

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL - CAPADR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 151, DE 2004

Declara de relevante interesse público da União os núcleos populacionais consolidados como lugarejos, vilas ou cidades, bem como as glebas nas quais sejam desenvolvidas atividades agrícolas, ou estradas, localizados na faixa de fronteira, para os fins a que se refere o parágrafo 6º do artigo 231 da Constituição Federal.

Autor: Deputado Alceste Almeida

Relator: Deputado Waldemir Moka

I - RELATÓRIO

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Lei Complementar nº 151, de 2004, de autoria do nobre Deputado Alceste Almeida, que *“declara de relevante interesse público da União os núcleos populacionais consolidados como lugarejos, vilas ou cidades, bem como as glebas nas quais sejam desenvolvidas atividades agrícolas, ou estradas, localizados na faixa de fronteira, para os fins a que se refere o parágrafo 6º do artigo 231 da Constituição Federal”*, reconhecendo os efeitos jurídicos da ocupação, do domínio e da posse nas áreas urbanas e rurais.

Na justificação, o autor alega que a presença humana nas regiões fronteiriças deve ser estimulada para que os núcleos populacionais



4B04CF0F18

sirvam como verdadeiros pelotões civis, guarnecedores de nosso solo pátrio em favor da soberania e defesa nacionais. Enfatiza, também, que a norma, ora proposta, não tem como finalidade criar obstáculos ao processo de demarcação das terras indígenas localizadas na faixa de fronteira.

Por despacho da Mesa, a proposição foi encaminhada inicialmente à Comissão de Direitos Humanos e Minorias que se manifestou pela rejeição.

Após o exame desta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, a matéria será apreciada, finalmente, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A formulação da política indigenista brasileira está explícita no art. 231 da Constituição Federal. Houve significativa evolução de conceitos que deram nova conformação ao trato da questão, principalmente quanto ao reconhecimento das diferenças culturais dos índios.

Quanto às terras ocupadas pelos índios, a Constituição estabelece a competência da União para demarcar e protegê-las, definindo-as como aquelas *“por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural.”*

A Constituição define, pois, quais as terras indígenas que são objeto de proteção estatal, estabelecendo, portanto, um parâmetro para o processo de demarcação dessas terras.

No entanto, o processo de demarcação das terras indígenas, embora tenha seus fundamentos no art. 231, não se rege somente pelos conceitos e normas nele estabelecidos. Como todo ato administrativo, deve



submeter-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos pelo art. 37, assim como às demais normas constitucionais e princípios reconhecidamente consagrados pelo nosso ordenamento jurídico.

Entre estes princípios consagrados, destacamos o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Sob o ponto de vista da doutrina jurídica, devemos considerar que o interesse público constitui o interesse do próprio conjunto social, não se opondo, necessariamente, ao interesse das partes envolvidas. Mas, entre o interesse público e o particular há de prevalecer o interesse público. Assim, o interesse de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos não pode vingar sobre o interesse de todos.

Portanto, as atividades da Administração Pública são desenvolvidas para o benefício de toda a coletividade, pois o destinatário é o grupo social e, por consequência, o indivíduo, considerado integrante desse grupo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (*in: Curso de Direito Administrativo*), ensina que o interesse público é:

“a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrigo também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais”...

...O que fica visível, como fruto destas considerações, é que existe, de um lado, o interesse individual, particular, atinente às conveniências de cada um no que concerne aos assuntos de sua vida particular – interesse, este, que é o da pessoa ou grupo de pessoas singularmente consideradas – e que, de par com isto, existe também o interesse igualmente pessoal destas mesmas pessoas ou grupos, mas que comparecem enquanto partícipes de uma coletividade maior na qual estão inseridos, tal como nela estiveram os que os precederam e nela estarão os que virão a sucedê-los nas gerações futuras.

...O princípio da supremacia do interesse público sobre



o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência”.

Em consonância com o princípio da supremacia do interesse público, o § 6º do art. 231, da Constituição, em ressalva sobre nulidades, em sua parte final, estabelece que lei complementar deverá dispor sobre o relevante interesse público da União em atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das assim definidas terras indígenas.

Até hoje, passados 16 anos, ainda não foi editada a Lei Complementar que deve dispor sobre as hipóteses excludentes de nulidade, a que se refere o § 6º do art. 231.

Oportuna, portanto, a iniciativa do nobre Deputado Alceste Almeida, ao oferecer à apreciação dos membros do Congresso Nacional o presente Projeto de Lei Complementar nº 151, de 2004.

De fato, a Constituição Federal, com o objetivo de garantir a aplicabilidade da ressalva estabelecida na segunda parte do § 6º do art. 231, determinou a conduta positiva do Poder Público, representada pela promulgação de Lei Complementar com o fim de dispor sobre o relevante interesse público da União.

A desobediência ao ordenamento constitucional, constituída pela conduta negativa do Poder Público omissor, configura-se na chamada inconstitucionalidade por omissão. Nossas observações encontram apoio nos mais renomados juristas. Alexandre de Moraes, em sua obra “Direito Constitucional” assevera que as hipóteses de ajuizamento da ação de inconstitucionalidade por omissão decorrem da omissão do Poder Público em relação às normas constitucionais em que a Constituição investe o Legislador na obrigação de expedir comandos normativos.

Louva-se, em seguida, nos ensinamentos de Gilmar Mendes Ferreira, segundo o qual a omissão poderá ser *absoluta* ou *relativa*, constituindo, pois “a total ausência de normas, como também a omissão parcial, na hipótese de cumprimento imperfeito ou insatisfatório de dever constitucional de legislar”. Segundo o autor, o que se pretende “é preencher as lacunas



inconstitucionais, para que todas as normas constitucionais obtenham eficácia plena”.

Dessas considerações podemos concluir que o Poder Legislativo, a par de seu poder e da sua competência de legislar, tem, igualmente, a obrigação de fazê-lo, sob pena de incorrer em omissão.

Quanto ao mérito da proposição, cumpre-nos reconhecer que a presença de nacionais na faixa de fronteira e a consolidação dessa presença constituem-se em relevante interesse público da União, pois representam a ocupação de espaços estratégicos nas áreas mais remotas do País.

De fato, é consensual entre pesquisadores e cientistas políticos que as características essenciais do Estado encontram-se no seu povo, no seu território e nas suas instituições, levando-nos, pois, a concluir que a grandiosidade territorial, característica ímpar do Estado brasileiro, deve ser consolidada pela sua ocupação, para que se façam presentes, também, nos espaços mais distantes, as instituições políticas do País.

Aliás, nossas fronteiras alcançaram os limites atuais devido à consolidação das ocupações portuguesas além da linha de Tordesilhas, uma linha reta de Belém, ao Norte, a Laguna, ao Sul. Os portugueses estabeleceram fortificações ao longo dos limites extremos dos rios afluentes amazônicos, ao Norte e a Noroeste, e dos rios Paraná e Paraguai, no Centro-Oeste. Mantendo a presença de colonos nas áreas pretendidas, a Coroa Portuguesa conseguiu legitimar a expansão territorial realizada pelos bandeirantes e pelas expedições oficiais, fazendo prevalecer o princípio de *uti possidetis*, que foi consagrado pelo Tratado de Madrid, em 1750. Com fundamento neste princípio, foi reconhecida a soberania do Brasil sobre aquelas terras, porque elas estavam ocupadas pelos cidadãos brasileiros.

Ao tornar-se independente, em 1822, o Brasil ainda alimentava a preocupação de garantir a posse nesses terrenos, antes litigiosos com a Espanha, a fim de evitar novas disputas. Neste sentido, em 1850, foi editada a Lei nº 601 que, em seu art. 1º, previa, inclusive, a cessão gratuita das terras situadas nas fronteiras, nos seguintes termos:

“Art. 1º 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 países estrangeiros em uma zona de dez léguas, as quais poderão ser cedidas gratuitamente.”

Desde então, o País realizou grande esforço para por em prática a vivificação da faixa desabitada da fronteira, dando ênfase à preservação e proteção da imensa extensão territorial que se estende do Oiapoque, no Amapá, a Corumbá, no Mato Grosso do Sul.

Como se pode ver, uma rápida exposição histórica é suficiente para tornar evidente o relevante interesse da União na consolidação das aglomerações urbanas e rurais na faixa de fronteira.

Por fim, devemos realçar que a fixação de famílias de brasileiros nos extremos fronteiriços investe-se de importância estratégica, quando consideramos que atividades ilícitas, tais como contrabando das riquezas naturais da Amazônia e o narcotráfico, representam as maiores ameaças para a estabilidade da região. Temos a sorte de viver pacificamente com os países vizinhos, mas há uma constatação generalizada de que sofremos a ameaça de forças ambiciosas que se aglutinam sob pretextos aparentemente altruístas e que escolhem os territórios mais vulneráveis para sua base de operação.

Consideramos, ainda, que é de fundamental importância e de inquestionável mérito a regularização fundiária das terras localizadas na faixa de fronteira. De fato, a mesma Constituição que determina, em seu art. 231, a demarcação das terras indígenas, garante o direito de propriedade, assegurando que *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”*, conf. art. 5º, incisos XXII e XXXVI, evidenciando que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (art. 5º § 2º). Neste sentido, consideramos meritória a disposição do Parágrafo Único do art. 1º, do Projeto de Lei Complementar nº 151, de 2004, que reconhece *“os efeitos jurídicos da ocupação, do domínio e da posse, em áreas urbanas e rurais, localizadas na faixa de fronteira”*.

Diante do exposto, entendemos que a proposição dispõe sobre matéria de mérito inquestionável. O Projeto de Lei Complementar, ora sob análise, é de extrema precisão ao se referir a “núcleos populacionais



consolidados”, deixando claro que não ampara invasão, grilagem, esbulho ou qualquer outra ocupação dolosa. Por outro lado, não prevê nem dá legitimidade para a remoção de comunidades indígenas e não cria nenhum obstáculo jurídico para a demarcação das terras indígenas. Objetiva, no entanto, legitimar a presença humana consolidada na faixa de fronteira, por ser de relevante interesses público da União.

Neste sentido, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 151, de 2004.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado Waldemir Moka
Relator



4B04CF0F18