

A FAIXA DA FRONTEIRA

Parecer do Dr. Sá Filho

N. 2.256-40. — O Império prestou ao Brasil o maior dos serviços, defendendo e garantindo a sua soberba unidade territorial. Não se limitou, porem, a realizar essa obra incomparavel: procurou preservar essa unidade, cercando o território nacional, nas suas fronteiras marítimas e terrestres, da extensa faixa de terras confiadas à propriedade e à defesa do poder central. Essa esplêndida armadura do solo pátrio, que é do domínio da União sobre as fronteiras, constitue-se dos terrenos de marinha e de zona da fronteira terrestre.

Os primeiros, segundo a Ordem Régia, de 21 de outubro de 1710, deviam ficar "desimpedidos para qualquer incidente do serviço do Rei e defesa da terra".

A propriedade nacional sobre esses terrenos foi sempre reafirmada pela legislação portuguesa. Como dizia o aviso de 18 de novembro de 1818:

"tudo que toca à água do mar e acresce sobre ele é da Coroa, na forma da Ordenação do Reino, e que de linha d'água para dentro, sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para serviço público..." e se pode haver posses de uns vizinhos para outros, nunca a pode haver contra a Coroa que tem o domínio e a sua intenção declarada na lei... (V. Madrugá, *Terrenos de marinha*, vol. 1, pág. 75).

Para regular as concessões de aforamento dos terrenos de marinha por parte do Governo Geral e definir o seu regime, aludido nas leis de 15 de novembro de 1831, n. 66, de 1883, n. 38, de 1834 e n. 1.114, de 1860, foi expedido o decreto n. 4.105, de 1868, que constitue o assentamento da matéria.

Ficou assim firmado pelo direito do Império, que os terrenos de marinha pertenciam ao Governo Central.

Deles não cogitou expressamente a Constituição de 1891, pelo que doutos juristas, como Felício dos Santos, Coelho Rodrigues, João Luiz Alves, Araujo Castro e Alfredo Valladão, e alguns

Estados, como o da Baía e Espírito Santo, sustentaram haverem sido transferidos ao domínio estadual, juntamente com as terras devolutas. Outros, porem, não menos autorizados como Aristides Milton, Carlos de Carvalho Clovis Bevilaqua e Carvalho de Mendonça demonstraram, vitoriosamente, a distinção entre terras devolutas e de marinhas e concluíram pela persistência do direito da União.

Contra o domínio dessa, chegou a ser votado de 1893 a 1896 um projeto de lei, fulminado pelo veto de Prudente de Moraes, que afirmou, sabiamente, caber à União, como supremo dever, a defesa da soberania e integridade nacional, pelo que lhe teria de ser reservada a necessária faixa de terra à beira-mar. E o veto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 29 de julho de 1896.

Finalmente, Epitácio Pessoa, como procurador geral da República deu a essa controvérsia, na frase de Carvalho de Mendonça, o golpe de morte, esgotando a questão e fazendo do domínio da União sobre os terrenos de marinha um verdadeiro truismo em nosso direito administrativo. O Supremo Tribunal adotou suas razões no acordão de 31 de janeiro de 1905 (*O Direito*, vol. 97, pág. 114).

Em relação à fronteira terrestre, não foi menos sábia a legislação do antigo regime, inspirada no direito das gentes.

De fato, ensina o insigne Lafayette:

"A contiguidade, com território estrangeiro determina certas relações de direitos especiais com relação à lei criminal, à segurança e defesa, à administração fiscal, à propriedade limitrofe, às serventias e passagens... Costumam os Estados marcar, para fronteiras, uma zona mais ou menos larga..." (*Dir. Int. Púb.* vol. 1.º, § 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 ele, pois, teria de incumbir a guarda da zona fronteiriça, como bem o demonstrou Solidonio Leite (artigos no "Jornal do Brasil", de setembro de 1939).

Essa zona, reservada ao Império, foi fixada em 10 léguas, nos limites com países estrangeiros (art. 1.º da lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 e arts. 82 e 86 do decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854).

O domínio da União sobre essas terras foi confirmado pela Constituição de 1891 de modo mais preciso do que o fez em relação aos terrenos de marinhas.

Mandava o art. 63 do projeto primitivo que por lei fosse distribuída aos Estados certa extensão de terras devolutas "aquem da zona da fronteira da República". Mas a Comissão dos 21 propôs a transferência aos Estados das terras devolutas, "cabendo à União somente as que existem nas fronteiras nacionais, compreendidas dentro de uma zona de cinco léguas" e as necessárias às construções ferroviárias.

Defendeu a bancada riograndense do sul, pela voz de Homero Batista, a manutenção daquela faixa. Prevaleceu, entretanto, a emenda Júlio de Castilhos, deixando de fazer a fixação. Se aprovada a emenda anterior estaria derogada a lei de 1850. Ao contrário, essa foi respeitada, como se infere da combinação dos arts. 64 e 81 do Estatuto de 1891

Reza o art. 64 :

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

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

Assim se manifestou Aristides Milton :

"A lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, art. 1.º, e o decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, arts. 82 a 86, não revogados nesta parte, mandam reservar nas fronteiras 10 léguas para colônias militares e para serem distribuídas gratuitamente aos colonos e ou-

tros povoadores". (*A Constituição do Brasil*, 2.ª edição, pág. 337).

Acompanha-o seu eminente colega Amaro Cavalcanti :

... "Parece-nos todavia que a União tem ainda uma extensão considerável de terras, que são do seu exclusivo domínio, — fundado-se este em dois títulos irrecusáveis : primeiro, as terras situadas nos limites do Brasil com países estrangeiros, em uma zona de dez léguas, de que fala a lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, — as quais foram evidentemente *excetuadas* na parte do art. 64 da Constituição Federal que reza : "cabendo à União a porção de território, que for indispensável para a defesa das fronteiras, etc., etc., segundo as que constituem o chamado *Território das Missões* ..." (*Elem. de Fin.*, pág. 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 sobre a faixa de 10 léguas da fronteira terrestre.

Fê-lo, da primeira vez, pelo acordão de 23 de maio de 1908, confirmando a sentença do juiz federal no Paraná, o insigne M. J. Carvalho de Mendonça, da qual se destacam os seguintes considerandos :

"Considerando que *nada mais pode interessar a uma nação livre do que a guarda e rigorosa fiscalização de suas fronteiras*, já no ponto de vista militar, já sob a consideração comercial ;

Considerando *que*, na conformidade das disposições do art. 83 da Constituição Federal, *acham-se em pleno vigor a lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, e o decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854 que, respectivamente, em seus arts. 1.º 82 e 86, mandam reservar nas fronteiras dez léguas para colônias militares*,

Considerando *que tais leis não colidem com o art. 64 da Constituição* que entregou aos Estados *as terras devolutas*, pois que aí

mesmo ficou reservada, como pertencente à União, a porção delas que necessária fosse para a *defesa das fronteiras*, fortificações, construções militares, etc.

Considerando que o *silêncio* da Constituição no citado art. 64, quanto ao *estabelecimento de colônias militares*, foi um simples meio de *evitar a redundância*, pois que *elas não podem deixar de ser consideradas como elemento*, como meios inseparáveis, da *defesa das fronteiras*, pois que sua essência é *constituirem pontos de observação* (art. 1.º do decreto n. 4.662, de 12 de novembro de 1902);

Considerando, pois, que a *zona de dez léguas de fronteira* *constitue domínio da União*, sendo, portanto, *irritas e nulas todas as vendas de terras ali feitas pelo Estado*... (*Fronteiras Nacionais* Adv. J. M. Mac-Do-well, 2.ª edição, págs. 91 e 92).

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

De acordo com a lição dos constitucionalistas e o pronunciamento uniforme do Judiciário, a Administração Federal tem afirmado a sua jurisdição sobre a faixa lindeira. Solídonio Leite cita, nessa orientação, o aviso n. 26, de 17 de março de 1904.

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, declaram pertencer à União, os bens a que as leis vigentes atribuem essa propriedade. Entre esses, Pontes de Miranda compendia 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. I, pág. 431).

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

Sem atingirem essa situação, aqueles 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 Cart. de 1937) ao longe das fronteiras.

O decreto-lei n. 1.164, de 18 de março de 1939, sem fazer menção ao preceito constitucional,

veio dispor sobre as concessões de terras, vias de comunicação e instalação de indústrias na zona fronteiriça. E sobre o estabelecimento de colônias militares foi expedido o decreto-lei n. 1.351, de 16 de julho de 1939.

Infelizmente, segundo o suave advérbio empregado pelo exímio Dr. Orozimbo Nonato, consultor geral da República, o citado decreto-lei n. 1.164, como o decreto-lei n. 1.611 e de modo destacado o decreto-lei n. 1.968, de 17 de janeiro de 1940, deixam insinuar dúvidas ao propósito do domínio daquela extensa faixa. Esse último diploma no art. 5.º, § 2.º, refere-se às terras públicas compreendidas nos 30 primeiros quilômetros, como pertencentes à União.

Não exclue, porem, esse domínio de outro tanto restante. Se foi essa a intenção, poder-se-á dizer, como Pontes de Miranda, do art. 17 n. X da Constituição de 1934, que a ignorância técnica dos seus elaboradores não lhe permitiu levar a cabo um dos maiores golpes contra o interesse nacional (*Cf. Coment. à Cart. 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.

Tem razão, o Dr. Leal Mascarenhas quando critica a redação titubeante do infeliz dispositivo e demonstra não poder arrimar-se em Barbalho. Esse ilustre constitucionalista, que defendeu o domínio das municipalidades sobre os terrenos de marinha, não se mostra entusiasta do art. 64 do primeiro estatuto republicano, mas também nada diz peremptoriamente que justifique interpretá-lo, como reduzindo para a metade, a porção de terras necessária à defesa e fixada pela legislação de 1850 e 1854. A citação da emenda da Comissão de 21 não é de molde a sufragar essa exegese; ao contrário, a sua rejeição revela o propósito da Constituinte de repelir aquela limitação.

E', pois, de urgente necessidade, como o afirma excelentemente o Dr. Orozimbo Nonato, que se enuncie e proclame o domínio da União, domínio exclusivo, sobre a faixa de 10 léguas de fronteira terrestre. Sente-se, apenas, discordar do douto consultor quando aconselha a decretação de lei nesse sentido, o que se afigura desnecessário. As leis existem e tiveram mesmo a consagração constitucional, conforme o demonstra o insigne Mestre.