecer do pedido, sem que isto importe em qualquer apreciação do merecimento desse pedido ou mesmo do despacho do ex-Ministro da Justiça.

Por derradeiro, Sr. Presidente, não me parece que caiba, por via de mandado de segurança, impor ao governador do Acre a submissão do seu estado às conclusões do laudo, por que o mesmo independe da vontade dos estados. O laudo existe, é uma decisão, nacional irrecorrível.

Cabe ao Poder Executivo fazer com que ambos os estados observem o que está consagrado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fazendo as gestões adequadas para esse fim.

Acompanho inteiramente o voto do eminente Ministro Relator, que esclareceu as questões capitais que estão subjacentes nesta importante ação trazida por um estado à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja: Sr. Presidente, o douto voto, cientificamente exato, do Ministro Celso de Mello, repele qualquer adendo. O Ministro Sepúlveda Pertence já havia, aliás, assinalado essa circunstância. Portanto, apenas cumprimentando o Relator pelo magnifico voto que proferiu, acompanho S. Exa.

Denego a ordem.

EXTRATO DA ATA

MS 21.041-9-RO — Rel. Ministro Celso de Mello. Impte.: Governo do Estado de Rondônia (Adv.: Luiz Ribeiro de Andrade). Autoridades coatoras: Governador do Estado do Acre, Ministro da Justiça e Presidente da República.

Decisão: apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 5.6.91.

Decisão: o Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação quanto ao ato do Ministro da Justiça e, ainda, por unanimidade, indeferiu o mandado de segurança, enquanto impetrado em face do Governador do Estado do Acre e do Presidente da República. Votou o Presidente. Falou pelo impetrante o Dr. Heráclito Vila Verde de Carvalho. Plenário, 12.6.91.

Presidência do Sr. Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Srs. Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

Procurador-Geral da República, Dr. Affonso Henriques Prates Correia, substituto.