

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N^º 58, DE 2003

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

Autor: Deputado PEDRO HENRY e outros

Relator: Deputado EDMAR MOREIRA

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de convalidar 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.

Argumenta-se, na justificação desta Proposição, que “um novo conceito de Faixa de Fronteira, consentâneo com a atual realidade histórica, política, econômica e sociológica da ocupação da 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”.

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação o parecer de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição, nos termos da alínea b do inciso III do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A Proposição ora em exame preenche os requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60 da Constituição Federal. Foi respeitado o mínimo de um terço dos membros da Câmara dos Deputados para apresentação da Proposta (art. 60, inciso I); não foi apresentada durante vigência de intervenção federal, de estado defesa ou de estado de sítio que impeçam a Constituição de ser emendada (art. 60, § 1º); não se trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada (art. 60, § 5º); não dispõe sobre a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º).

Como se trata de alienações de terras do domínio da União, procedidas pelos Estados Federados, na faixa de fronteira, até 18 de agosto de 1975, que esta PEC visa a convalidar, faz-se importante tecer um comentário acerca de dois itens fundamentais que dizem respeito à constitucionalidade material da Proposição. O primeiro diz respeito à importância da faixa de fronteira para a defesa nacional. O outro relaciona-se à alienação de bem da União por Estados, em face do princípio federativo.

Devemos atentar para natureza jurídica da faixa de fronteira. Esta não figura como bem da União. O que diz a Constituição Federal, no art. 20, § 2º, é que “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”.

Assim, a faixa de fronteira não figura como bem da União; só o são as terras públicas de propriedade da União ali situadas. Ora, se a lei ordinária pode regulamentar a ocupação de terras na faixa de fronteira, com muito mais razão pode a Carta Maior consolidar a transferência de domínio de terras públicas para particulares nessas áreas, sem a consulta prévia ao Conselho de Defesa Nacional. Além disto, a PEC em questão trata de terras transferidas até 1975. Somente de 1975 até hoje, já se passaram quase trinta anos, sem que qualquer questão de defesa nacional fosse suscitada em relação a essas áreas.

Ademais, a transferência de propriedade não inviabiliza qualquer atuação por parte do Poder Público em defesa da soberania brasileira.

Se assim o fosse, toda a faixa de fronteira seria desabitada e nenhuma ocupação nessa área, por particulares ou outros entes federativos, seria permitida. No caso de propriedade particular, o Poder Público dispõe dos instrumentos da requisição e da ocupação temporária, quando necessário para a defesa nacional. Neste sentido, o art. 5º inciso XXV, da Constituição dispõe que “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

A importância da faixa de fronteira para a defesa do País não inviabiliza, portanto, a transferência do domínio das terras públicas aqui contempladas pela PEC. Não se está transferindo a faixa de fronteira, e sim terras devolutas existentes nessa área, que não têm sido utilizadas pelo Poder Público para qualquer finalidade administrativa. A soberania sobre a faixa de fronteira continua inalterada.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à alienação de bens da União por Estados, em face do princípio federativo. Inicialmente, esclareça-se que a Federação é um princípio que vige entre nós desde o nascimento da República, daí não se poder admitir que Estados alienem bens que não lhes pertencem, mas que são do domínio da União.

A Constituição Federal, no seu art. 18, ao tratar da Organização Político-Administrativa do Brasil, dispõe que:

“Art. 18. A organização político-administrativa da

República Federativa do Brasil comprehende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

A autonomia entre os entes federativos implica a divisão de competências. Sendo assim, um ente da Federação não pode exercitar competências que sejam privativas de outro. Isto importaria em inconstitucionalidade material, gerando a nulidade do ato praticado com violação de competências constitucionais. É a própria Constituição que estabelece as competências de cada ente federativo.

Desta autonomia, resulta ainda a partilha de bens estabelecida também pela Constituição. É por essa razão que um Estado não pode dispor de bens que pertençam à União. A venda de terras públicas da União por um Estado fere o princípio federativo.

De fato, a alienação de um bem consiste na transferência de sua propriedade a outrem, a título gratuito ou oneroso. No caso de bens públicos, só podem ser alienados os dominiais, também chamados de dominicais, ou seja, aqueles sobre os quais não pesa nenhuma afetação administrativa. Entende-se por afetação a designação do bem para alguma finalidade administrativa de interesse público. As terras devolutas são bens desafetados e, portanto, podem ser alienadas.

Apenas o proprietário pode transferir a propriedade, diretamente ou por meio de interposta pessoa, como no caso do procurador com

poderes para alienar o bem. em questão. A questão, é, pois, de competência para a prática do ato de alienação. Essas terras públicas foram alienadas por um agente incompetente, para a prática de tal ato jurídico. Se examinarmos apenas as alienações feitas no passado pelos Estados de terras da União, estaremos, diante de um ato nulo, por faltar o requisito da competência. Assim, o ato de transferência de terras públicas por Estados procedida no passado choca-se com o pacto federativo instituído pela Constituição Federal.

Porém, não se discute, no momento, se os Estados podem vender bem da União. A PEC ora em análise não dispõe também que os Estados ficam autorizados a alienar bens da União. Se dissesse isto, estaria em confronto com o princípio federativo.

Esta, porém, não é a questão posta pela PEC que ora se examina. O que se visa por meio dessa Proposta é a ratificação pela União do ato de transferência do domínio feita pelos Estados. A Proposta de Emenda dá ao art. 90 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a seguinte redação:

“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.”

Se as terras devolutas pertencem à União, esta pode, a qualquer momento, decidir pela sua transferência a outros entes federativos ou mesmo a particulares, na forma do interesse público. Neste caso, não há que se falar em violação do princípio federativo, já que é o ente titular do domínio do bem público que está decidindo sobre a sua transferência. Dessa forma, é fácil deduzir que a ratificação das alienações feitas anteriormente tem o mesmo valor de um novo ato jurídico de alienação, não se podendo, portanto, falar em ofensa ao princípio federativo.

Com a ratificação, pelo legítimo titular do domínio, dos atos praticados no passado, os defeitos do ato jurídico passam a ser sanados.

A indagação que se deve fazer, neste momento, é se esse ato nulo poderia ser ratificado pelo proprietário das terras devolutas, a União, convalescendo do seu vício. Neste sentido, a resposta deve ser afirmativa. Se a União, verdadeira proprietária das terras públicas alienadas, concordar em transferir a propriedade desses bens públicos, não há qualquer impedimento constitucional e legal a que proceda à ratificação das alienações anteriormente feitas indevidamente pelos Estados.

Neste sentido, entendemos oportunas as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o assunto, que passamos a transcrever:

“Sempre que esteja perante ato insuscetível de convalidação; terá a obrigação de invalidá-lo , a menos, evidentemente, que a situação gerada pelo ato viciado já esteja estabilizada pelo Direito. Em tal caso, já não mais

haverá situação jurídica inválida ante o sistema normativo, e, portanto, simplesmente não se põe o problema.

Esta estabilização ocorre em duas hipóteses: a) quando já se escoou o prazo, dito “prescricional”, para a Administração invalidar o ato; b) quando, embora, não vencido tal prazo, o ato viciado se categoriza como ampliativo da esfera jurídica dos administrados e dele decorrem sucessivas relações jurídicas que criaram, para sujeitos de boa-fé, situação que encontra amparo em norma protetora de interesses hierarquicamente superiores ou mais amplos que os residentes na norma violada, de tal sorte que a desconstituição do ato geraria agravos maiores aos interesses protegidos na ordem jurídica do que os resultantes do ato censurável.

Exemplificaria tal hipótese o loteamento irregularmente licenciado cujo vício só viesse a ser descoberto depois de inúmeras famílias de baixa renda, que adquiriram os lotes, haverem nele edificado suas moradias.

As asserções feitas estribam-se nos seguintes fundamentos. Dado o princípio da legalidade, fundamentalíssimo para o Direito Administrativo, a Administração não pode conviver com relações jurídicas formadas ilicitamente. Donde, é dever seu recompor a

legalidade ferida. Ora, tanto se recompõe a legalidade fulminando um ato viciado, quanto convalidando-o. E de notar que esta última providência tem, ainda, em seu abono o princípio da segurança jurídica, cujo relevo é desnecessário encarecer. A decadência e a prescrição demonstram a importância que o Direito lhe atribui. Acresce que também o princípio da boa-fé - sobreposse ante atos administrativos, já que gozam de presunção de legitimidade —concorre em prol da convalidação, para evitar gravames ao administrado de boa-fé.” (in Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, São Paulo, 2002, págs. 419/420.)

Fica evidente que o ato, a princípio nulo, pela falta de competência do agente para a prática do ato, pode ser convalidado pela autoridade competente, mantendo-se seus efeitos e tornando-o ato válido. A União pode, assim, ratificar a transferência de domínio de suas terras devolutas, realizada pelos Estados.

Trata-se apenas de legitimar, no plano do ordenamento jurídico, aquilo que já se encontra consolidado no plano fático, até mesmo em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança dos atos jurídicos. Como costumam dizer os Sociólogos Jurídicos, o Direito é fato social.

Com estes argumentos, meu voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 58, de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado EDMAR MOREIRA

Relator