DOMÍNIO DA UNIÃO — FAIXA DE FRONTEIRAS — TERRAS PÚBLICAS

— São do domínio da União as terras devolutas situadas na faixa de 10 léguas de fronteira com outros países.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCESSO S. C. N.º 146.527-62

Comissão Especial da Faixa de Fronteiras — Aprovo os doutos pareceres do Serviço do Patrimônio da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Façam-se os expedientes sugeridos, publicando-se o presente despacho e aquêles pareceres.

Encaminhe-se, depois, o processo ao referido Serviço a fim de que, mediante entendimentos com a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras e com a mencionada Procuradoria, proponha o que fôr mais conveniente, relativamente à organização da Comissão alvitrada a fls. 28-29.

São os seguintes os Pareceres:

*

PARECER

Terras devolutas. A Constituição estabeleceu que as terras devolutas, na faixa de 66 quilômetros ao longo das fronteiras pertencem ao domínio da União.

Necessidade de discriminatória administrativa das terras devolutas. A legislação vigente desdobra-a em duas instâncias — administrativa e judicial. Cabe ao Poder Executivo elaborar plano para colonização das terras devolutas ao longo das fronteiras.

A Comissão Especial da Faixa de Fronteiras solicita o pronunciamento do Serviço do Patrimônio da União sôbre a legitimidade de título de domínio pleno de terras situadas em Foz de Iguaçu no Estado do Paraná, requerida pela firma Pinho e Terras Limitada.

2. As terras, ora requeridas, acham-se integradas na faixa de 66 quilômetros ao longo da fronteira.

3. O ilustre Diretor do Serviço do Patrimônio da União, Prof. Sá Filho,

em erudito parecer, demonstra definitivamente o domínio da União sôbre as terras devolutas situadas na faixa de 10 léguas ao longo da fronteira terrestre.

Não podia, pois, haver dúvida de que estivesse em vigor a Lei de 1850, quando foi promulgada a Constituição de 1934. E essa no art. 20, como a de 1937, no art. 36, declara pertencer à União, os bens a que as leis vigentes atribuem essa propriedade. Entre êsses, Pontes de Miranda, compreendida a porção do território necessária à defesa e de que a União se apropriou *ex vi* do art. 64 da Constituição de 1891 (Comentários à Constituição, vol. I, pág. 431).

"Por fim, o Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que contém tantos dispositivos tècnicamente errados ou inconvenientes à União, quando declara incluídos entre os bens imóveis dessa, "a porção de terras devolutas indispensáveis para a defesa de fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais" (Artigo 1º, *c*)" inspira-se na redação do art. 64 da Constituição de 1891, que segundo se viu e se interpretou tranqüilamente, respeitou a norma traçada, na sábia legislação de 1850. Apenas acrescentou ambígua referência a terras devolutas. Mas essas não eram, nem são as da faixa de fronteira, porque tinham e têm proprietário certo, que é a União, de tal sorte que o qualificativo sòmente incide sôbre os outros imóveis enumerados no preceito".

4. Conclui, por fim, que sejam adotadas providências no sentido de solicitar à Procuradoria da República cancelamento, no Registro de Imóveis, e "a adoção dos remédios do direito comum indicados para a defesa dos direitos patrimoniais da União". Mais uma vez, sugere expediente ao Govêrno do Paraná, reclamando o respeito aos direitos sôbre as terras da fronteira.

5. Realmente, *são devolutas,* segundo definição legal, *"as terras que não sendo próprias, nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado".*

6. Desde o Império, a segurança da integridade territorial e a soberania nacional exigiram a manutenção de uma faixa de 10 léguas, ao longo da fronteira. Objetivava à construção de estradas de ferro, ao estabelecimento de colônias militares e ainda, talvez precipuamente, à distribuição entre colonos e povoadores" (Cfr. Aristides Milton, *A Constituição do Brasil,* pág. 337).

7. É inconteste hoje que as terras devolutas, na faixa de 10 léguas ou sejam 66 quilômetros, nos limites com os países estrangeiros pertencem ao patrimônio nacional, sendo insubsistentes e nulas quaisquer pretensões não comprovadas em discriminatórias por títulos dominicais. (V. Lei nº 601, de 18-9-1850, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30-1-1854; Decretos-leis ns. 1.164, de 18-3-1939; 2.610, de 20-9-1940; 3.438, de 17-7-1938; 7.724, de 10-7-1945; e 9.760, de 5 de setembro de 1946; *Constituição* de 1891, arts. 64 e 81; 1934, art. 20 de 1937, art. 36 e a de 1946, art. 34, item II).

"Assim, enquanto os Estados têm o seu território, e com êle a propriedade das minas e terras devolutas, a União é ou pode vir a ser proprietária de várias superfícies encravadas nos Estados. Êsses direitos dominicais, em regra, estão expressos na Constituição ou dela decorrem. A União é, pois, proprietária da zona de 14.400 quilômetros quadrados, no planalto central da República, aonde instalará a sua futura capital, e de qualquer porção do território de que ela venha a precisar para construir fortificações, arsenais, estradas de ferro e outros estabelecimentos de conveniência federal, quer nas fronteiras, quer em outra qualquer parte" (Aurelino Leal, *Constituição Federal Brasileira,* pág. 766).

8. De acôrdo com entendimento uniforme da Administração Pública e a jurisprudência dos Tribunais, a porção do território necessária à defesa do

País a que se refere o art. 64 da Constituição de 1891, inspirado nas normas da Lei nº 601, de 1850, constitui parte integrante do domínio da União (Cfr. Temístocles B. Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada,* vol. 1, pág. 438; Sá Filho, *Pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Pública,* 1940, pág. 289).

9. A discriminação das terras devolutas tem por objetivo extremar as terras da União das do domínio particular.

10. A legislação vigente — Decreto-lei nº 9.760, de 1946, — desdobra-a em duas fases ou instâncias: a primeira amigável mediante procedimento administrativo; a segunda, judicial, que se efetua apenas contra aquêles que se insurgirem contra o procedimento administrativo.

11. O digno Diretor do Serviço do Patrimônio da União, todavia, demonstra a inexeqüibilidade do processo discriminatório *"instituído pela lei com luxo de formalidades, é moroso, complexo e dispendioso".*

"No Paraná, fêz-se a sua experiência nos municípios de Guaíra e Cascavel. Iniciados em 1954 e levados adiante pela competência do Procurador da Fazenda Nacional, Dr. F. Fontana, a quem foram fornecidos os recursos necessários, suscitaram reações de entidades estaduais e consta não terem passado à fase judicial. O precedente desestimula a repetição que, aliás, não se impõe, nas faixas de domínio incontestável da União".

12. O Poder Executivo não possui *ratione materiae* competência para legislar sôbre bens imóveis da União.

13. O sistema federativo impõe o princípio consagrado no texto constitucional sôbre necessidade de lei para a disponibilidade dos bens do domínio da União (*Constituição,* art. 65, item IX).

14. Para ressalva dos direitos da União, é imperiosa discriminatória de terras devolutas, na forma da lei, embora tal procedimento seja considerado *"moroso, complexo* e *dispendioso".*

15. Para a segurança nacional, a integridade territorial, a distribuição entre colonos, reabre-se a questão com vigor na presente conjuntura.

16. A crônica quotidiana relata fatos de grave perturbação da ordem, esbulhos, invasões. O fascínio da terra devoluta a preço vil arregimenta tôda espécie de aventureiros.

17. A valorização das terras situadas nos Estados do Paraná e Mato Grosso, o desenvolvimento de suas culturas, a abertura de estradas, a criação de novos povoamentos, a falta de policiamento e o desconhecimento por parte da União de seus domínios originaram essa situação de anormalidade.

18. Figuram ali em pé de igualdade, na incerteza de seus direitos, grileiros e proprietários, aventureiros e colonos, açambarcadores de tôda a espécie e todos aquêles que desejam sanear, cultivar e colonizar.

19. Na edição de 23 de agôsto de 1955, o "Correio da Manhã" comentava massacre de seringueiros nos limites do Brasil com o Peru.

"A insegurança é absoluta e decorre, exclusivamente, do estado de abandono do lado brasileiro, em chocante contraste com o peruano, fortemente guarnecido por três batalhões de fronteira, tècnicamente adestrados. Impedidos de atuar no seu policiado território, os celerados fluem para o brasileiro, na certeza de não encontrar obstáculos às suas incursões".

20. Relembra tal divergência entre autoridades o velho brocardo. *"Dum pastores odia exercent, lupus intrat ovile".*

21. Realmente, enquanto as autoridade públicas federais ou locais dissentem, os aventureiros dominam.

22. No momento em que o Congresso Nacional planeja reforma agrária,

para dar terra aos que não a possuem e desejam cultivá-la, cumpre em primeiro lugar estabelecer o plano racional de aproveitamento das imensas glebas nacionais que jazem abandonadas.

23. Via de conseqüência, afigura-se que o expediente sugerido no item IV, no 3º *in fine*, pelo ilustre Diretor do Serviço do Patrimônio da União, deve ser efetuado.

24. Ao mesmo tempo, parece imprescindível a elaboração urgente de um plano de aproveitamento das terras devolutas ao longo da fronteira, com o objetivo de submetê-lo ao Congresso Nacional.

A consideração do Sr. Procurador-Geral.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 5 de setembro de 1962. — *Jesuíno Ramos*, Procurador do Quadro Extinto.

Digo em frente, fls. 28/29, 11 de setembro de 1962. — *Edmilson Moreira Arrais*, Procurador-Geral.