



19/11/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.713 RORAIMA**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**AGTE.(S)** : ESTADO DE RORAIMA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA  
**AGDO.(A/S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AGDO.(A/S)** : FUNAI - FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
**AGDO.(A/S)** : ESTADO DO AMAZONAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO  
AMAZONAS  
**AGDO.(A/S)** : ASSOCIAÇÃO COMUNIDADE WAIMIRI ATROARI  
**ADV.(A/S)** : JONAS FILHO FONTENELE DE CARVALHO  
**INTDO.(A/S)** : AUGUSTO AFFONSO BOTELHO NETO  
**ADV.(A/S)** : LUIZ VALDEMAR ALBRECHT E OUTRO(A/S)

**E M E N T A:** **AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA** – LITÍGIO REFERENTE A BLOQUEIO, *REALIZADO POR COMUNIDADE INDÍGENA*, EM RODOVIA FEDERAL CONSTRUÍDA EM ÁREA **LIMÍTROFE** ENTRE OS ESTADOS DE RORAIMA E AMAZONAS – **INOCORRÊNCIA DE SITUAÇÃO APTA A GERAR CONFLITO FEDERATIVO CAPAZ DE ROMPER A HARMONIA E DE AFETAR O CONVÍVIO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA** – **INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA, ORIGINARIAMENTE, JULGAR O PROCESSO** – **INAPLICABILIDADE, AO CASO, DA REGRA INSCRITA NO ART. 102, I, “F”, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA** – **NÃO CONHECIMENTO** DA PRESENTE AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA, **COM DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À JUSTIÇA FEDERAL** – **RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.**

– A Constituição da República **confere** ao Supremo Tribunal Federal a **posição eminente de Tribunal da Federação** (CF, art. 102, I, “f”), **atribuindo-lhe, em tal condição institucional, o poder de dirimir**



**ACO 2713 AGR / RR**

controvérsias que, **ao irromperem** no seio do Estado Federal, **culminam, perigosamente, por antagonizar** as unidades **que compõem** a Federação.

Essa **magna** função jurídico-institucional da Suprema Corte **impõe-lhe o gravíssimo dever** de velar *pela intangibilidade* do vínculo federativo e de zelar *pelo equilíbrio harmonioso* das relações políticas entre as pessoas estatais **que integram** a Federação brasileira.

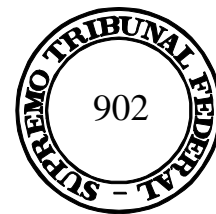
A regra de competência **inscrita** no art. 102, I, "f", **não incide** em virtude da **mera oposição de interesses** entre unidades da Federação.

**A C Ó R D Ã O**

**Vistos, relatados e discutidos** estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário**, na conformidade da ata de julgamentos, **por unanimidade** de votos, **em negar provimento** ao agravo, **nos termos** do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 09 a 16 de novembro de 2018.

**CELSO DE MELLO – RELATOR**



19/11/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.713 RORAIMA**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**AGTE.(S)** : **ESTADO DE RORAIMA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA**  
**AGDO.(A/S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AGDO.(A/S)** : **FUNAI - FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**  
**AGDO.(A/S)** : **ESTADO DO AMAZONAS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO  
AMAZONAS**  
**AGDO.(A/S)** : **ASSOCIAÇÃO COMUNIDADE WAIMIRI ATROARI**  
**ADV.(A/S)** : **JONAS FILHO FONTENELE DE CARVALHO**  
**INTDO.(A/S)** : **AUGUSTO AFFONSO BOTELHO NETO**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ VALDEMAR ALBRECHT E OUTRO(A/S)**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator):** Trata-se de recurso de agravo, tempestivamente interposto (fls. 847/863), contra decisão que **não conheceu** da presente ação cível originária, por não se vislumbrar, na espécie, a ocorrência da hipótese de competência descrita no art. 102, I, “f”, da Constituição da República (fls. 834/839).

**Inconformada** com esse ato decisório, a parte ora agravante **interpõe** este recurso, **alegando**, em síntese, o que se segue (fls. 852/854):

*“O Estado de Roraima propôs uma Ação Ordinária no ano de 2008 na Justiça Federal de Roraima (Processo n. 2008.42.00.001305-3); referida ação restou conexa ao Processo n. 2004.42.00.001036-7, na qual se discutia a mesma matéria; em 11/05/2015 o MM. Juiz*

**ACO 2713 AGR / RR**

*Federal da 1ª Vara declinou a competência para o STF, que deu origem à ACO n. 2713, distribuída ao Min. Rel. Celso de Mello. Referida Ação Cível Originária objetiva a liberação da rodovia federal BR 174 na reserva indígena Waimiri-Atroari no período da noite.*

*Não existe ato normativo autorizador para que a Funai ou a comunidade indígena realize o fechamento da rodovia, o que existiu durante anos foi o fechamento da rodovia pelo exército nos anos 70 com o intuito de resguardar os bens públicos e insumos necessários para a construção da rodovia e que permaneciam no local; após a conclusão da obra o exército 'transferiu a corrente' que bloqueia a rodovia para a comunidade indígena, que assim procede até os dias atuais.*

*Ousa-se discordar do E. Min. Rel. quando entendeu que 'não vislumbro, na espécie, na linha proposta pelo eminente Senhor Procurador-Geral da República, a ocorrência de situação apta a gerar conflito federativo, capaz de romper a harmonia e de afetar o convívio institucional no âmbito da Federação brasileira'.*

*A parte agravante ajuizou a inicial na Justiça Federal de Roraima, entendia que aquele era o órgão jurisdicional competente para julgar a demanda, uma vez que, naquele momento, não existiria conflito federativo apto a ensejar a competência do Supremo Tribunal Federal, pois, conforme consta no andamento e no julgamento da ACO nº 1012, a União, por meio de representante da Polícia Rodoviária Federal local, reconhecia a ilegalidade do fechamento da BR-174, e o Ministério Público Federal, naquela ocasião, opinou pela necessidade de completa liberação no período noturno da rodovia federal. Nesta primeira ação, sobre a mesma controvérsia, em seu julgamento o Min. Sepúlveda Pertence entendeu que não existiria conflito, mas sim 'convergência de interesses', e negou seguimento ao pedido do ora agravante. O autor da ACO nº 1012 pretendia ver o problema resolvido administrativamente, mas mais uma vez houve omissão da União em liberar o trecho da BR174, não restando outra solução senão a interposição de nova demanda.*

*Assim, o Estado de Roraima, em um primeiro momento, também entendia que não existia conflito federativo. Ocorre, nobres julgadores, que durante o trâmite do presente processo, que teve início*



ACO 2713 AGR / RR

*há mais de 9 (nove) anos, a União e o Estado do Amazonas mostraram nítida resistência em face da pretensão deduzida pelo autor da presente ACO. As contestações apresentadas pelas rés demonstram de modo incontroverso a divergência de entendimento, o conflito federativo, apto a atrair a competência desta Suprema Corte.*

.....  
*A presente causa não trata de mera 'controvérsia formal', mas de ocorrência de situação apta a gerar conflito federativo, capaz de romper a harmonia e de afetar o convívio institucional no âmbito da Federação brasileira entre entes da Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, 'f', da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação." (grifei)*

O Ministério Público Federal, **em pronunciamento** da lavra do ilustre Vice-Procurador-Geral da República no exercício do cargo de Procurador-Geral da República, Dr. LUCIANO MARIZ MAIA, opinou pelo **não provimento** do recurso de agravo (fls. 890/896) em parecer assim **ementado** (fls. 890):

**“AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. ESTADO DE RORAIMA. ESTADO DO AMAZONAS. UNIÃO. TERRA INDÍGENA WAIMIRI-ATROARI. BLOQUEIO PARCIAL DE RODOVIA. PERÍODO NOTURNO. AUSÊNCIA DE CONFLITO CAPAZ DE GERAR RISCO AO EQUILÍBRIO FEDERATIVO.**

**1. A discussão a respeito de bloqueio parcial de rodovia federal, durante o período noturno, com o fim de preservar espécimes da fauna local, não caracteriza conflito apto a vulnerar o pacto federativo e, conseqüentemente, a atrair a competência do Supremo Tribunal Federal.**

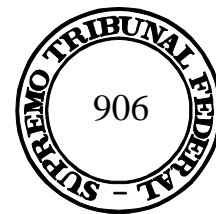
**2. Parecer pelo desprovimento do agravo com a imediata remessa dos autos à primeira instância." (grifei)**



**ACO 2713 AGR / RR**

**Por não me convencer** das razões expostas pela parte agravante, **submeto** à apreciação do Egrégio Plenário desta Suprema Corte o **presente** recurso de agravo.

**É o relatório.**



19/11/2018

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.713 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Não assiste razão à parte recorrente, eis que a decisão impugnada na presente sede recursal ajusta-se, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal na matéria ora em exame.

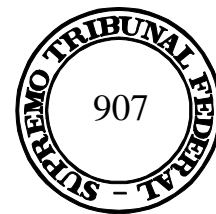
Como tive o ensejo de enfatizar na decisão agravada, o Ministério Público Federal, em pronunciamento subscrito pelo então Procurador-Geral da República, Dr. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, ao manifestar-se pela incompetência absoluta desta Suprema Corte para processar e julgar a presente causa, formulou parecer que está assim ementado (fls. 826):

“AÇÃO ORDINÁRIA. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. BLOQUEIO PARCIAL DE RODOVIA. TERRA INDÍGENA. ÁREA DE DIVISA ENTRE OS ESTADOS DE RORAIMA E AMAZONAS. CONEXÃO. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO CAPAZ DE ATRAIR A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PARECER PELA DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO JUÍZO FEDERAL ‘A QUO’.

1. Litígio envolvendo bloqueio parcial, no período noturno, de rodovia federal, no trecho que atravessa Terra Indígena, com o fim de preservar a fauna local e a própria sobrevivência da comunidade em questão, não tem o condão de abalar o pacto federativo e, dessa forma, não tem aptidão para atrair a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o feito.

2. Parecer pela remessa dos autos ao juízo federal de origem.” (grifei)

Cumpre verificar, antes de mais nada, em face do contexto que ora se analisa, se esta Suprema Corte possui, ou não, competência originária

**ACO 2713 AGR / RR**

para processar e julgar esta ação, **considerada** a norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Constituição da República.

**Como se sabe**, essa regra de competência **confere** ao Supremo Tribunal Federal a posição eminente **de Tribunal da Federação**, **atribuindo a esta** Corte, *em tal condição institucional*, **o poder de dirimir** as controvérsias que, **ao irromperem** no seio do Estado Federal, **culminam**, *perigosamente*, **por antagonizar** as unidades que compõem a Federação.

Essa **magna** função jurídico-institucional da Suprema Corte **impõe-lhe o gravíssimo dever** de velar **pela intangibilidade** do vínculo federativo e de zelar **pelo equilíbrio harmonioso** das relações políticas entre as pessoas estatais **que integram** a Federação brasileira.

**Cabe assinalar** que o Supremo Tribunal Federal, **ao interpretar** a norma de competência inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política, **tem proclamado** que “o dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo” (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE – grifei), **advertindo**, por isso mesmo, **não ser qualquer causa que legitima** a invocação do preceito constitucional referido, **mas, exclusivamente, aquelas controvérsias das quais possam derivar** situações **caracterizadoras** de conflito federativo (RTJ 81/675 – RTJ 95/485 – RTJ 132/109 – RTJ 132/120, v.g.).

**Esse entendimento jurisprudencial** evidencia **restringir-se a aplicabilidade** da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política **àqueles litígios** cuja potencialidade ofensiva **revela-se apta a vulnerar** os valores **que informam** o princípio fundamental **regedor**, em nosso ordenamento jurídico, **do pacto da Federação**, em ordem a viabilizar **a incidência** da norma constitucional **que atribui** a esta Suprema Corte **o papel eminente** de Tribunal da Federação (AC 1.700-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – AC 2.156-REF-MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 516/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 597-AgR/SC,





ACO 2713 AGR / RR

Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 925-REF-MC/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

**Vale referir**, neste ponto, julgamento em que esse aspecto da questão foi bem realçado pelo **Plenário** desta Suprema Corte:

**“CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO**

– A Constituição da República **confere** ao Supremo Tribunal Federal a **posição eminente de Tribunal da Federação** (CF, art. 102, I, ‘f’), **atribuindo** a esta Corte, em tal condição institucional, **o poder de dirimir** as controvérsias que, ao **irromperem** no seio do Estado Federal, culminam, **perigosamente**, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.

Essa **magna** função jurídico-institucional da Suprema Corte **impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade** do vínculo federativo e de zelar **pelo equilíbrio harmonioso** das relações políticas entre as pessoas estatais **que integram a Federação brasileira**.

A **aplicabilidade** da norma inscrita no art. 102, I, ‘f’, da Constituição **estende-se** aos litígios cuja potencialidade ofensiva **revela-se apta a vulnerar** os valores **que informam** o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, **o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes.”**

(ACO 1.048-QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

**Daí a observação** constante do magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**”, vol. 2/219-220, 1992, Saraiva), **cuja lição**, ao ressaltar essa **qualificada** competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, **acentua**:

**“Repona** aqui o papel do Supremo Tribunal Federal **como órgão de equilíbrio** do sistema federativo. **Pertencente** embora à



ACO 2713 AGR / RR

*estrutura da União, o Supremo tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados.” (grifei)*

*Fixadas tais premissas, não vislumbro, na espécie, na linha proposta pelo eminente Senhor Procurador-Geral da República, a ocorrência de situação apta a gerar conflito federativo, capaz de romper a harmonia e de afetar o convívio institucional no âmbito da Federação brasileira.*

*Impende ressaltar, por oportuno, que eminentes Juízes desta Suprema Corte, em contexto assemelhado ao que emerge deste processo, reconhecendo a ausência de “conflito de interesses capaz de pôr em risco a harmonia federativa” (ACO 537/MG, Rel. Min. NELSON JOBIM), têm proferido decisões que se orientam no mesmo sentido desta decisão (ACO 938/RN, Rel. Min. ELLEN GRACIE – ACO 956/RN, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – ACO 1.274/RS, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ACO 1.308/RS, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, v.g.).*

*Impõe-se considerar, ainda, no ponto, a manifestação do Ministério Público Federal, da lavra do então Procurador-Geral da República, Dr. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, cujo parecer reconhece inócurrente hipótese de competência do Supremo Tribunal Federal para, em sede originária, processar e julgar a presente demanda, valendo destacar, por relevante, fragmento de referido parecer, que bem esclarece essa específica questão (fls. 829/832):*

*“O objeto da presente demanda consiste na possibilidade de bloqueio de trecho de rodovia federal por comunidade indígena, seletivamente, durante o período da noite, com o objetivo único de preservar diversas espécies da fauna local que possuem como ‘habitat’ natural a área da reserva indígena e que, por possuírem hábitos noturnos, acabam sendo atropeladas ao atravessarem a rodovia. Há notícias, nos autos, de que o número de animais mortos*

**ACO 2713 AGR / RR**

por noite no local chega a 380 (trezentos e oitenta), ao passo que varia entre 3 e 4 a média de atropelamentos ocorridos durante o dia.

**Diz o artigo 102, inciso I, 'f', da Constituição da República que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, 'as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta'.**

**O STF, no entanto, tem adotado interpretação restritiva do preceito constitucional para entender que, mesmo existindo controvérsia formal entre entes da Federação, deve ser verificada previamente, para fins de definição do órgão/tribunal jurisdicional competente para dirimi-la, a existência de litígio 'cuja potencialidade ofensiva se revele apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto federativo'.**

**No julgamento da ACO 1295, a Corte fez distinção entre 'conflito entre entes federados' e 'conflito federativo': 'enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo'. Embora ali a contenda fosse entre a Infraero e determinado Município – não alcançada, nem objetivamente, pelo art. 102, I, 'f' –, a distinção serve à conclusão inevitável, reflexo da interpretação restritiva que se confere ao preceito, de que a mera instauração de processo judicial envolvendo entes da Federação em lados opostos não é suficiente para a instauração da competência do Supremo Tribunal Federal.**

**O argumento ganha força quando examinados os diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça em recursos e incidentes em ações civis públicas tratando de questões ambientais, alguns dos quais envolvendo entidades/entes estaduais e federais em polos opostos. As ações das quais decorrem tais precedentes tramitam ordinariamente perante a Justiça Federal ou Estadual, a depender de seu objeto.**

**Neste contexto, verifica-se inexistir, no caso concreto, conflito de interesses entre entes federados capaz de atrair a**



ACO 2713 AGR / RR

*competência do Supremo Tribunal Federal, porquanto a pretensão aqui deduzida não é capaz de, por si só, instaurar entre as partes conflito 'cuja potencialidade ofensiva se revele apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege o pacto federativo'.*

***Firme nesse entendimento, o parecer é pela devolução dos autos ao juízo de origem." (grifei)***

**Acolho como razão de decidir** além dos fundamentos expostos no presente voto, **também aqueles em que se apoia** esse douto pronunciamento do eminente Senhor Procurador-Geral da República à época, **em ordem a reconhecer não configurada**, no caso, hipótese caracterizadora **de competência originária** do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar esta causa.

**Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, nego provimento** ao presente recurso de agravo, **mantendo, em consequência, por seus próprios fundamentos**, a decisão ora agravada.

É o meu voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.713**

PROCED. : RORAIMA

**RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO**

AGTE.(S) : ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

AGDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : FUNAI - FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

AGDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

AGDO.(A/S) : ASSOCIAÇÃO COMUNIDADE WAIMIRI ATROARI

ADV.(A/S) : JONAS FILHO FONTENELE DE CARVALHO (8248/DF)

INTDO.(A/S) : AUGUSTO AFFONSO BOTELHO NETO

ADV.(A/S) : LUIZ VALDEMAR ALBRECHT (8301/RS) E OUTRO(A/S)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 9.11.2018 a 16.11.2018.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário