

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 58, DE 2003, QUE “DISPÕE SOBRE A CONVALIDAÇÃO DE ALIENAÇÕES DE TERRAS PROCEDIDAS PELOS ESTADOS NA FAIXA DE FRONTEIRA”.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 58-A, 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 Luís Carlos Heinze

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 58 tem como objetivo convalidar as alienações de terras de domínio da União realizadas pelos Estados na Faixa de Fronteira, visando à solução definitiva de uma demanda fundiária que já perdura por mais de um século.

Tendo como primeiro signatário o nobre Deputado Pedro Henry, a PEC 58 introduz no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – o seguinte artigo:

“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”.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada em 29 de abril de 2004 opinou unanimemente pela

admissibilidade, com substitutivo, da Proposta de Emenda à Constituição nº 58-A, de 2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Ibrahim Abi-Ackel.

O substitutivo altera a proposta inicial, dando-lhe nova numeração, nos seguintes termos:

“Art. 95. Ficam convalidadas as alienações de terras feitas pelos Estados na Faixa de Fronteira, até 18 de agosto de 1975, excluídas as áreas cedidas a qualquer título pela União, desde que atendido pelo atual detentor o cumprimento da função social da propriedade”.

A alteração introduzida no texto original tem como justificação excluir da convalidação as alienações de áreas que foram cedidas, a qualquer título, pela União.

Após a tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, foi constituída, por ato da Presidência da Câmara dos Deputados, Comissão Especial destinada a proferir Parecer sobre a matéria, sendo aberto o prazo para apresentação de emendas, com início em 26 de maio de 2004, cujo encerramento se deu em 22 de junho de 2004.

Neste interregno, foi apresentada uma única emenda, de autoria do ilustre Deputado João Grandão, que intenta limitar a mencionada convalidação **“aos imóveis rurais com área de até 2.500 ha.”**, prevendo que, para os imóveis com área superior a essa extensão, as condições para a convalidação **“serão definidas em lei”**.

Este é o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

a) Histórico:

A faixa de fronteira vem merecendo a atenção do legislador brasileiro, desde o período imperial.

Com a promulgação da Lei nº 601, em 1850, que previa a concessão gratuita de terras situadas numa zona fronteiriça de 10 (dez) léguas, o governo imperial externava o seu interesse em favorecer a sua ocupação, como meio de assegurar a soberania nacional sobre o território.

A Constituição de 1891, por sua vez, no art. 64, inclui entre os bens dos Estados as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios:

“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 federais.

Parágrafo único. Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.”

O texto da Constituição de 1891 é de indubitável precisão. Define, com clareza, quais as porções do território nacional eram de domínio da União e quais pertenciam aos Estados. O Parágrafo único reforçava, ainda mais, a importância que a primeira Constituição republicana emprestou aos membros federados, ao passar para o domínio dos Estados os “***próprios nacionais***”, isto é, aqueles bens próprios da Nação, que não eram necessários para o serviço da União.

Se o mencionado texto da Constituição de 1891 não sofresse as alterações introduzidas pelas Constituições e leis subseqüentes, provavelmente não nos depararíamos, hoje, com as infindáveis questões fundiárias nas zonas fronteiriças do País.

Desde 1850 até o advento do Decreto-lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, o regime jurídico dessas terras recebeu um excesso de normas constitucionais e infra-constitucionais, que, ora inovavam, mas deixavam lacunas, e ora se sobreponham, criando conflitos de interpretação de seus reflexos na relações jurídicas.

Nesse período, a extensão da faixa de fronteira foi alterada pela Constituição de 1934, passando para cem quilômetros e pela Constituição de 1937 foi novamente alterada, alcançando a extensão de cento e cinqüenta quilômetros. As terras devolutas que, pela Constituição de 1891, pertenciam aos Estados passaram a ser de domínio da União pelas alterações introduzidas.

Criaram-se normas mais rígidas para as concessões. Instituiu-se a exigência do prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional e passou-se a exigir a autorização do Senado para as concessões de áreas de extensão superior a dez mil hectares, sendo este limite alterado posteriormente.

A confusão jurídica tornou-se, ainda, maior, tendo em vista o fato de que os limites interiores da faixa de fronteira - inicialmente, 66 quilômetros, passando para 100 quilômetros e, depois, para 150 quilômetros - jamais foram demarcados. Como consequência, não era possível saber se as terras localizadas nas proximidades desses limites encontravam-se dentro ou fora da Faixa de Fronteiras. Não existiam, ainda, os aparelhos eletrônicos de alta tecnologia, nem os satélites artificiais, que, nos dias atuais, são capazes de localizar qualquer ponto geodésico com segurança e precisão.

Percebendo o legislador a necessidade de regulamentar as concessões de terras na Faixa de Fronteira, foi editado, em 18 de março de 1939, o Decreto-lei nº 1.164.

Numa clara demonstração do reconhecimento de que todo o processo estava contaminado por vícios de difícil solução, o próprio decreto-lei estabelecia, no art. 19, que as concessões anteriores deveriam ser revistas:

“Art. 19. As concessões de terras até agora feitas pelos governos estaduais ou municipais na faixa de fronteira ficam sujeitas à revisão por uma comissão especial que para esse efeito será nomeada pelo Presidente da República. Até que este as confirme é vedada qualquer negociação sobre as mesmas.”

Desde então, sucederam-se várias normas infra-constitucionais, com vistas, não apenas a regulamentar, mas, também, a ratificar das alienações das terras realizadas pelos Estados na Faixa de Fronteira.

Em 1966, foi promulgada a Lei nº 4.947, que, em seu art. 5º, § 1º, previa, pela primeira vez, a possibilidade do Poder Executivo “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”.

Em 18 de agosto de 1975, foi editado o Decreto-lei nº 1.414, estabelecendo as normas para o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras.

Em 23 de novembro de 1999, foi promulgada a Lei nº 9.871, sendo fixado em dois anos o prazo para a solicitação, junto ao INCRA, da ratificação dos títulos de domínio de imóveis derivados de alienações ou concessões de terras feitas pelos Estados na Faixa de Fronteira.

O referido prazo para ratificação foi prorrogado sucessivamente pelas Lei nº 10.164/2000, Lei nº 10.363/2001 e Lei nº 10.787/2003, encerrando-se em 31 de dezembro de 2003.

Com a finalidade de prorrogar novamente este prazo, foi apresentado o Projeto de Lei nº 2.742/2003, de autoria deste Relator, ao qual foi apensado o Projeto de Lei nº 3.105/2004, de autoria do ilustre Deputado Osmar Serraglio.

b) Razões do voto:

Além da questão resultante da expansão da faixa de fronteira de 66 quilômetros para 150 quilômetros, outro aspecto importante refere-se à alteração do regime jurídico da propriedade das terras ali localizadas, no decorrer do tempo, e na vigência das Constituições que se sucederam.

Neste contexto, surgiram inúmeras controvérsias jurídicas sobre as alienações das terras localizadas na faixa de fronteira, que foram realizadas pelos Estados.

De fato, como demonstrado, as mudanças introduzidas nas Constituições, relativas à Faixa de Fronteira, provocaram sucessivas alterações jurídicas. Em consequência, as alienações feitas pelos Estados estavam irremediablemente viciadas por ilegalidades.

Foi neste sentido que, em oportunidades consecutivas, a legislação infra-constitucional não só regulamentou as concessões e alienações, como autorizou a sua ratificação, até que, em 18 de agosto de 1975, foi editado o Decreto-Lei nº 1.414, que estabeleceu efetivamente as normas de ratificação.

No entanto, a ratificação regulamentada por lei ordinária tem encontrado óbices burocráticos infindáveis e, na prática, intransponíveis, pois, os administrados não conseguem municiar o processo de ratificação com todos os documentos e requisitos exigidos.

No campo prático, o que se observa é que, embora a situação jurídica do imóvel tenha se estabilizado pelo consenso das partes envolvidas e interessadas, a pretensa ratificação não se realiza, devido ao questionamento da legalidade dos atos que lhe deram origem, gerando, por conseguinte, obstáculos à regularização do título de domínio. Dessa forma, os administrados, cidadãos de boa-fé, não conseguem transpor os óbices que se apresentam durante o processo, estando em vias de terem seus títulos de propriedade desconstituídos ou invalidados.

Neste sentido, sustenta-se o argumento de que somente uma norma constitucional é capaz de recompor a legalidade das alienações.

Em contraponto às normas constitucionais e infra-constitucionais, que, no decorrer de longos anos, não só alteraram o regime jurídico que rege o uso, a ocupação, a posse e o domínio dos imóveis na Faixa de Fronteira, mas, ainda, aumentaram a sua extensão territorial, tornou-se imperativa a convalidação das alienações feitas pelos Estados, exigindo-se que o imóvel decorrente dessas alienações tenha a sua situação jurídica estabilizada pelo cumprimento da sua função social.

Estarão, assim, acatados o princípio da segurança jurídica e da boa-fé do administrado, acrescentando-se, ainda, a presunção de legitimidade do ato administrativo.

À época, os adquirentes dessas terras investiram seus recursos, trabalharam e produziram, imbuídos de boa-fé, na crença de que as aquisições estavam amparadas por atos jurídicos perfeitos.

Por fim, devemos considerar que a proposição, sob exame, tem como objetivo elidir, definitivamente, os gravames que se imputam às alienações e concessões realizadas na vigência de normas constitucionais e infra-constitucionais, que, no decorrer de mais de cem anos, alteraram, em sucessivas vezes, o regime jurídico das terras localizadas na Faixa de Fronteira.

De fato, a operação terapêutica apta a afastar os vícios aqui mencionados é a convalidação. Parte-se do princípio de que a situação jurídica

dos imóveis adquiridos por essas alienações e pelas transmissões de domínio delas decorrentes já está estabilizada pelo cumprimento da função social da propriedade. Ou seja, tratando-se de imóvel rural, os efeitos da convalidação devem alcançar apenas aquele que atenda aos seguintes requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Do exposto, o nosso entendimento é de que, no mérito, a Proposta de Emenda à Constituição, ora submetida à apreciação deste colegiado, merece ser aprovada.

Além da proposta original, cumpre a esta Comissão Especial examinar o substitutivo oriundo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, e a Emenda nº 01/CE, que foi apresentada dentro do prazo regimental.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC aprovou substitutivo que introduz no texto original duas alterações:

A primeira é uma alteração de redação e tem como objetivo adequar a redação original sugerida pelo ilustre autor, Deputado Pedro Henry, tendo em vista que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias já possui o artigo 90, sendo que, hoje, o último artigo do ADCT tem o número 94, dando-lhe, por isto, a numeração seguinte.

Em outra modificação exclui **“as áreas cedidas a qualquer título pela União”**. Durante a discussão da matéria, ilustres parlamentares, em louável manifestação, propugnaram pela alteração do texto original, com vistas ao aprimoramento da proposição inicial, no que assentimos.

O ilustre Deputado João Grandão, que, com muita competência e incontroversa liderança, vem exercendo a Presidência desta

Comissão Especial, é o primeiro signatário da Emenda nº 01, propondo que sejam convalidados os títulos de domínio referentes aos imóveis rurais com área de até 2.500 ha., devendo a lei definir as condições para a convalidação dos títulos relativos aos imóveis com área superior a esse limite.

É reconhecida a admissibilidade da Emenda nº 1/CE, pois foram obedecidas as normas e requisitos constantes do art. 60 da Constituição. O número de assinaturas é suficiente (Art. 60, I), não foi apresentada durante vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (art. 60, § 1º).

A proposição 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), e não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada (art. 60, § 5º).

Entre os fundamentos apresentados na justificação da emenda, o nobre parlamentar alega que “*a PEC ora em discussão convalida todas as aquisições, independentemente da dimensão*” e, na seqüência, refere-se à determinação da Constituição de 1988 de que “*as alienações de terras públicas com área superior a 2.500 hectares deverão ser autorizadas pelo Congresso Nacional*”, afirmindo, ao final, que “*a convalidação comporta, ipso facto, uma forma de alienação*”.

Em que pese a valiosa contribuição do nobre Deputado João Grandão, enriquecendo o debate sobre o tema, realçamos que a convalidação é um instituto jurídico que recompõe uma legalidade ferida por circunstâncias e motivos mais diversos. A convalidação não se confunde, pois, com a alienação.

Assim sendo, parece-nos mais adequado que a proposição dê o mesmo tratamento para as alienações, sem o prévio estabelecimento de limite quantitativo da extensão dos imóveis, visto que a convalidação refere-se a atos anteriores à vigência da atual Constituição, mas seus efeitos só atingem o imóvel que tenha sua situação jurídica estabilizada pelo cumprimento da função social.

Diante do exposto, nosso voto é pela admissibilidade da Emenda nº 01/CE e, no mérito, pela sua rejeição.

Assim sendo, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 58-A, nos termos do substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Sala da Comissão, em 10 de novembro de 2004.

Deputado Luís Carlos Heinze
Relator

Documento 2004_12702_Dep_Luis Carlos Heinze