

DOCTRINA

Os Territórios e a futura Constituição

THEODORO ARTHOU

1. A proclamação da República brasileira encontrou o país dividido em províncias, administradas pelo Governo Imperial e em um município neutro, onde o dito Governo tinha sua sede. Com a adoção do regime federativo, as antigas províncias foram, sem exceção, transformadas em Estados autônomos (art. 2.º), de cuja união perpétua e indissolúvel passou a ser constituída a Nação Brasileira (art. 1.º). O antigo município neutro, parte integrante daquela união, passou a constituir o Distrito Federal, com autonomia reduzida, e que deveria transformar-se em Estado, quando a Capital da República se mudasse para o planalto, em lugar cuja demarcação foi determinada (art. 3.º).
Constituição de 1891, da existência de territórios.

2. Quando, pelo Tratado de Petrópolis (17 de novembro de 1903, ratificado pelo Decreto número 5.161, de 10-3-04), o Território do Acre foi incorporado ao Brasil, viu-se o Governo Federal em face do problema da administração do mesmo, para o que não encontrava fórmula adequada na previsão constitucional. O Estado do Amazonas pleiteou a incorporação daquela extensa área e respectivo território, a exemplo do que se fizera com os Territórios do Amapá e das Missões, incorporados, respectivamente, aos Estados do Pará e do Paraná e Santa Catharina. Prevaleceu, finalmente o alvitre de ser o mesmo administrado diretamente pela União (Lei n.º 1.181, de 25-2-04).

3. A segunda Assembléia Constituinte da República já encontrou o fato consumado da existência do Território do Acre, administrado diretamente pela União. Cuidou, por isso, de estabelecer, na Constituição promulgada em 1934, as bases da organização do mesmo e de outros territórios que viessem a pertencer à União "por qualquer título legítimo" (art. 16), de prever a posterior transformação dos mesmos em Estados (art. 16, § 1.º), de dar à União competência privativa para legislar

sobre sua organização administrativa e judiciária (art. 5.º, XVI e XIX, letra c) e para decretar, neles, os impostos atribuídos aos Estados (art. 6.º letra f), dando-lhes, além desse, desde logo, representação política na Câmara dos Deputados (artigo 23, § 1.º) e assegurando expressamente a autonomia dos respectivos municípios (art. 16, § 2.º). Em suas Disposições Transitórias, dispõe, ainda, a Constituição de 1934, que a União indenizaria os Estados do Amazonas e Mato Grosso dos prejuízos que lhes tivessem advindo da incorporação do Acre ao território nacional (art. 5.º).

4. Ao tempo em que a Constituição de 1934 foi discutida e votada, os quarenta anos já decorridos de prática do regime federativo não deixavam dúvida quanto à incapacidade de alguns Estados para atenderem aos múltiplos problemas de seus respectivos territórios. Como remédio para esse mal, estabeleceu a dita Carta a sanção da intervenção federal para o Estado que suspendesse, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada (art. 12, VI). A em disso, exigiu a prévia autorização do Senado Federal para que qualquer Estado ou Município pudesse contrair empréstimo externo (art. 90 letra b).

5. A Constituição de 1937, ao descrever a composição do território federal fez referências aos territórios "diretamente administrados pela União", e declarou que o mesmo poderia ser "acrescido com novos territórios que a êle venham a incorporar-se por aquisição conforme as regras do direito internacional" (art. 4.º). Reproduziu, além disso, as normas da Constituição anterior, quanto à competência da União para arrecadar nos Territórios os impostos atribuídos aos Estados (artigo 20, letra f) e para legislar sobre divisão judiciária dos Territórios (art. 15, XXII). Ao Conselho Federal (Senado), deu competência para legislar sobre os assuntos de "peculiar interesse" dos mesmos (art. 53). Como inovações de importância, porém,

prescreveu a dita Carta Constitucional a transformação em Territórios dos Estados que por três anos consecutivos não arrecadassem receita suficiente à manutenção dos respectivos serviços (artigo 8.º) e facultou à União a criação, no interesse da defesa nacional, de territórios federais, com partes desmembradas dos Estados (art. 6.º).

6. Previu, portanto, a Constituição de 37 três tipos de Territórios, ou, melhor, que a União viesse a possuir Territórios sujeitos à sua administração direta por três causas diferentes:

- a) os formados pelas áreas incorporadas ao país conforme as regras de direito internacional (art. 4.º);
- b) os provenientes da transformação dos Estados que revelassem incapacidade financeira (art. 8.º);
- c) os criados com partes desmembradas dos Estados, no interesse da defesa nacional (art. 6.º).

A administração dos Territórios, qualquer que fôsse a origem dos mesmos, deveria ser regulada por lei federal (art. 31).

7. O único Território do primeiro tipo, isto é, proveniente de área incorporada ao país conforme as regras de direito internacional já depois de constituída a Federação Brasileira, é o Território do Acre, formado por terras adquiridas à Bolívia pelo Tratado de Petrópolis e sobre as quais reconhecemos que não tínhamos anteriormente jurisdição. Do segundo tipo acima referido nenhum Território chegou a ser formado, não tendo havido sequer oportunidade para tal uma vez que o regime instituído na Carta de 37 nunca chegou a funcionar na parte relativa à autonomia dos Estados, que estiveram sob permanente intervenção federal, sujeitos os respectivos governos a rígido controle da administração central (Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39). Valeu-se, entretanto, o Governo Federal da faculdade conferida pela Constituição ainda em vigor para criar, como Territórios de terceiro tipo, isto é, com partes desmembradas dos Estados, os de Fernando de Noronha (Decreto-lei n.º 4.102, de 9-2-42), do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú (Decreto-lei n.º 5.812, de 13-9-43).

8. O Congresso Constituinte ora reunido, portanto, encontra o fato consumado da existência de

sete Territórios Federais administrados diretamente pela União, isto é, de conformidade com as leis federais que foram promulgadas para tal fim (Lei de 30-12-36, para o Território do Acre; decretos-leis de 5-7-38, de 3-8-43, e 6.159, de 3-5-44, para o Território de Fernando de Noronha; Decretos-leis de ns. 5.839, de 21-9-43, 5.950, de 29-10-43, e 6.2626, de 24-6-44, para os Territórios do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e de Iguassú), terá por isso, que enfrentar o problema do destituir a ser dado aos mesmos no presente ou no futuro.

9. Tudo indica que o Acre, há mais de quarenta anos administrado pela União, seja mantido em sua situação atual. A matéria não sofreu controvérsia de vulto quando se elaborou a Constituição de 34 e é pouco provável que o Amazonas, cuja precária situação financeira tornou indispensável, há pouco tempo, o auxílio direto dos cofres federais (Decreto-lei n.º 6.763, de 3-8-44), volte a fazer a reivindicação desprezada. E' certo que a composição geográfica desse Território, que compreende o curso alto de grandes rios em zona cujo único meio de transporte é o fluvial, torna até hoje difícil a ação governamental sediada em um de seus extremos, e a muitos dias, meses, algumas vezes, de viagem, de outras localidades do Território. Não será, porém, com a anexação desse Território ao Amazonas que a obra administrativa se tornará mais fácil. Diversas sugestões, aliás, tem havido para a divisão do Acre em dois Territórios, compreendendo um deles as terras do vale do Purús e outro as do vale do Juruá, e incorporadas a ambos extensa zona do Estado do Amazonas. E' de se salientar, ainda, que o Território do Acre é único que já tem representação política na Câmara dos Deputados (Lei Constitucional n.º 9, de 28-2-45).

10. O Território de Fernando de Noronha é o único dos novos Territórios cuja criação resultou de um imperativo imediato da defesa nacional e, por isso, é o único cuja administração está subordinada ao Ministério da Guerra. Formado por arquipélago que pertencia ao Estado de Pernambuco, situado na projeção do Continente no caminho da África, passou a ser ponto estratégico da maior importância quando a linha aérea ligando os dois Continentes tornou-se vital para o prosseguimento das operações de guerra das Nações

Unidas e quando foram necessárias bases avançadas no Atlântico para pouco dos aviões de patrulha. A criação desse Território, aliás, foi precedida de grande obras efetuadas pelo Governo Federal com a Colônia Agrícola ali instalada. No curso da guerra, foi no mesmo sediada importante guarnição militar, e feitas novas obras para instalação dessa guarnição, e, ainda, de importante base norte-americana. Trata-se de um arquipélago sem população própria e onde não se explora qualquer atividade econômica. Por isso, sua posterior transformação em Estado é de todo impossível. Mas, subsistindo o interesse no mesmo, do ponto de vista da defesa nacional, e até da defesa do Continente, é provável que a situação atual permaneça sem alteração, sobretudo porque o referido arquipélago nenhum interesse imediato representa para o Estado de Pernambuco, de que foi desmembrado.

11. Muito diferente, porém, é o problema dos Territórios do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Embora a criação destes tenha sido justificada com o interesse da defesa nacional, a verdade é que nenhum interesse especial imediato apresentavam sob esse ponto de vista, a não ser o que resultava da necessidade de promover a efetiva integração das respectivas áreas na comunidade nacional, pelo seu efetivo aproveitamento e desenvolvimento. Vale dizer que se os Estados de que foram desmembrados dispusessem de recursos suficientes para darem àquelas áreas os meios de que careciam para o respectivo desenvolvimento, desnecessária teria sido a criação de tais Territórios, do ponto de vista da defesa nacional. Trata-se, na verdade, de grandes áreas, com fraquíssima densidade de população, mal providas de meios de comunicação, e em que, por tudo isso, e, ainda, pelos poucos recursos de que dispunham os Estados a que pertenciam, estavam fadadas a permanecer por muitos e muitos anos no mais completo abandono. Para demonstrá-lo, basta que se observe que o Estado do Pará, tendo perdido 10,5% de sua superfície, com a criação do Território do Amapá, perdeu, apenas, 2,2% de sua população; o do Amazonas, que perdeu 15,5% de sua superfície, em virtude da criação dos Territórios do Rio Branco e do Guaporé, perdeu, apenas 5% de sua população; os do Paraná e Santa Catharina, reduzidos de 25,7% e 15% das respectivas superfícies, com as áreas desmembradas para a formação do Território do Iguassú, só per-

deram 4,2% e 3,8% das respectivas populações; e só o Estado de Mato Grosso é que, tendo perdido 21,7% de sua superfície com a criação dos Territórios do Guaporé e de Ponta Porã, perdeu 23,7% de sua população, ou seja percentagem da população ligeiramente maior do que a da superfície perdida. O Território do Amapá tem 143.716m² de superfície e 22.900 habitantes (0,16 por km²); e do Rio Branco 252.365 km² de superfície e 13.100 habitantes (0,05 por km²); o do Guaporé, 251.194 km² de superfície e 23.000 habitantes (0,09 por km²); o de Ponta Porã 101.239 km² de superfície e 98.300 habitantes (0,97 por km²) e o de Iguassú 65.854 km² de superfície e 104.700 habitantes (1,59 por km²).

12. A criação de tais Territórios, porém, no sistema da Carta de 37, sendo justificada pelo interesse da defesa nacional, tinha caráter transitório, devendo ser anexada aos Estados de que foram desmembradas as respectivas áreas quando não mais subsistisse aquele interesse (v. "Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores", v. 14, pág. 124 a 140).

13. Mas o Governo Federal não se comportou, em relação a esses Territórios como se os mesmos devessem ter duração transitória e ser, mais tarde, reanexados aos Estados a que anteriormente pertenceram. De início, incorporou ao patrimônio da União todos os bens pertencentes aos Estados e Municípios, que se achassem situados nos limites dos ditos Territórios (art. 2.º do Decreto número 5.812, de 13-9-43), e, a seguir, dispôs sobre a alienação de terras devolutas dos mesmos (Decreto-lei n.º 7.916, de 30-8-45). Além disso alterou-lhes a divisão judiciária e administrativa (art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.839, de 31-9-43, art. 3.º do Decreto-lei n.º 6.550, de 31-5-44, e Decreto-leis ns. 7.470, de 17-4-45, 7.578 de 23-5-45, e 9.055, de 12-3-46), e impôs a recomposição do quadro territorial dos Estados de que foram desmembrados (parágrafo único do art. 2.º do Decreto-lei número 6.550, de 31-5-44). Também o regime tributário dos novos Territórios sofreu alteração, com a modificação dos impostos cobrados, passando à competência da União os que anteriormente cabiam aos Estados (art. 13 do Decreto-lei n.º 5.839, de 21-9-43, e Decreto-leis de ns. 6.269, de 14-2-44, e 7.192, de 23-12-44). Instalou-se neles a Justiça dos Territórios, em substituição às justiças dos Es-

tados que nos mesmos funcionavam, formando o corpo de magistrados daquela um quadro comum a que também foram incorporados os juizes do Território do Acre (Decreto-lei n.º 6.887, de 21-9-44). Finalmente, a cada um dos novos Territórios foi dada organização administrativa autônoma (Decretos-leis de ns. 7.770, 7.772 e 7.773, de 23-7-45, 7.775, de 24-7-45), sendo criado para cada um deles um quadro próprio de funcionários (Decretos-leis de ns. 8.990, de 16-2-46, 9.005, de 20-2-46) a exemplo do que já se fizera para o Território do Acre (Decreto-lei n.º 7.307, de 8-2-45).

14. Todas as medidas acima apontadas, que importaram em modificações profundas nas áreas desmembradas para a formação dos novos Territórios, tornaram, evidentemente, difícil a reanexação de tais áreas aos Estados a que pertenceram. Pelo menos, não seria possível tal reanexação sem a distinção de toda uma custosa e bem aparelhada máquina administrativa, que certamente aquêles Estados não poderiam manter, e sem que grande desorganização sobreviesse nas ditas áreas até que se integrassem na órbita judiciária, administrativa, fiscal e política dos Estados.

15. No exame do problema, não pode, ainda, deixar de ser levado em conta o grande vulto das despesas que a União já fez para promover o desenvolvimento dos aludidos Territórios. Foi de cerca de Cr\$ 60.000,00 o que nêles se despendeu no ano de 1944 (incluídas as verbas destacadas já no fim do ano de 1943). Em 1945, subiram a Cr\$ 98.957.000,00 as verbas atribuídas a êsses Territórios no orçamento da União e no plano de obras e equipamentos (Cr\$ 19.667.000,00 para o do Amapá, Cr\$ 19.701.000,00 para o do Guaporá, Cr\$ 18.696.000,00 para o do Iguaçu, Cr\$ 19.981.000,00 para o de Ponta Porã, e Cr\$ 19.912.000,00 para o do Rio Branco). No corrente ano, essas verbas sobem a Cr\$ 102.005.000,00 (Cr\$ 19.867.000,00 para o de Amapá, Cr\$ 21.966.000,00 para o do Guaporé, Cr\$ 18.896.000,00 para o do Iguaçu, Cr\$ 20.176.000,00 para o de Ponta Porã e Cr\$ 21.100.000,00 para o do Rio Branco). Essas importâncias parecerão ainda mais consideráveis se confrontadas com os pequenos recursos dos Estados de que os ditos Territórios foram desmembrados. O Estado de Mato Grosso, de que saiu todo o Território de Ponta Porã e quasi todo (7/8) do Território do

Guaporé, tem uma receita, forçada para 1944, de Cr\$ 25.307.955, isto é, quantia muito inferior à que, no mesmo ano, a União gastou naqueles dois Territórios. O Estado do Amazonas, de que foi desmembrado todo o Território do Rio Branco e parte do de Guaporé (1/8), e que ainda ficou com a enorme superfície de 1.542.279 km², dispõe, apenas, de um orçamento de cruzeiro 41.100.000,00. O Estado do Pará, que ficou sem o Território do Amapá, e que, apesar disso, ainda é em tamanho o segundo Estado da Federação, tem um orçamento de Cr\$ 72.723.350,00 apenas. O de Santa Catharina, que perdeu parte (1/4) do Território do Iguaçu, tem, apenas Cr\$ 75.413.591, e o do Paraná, que perdeu a parte restante (3/4) do mesmo Território, dispõe anualmente, de Cr\$ 114.034.492. A soma dos orçamentos de todos êsses Estados atinge a soma de Cr\$ 328.579.398, enquanto a União dispende nos novos Territórios um terço dessa importância.

16. Na oportunidade da elaboração de uma nova Constituição, os princípios e normas da Constituição, os princípios e normas da Constituição anterior passam a ter valor meramente histórico, nada obrigando a Constituinte de hoje a manter a orientação e o destino que, para os Territórios, fixara a Carta outorgada ora em vigor. O projeto da Constituição elaborada pelo Sr. Sampaio Dória cogita da posterior transformação dos Territórios em Estados, por meio da lei federal (art. 16), sem fazer qualquer distinção entre o do Acre e os demais, o que deixa presumir tenha sido intenção de seu autor manter a existência dêstes últimos, sobretudo porque, no art. 90, item 12, assegurou aos Estados, apenas, "a posse dos Territórios em que atualmente se acham". O projeto elaborado pela comissão constituída pelo Instituto dos Advogados, embora sem conter qualquer disposição especial sôbre o assunto, também partiu do pressuposto da sobrevivência dos novos Territórios, tanto assim que determinou que "cada Território elegerá 2 Deputados" (art. 44, § 1.º), e não previu a hipótese da reanexação dos mesmos aos Estados, mas, pelo contrário, previu expressamente, a da transformação dos Estados em Territórios Federais, mediante "o voto de seus órgãos legislativos, em duas legislaturas, e a aprovação do Poder Legislativo da União" (art. 15).