

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2003
(Do Sr. Pedro Henry e outros)

Dispõe sobre a convalidação de alienações de terras procedidas pelos Estados na Faixa de Fronteira.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. Fica incluído o art. 90 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

"**Art. 90.** Ficam convalidadas as alienações de terras do domínio da União, procedidas pelos Estados Federados, na Faixa de Fronteira, até 18 de agosto de 1975, desde que comprovado pelo atual detentor o cumprimento da função social."

JUSTIFICAÇÃO

**CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS A RESPEITO DA
FAIXA DE FRONTEIRAS**

A questão da Faixa de Fronteira, no Brasil, está intimamente relacionada com a nossa História.

Com efeito, já antes mesmo do descobrimento, o limite ocidental das possessões portuguesas estava delimitado por força do Tratado de Tordesilhas, de 1494.

Foi o arrojo dos bandeirantes, favorecidos até certo ponto pela fusão temporária das coroas de Portugal e Espanha, sob Felipe II, que permitiu o rompimento da linha de Tordesilhas, alongando nossas fronteiras, na direção oeste, até o ponto onde hoje se encontram.

Mas se essas fronteiras foram reconhecidas pelo Direito Internacional, foi em razão do *uti possidetis*, consubstanciado na presença física e permanente do homem na terra.

Assim, podemos afirmar que o Brasil deve hoje a sua vastidão territorial a todos que, fixando-se na terra, na Faixa de Fronteira, ali estabeleceram a soberania nacional, externada pela posse contínua e perseverante, que impediu o adentramento da civilização espanhola, vinda do extremo sul americano e do Pacífico.

A LEGISLAÇÃO PERTINENTE

A Lei nº 601, de 1850, foi a primeira preocupação legal com a Faixa de Fronteira. Assim preceituava:

“Art. 1.º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas, por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com os países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente.”

Para tal disposição, o governo imperial externava seu interesse em favorecer a ocupação de terras nas regiões fronteiriças, como meio de assegurar a soberania nacional sobre o território.

Com o advento da República, houve a necessidade de se transferir o domínio das terras devolutas para os Estados federados, como forma de garantir sua autonomia, o que foi feito pela Constituição de 1891, que, entretanto, manteve o domínio da União sobre as terras devolutas na Faixa de Fronteiras de 10 léguas, nos seguintes termos:

“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 federal.”

Como a mesma Constituição reconheceu a vigência das leis imperiais não colidentes com o novo regime (art. 83), conclui-se que continuou em vigor o art. 1º da Lei n.º 601, de 1850, permanecendo, pois, a Faixa de Fronteiras fixada em 10 léguas ou 66 km.

Outro não foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, manifestado através dos acórdãos de 31/01/1905, 23/05/1908 e 20/04/1933, nos seguintes termos:

“As terras devolutas existentes nas fronteiras continuam a pertencer à União na largura de 10 léguas, continuando em pleno vigor a lei nº 601, de dezembro de 1.850, e o decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1.854.”

Com a promulgação da Carta Magna de 1934 (16/07/34) nada foi mudado relativamente ao domínio da União sobre as terras devolutas na Faixa de Fronteiras (art. 20). Entretanto, o poder especial de polícia e vigilância da União foi estendido a uma faixa de 100 km, conforme preceitua o art. 166 daquela Constituição:

“Art. 166. Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, ...”

Na faixa de 66 km continuou, pois, o domínio pleno da União sobre as terras devolutas, respeitando-se o domínio dos Estados na faixa entre 66 e 100 km, porém com a obrigatoriedade de audiência do Conselho de Segurança Nacional nos casos enumerados, não podendo as titulações de terras ultrapassar o limite máximo de 10.000 hectares, conforme preceituava o

art. 130 da Constituição.

Tais preocupações eram perfeitamente justificáveis, porque ditadas pelo interesse superior da segurança nacional, de acordo com a doutrina então imperante.

A Constituição do *Estado Novo*, outorgada em 10 de novembro de 1937, manteve o mesmo critério de 1934, ampliando, apenas, a faixa de vigilância especial para 150 km, nos seguintes termos:

“Art. 165. Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional..”.

Em seu art. 155, a Constituição de 1937 confirmou o limite máximo para concessões, de 10.000 hectares, em cada caso.

A partir de então, diga-se da faixa entre 66 e 150 km o mesmo que foi dito da faixa entre 66 e 100 km da Constituição de 1934, isto entendido, até a data de 18 de março de 1939, quando, pelo Decreto-Lei nº 1.164, o limite máximo de 10.000 hectares foi reduzido para 2.000 hectares, que perdura até nossos dias, visto a ratificação pela Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955.

A Constituição de 1946 não trouxe inovações importantes sobre a matéria, salvo a de deixar a fixação das zonas indispensáveis à defesa nacional a cargo da legislação ordinária, que ratificou a legislação até então vigente na parte que fixa a faixa em 150 km.

A Constituição de 1967, em seu art. 4º, inciso I, estabelece:

“Art. 4º Incluem-se entre os bens da União:

.....
..

I – a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico.”

E no art. 91, parágrafo único, diz:

“Art.

91.

.....

Parágrafo único. A Lei especificará as áreas indispensáveis à segurança nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros."

Ora, como a faixa de 150 km era toda ela considerada indispensável à segurança nacional pela legislação vigente, conclui-se que, a partir da vigência da Constituição de 1967 (24/01/1967), o domínio pleno das terras devolutas situadas na faixa de 150 km passou a ser da União.

Devido a inúmeras concessões feitas pelos Estados membros, sem obediência aos preceitos apontados, gerando uma situação de fato de difícil solução, saiu a Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966, que estabeleceu em seu art. 5º, parágrafo primeiro:

"Art.

5.º

.....

§ 1º É o poder executivo autorizado a ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelos estados na Faixa de Fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra."

A partir, pois, de 06 de abril de 1966, tornou-se possível a ratificação, pela União, através do INCRA, das alienações e concessões feitas pelos Estados antes daquela data, se viciadas por alguma irregularidade.

Objetivando simplificar o processo de ratificação, editou-se o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, regulamentado pelo Decreto nº 76.694, de 20 de novembro de 1975. O Decreto-Lei nº 1.414/75 foi parcialmente alterado pela Lei nº 6.925, de 29 de junho de 1981, que passou a exigir como pré-requisito para ratificação:

- a) cumprimento das cláusulas constantes do título de alienação ou concessão;
- b) o não parcelamento do imóvel em fração inferior a um módulo;
- c) que o imóvel esteja sendo explorado, não se exigindo a condição de moradia habitual.

Feita essa exposição podemos deduzir as seguintes conclusões:

- 1 – são válidas as concessões na Faixa de Fronteira promovidas pelo governo imperial;
- 2 – só a União pode titular terras devolutas na Faixa de Fronteira de 66 KM, obviamente a partir da República, e com audiência do Conselho de Segurança Nacional a partir de 16/07/1934;
- 3 – no período compreendido entre 1891 e 16/07/1934, os Estados podiam livremente titular além da faixa dos 66 km, sendo portanto válidos os títulos originários daquela época, que hoje se encontram na faixa entre 66 KM e 150 KM;
- 4 – no período compreendido entre 16/07/1934 a 10/11/1937, os Estados podiam titular na faixa entre 66 e 100 KM, mediante audiência do Conselho de Segurança Nacional, respeitado o limite máximo de 10.000 hectares. Ainda nesse período, são válidos os títulos constituídos, mesmo sem audiência daquele Conselho, e que hoje se encontram na faixa entre 100 e 150 km;
- 5 – no período compreendido entre 10/11/1937 a 18/03/1939, os Estados podiam alienar na faixa entre 66 a 150 km, com audiência do Conselho de Segurança Nacional, no limite máximo de 10.000 há em cada caso;
- 6 – no período de 18/03/1939 a 24/01/1967, os Estados puderam titular na faixa entre 66 e 150 km no limite máximo de 2.000 há em cada caso, ouvido o Conselho de Segurança Nacional;
- 7 – a partir de 24/01/1967, somente a União pode titular terras devolutas na Faixa de Fronteira de 150 km, mediante as formalidades legais.

Os títulos, atualmente existentes, que não tenham se

originado por uma das maneiras acima especificadas, nos itens 1 a 7, são irregulares, senão nulos, a menos que tenham sido ratificados para adquirir plena validade como documentos dominiais.

A edição da Medida Provisória nº 1.797-1, de 06 de janeiro de 1999, reeditada sob o nº 1.803-1, de 28 de janeiro de 1999, e que hoje vigora em sua versão nº 1.803-4, reacendeu, em todos os Estados fronteiriços, uma questão que remonta os tempos do Império mas que ainda não mereceu dos nossos legisladores um tratamento condizente com a relevância da matéria e adequado à realidade do nosso tempo.

O conceito de faixa de fronteiras foi plasmado ao longo de nossa história sob o influxo de duas linhas principais de interesse:

- 1 – a ocupação, por súditos brasileiros, das áreas fronteiriças expandidas a partir da ruptura da linha traçada pelo Tratado de Tordesilhas, de modo a conter a penetração espanhola vinda do Pacífico, do sul e do norte do Continente e consolidar as fronteiras no plano internacional por força do princípio do *uti possidetis*;
- 2 – a manutenção de um poder de polícia especial, ditado por razões de segurança nacional cuja análise, neste contexto, seria descabida.

Ocorre que o gradativo equacionamento de todas as poucas questões de fronteira que o Brasil teve com os países vizinhos, aliado à massiva ocupação das regiões fronteiriças, hoje semeada de cidades (pelo menos do Estado do Acre para o Sul), está a exigir uma profunda revisão do próprio conceito de faixa de fronteira. O grau de desenvolvimento e ocupação das regiões de fronteira e a ausência de qualquer contestação dos países vizinhos tornam anacrônico o conceito vigente.

A Medida Provisória em questão, ao instituir o prazo de dois anos para formalização das retificações, sob pena de sumária anulação dos títulos e apossamento das áreas pelo INCRA, está desatenta para essa nova realidade e não se dá conta da gravidade e da dimensão dos problemas sociais que causará, em todo o País. Numa época em que vozes de todos os lados se levantam pedindo a implementação de programas de fixação do homem do

campo na terra, visando aliviar as pressões nos centros urbanos e abrir espaços para a minimização do desemprego, ameaça-se com a expulsão quem ocupa a mesma terra.

Ademais, há entendimento já assentado, inclusive da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, expresso no Parecer n.º 97, de 1997, manifestando-se sobre a Mensagem nº 93, 1987, do Senhor Presidente da República, que submeteu à Casa pedido de ratificação de alienação, onde se lê:

"Qualquer pessoa, com mediano entendimento jurídico, logo compreenderá que, estampada na Constituição Federal uma exigência de autorização prévia para a prática de determinado ato, não poderia uma lei ordinária estabelecer um procedimento de ratificação para ato que não obteve, antecipadamente, autorização constitucionalmente estabelecida.

...

Não há, portanto, como assentir-se na inversão intentada pela lei nº 6.925/81, ao transformar num "posterius" aquilo que a constituição exigiu como "prius", ou seja, como manifestação antecipada, repita-se, autorização prévia."

Não obstante o Parecer esteja se referindo à prévia autorização do Senado Federal para alienações de terra com área superior ao limite legal, constante do art. 156, da Constituição de 1946, o mesmo entendimento é compatível com a exigência constitucional de prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional.

Sabe-se que são de três ordens as nulidades a contaminarem grande número de títulos dominiais na faixa de fronteira:

- a) a primeira e mais óbvia é a questão da alienação a *nom domínio* quando promovida pelos Estados em áreas do domínio da União;
- b) a segunda refere-se à preterição da prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional, órgão que hoje não mais existe;
- c) a terceira é a ausência de prévia autorização do Senado Federal em se tratando de áreas com

dimensão superior à constitucionalmente permitida.

Se a lei ordinária pode instituir o procedimento ratificatório visando a convalidação das alienações feitas pelos Estados de terras pertencentes ao patrimônio da União, sempre haverá quem questione a constitucionalidade da disposição infraconstitucional que dispense o requisito da prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional ou do Senado Federal.

Só através de Emenda Constitucional se estará resolvendo definitivamente a questão, pondo-a a salvo de questionamentos futuros.

Considere-se, outrossim, que um novo conceito de Faixa de Fronteira, consentâneo com a atual realidade histórica, política, econômica e sociológica da ocupação das regiões fronteiriças, está a exigir do Poder Público uma medida conciliadora que restabeleça a estabilidade das relações sócio-econômicas nessas regiões, sem necessidade de processos ratificatórios que, a esta altura, não fazem mais sentido.

Por derradeiro, deve-se ter presente que a retomada de terras da União alienadas pelos Estados acarretaria a responsabilização desta pelos prejuízos infligidos aos particulares, como consequência da evicção, indenização esta que poderá assumir proporções inimagináveis.

São estas as razões que nos levam a apresentar a presente proposta de emenda à constituição que esperamos venha a merecer a aprovação do Congresso Nacional.

Em contrapartida, os Estados, principalmente os da Amazônia Legal, poderão sentir-se estimulados a pleitear, também, a anulação de títulos dominiais expedidos pela União, sobre terras devolutas ao longo da faixa de 100 km das rodovias federais, lagos e rios navegáveis, subtraídas do patrimônio estadual por norma inconstitucional.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado PEDRO HENRY

155_Pedro Henry