

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 2.275, DE 2007

(Aposos os Projetos de Lei nº 2.759, de 2008, 2.817, de 2008, 3.068, de 2008, e 7.860, de 2014)

Altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.

Autor: Deputado MATTEO CHIARELLI

Relator: Deputado ALEXANDRE LEITE

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.275, de 2007 (PL 2.275/2007), do Deputado Matteo Chiarelli, alterando a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, estabelece que a faixa de fronteira, prevista no art. 20, § 2º, da Constituição Federal, será subdividida em três faixas, com as seguintes larguras:

- a) faixa entre o paralelo 33º 45' 37" S e o paralelo 22º 30' 00" S: 50 quilômetros de largura;
- b) faixa entre o paralelo 22º 30' 00" S e o paralelo 10º 44' 00" S: 100 quilômetros de largura;
- c) faixa entre o paralelo 10º 44' 00" S e o paralelo 05º 16' 20" N: 150 quilômetros de largura.

Em sua justificação, o Autor sustenta que a largura única de 150 quilômetros fixada para toda a faixa de fronteira é anacrônica, sob o ponto de vista político, e um paradoxo, no plano econômico, além de ser muito extensa para os dias de hoje. Destaca que os países vizinhos do MERCOSUL não fazem essa restrição e que a manutenção da largura atual da faixa de fronteira impede qualquer investimento com capital estrangeiro em projetos agroindustriais.

Esclarece, ainda, que a faixa de fronteira mais estreita – a de 50 quilômetros –, estender-se-ia de Ponta Porã/MS (limite norte) à cidade de Chuí/RS

(limite sul). Já a de 100 quilômetros teria, como limite sul a cidade de Ponta Porã/MS e, como limite norte, o município de Guajará Mirim/RO. Por fim, a faixa mais larga, de 150 quilômetros, iniciar-se-ia ao Sul, em Guajará Mirim/RO e teria, por limite setentrional, Monte Caburaí/RR.

Conclui, informando que o crescimento, entre outros, da população, do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e da renda per capita, bem como o fim dos conflitos entre as nações sul-americanas impõem a necessidade de serem revistos os atuais limites da faixa de fronteira, permitindo o fim de inibições para a alocação de investimentos na área de recursos de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

No prazo regimental de cinco sessões, contado a partir de 9 de novembro de 2007, não foram apresentadas emendas à proposição.

À proposição foram apensados o Projeto de Lei nº 2.759, de 2008, do Deputado Pompeo de Mattos; o Projeto de Lei nº 2.817, de 2008, do Deputado Renato Molling; o Projeto de Lei nº 3.068, de 2008, do Deputado Carlos Bezerra e Projeto de Lei nº 8.860, de 2014, do Deputado João Rodrigues.

O Projeto de Lei nº 2.759/08 revoga a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Em sua justificativa, o Autor sustenta que as realidades do século XXI, com ênfase nas situações decorrentes dos processos de integração, apontam para a revisão do conceito de faixa de fronteira, a fim de adequá-lo às dinâmicas econômica, social, cultural e de defesa atuais. Nesse sentido, em razão das dificuldades opostas pela Lei nº 6.634/79 ao desenvolvimento das regiões na faixa de fronteira e pela sua inadequação ao processo regional de integração, a melhor solução é revogá-la.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 2.817/08 altera o §2º do art. 3º da Lei nº 6.634/79, assegurando competência à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional para estabelecer condições mais ou menos gravosas com relação a atos cuja prática seja vedada no âmbito da faixa de fronteira. Na justificativa, o Autor sustenta, em síntese, que, em razão da rapidez com que novos fatos de natureza econômica, política e jurídica ocorrem no mundo, é necessário criar um mecanismo que possibilite, com maior celeridade, reavaliar os perigos à defesa do território brasileiro associados à prática de uma atividade e autorizar ou proibir o uso e a utilização da faixa de fronteira em razão de uma avaliação mais atualizada dos riscos potenciais e efetivos.

O Projeto de Lei nº 3.068, de 2008, do Deputado Carlos Bezerra, mantém a largura da faixa de fronteira em cento e cinquenta quilômetros na Região Norte e a reduz para 50 quilômetros nas demais regiões, sob o argumento de que os padrões de ocupação e de desenvolvimento são distintos entre o Sul e o Norte do Brasil. Em razão disso, a atual regra vigente, quanto à dimensão da faixa de fronteira, uniforme em todo o território nacional, tem sido um óbice para investimentos econômicos, em especial nas áreas limítrofes com países que integram o MERCOSUL. Além disso, a largura única de cento e cinquenta quilômetros estaria em descompasso com o espírito da Constituição Federal, que estabeleceu que poderia ser dimensionada até cento e cinquenta quilômetros, mas não determinou que toda ela tivesse essa dimensão. Nesse sentido, a alteração proposta promoveria uma correção que compatibilizaria a lei à intenção do constituinte originário.

Finalmente, o Projeto de Lei nº 8.860, de 2014, altera o art. 1º da Lei nº 6.634/79, para considerar faixa de fronteira somente aquela *“interna de 50 Km (cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional”*. O Autor aponta, na justificção, que (1) os 150 km atuais para a Faixa de Fronteira são anacrônicos, vez que estabelecidos no contexto do regime militar; (2) as fronteiras brasileiras atuais, antes inabitadas, hoje são *“populosas e desenvolvem muitas atividades econômicas”*; e (3) a burocracia nas autorizações para desenvolvimento de atividades econômicas acaba por dificultar o desenvolvimento das diversas regiões do nosso País.

O despacho atual prevê a tramitação ordinária pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A apreciação será conclusiva nas Comissões.

O Deputado Vieira da Cunha, outrora relator no âmbito da CREDN, fez um precioso trabalho, apresentando um relatório minucioso, com Substitutivo, em parte aproveitado nesta peça que ora submeto à apreciação de meus Pares.

Naquela oportunidade, o Deputado Antonio Carlos Pannunzio propôs emenda ao Substitutivo retromencionado, posteriormente acatada pelo relator. Nessa emenda, foi incluído entre os Estados-Membros em que a faixa de fronteira teria 10km

do Mato Grosso do Sul, vez que tal unidade da federação teria total ligação cultural e econômica com os Estados do Sul do Brasil.

Destaca-se, também, que o Deputado Dr. Rosinha apresentou, em maio de 2009, voto em separado. Naquela oportunidade, defendeu a rejeição do projeto principal e de todos seus apensados, sustentando que a mudança proposta na faixa de fronteira prejudicaria aspectos relevantes da Defesa Nacional, com o que não aquele Parlamentar poderia concordar.

No dia 6 de fevereiro de 2015, a proposição principal foi desarquivada e tendo sido este Deputado designado Relator no seio da CREDN em 13 de setembro de 2017.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O PL 2.275/2007 foi distribuído para a CREDN em função do que prevê o art. 32, XV, “h” (assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional) do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Nesse compasso, ficaremos restritos aos comentários de mérito, deixando os demais aspectos, máxime os ligados à constitucionalidade e juridicidade, para a CCJC, em momento posterior da presente tramitação.

De plano, queremos assentar que nos alinhamos à posição do Dep. Dr. Rosinha e de seu coerente voto em separado. Alguns trechos dessa importante proposição legislativa serão transcritos nessa manifestação, pois sustentam, em parte, os argumentos que utilizaremos para propor a rejeição do projeto de lei principal e de seus apensados.

Em primeiro lugar, cabe o registro de que a Defesa Nacional é assunto de extrema relevância e que merece atenção redobrada de todo Estado Brasileiro. Não é à toa que a Lei Complementar nº 97/1999, alterada em 2004 e 2010, impõe ao Presidente da República que submeta à apreciação do Congresso Nacional, a cada 4 anos, os documentos de maior relevo para o tema, traduzidos na Política e na Estratégia Nacionais de Defesa Nacional e no Livro Branco de Defesa Nacional.

A Mensagem nº 002/2017, do Presidente da República ao Congresso Nacional, submeteu os mais novos e atualizados textos desses três relevantes documentos, no seio dos quais é possível perceber a importância do tema da faixa de fronteira.

“O País faz fronteira com 9 países sul-americanos e um território ultramarino da França, o que representa uma linha com 16.866 km de extensão, dos quais 7.363 km linha seca. **Conforme o Art. 20 da Constituição Federal, a porção de 150 km, constados a partir da linha de fronteira, constitui-se a faixa de fronteira considerada fundamental para a defesa do território.** Nessa faixa, 27% do território, vivem cerca de 10 milhões de brasileiros e nela estão inseridos, total ou parcialmente, 588 municípios. A atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira também reveste-se de características peculiares, definidas em Lei.

[...]

Em atenção à faixa de fronteira, a preocupação com o adensamento da presença brasileira ao longo desta área reflete a prioridade atribuída ao desenvolvimento sustentável, à integração nacional e à cooperação com os

países fronteiriços nos aspectos referentes à segurança e ao combate aos ilícitos transnacionais.

[...]

Não obstante a existência de instabilidades intraestatais, com a existência de grupos armados organizados, em maior ou menor grau, em alguns países vizinhos, grupos esses muitas vezes associados a ilícitos transnacionais, traz a preocupação da segurança de nossas fronteiras e da participação brasileira no auxílio ao não agravamento e na busca da solução de tais problemas.

[...]

Cabe, ainda, às Forças Armadas, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar contra delitos na faixa de fronteira terrestre, no espaço aéreo, no mar e nas águas interiores e em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, conforme as atribuições específicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea”.

Assim, como a faixa de fronteira brasileira tem importância estratégica para nossa defesa, nada mais justo que o tema seja tratado com extremo cuidado, conforme sugerido pelo próprio Dep. Dr. Rosinha no trecho abaixo.

“Contudo, é preciso considerar que, atualmente, o conceito de Defesa Nacional extrapola em muito o perigo de conflitos armados com outros países. Hoje, além da defesa externa no sentido clássico do termo, o conceito de Defesa Nacional engloba também a defesa civil, a segurança pública, as políticas econômicas, de saúde, educacionais, a defesa do meio ambiente e dos recursos naturais, entre vários outros temas”.

Há, ainda, que se considerar que, naquelas regiões de fronteira, defesa nacional e segurança pública caminham juntas, sendo, por vezes, difícil estabelecer o exato limite entre tais campos temáticos de atuação estatal. O Dep. Dr. Rosinha abordou, sucintamente, o tema.

“No campo da segurança pública, por exemplo, as nossas fronteiras, de todas as regiões, são áreas sensíveis para o tráfico de drogas e o contrabando, inclusive o contrabando de armas”.

A sensibilidade das fronteiras ainda repousa nas questões ambientais, no seio das quais as Forças Armadas possuem atribuições subsidiárias relevantes, impostas pela Lei Complementar nº 97/1999, o que impacta também diretamente a Defesa Nacional. Sobre o assunto, também destacamos trecho do voto em separado em comentário:

“Na área ambiental, as fronteiras também demandam todo cuidado para o compartilhamento responsável dos recursos naturais estratégicos,

como o da água doce, por exemplo, e a preservação da biodiversidade comum”.

Não se pode esquecer, da mesma forma, como bem lembrado pelo Dep. Dr. Rosinha, das questões fundiárias, agravando a sensibilidade da faixa de fronteira terrestre brasileira.

“É também necessário manter a faixa de fronteira livre de conflitos fundiários, pois esses conflitos minam a segurança de nossas fronteiras. Ressalte-se, relativamente a esse tema, que, em anos recentes, houve um perigoso processo de privatização de terras da União nas áreas de fronteira”.

Nesse contexto e diante da não correlação imediata entre diminuição da faixa de fronteira e aumento da integração ou do desenvolvimento dessa porção do território nacional, decidimos não compactuar com o proposto no projeto principal e nem em seus apensados. Isso porque reputamos extremamente sensível qualquer modificação na extensão de nossa faixa de fronteira, particularmente em função das missões específicas das Forças Armadas nessas regiões, que guardam relações diretas com a defesa nacional e a segurança pública, esta caracterizada atualmente em situação de real caos.

Ademais, impende ressaltar que a contrariedade à matéria vai ao encontro do posicionamento tanto do Exército Brasileiro quanto da Marinha do Brasil, conforme explicitamos a seguir.

Em nota técnica cujos trechos ora transcrevemos, o Exército assevera ser contrário à matéria em razão de esta impor *“sérias dificuldades à operacionalização da Defesa Territorial”* e, ainda, de a legislação em vigor não impedir *“atividades no arco fronteiro do Brasil com os países limítrofes”*:

“Quanto ao Mérito, verifica-se que:

- 1) *com a redução da faixa de fronteira, nos termos propostos, haverá diminuição da atuação dos órgãos estatais na proteção fronteiriça; onde não mais se exigiria a obrigatoriedade de consentimento do Conselho de Segurança Nacional para a exploração de atividades econômicas e outras especificadas na Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, bem como da atuação da Força no cumprimento da missão prevista no inciso IV do art. 17-A da Lei Complementar nº 97/1999, qual seja a de atuar, por meio de ações preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, o que agravaria o vazio estatal*

nessa extensa faixa excluída e daria margem a todo tipo de transação e especulação econômica e política, totalmente avesso às necessidades atuais do País;

- 2) esse vazio estatal, aliado ao aumento do trânsito populacional e de mercadorias entre os países limítrofes, requereria providências imediatas para aumento da presença do Estado na faixa a ser liberada, tais como a criação de novos municípios e de estruturas administrativas estadual e federal. Isso exigiria maior presença das Forças Armadas, com implantação de novos quartéis e deslocamento de efetivos e material, a fim de resguardar a Soberania, a Integridade Territorial e os interesses do País, tudo isto a um custo financeiro que não foi dimensionado na proposta sob exame. Assim sendo, a diminuição da largura da faixa de fronteira importaria sérias dificuldades à operacionalização da defesa territorial;*
- 3) a Faixa de Fronteira não é bem de propriedade da União, contudo, se ali houver propriedade particular, além de terras devolutas, essa se verá submetida a regime jurídico especial, que estabelece regras claras quanto à ocupação e utilização, alicerçando-se no disposto no art. 2º da Lei 6.634, de 2 de maio de 1979, que a vincula diretamente a assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional;*
- 4) a conveniência e adequação de redução da área, considerada como Faixa de Fronteira, deve ponderar de forma conjugada o aspecto econômico, como pretende o autor do PL, mas, principalmente, seu aspecto estratégico e político. Especificamente, em relação ao Exército Brasileiro, ressalta-se que a Lei Complementar 97/99 estabelece e detalha sua atuação subsidiária nessa Faixa de Fronteira, com adoção de medidas preventivas e repressivas;*
- 5) assim sendo, há que se considerar, ainda, que o disciplinamento legal da matéria não inviabiliza a ocupação e a exploração racionais das terras e bens nela situadas, nem exclui o direito de propriedade de quem a possui, não assistindo razão, portanto, ao proponente, que justifica a medida como fator primordial de promoção do desenvolvimento e de integração regionais no atual contexto de formação e fortalecimento de blocos econômicos entre nações”.*

A Marinha do Brasil, por sua vez, dirigiu sua manifestação a este

Relator no seguinte sentido:

“(...) o PL em questão não atende aos interesses desta Força, tendo em vista que a diminuição da extensão da faixa de fronteira poderá trazer prejuízos às Forças Armadas, principalmente no que diz respeito à atuação nas questões de segurança nacional e na repressão aos delitos fronteiriços.

(...) a redução da faixa de fronteira não se presta, por si só a atender aos objetivos expressos na justificativa da proposição, sendo relevante mencionar que a prática de certos atos naquela área não está vedada, apenas requer o prévio assentimento do Conselho de Defesa Nacional e o cumprimento dos requisitos previstos na Lei nº 6.634-1979 e no Decreto nº 85.064/1980”.

Ante o exposto, **VOTO** pela **REJEIÇÃO** do **Projeto de Lei nº 2.275, de 2007**, e de seus apensados, **Projeto de Lei nº 2.759, de 2008**, **Projeto de Lei nº 2.817, de 2008**, **Projeto de Lei nº 3.068, de 2008**, e **Projeto de Lei nº 8.860, de 2014**, solicitando apoio aos demais parlamentares no mesmo sentido.

Sala da CREDN, em de de 2017.

Deputado **ALEXANDRE LEITE**
Relator