

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE LEI Nº 5.843, DE 2016

Regulamenta o disposto no inciso II do art. 20 da Constituição Federal, que trata das terras devolutas da União, e dá outras providências.

Autor: Deputado LUCIO MOSQUINI

Relator: Deputado GENINHO ZULIANI

I - RELATÓRIO

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Lei nº 5.843, de 2016, de autoria do Deputado Lúcio Mosquini, que regulamenta o disposto no inciso II do art. 20 da Constituição Federal, que trata das terras devolutas da União, indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental.

O Projeto define o que são terras devolutas e propõe que estas, inclusive as localizadas na faixa de fronteira, consideradas indispensáveis aos fins especificados pela Constituição Federal, sejam assim declaradas pela União, quando oficialmente manifestado pelos Estados o interesse em discriminar e arrecadar determinada área. Também estabelece que a destinação das terras devolutas arrecadadas deverá ser compatibilizada com a política agrícola e a reforma agrária e determina os requisitos para a legitimação das terras por seus ocupantes.

O Autor justifica a proposição por considerar existirem dois entraves à discriminação, pelos Estados, das terras devolutas. O primeiro diz respeito à dificuldade para se definir essas terras. Sendo consideradas devolutas as terras que *“não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporam ao domínio*

privado”, sua definição só pode ser feita por exclusão, pois são caracterizadas pela inexistência de titulação. Para tanto, é necessário fazer um processo de discriminação dessas terras.

O outro entrave considerado, é saber se essas terras pertencem à União ou aos Estados, pois, a Constituição de 1988, considerou como bens da União “*as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei*” (art. 20 II), e dos Estados “*as terras devolutas não compreendidas entre as da União*” (art. 26, IV). Assim, para os Estados saberem se as terras devolutas lhes pertencem, primeiro a União tem que se manifestar, o que não tem acontecido normalmente.

Para dirimir esse problema, o Deputado Lúcio Mosquini, propõe estabelecer um procedimento administrativo que viabilize a definição prévia por parte da União de seu interesse ou não pelas terras devolutas da área pleiteada pelo Estado. Isso irá favorecer e acelerar os processos de discriminação e a regularização fundiária dessas terras, cuja titularidade é objeto de questionamento jurídico entre a União, os Estados e os integrantes das comunidades locais.

No prazo regimental não houve a apresentação de emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural analisar o mérito da proposição em tela no que se refere ao seu campo temático. Assim, analisaremos o PL nº 5.843, de 2016, sob a ótica do setor agropecuário e das políticas agrícola e agrária que o norteiam.

Trata o presente PL da regulamentação do inciso II do art. 20 da Constituição Federal. O referido inciso estabelece que são da União “*as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental*” (art. 20, II). Ainda, por exclusão, pertencem aos Estados “*as terras devolutas não compreendidas entre as da União*” (art. 26, IV).

O marco fundamental para a definição das terras devolutas é a Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, que veio disciplinar a ausência de escrituração referente às concessões das sesmarias. E tem razão o Deputado Lúcio Mosquini quando afirma que “*passados mais de 165 anos da aprovação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que dispõem sobre as terras devolutas do Império, o Brasil convive ainda com o problema da regularização dessas terras*”.

Quanto a conceituação, classificação e natureza jurídica, o administrativista Helly Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. página 617 e 618. 39ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2012) conceitua as terras devolutas da seguinte forma: “*terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo poder público, nem destinadas a fins administrativos públicos específicos.*” Porém, em razão da redação dada ao artigo 20, II da Constituição Federal de 1988, o autor afirma que as terras devolutas da união merecem tratamento diferenciado em razão do desenvolvimento nacional e da garantia da segurança nacional.

Para agilizar o processo, propõe o Autor do PL a regulamentação do inciso II, do art. 20 da Constituição Federal, com o objetivo de facilitar a separação das terras devolutas da União e dos Estados. Para tanto, a União deve declarar previamente quais terras devolutas são indispensáveis para os fins que a Constituição especifica, quando solicitado pelos Estados.

Complementando de uma forma mais específica os ensinamentos do administrativista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Página 867. 29º ed. Rev., atual. e ampl. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2016) afirma que a redação do artigo 225, § 5º da lei maior trouxe uma inovação que deve ser interpretada de acordo com o dispositivo supracitado, sendo este referente a proteção dos ecossistemas naturais. E, além deste dispositivo, a redação do §2º do artigo 20 discorre sobre a faixa de fronteira de 150 km de largura, sendo de caráter fundamental para a defesa do território nacional.

Portanto, a autora conclui que as terras devolutas da união, têm natureza jurídica indisponível e residual, possibilitando a classificação destes bens em uso comum do povo (quando estiverem desocupadas e sem uso algum) ou de uso especial (tem serventia para a União).¹⁷

Em razão dos argumentos apresentados, tornar-se-á necessário discorrer a respeito dos conceitos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

Inicialmente, o conceito de desenvolvimento abrange não tão somente o crescimento econômico, mas também um caráter interdisciplinar e plurívoco em razão da necessidade de se distribuir a riqueza de uma forma mais igualitária e, conseqüentemente, permitir a evolução da sociedade como um todo.

Tal conceito difere do que chamamos de “progresso econômico”, cujo o sentido refere-se a acumulação de riquezas por um setor mais abastado da sociedade, baseado em indicadores econômicos como o “PIB per capita” e o produto nacional global, por exemplo.

Desta forma, o conceito de desenvolvimento permite a libertação de padrões liberais econômicos e aplicação de estratégias voltadas para mudar as estruturas da sociedade, em especial dos países subdesenvolvidos.

Portanto, há necessidade de o Estado coordenar e planejar tal desenvolvimento. O papel central das reformas estruturais na política dos países subdesenvolvidos, constituindo condição prévia e necessária de desenvolvimento, para o qual é preciso uma atuação ampla e interna do Estado como coordenador do planejamento, visando modificar as estruturas socioeconômicas e a distribuição e descentralização da renda, de forma a integrar toda a população no âmbito social e político. Além disso, a lei maior aponta como um dos objetivos fundamentais o desenvolvimento nacional, expressa no artigo 3º, II.

Seguindo este raciocínio, a noção de desenvolvimento sustentável foi estabelecida com intuito de conscientizar tanto aos países desenvolvidos quanto aos subdesenvolvidos, sobre a exploração econômica excessiva dos recursos naturais e as consequências advindas da interferência do ser humano na natureza.

Tais bases somente foram definidas após as discussões entre os líderes mundiais durante a conferência de Estocolmo, realizada no ano de 1967, da seguinte forma: harmonização entre o progresso econômico, social e a preservação ambiental sem comprometer as necessidades das gerações futuras.

Seguindo esta tendência global, a propriedade agrária tem por dever inerente a essa situação jurídica, entre outros o de promover o desenvolvimento e bem-estar econômico e social, de forma ampla, dos seus proprietários e dos empregados destes que nela trabalhem, bem como o desenvolvimento social, observando sempre a sustentabilidade própria e da situação geográfica na qual se encontra.

Portanto, a noção de desenvolvimento sustentável tem como objetivos a promoção do bem-estar social, o uso razoável dos recursos naturais e o equilíbrio entre os interesses estatais e econômicos.

Para tornar possível a aplicação de tais conceitos ao caso concreto, há necessidade de se discutir sobre o que é infraestrutura e sua relação com o tema. Infraestrutura consiste no conjunto de instalações e condições de natureza material, institucional e pessoal, disponibilizado a unidades econômicas no âmbito de uma economia baseada na divisão de trabalho, e que auxiliam, de um lado, a reduzir as diferenças na remuneração de fatores de produção, regional e setorialmente, e, de outro, a promover o crescimento da economia. Além disso, tanto a lei quanto a doutrina jurídica não conceituam o vocábulo “infraestrutura”, cabendo a ciência econômica fomentar o debate e dar subsídios ao campo jurídico.

Desta forma, caberá a união e sobre o seu monopólio exclusivo, o planejamento, execução e promoção da infraestrutura seja em terras devolutas inseridas nas faixas de fronteira ou não.

Realmente, os Estados são dependentes de uma definição da União quanto às terras “indispensáveis”. Sem isso o Estado não pode realizar a discriminação e destinação dessas terras com a certeza de que a União não irá argumentar futuramente que essas terras são indispensáveis, por exemplo, para a criação de uma unidade de conservação ambiental. Assim, para evitar conflitos, essa declaração deve ser previa, conforme propõe o Deputado Lúcio Moschini.

Diante do exposto, somos pela APROVAÇÃO do PL nº 5.843, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado GENINHO ZULIANI
Relator