CONCESSÃO DE ESTRADA DE FERRO — TERRITÓRIO FEDERAL — FAIXA DE FRONTEIRA

— Interpretação do art. 180 *da Constituição.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

Aviso n.º 435, de 8 de abril p. findo, do M. da Viação, relativo ao contrato de 28 de março anterior, celebrado *ex-vi* do decreto n.º 32.451, de 20 do mesmo mês, com a Indústria e Comércio de Minérios S. A. (Icomi), para construção, uso e gôzo de uma estrada de ferro industrial, no Território do Amapá, ligando Pôrto Santana, à margem esquerda do Canal Norte do Rio Amazonas às jazidas da Serra do Navio (P. 8.888). — O Tribunal converteu o julgamento em diligência para que seja solicitada ao Conselho Nacional de Segurança Nacional certidão da ata contendo o assentimento à concessão, na forma do

art. 180, da Constituição. Foram votos vencidos os dos Srs. Ministros Ruben Rosa, Alvim Filho e Rogério de Freitas.

O Sr. Ministro Alvim Filho fundamentou o seu voto nos seguintes têrmos:

"Do longo parecer emitido, neste processo, pelo Sr. Dr. Leopoldo Cunha Melo, procurador junto ao Tribunal de Contas e publicado no "Jornal do Comércio", edição de hoje (págs. 4 e 5), consta o seguinte:

Como, inicialmente, declaramos, cogita o processo de construção duma estrada de ferro, com finalidade industrial no Território do Amapá, ligando Pôrto de Santana à margem esquerda do Canal Norte do Rio Amazonas.

A entidade — Território Federal — surgiu na nossa organização constitucional, na reforma de 1926. Mantiveram-na as Constituições de 1934, 1937 e 1946. Na Constituição de 1934, artigo 16, prevendo-se a criação de novos Territórios, declarou-se: "Além do Acre, constituirão Territórios Nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo".

A mais relevante razão de Estado — a defesa nacional, constituiu, entre outros, o fundamento mais ponderável, da criação, entre nós, no nosso regime federativo, de mais cinco Territórios Federais — dois dos quais já não existem (Vide Constituição de 1937, artigo 6.º e Constituição de 1946, art. 8.º das Disposições Transitórias).

Teve-se em vista, nessa iniciativa, prudentemente, como que fincar marcos de brasilidade em certas regiões de escassa população, desassistidas moral e materialmente dos Poderes Públicos, regiões essas, pelas suas divisas, limítrofes de países estrangeiros.

Ao que se prometeu, justificando os respectivos decretos-leis, pretendeu-se "aparelhar melhor a defesa militar do país, nessas zonas, guarnecer as nossas fronteiras e também assistir moral e materialmente às suas populações".

Assistindo-se, moral e materialmente, às suas populações, dado o conceito da guerra moderna, guerra total, implícita e explìcitamente, aparelha-se também a defesa do país.

Cuida-se também da segurança nacional.

As origens históricas dessas entidades — Territórios Federais — com a finalidade de "defesa militar", vamos encontrar nas chamadas marcas que, na época medieval, eram "Territórios Militares", colocados nas faixas fronteiriças para conter invasões estrangeiras em áreas da Península Ibérica e da França.

Mesmo entre nós, quando da dominação portuguêsa, tivemos, nas nossas zonas de fronteiras, Governos Militares. Se, na criação dos nossos Territórios Federais, se pensa, como razão das mais relevantes, "no interêsse da defesa nacional", não é possível conhecer e julgar o Tribunal de Contas dum contrato, e constante do documento de fls. 3 a 8, "sem audiência prévia do Conselho de Segurança Nacional".

E' essa audiência determinada pelo art. 180, ns. I, II e III, da Constituição de 18 de setembro de 1946, onde se lê:

"Art. 80. Nas zonas indispensáveis à defesa do país, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

I — qualquer ato referente à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação e à instalação de meios de transmissão;

II — a construção de pontes e estradas internacionais;

III — o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país".

Mesmo que ao Tribunal seja defeso conhecer do aludido contrato, sob o aspecto de sua conveniência e oportunidade, temos como indispensável ao seu julgamento a palavra do Conselho de Segurança Nacional, órgão técnico, instituído pela Constituição entre cujas atribuições se inclui: "a de dar ou não assentimento para qualquer concessão de abertura de vias de comunicação e instalação de meios de transmissão".

No contrato de fls. 3 a 8, há "concessão para uma estrada de ferro e também para instalação de meios de transmissão".

Dá-se o mesmo contrato "como acessório, parte integrante dum anterior", referente à exploração de manganês no Amapá, registrado pelo Tribunal em 6 de janeiro de 1951 (Vide cláusulas 10 a 17).

Não tem êle, entretanto, relação de qualquer dependência com o pedido de anotação, objeto do processo n.º 7.738, de 1953, do qual é relator o Sr. Ministro Joaquim Coutinho, onde se cogita da alteração duma cláusula do contrato de 6 de junho de 1950, aumentando-se de 500.000 para 1.000.000 de toneladas a cota anual de exportação do minério.

Evidentemente, há, como se vê dos seus têrmos, do documento de fls. 3 a 8, "uma concessão dada pelo representante do Govêrno federal no Amapá, para abertura duma estrada de ferro com fins industriais": "explorar jazidas de manganês existentes na região".

E' o Território do Amapá zona indispensável à defesa nacional?

A indústria de exploração de jazidas de manganês interessa à segurança do país?

Reclamando, no caso, a audiência do órgão técnico que deve ter a palavra sôbre o assunto — o Conselho de Segurança Nacional — não estamos, a qualquer pretexto, querendo examinar o contrato sob o aspecto de sua conveniência ou oportunidade.

Estamos, simplesmente, colocado no ângulo restrito de sua legalidade, indagando se o ato submetido ao conhecimento do Tribunal, preencheu ou não a forma estabelecida em lei.

No caso, em lei das leis — a Constituição, *ex-vi* da qual, para tais contratos, é formalidade prévia, condição *sine qua non* o assentimento do órgão técnico, instituído em seu art. 180.

Na nossa objeção do contrato de fôlhas 3 a 8, argüindo-lhe a falta do assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, examinamos apenas a sua legalidade.

Nada mais.

.....

Ao novo contrato, ora submetido ao conhecimento do Tribunal, constante do documento de fls. 3 a 8, considerado decorrência acessória do anterior, a nosso ver, falta formalidade essencial, condição *sine qua non*, para a sua validade.

E' essa formalidade "assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional para a concessão".

Os atos que não se revestem das formalidades que a lei lhes determina, não têm validade.

São nulos, declara o Código Civil, artigo 145, n.º IV.

Ao documento de fls. 3 a 8 deveria preceder o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (vide artigo 180, ns. I a III, da Constituição federal).

E', porém, o mesmo documento acessório dum outro contrato, já registrado pelo Tribunal de Contas.

Teve êsse contrato a formalidade que falta no seu acessório?

No exame dêsse contrato, ao que pensamos, o Tribunal de Contas não o examinou sob êsse aspecto "de ter ou não havido para o ato o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional".

Sem êsse exame, o contrato principal foi registrado.

Mas, se ao contrato principal — de 6 de junho de 1950, bem como ao seu acessório, o de fls. 3 a 8, faltou requisito exigido por lei — um e outro são nulos.

Do registro do principal, com tal jaça, nenhum efeito jurídico decorre para o acessório.

A sorte do acessório está geminada à sorte do principal.

E' a lição dos velhos brocardos jurídicos: *"Actus in principio nullus nullum producit effectum. Accessorium sui principalis naturam sequitur.*

Não é admissível que a circunstância de não se ter ordenado, como se devia, no contrato principal, o cumprimento da

exigência constitucional possa, de qualquer maneira, servir de fundamento para igual equívoco a respeito do contrato acessório.

Um desacêrto não justifica outro.

Entretanto, informou-nos, pessoalmente, o Sr. Governador do Amapá, cuja palavra muito nos merece precisamente pela sua correção administrando o referido Território, que o Conselho de Segurança Nacional foi ouvido sôbre os contratos de exploração de manganês, assinados em 6 de dezembro de 1947 e 6 de junho de 1950.

Em tais condições, opinamos para que seja aquêle órgão consultado, enviando o seu parecer sôbre os referidos contratos e, especialmente, o de fôlhas 3 a 8, no exercício de suas atribuições constitucionais.

Será, para nós, êsse parecer a palavra mais autorizada que desejamos para a nossa manifestação sôbre o mérito do citado documento de fls. 3 a 8".

2. Ao ser apresentado o processo em mesa, na sessão de hoje, pela segunda vez, para o exame do contrato, o Senhor Dr. Leopoldo Cunha Melo, procurador, leu outro parecer, igualmente longo, em aditamento ao anterior.

3. Sou contrário à diligência pedida pelo Sr. Dr. Procurador.

4. Prescrevia a Constituição federal de 16 de julho de 1934, no art. 106, princípio:

"Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, estabelecendo êste o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração".

A Constituição de 10 de novembro de 1937, no art. 165, princípio, preceituava:

Dentro de uma faixa de cento e cinqüenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional".

E' a Constituição federal de 18 de setembro de 1946, em vigor, determina:

"Art. 180. Nas zonas indispensáveis à defesa do país, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

I — qualquer ato referente à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação e a instalação de meios de transmissão;

II — a construção de pontes e estradas internacionais;

III — o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país.

§ 1.º. A lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará nas indústrias nelas situadas predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

§ 2.º. As autorizações de que tratam os ns. I, II e III poderão, em qualquer tempo, ser modificadas ou cassadas pelo Conselho de Segurança Nacional".

5. Como se vê, no regime da Constituição federal de 16 de julho de 1934 e da Constituição de 10 de novembro de 1937, nenhuma concessão de vias de comunicação, dentro de determinada faixa ao longo das fronteiras, poderia efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional.

Agora, é imprescindível o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, em virtude também de preceito constitucional, para idêntica concessão "nas zonas indispensáveis à defesa do país", especificadas em lei.

6. Ora, não há lei especificando as zonas indispensáveis à defesa do país, salvo em relação à hipótese prevista no art. 28, § 2.º, da Constituição federal de 18 de setembro de 1946, de forma que o Conselho de Segurança Nacional deve estar impossibilitado de pronunciar-se sôbre a "abertura de vias de comunicação" no Território do Amapá.

7. Dir-se-á, entretanto, que dito Território foi criado, com outros, pelo decreto-lei n.º 5.812, de 13 de setembro de 1943 (art. 1.º, princípio) — "nos têrmos do art. 6.º da Constituição, isto é, "no interêsse da defesa nacional" — e, assim, fica sempre dependendo de prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional qualquer concessão de vias de comunicação dentro dos limites do referido Território.

Mas, ainda que possa prevalecer êsse entendimento, acontece que o Tribunal de Contas ordenou, na sessão de 19 de janeiro de 1951 a que estêve presente o Sr. Dr. Leopoldo Cunha Melo, procurador, conforme consta da ata da mesma sessão (*in Diário Oficial*, de 8 de novembro de 1951, págs. 16.524-225) o registro do contrato celebrado a 6 de junho de 1950 (publicado no *Diário Oficial*, de 13 de junho de 1950, páginas 9.016-020) — no qual está previsto o encargo, para a emprêsa concessionária, de fazer a construção de uma estrada de ferro, autorizada em lei (lei n.º 1.235, de 14 de novembro de 1950, art. 2.º, § 1.º), ligando "as jazidas ao pôrto, com a extensão que fôr necessária, bem como noutras conexas com a lavra, transporte e embarque do minério".

Sala das Sessões, em 12 de maio de 1953. — *A. Alvim Filho*".