

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 235, DE 2008.

Dá nova redação ao §2º do art. 20 da Constituição, para dispor sobre a alteração da faixa de fronteira.

Autores: Deputados **MENDES RIBEIRO
FILHO E OUTROS**

Relator: Deputado **JOSÉ GENOINO**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 235, DE 2008, sob exame, de autoria do Deputado Mendes Ribeiro Filho e outros, pretende alterar o §2º do art. 20 da Constituição para fixar, em até cinqüenta quilômetros de largura, a faixa ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira e considerada fundamental para a defesa do território nacional, sendo sua ocupação e utilização reguladas em lei.

A disposição que a PEC sob exame pretende que tenha sua redação alterada encontra-se no texto constitucional vigente, em seu Título III (Da Organização do Estado), Capítulo II (Da União), nos seguintes termos:

“Art. 20. São bens da União:

.....
§ 2º a faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”.

Esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania tem a competência regimental para o exame de admissibilidade das propostas de emenda à Constituição, de acordo com o disposto no art. 32, inciso IV, alínea “b”, do Regimento Interno da Casa, com observância do que estabelece, ademais, o disposto nos arts. 201 a 203 da referida norma interna.

Afirmam os signatários da PEC sob exame que ela está tramitando no Senado Federal, lá apresentada pelo Senador Sérgio Zambiasi e outros.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Na Justificação da PEC sob análise seus autores salientam que (1) os limites territoriais dos Estados soberanos, em suas áreas de fronteira, são fixados “de forma discricionária”, dentro da tradição reconhecida pelo direito internacional público comparado; que (2) no Brasil a matéria tem tratamento constitucional, o que lhe realça a importância; que (3) *“a própria Constituição de 1988 foi concebida ainda sob os influxos da ‘Guerra Fria’, em contexto totalmente alheio à realidade presente”*; que (4) em fase e em face da integração regional que estamos construindo, uma faixa de fronteira da largura que se fixou para nós (150 quilômetros) provoca o engessamento e a hipossuficiência econômica da respectiva região; que (5) os atuais instrumentos e mecanismos de segurança, controle e informação que o Estado dispõe não justificam que as regiões de fronteira sejam sacrificadas por critérios ditados *“pela Geografia e pela História”*, não sendo submetidas também a critérios ditados pelo *“Direito e pela Política”*, daí que se justificaria a PEC ora examinada.

No âmbito de competência desta CCJC, desde já se pode vislumbrar que, sob a ótica exclusivamente formal, a PEC ora examinada não contém impeditivos a sua admissibilidade, uma vez que ela não contraria qualquer uma das exigências estabelecidas no art. 60 da Constituição.

Todavia, também desde já devo me referir aos contornos de complexidade especial que o tema apresenta.

Sobre a matéria, a Assessoria Parlamentar do Exército Brasileiro encaminhou longa e ampla Nota Técnica, oferecendo argumentos contrários a sua aprovação. Essa Nota Técnica conclui, quanto ao mérito, que a alegação dos ilustres autores da PEC de que a largura da Faixa de Fronteira, nos limites atualmente fixados na Constituição, está em descompasso com a realidade

internacional de hoje, não corresponde à realidade, pelas seguintes razões, em suma:

- no que concerne aos interesses da defesa externa, devido ao fato de as ameaças serem imprevisíveis, mesmo na atualidade do pós-Guerra Fria, qualquer redução nessa faixa implicará restrições ao Exército quanto às Estratégias da Presença e da Dissuasão, devendo importar em incremento das pressões de organizações estrangeiras, principalmente ONGs, sobre atividades militares em Terras Indígenas (TI) e Unidades de Conservação (UC), o que resultará na limitação de um dos poucos instrumentos de controle do Estado em extensa área do território nacional, dessa forma favorecendo o *“aprofundamento da desnacionalização indesejável (sem controle estatal), o que constituirá...dificuldade adicional no caso de Defesa Externa”*, ao que acrescento a observação de que isso preocupa muito mais em se tratando de Amazônia, cabendo acrescentar que o estreitamento proposto com a PEC ensejará a necessidade de se vir a obter permissão de lideranças locais, o que afetará *“diretamente o Sigilo das Operações, notadamente em TI, pós a Declaração da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas”*, ao que também acrescento a observação de que o Brasil fez as ressalvas fundamentais relativas a tal Declaração, sendo certo, só por tais razões, que a redução proposta é de todo inconveniente aos interesses nacionais no campo de nossa indispensável Defesa;

- no que concerne à cooperação com o desenvolvimento nacional, os limites atuais da nossa Faixa de Fronteira facilitam o *“cumprimento da Diretriz da Política de Defesa Nacional (PDN) referente à vivificação da Faixa de Fronteira, sobre a qual incidem programas de incentivos do governo Federal, que na área da Defesa são traduzidos no Programa Calha Norte, Projeto Rondon, ações cívico-sociais das Forças e outras advindas da cooperação com outros setores governamentais...”*;

- no que concerne à Garantia da Lei e da Ordem (GLO), sendo que o Exército opera na Faixa de Fronteira sob os auspícios das Leis Complementares nºs 97, de 1999, e 117, de 2004, a redução da Faixa inibirá a *“atuação do Exército contra os ilícitos transnacionais...tendendo a estimular o agravamento rápido dessas situações, já que fugirão totalmente ao controle do Estado”* ;

- no que concerne à *“vedação da prática de determinados atos na Faixa de Fronteira sem o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN), em conformidade com o inciso III do §1º do art. 91 da CF/88...”* é de todo conveniente aos interesses nacionais e do Exército Brasileiro que essa regra perdure, o que resultaria prejudicado na hipótese de redução da Faixa;

- no que concerne à Política de Defesa Nacional, estabelecida nos termos do Decreto nº 5.484, de 2005, esta deve nortear também a avaliação da PEC em questão, pois essa Política se assenta, especialmente na premissa de

que, “apesar do longo período que separa o País de conflitos que pudessem ter impacto direto no Território Nacional, não seria prudente imaginar que o Brasil não possa vir a enfrentar situações de antagonismos ou disputas em defesa de seus legítimos interesses, provocados, principalmente, pelo grandioso potencial de bens e riquezas de que dispõe”.

Além das razões acima apontadas, visando à não-aprovação da PEC sob exame, a referida Nota Técnica acrescenta os seguintes argumentos ora reproduzidos.

“Modificar a legislação que dá suporte à Faixa de Fronteira Nacional, considerando-se só o aspecto econômico como vetor de integração regional, como apresentado pelo autor, se mostra pouco conveniente, pois os aspectos estratégicos, de segurança e políticos têm relevância destacada no arco fronteiro do País, conforme preconizado na Política de Defesa Nacional vigente”.

“O Brasil estabelece fronteira com quase todos os países da América do Sul, desde a época do Império, quando consolidou sua base territorial, situação esta que reforça as necessidades de exercer acentuada vigilância naquelas importantes áreas...”.

“Cabe salientar que o atual disciplinamento legal da matéria não inviabiliza a ocupação e a exploração racionais das terras e bens nela situados, nem exclui o direito de propriedade de quem as possui”.

Ademais da argumentação trazida com a Nota Técnica aqui mencionada e, parcialmente, reproduzida, devo salientar que a matéria poderia ser tratada, perfeitamente, via projeto de lei – e não via PEC – pois a Constituição, no §2º do art. 20, dispõe que a Faixa de Fronteira será de “**até cento e cinquenta quilômetros de largura...**”. Sendo assim, o Constituinte de 1988 foi sábio, ao deixar ao legislador ordinário a faculdade de estabelecer largura diferente daquela constitucionalmente estabelecida, desde que obedecido o limite máximo ali definido.

Por outro lado, o tratamento da matéria via legislação infraconstitucional, conforme acima demonstrei, permitiria que se definissem, por exemplo, diferentes Faixas de Fronteira, dependendo das peculiaridades regionais. Por exemplo, na Região Sul, a Faixa poderia ser mais estreita realmente, mas apenas em princípio, tendo em vista, inclusive, razões relativas à integração econômica, conforme preconizam os autores da PEC sob exame e o fato de haver um suposto menor potencial de conflitos territoriais naquela Região. É verdade, contudo, que, no âmbito do Mercosul, os atuais governos do Paraguai e do Uruguai têm revelado publicamente preocupações e a possibilidade de adotarem ações quanto à ocupação de suas respectivas Faixas de Fronteira com os países limítrofes, particularmente o Brasil, o que reforça, a meu ver, os

argumentos do nosso Exército no sentido da total conveniência de se manter a largura atual e a dimensão homogênea da Faixa de Fronteira brasileira.

Esse contexto extremamente complexo da matéria, como salientei antes, torna o exame da PEC em questão igualmente mais complexo, aconselhando mesmo que uma ligeira abordagem do respectivo mérito nesta etapa de apreciação apenas formal da proposição, como a que estou fazendo, seja indispensável, ao menos a título de colaboração com a Comissão Especial que opinará sobre esse mérito, assim como para dar destaque aos pontos relevantes da excelente Nota Técnica encaminhada a esta Relatoria.

É certo, porém que, do ponto de vista da competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a matéria está de acordo com os ditames do art. 60 e seus §§ da Constituição, respeitando todos os requisitos previstos no referido art. 60 e, especificamente, as cláusulas pétreas constantes do §4º do citado artigo, cujo conteúdo consiste em vedar a apreciação de proposta de emenda tendente a abolir (I) a forma federativa de Estado; (II) o voto direto, secreto, universal e periódico; (III) a separação dos Poderes; e (IV) os direitos e garantias individuais. Tais limites e restrições constam, igualmente, do art. 201 do Regimento Interno, no que toca à condição *sine qua non* a ser observada para a apreciação das proposições da espécie por esta CCJC.

Eis as razões pelas quais, nos termos regimentais, opino pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 235, de 2008.

É o voto.

Sala da Comissão, em 19 de junho de 2008.

Deputado **JOSÉ GENOINO**
Relator