TERRAS PÚBLICAS — FAIXA DE FRONTEIRAS — DISCRIMINAÇÃO

— A aquisição de terras, na faixa de fronteiras, sòmente é válida quando houver transferência feita pela União, em título formalizado.

— Interpretação do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCESSO N.º 249.079-61

PARECER

Faixa de fronteiras. Domínio federal.

Merecem a minha concordância, tanto o lúcido parecer prévio, como o abalizado estudo do eminente Diretor do Serviço do Patrimônio da União, Prof. Sá Filho, às fls. 7/15, com as conclusões que o acompanham.

Assim: *a*) é de responder-se ao Ofício inicial, da Comissão de Faixa de Fronteiras, dando pela ilegitimidade do título que o acompanha e remetendo-se cópia do parecer do órgão técnico, como ali proposto; *b*) deve ser oficiado ao Govêrno do Paraná, reclamando o respeito aos direitos da União sôbre as terras de fronteira e postulando as medidas cabíveis, de sua competência, para a completa regularização das situações ofensivas ao domínio federal, com o consentimento do Estado; *c*) no caso, concreto, deve ser oficiado ao Senhor Procurador-Geral da República, com os elementos de fato e de direito úteis à defesa da União, solicitando suas providências no sentido de ser intentada a competente ação judicial reivindicatória, como dispõe o art. 20 do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Finalmente, é de salientar-se que apenas estamos diante de mais um caso de violação do domínio federal em faixa de fronteira; e litígios dessa ordem se repetirão indefinidamente, enquanto não fôr editada lei sábia e definitiva sôbre a matéria, em lugar da série de diplomas legislativos, alguns, antiquados, outros, abstrusos, outros ainda, contraditórios, que aí estão. Urge ser designada comissão de reconhecida idoneidade técnica, para elaborar o anteprojeto de lei que o interêsse da União reclama.

A consideração do Sr. Ministro.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 11 de setembro de 1962. — *Edmilson Moreira Arrais*. Procurador-Geral.

I

O Governador do Paraná, Senhor Moysés Lupion, expediu em favor de Pinho e Terras Limitada, com data de 10 de novembro de 1950, um "Título de Domínio Pleno de Terras" na Foz do Iguaçu.

Ante o pedido de registro e autorização para operar na região, que lhe dirigiu o interessado, a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras solicitou o pronunciamento do Serviço do Patrimônio da União, de vez que as terras estão compreendidas na faixa de 66 quilômetros da fronteira.

II

Em relação ao domínio nacional sôbre a fronteira terrestre, foi sábia a legislação do antigo regime, inspirada no direito das gentes.

De fato, ensina o insigne Lafayette:

"A contigüidade com território estrangeiro determina certas relações de direito especiais com relação à lei criminal, a segurança e defesa, à administração fiscal, à propriedade limítrofe, às serventias e passagens ... Costumam os Estados marcar, para fronteiras, uma zona mais ou menos larga ..." (*Dir. Int. Públ.*, vol. I § 87).

A segurança da integridade nacional, dependente da inviolabilidade das fronteiras, haveria de ser confiada ao poder central, como representante da soberania do país. A êle, pois, teria de incumbir a guarda da zona fronteiriça, como bem demonstrou Solidonio Leite (artigos no *Jornal do Brasil* de setembro de 1939).

Tal zona, reservada ao Império, foi fixada em 10 léguas, nos limites com os países estrangeiros (art. 1º da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 e artigos 82 e 86 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854).

O domínio da União sôbre essas terras, foi confirmado pela Constituição de 1891, de modo mais preciso do que o fêz em relação aos terrenos de marinha.

Reza o artigo 64:

"Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União sòmente a porção do território que fôr indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

Interpretam-no eméritos constituintes (*E jus est interpretari cujus condere legem*).

Assim se manifestou Aristides Milton:

"A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, art. 1º, e o Decreto número 1.318, de 30 de janeiro de 1854, artigos 82 e 86, não revogados nesta parte, mandam reservar, nas fronteiras 10 léguas para colônias militares e para serem distribuídas gratuitamente aos colonos e outros povoadores" (*A Constituição do Brasil*, 2ª edição, pág. 337).

Acompanha-o seu eminente colega Amaro Cavalcânti (*Elem. de Fin.*, página 110).

São do mesmo parecer o conselheiro Barradas (*Questões de limites*) Solidonio Leite (op. cit.) e J. M. Mac Dowell (*Fronteiras Nacionais*).

Coube ainda ao colendo Supremo Tribunal Federal completar o grande serviço prestado ao Brasil, a propósito dos terrenos de marinha, afirmando definitivamente, o domínio da União sôbre a faixa de 10 léguas da fronteira terrestre.

Fê-lo, da primeira vez, pelo Acórdão de 23 de maio de 1908, confirmando a sentença do Juiz Federal no Paraná, o exímio M. J. Carvalho de Mendonça

(*Fronteiras Nacionais*, Adv. J. M. Mac Dowell, 2ª edição, págs. 91 e 92).

No mesmo sentido podem ser citados acórdãos do Supremo Tribunal de 31 de janeiro de 1905 (Mendonça Azevedo, *A Constituição Federal Interpretada*, pág. 201, de 20 de abril de 1933, *Arquivo Judiciário*, vol. 28, pág. 154).

De acôrdo com a lição dos constitucionalistas e o pronunciamento uniforme do Judiciário a Administração Federal tem afirmado a sua jurisdição sôbre a faixa lindeira.

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 compreendia a porção de território necessária à defesa e de que a União se apropriou *ex vi* do art. 64 da Constituição de 1891 (*Coment. à Const.*, vol. 1, 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" (art. 1º, nº 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 imóveis enumerados no preceito.

Promulgada pouco depois, a Constituição de 1946, no art. 34, nº II reproduz o dispositivo transcrito e impõe a mesma interpretação exposta.

De fato, quem fala em terras devolutas, fala em terras que nunca tiveram dono. Não ficou dito qual a zona, de sorte que tôdas as terras aludidas podem ser alcançadas pelo interêsse da União (Pontes de Miranda, *Com. à Const.* de 1946, vol. I, pág. 519).

Citando honrosamente o signatário dêste, Temístocles Cavalcânti expõe a questão, com grande lucidez e erudição, chegando a conclusão parcialmente diversa. Em face da preceituação constitucional, entende o culto constitucionalista que as 10 léguas ao longo da fronteira, foram incorporadas ao domínio da União. Mas conclui que só lhe parece incontestável êsse domínio sôbre a faixa de 10 quilômetros, por fôrça de lei antiga (*A Constituição Federal Comentada*, vol. I, págs. 438 e segs.). Ao que parece a erronia resulta da inserção do qualificativo "devolutas".

Na zona de 150 quilômetros (artigo 160 da Constituição) o Govêrno Federal exerce apenas o poder de vigilância, que envolve restrições severas ao direito de propriedade.

A legislação subseqüente se tem ocupado da faixa de fronteira, mas, por vêzes e infelizmente, sem levar em conta a discriminação entre a faixa de vigilância, hoje de 150 quilômetros, e a zona de fronteira, pertencente à União, e que se insere naquela faixa, medindo as 10 léguas ou os 66 quilômetros, da secular legislação, confirmada implìcitamente pelos textos constitucionais.

Cogitando, tão-só, de zonas indispensáveis à defesa do país, foi promulgada a Lei nº 2.597, de 12-9-1955, regulamentada, pelo Decreto nº 39.605-B, de 20-7-1956, que como se disse, tratam latamente faixa de vigilância e segurança, sem se referir explìcitamente à zona de domínio federal.

Veio o Decreto nº 40.735, de 11 de janeiro de 1957, submeter ao regime

de aforamento, as terras devolutas situadas na faixa de 150 quilômetros, o que pressuporá o domínio direto da União e se nos afigura exorbitante.

Isto pôsto, o domínio da União sôbre a zona de 10 léguas passou a ter fundamento constitucional e não poderá ser alterado por lei ordinária.

Sem atingir essa situação, aquêles Estatutos proibiram a concessão de terras, sem a audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, dentro de uma faixa de 100 (art. 166 da Constituição de 1934) ou 150 quilômetros (art. 165 da Const. de 1937 e de 1946) ao longo das fronteiras.

O Decreto-lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, — sem fazer menção ao preceito constitucional, veio dispor sôbre as concessões de terras, vias de comunicação e instalação de indústrias na zona fronteiriça. E sôbre o estabelecimento de colônias militares, foi expedido o Decreto-lei nº 1.351, de 16 de julho de 1939.

Infelizmente, segundo o suave advérbio empregado pelo exímio Doutor Orosimbo Nonato, então Consultor-Geral da República, o citado Decreto-lei nº 1.164, com o Decreto-lei nº 1.611 e de modo destacado, o Decreto-lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, deixam insinuar dúvidas ao propósito do domínio daquela extensa faixa. Êsse último diploma no art. 5º, §º, refere-se às terras públicas compreendidas nos 30 primeiros quilômetros, como pertencente à União.

Essa legislação foi alterada pelos Decretos-leis ns. 6.430, de 17-4-1944, 7.724, de 10-7-1945, e 8.908, de 24--1-1946, que afinal foram revogados pela Lei nº 2.597, de 12-9-1955.

Não exclui, porém, êsse domínio de outro tanto restante. Se foi essa a intenção, poder-se-á dizer, como Pontes de Miranda, do art. 17 nº X da Constituição de 1934, que a ignorância técnica dos seus elaboradores não lhes permitiu levar a cabo um dos maiores golpes contra o interêsse nacional. (Cf. *Comentários à Carta* de 1934, vol. I, pág. 420).

Efetivamente, a referência aos 30 quilômetros foi feita para a providência da distribuição das terras pelo Ministério da Agricultura. Além disso, o legislador ordinário não poderia reduzir o direito de propriedade da União, consagrado pelo texto constitucional.

Em data recente o douto Consultor-Geral da República, Dr. Gonçalves de Oliveira, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal exarou brilhante parecer, defendendo, mais uma vez os direitos da União e frisando:

"... a aquisição de terras na mencionada faixa de fronteira, só é válida quando houver transferência feita pela União em título formalizado. Do contrário, tratar-se-á de título nulo *pleno jure* (*D. O.* de 24-11-1959)".

Malgrado a transparência do direito da União, os Estados fronteiriços, notadamente o Paraná e Mato Grosso insistem em fazer concessões de terras juntas às linhas internacionais, com menosprêzo daqueles direitos e dos próprios interêsses da segurança nacional. Aos respectivos governos êste Ministério tem dirigido constantes advertências, que não vêm logrando êxito.

III

Ante a situação referida no item I, sugeriu-se como em processo anterior (nº 167.794-61) a adoção de processo de discriminação, prescrito nos arts. 22 e seguintes do Decreto-lei nº 9.760, de 5-9-946.

Preconizado em São Paulo pelo Dr. Siqueira Campos, que dirigiu o Serviço patrimonial do Estado, e adotado com variantes, no âmbito federal, pelo Decreto-lei nº 9.760, de 1946, o processo ali e aqui se inspirou em razões e objetivos diversos. Nos Estados, aos quais foi atribuído o domínio das terras devolutas, há mister indagar da situação dessa, que por ocasião da

Carta Constitucional de 1891, podiam ou não pertencer aos Estados.

Na União, há extensas glebas em situação análoga, cuja discriminação muitas vêzes se faz necessária. Em relação, porém, à faixa de fronteira, como dos terrenos de marinha, o domínio nacional sôbre êles, é mais que secular, não se impondo, assim, de modo geral, a necessidade de apurar a sua dominialidade, que notória e resulta vetusta.

Efetivamente, o processo discriminatório se destina primordialmente a extremar "as terras da União, das terras do domínio particular" (artigo 19, do Decreto-lei nº 9.760). A lei máxima já o fêz nas fronteiras como nas marinhas, notadamente quanto à linha demarcatória. Com essa ressalva, raro serão os casos antigos da existência de título legítimo de propriedade particular, nas aludidas faixas, que escudam o território nacional.

O processo discriminatório administrativo e judicial instituído pela lei com luxo de formalidades, é moroso, complexo e dispendioso. No Paraná fêz-se a sua experiência nos municípios de Gaíra 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.

Sem dúvida, as interferências estaduais nas terras federais da fronteira, têm gerado intraqüilidade, dissídios e conflitos, agravados pelas pretensões enérgicas de interêsses privados.

Em relação aos intrusos, há que distinguir os pobres moradores de boa-fé, dos "grileiros" sem alma, nem escrúpulos, por vêzes amparados pelas autoridades locais.

Êsses últimos não merecem contemplação, quando visam apenas explorações lucrativas, mais de longe que de perto, desabrigados de qualquer sombra jurídica.

Ao passo que aquêles que de poucos recursos e boa-fé, moram nas terras e delas tiram o sustento para sua família, êsses, sob o amparo de taxativo mandamento constitucional (art. 156) merecem a proteção dos podêres públicos, no sentido de regularizar-lhes a situação, radicando-os, juridicamente, à terra, que fecundam com seu labor e abençoam como torrão da pátria dadivosa. São êsses precisamente, os mais sacrificados, pois que sua voz e seus lamentos são os menos ouvidos. Perseguem-nos, assídua e desumanamente detentores protegidos e abastados munidos e títulos de origens injurídicas e de decisões, por vêzes inspiradas em influências locais.

Mas tal situação não pode perdurar sob pena de suscitar legítimos protestos, que o desespêro pode levar às últimas conseqüências, quando não se unem e refugiam em agrupamentos sediciosos, hostis à nossa formação cristã.

Em casos análogos, a lei não aconselha a discriminatória, mas indica "os remédios do direito comum" (art. 20 do Decreto-lei nº 9.760). Nas reivindicatórias e nas possessórias, encontrará a União os meios adequados de fazer valer seus direitos.

Em data recente quando se tratou de reunir uma Comissão ou Grupo de Trabalho, com representantes do Estado do Paraná e dos órgãos federais interessados, surgiu a idéia de mandar sustar aforamentos e ocupações na faixa da fronteira paranaense, até que fôssem tomadas outras deliberações, em face do resultado dos trabalhos.

Dêsse porém, não há notícia oficial neste Serviço.

IV

Em conclusão, sejam adotadas as seguintes providências:

1º) oficiar à Delegacia do S.P.U. no Paraná, enviando-lhe cópia dêste e recomendando-lhe dirigir-se à Procuradoria da Fazenda, no sentido de solicitar da Procuradoria da República promover o cancelamento da transcrição do título, de que trata o processo, no Registro de Imóveis e a adoção dos "remédios do direito comum" indicados para a defesa dos direitos patrimoniais da União;

2º) responder ao ofício de fls. 1 remetendo cópia dêste parecer e dando notícia das providências do item anterior e do seguinte;

3º) sugerir a necessidade de mais uma vez dirigir-se êste Ministério ao Govêrno do Paraná, reclamando o respeito aos direitos da União sôbre as terras da fronteira.

Feito o expediente dos itens 1 e 2 encaminhe-se à Direção Geral da Fazenda com a sugestão do item 3º.

Serviço do Patrimônio da União, 20 de dezembro de 1961 — *Sá Filho,* Diretor.