

QUADRILÁTERO CRULS, TERRITÓRIO COMPLEMENTAR DO DISTRITO FEDERAL*

HUMBERTO GOMES DE BARROS
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

I - Síntese Histórica - A experiência federativa norte-americana refletiu decisivamente na estrutura de nosso Distrito Federal.

A dolorosa expulsão de Filadélfia, imposta ao Jovem Congresso Norte-americano, por uma turba de soldados ociosos, funcionou como advertência para o Constituinte republicano brasileiro.

A Constituição de 1891 tratou de implantar o Distrito Federal em território autônomo, desvinculado dos estados federados.

Não ficou aí a preocupação com a segurança da Federação. Imperativos de natureza estratégica aconselhavam se localizasse o Distrito Federal em região central, protegida de agressões externas e capaz de atuar como fator de integração nacional.

Concebeu-se o Art. 3º da Constituição:

Art 3º - Fica pertencendo à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.

A rigor, não houve reserva efetiva, mas simples previsão: a "zona de 14.400 quilômetros quadrados" deveria ser "oportunamente demarcada", para que o preceito constitucional se tomasse eficaz.

Não houve demarcação, mas a superfície do futuro Distrito Federal resultou definida em 14.400 quilômetros quadrados.

* (Tese apresentada ao XIII Encontro Nacional dos Procuradores de Estado, em maio de 1987, que foi aprovada e cujos termos permanecem de grande atualidade).



A demarcação ocorreu em 1894, como resultado da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil - celebrizada pelo nome "Missão Cruls", em homenagem ao Dr. Luiz Cruls, que a chefiou.

Em 18 de janeiro de 1922, o Decreto nº 4.494 ratificou a demarcação, dizendo em seu Art. 1º:

Art. 1º - A Capital Federal será oportunamente estabelecida no Planalto Central da República, na zona de 14.400 quilômetros quadrados que, por força do art. 3º da Constituição Federal, pertencem à União, para esse fim especial já estando devidamente medidos e demarcados.

Mesmo sem providências efetivas, o ideal mudancista foi prestigiado pela Constituição de 1946, que inseriu no Art. 4º das Disposições Transitórias preceitos no sentido de que:

Art. 4º - A Capital da União será transferida para o planalto central do país.

§ 1º - Promulgado este ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova capital.

§ 2º - O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3º - Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da Capital.

§ 4º - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

Após nova hibernação, de sete anos, o projeto de mudança retomou seu curso: através da Lei nº 1.603, de 5 de janeiro de 1953, o Poder Legislativo, desafiou o Executivo a "proceder como achar conveniente" no sentido de ultimar os "estudos definitivos" para a escolha do sítio da nova Capital Federal.



Os estudos deveriam prever a criação "de uma cidade para 500.000 habitantes". Para conclusão deles a Lei nº 1.803 concebeu o prazo de três anos.

O desafio não foi vencido.

Em função da crise política que envolveu o Brasil, entre 1954 e 1955, a transferência da Capital continuou no plano das intenções.

Com Juscelino na Presidência da República, o movimento recebeu o ingrediente que lhe faltava: vontade política.

Surgiu a Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956.

Neste diploma, a fundação da nova Capital foi posta em termos de viabilidade econômica e funcional, a Cidade seria construída por uma empresa estatal (a Novacap), que retiraria da venda de terreno, o numerário requerido pelas obras de urbanização.

O autofinanciamento foi concebido dentro de um sistema admiravelmente simples, montado em três pontos, a saber:

a) a União desapropriaria todo o território do futuro Distrito Federal (art. 24);

b) as terras desapropriadas seriam transferidas a Novacap, a título de integralização do capital acionário (art.10 II);

c) a Novacap, de sua parte, parcelaria os terrenos e, com a venda dos lotes, apuraria o numerário necessário à consecução de seus fins.

Arrojado, mas realista, o legislador de 1956, conhecendo as limitações financeiras da União Federal, sentiu que a desapropriação de toda a área federalizada pelo Art. 3º da Carta Republicana exigiria sacrifícios desmesurados.



Prudentemente, a Lei nº 2.874/56 destacou daqueles 14.400 km² demarcados pela Missão Cruls uma área de 5.800 Km². Nesta parcela do Território Federativo se executaria o projeto de autofinanciamento.

Em função da coerência, restringiu-se a esta área o âmbito territorial de competência do Distrito Federal. O Art. 1º do Diploma Mudancista tomou esta redação:

Art. 1º - A Capital Federal do Brasil, que se refere o art. 4º, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946, será localizada na região do Planalto Central, para esse fim escolhida, na área que constituirá o futuro Distrito Federal, circunscrita pela seguinte linha:

Começa no ponto da lat: 15º 30'S e long. 48º 12'W. Green. Desse ponto, segue para leste pelo paralelo de 159 30'S até encontrar o meridiano de 47º e 25'W. Green. Desse ponto segue o mesmo meridiano de 47º e 25'W. Green para o sul até o Talweg do Córrego de S. Rita, afluente da margem direita do Rio preto. Daí pelo Talweg do citado Córrego S. Rita, até a confluência deste com o Rio Preto, logo a jusante da Lagoa Feia. Da confluência do Córrego S. Rita com o Rio Preto, segue pelo Talweg deste último, na direção sul, até cruzar o paralelo de 16º 03' na direção Oeste, até encontrar o Talweg do Rio Descoberto. Daí para o norte, pelo Talweg do Rio Descoberto, até encontrar o meridiano de 48º 12' W. Green. Daí para o Norte pelo meridiano de 48º 12' W. Green, até encontrar o paralelo de 15º 30' Sul, fechando o perímetro.

Os 8.600 km² remanescentes continuaram sob autoridade de Goiás, como se integrassem o território deste Estado.

II - Conseqüência da Federalização - A opressão "Fica pertencendo à União", utilizada pelo Art. 3º da Constituição de 1891 propiciou acirrada polêmica (hoje superada). O conflito envolveu duas correntes de interpretação:

Aquela que enxergava no preceito uma regra de natureza estrutural, que simplesmente excluiria dos territórios estaduais a área demarcada, transformando em território federal;



Outra, que via o Art. 3º como instrumento de confisco, pelo qual quedavam-se revogados todos os títulos de propriedade imobiliária incidente sobre a região.

A primeira tese resultou vitoriosa.

A discussão é irrelevante, para os fins a que se dirige este trabalho.

Importa-nos a observação de que as duas tendências confluem no entendimento de que o preceito do Art. 3º da Constituição transformou em território federativo destinado a servir de base física ao Distrito Federal, a zona de 14.400 km², demarcada por Luiz Cruls e a Comissão por ele dirigida.

Vale dizer: o "Quadrilátero Cruls" não está inserido em qualquer dos estados brasileiros. Ele constitui território da União, a ser transferido para o Distrito Federal.

Outro ponto de convergência é aquele que trata da natureza e eficácia do preceito contido no Art. 3º.

Em verdade, o preceito constitucional, uma vez complementado pela demarcação, operou instantânea e definitiva reserva da área, e sua exclusão dos territórios dos Estados que a continham.

A revogação da Primeira Carta Republicana não implicou devolver aos Estados a zona deles retirada. A simples revogação da norma legal não acarreta desconstituição de seus efeitos, nem restaura a situação por ela modificada (Lei de Introdução ao Código Civil - Art. 2º, § 3º).

Na hipótese, o retorno da área remanescente ao território de Goiás de instrumento legislativo hábil para alterar a divisão federativa do território brasileiro. Em nosso atual sistema constitucional, semelhante

instrumento haveria de ser a Lei Complementar (V. Art. 3º da Constituição Federal).

À falta de título repristinatório, o Quadrilátero Cruls continua excluído dos territórios estaduais. Hoje, ele está fracionado em duas partes, a saber:

a) aproximadamente 1/3 tornou-se o território do Distrito Federal;

b) os quase dois terços restantes continuam como território da União, sob a autoridade anômala e provisória de Goiás.

III - Afetação - O Art. 3º da Velha Carta Política não se limitou a Federalizar a área. Através dele o Constituinte afetou-a, dando-lhe o inequívoco destino de servir como base física ao futuro Distrito Federal.

Pelas razões políticas que orientaram a edição da Lei nº 2.874/56, somente em parte se cumpriu a afetação. O restante do Quadrilátero continua à espera de seu destino: incorporar-se ao Território do Distrito Federal.

Por inadvertência ou falta de interesse a incorporação não ocorreu.

Agora, com o notável crescimento demográfico sofrido por Brasília, afluem deficiências (a maior delas, relacionada com o abastecimento de água) que fazem imprescindível a ampliação territorial.

Preocupadas com a emergência, as autoridades vinculadas à Secretaria do Meio Ambiente procuram socorro na Assembléia Nacional Constituinte.

Pretendem que a futura Carta Política redefina os limites.



Acredito, contudo, que o itinerário jurídico a ser percorrido não passa, obrigatoriamente, pela Assembléia Nacional Constituinte. Bastaria, para tanto, alterar-se o Art. 1º da Lei nº 2.874/56, no que delimita o território do Distrito Federal.

Qualquer referência ao problema na futura Constituição haveria de ter caráter meramente explicativo.

IV - Tratamento constitucional - A tradição do Direito Constitucional Brasileiro não prestigia a fórmula de fixar, no texto da Carta Política, os limites territoriais das unidades federadas.

De fato, em se tratando de constituição rígida, melhor será que seu texto contenha apenas os fundamentos e princípios do Estado.

É que a Federação, por sua natureza, uma estrutura dinâmica, expõe-se a constantes transformações.

Em nossa história recente, testemunhamos várias metamorfoses desta natureza. A título de ilustração, lembrem-se: o advento e a fusão do Estado da Guanabara; a transformação de Rondônia e a cisão de Mato Grosso.

Mesmo o mais antigo e o paradigma dos estados federativos não foge à regra: os Estados Unidos da América foram, em tempos recentes, alterados com a incorporação do Alaska e Havaí.

Em função da realidade, a boa técnica recomenda que a definição territorial das unidades federadas seja confiada à lei subsidiária.

O tratamento constitucional do problema relativo ao Quadrilátero Cruls, além de não ser necessário, careceria de amparo técnico.

V - Solução legislativa - A reserva territorial operada pelo Constituinte Republicano não se consumou por inteiro.



O Estado de Goiás é a vítima maior da inércia: compelido a enfrentar o pesado encargo de corrigir os problemas do "Entorno" (Periferia do Distrito Federal), gerados, quase integralmente, por Brasília.

A situação de inadimplência desserve a todos: se é onerosa para Goiás, é trágica para o Distrito Federal, impotente espectador da poluição de suas fontes de abastecimento.

A correção da anomalia virá independentemente de qualquer novo preceito constitucional. Simples lei ordinária que reforme o Art. 1º da Lei nº.2.874 purgaria a mora em que se encontra a Federação Brasileira e poria termo à anomalia que ameaça atravessar todo o Século XX.

VI - Conclusões - De todo o exposto, parece-me evidente que:

a) a área do "Quadrilátero" ainda não incorporada ao Distrito Federal não integra o território de qualquer dos Estados. Aquela área, embora sob competência estadual, é território federativo, destinado a ser incorporado ao Distrito Federal.

b) em tal circunstância, mostra-se dispensável qualquer novo preceito constitucional, no sentido de ampliar as fronteiras do Distrito Federal;

c) para que se cumpra a afetação, dando-se ao território federativo o destino a ele reservado, é necessária a edição de lei ordinária estendendo às fronteiras do Quadrilátero a competência do Distrito Federal.

