

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 ANTÔNIO CARLOS BIFFI

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”*.

Na justificação, o autor explicita a importância da presença humana nas regiões fronteiriças em favor da segurança e da defesa nacional. Realça, por fim, que a proposição não tem a finalidade de criar obstáculos ao processo de demarcação das terras indígenas localizadas na faixa de fronteira.



BD3C36AA25

Por despacho da Mesa, a proposição foi encaminhada para exame de mérito à Comissão de Direitos Humanos e Minorias, que a rejeitou, e à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, que a aprovou com emenda apresentada pelo Relator em complementação de voto.

Cumpre à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania examinar a proposição e emenda quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição objetiva enunciar as hipóteses de relevante interesse público da União circunscritas às terras localizadas na faixa de fronteira.

O art. 1º especifica as ocupações e os usos do espaço territorial que têm valor estratégico para a defesa nacional e, portanto, considerados de relevante interesse público da União, para os fins de excepcionalidade das hipóteses de nulidade previstas no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, tendo seus efeitos jurídicos reconhecidos no parágrafo único do mesmo artigo.

A proposição tem como objetivo preservar os núcleos populacionais consolidados na área fronteira, como lugarejos, vilas ou cidades, assim como as áreas onde são desenvolvidas atividades agrícolas, as estradas e, na forma da emenda aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, as instalações militares e as obras de infra-estrutura dos setores de transporte, energia e comunicações.

A Constituição Federal, no art. 231, estabelece as regras básicas da política indigenista adotadas pelo Estado brasileiro, reconhece a organização social dos índios e fixa conceitos e princípios que norteiam as ações



públicas destinadas à proteção dos seus direitos e bens. Nomeia, no § 1º, as terras indígenas que são objeto de demarcação e proteção, nos seguintes termos:

“Art. 231.....

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as 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 à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

Já no § 6º do mesmo artigo, declara nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras mencionadas nesse artigo, ressalvando, no entanto, os casos de relevante interesse público da União, a serem definidos por lei complementar.

A proposição objetiva, portanto, atender à determinação do mencionado § 6º do art. 231, segundo o qual a Lei Complementar deverá dispor sobre os atos de ocupação e utilização de terras considerados de relevante interesse público da União.

A proposição não apenas preenche uma lacuna ainda existente em nossa legislação infra-constitucional, como, também, compatibiliza-se com as demais normas constitucionais, entre as quais destacamos:

“Art. 20. São bens da União:

.....

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;”

.....

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão regulados em lei.”



“Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.”

A proposição não contraria, portanto, as regras ou princípios da constituição. Ao contrário, complementa as disposições expressas no art. 231, § 6º.

Quanto à juridicidade, nada há a objetar, pois que são respeitados os princípios gerais do Direito e o sistema legal vigente.

É a União competente para legislar sobre direito civil e agrário, populações indígenas, e defesa territorial, nos termos do art. 22, incisos I, XIV, e XXVIII, da Constituição Federal.

A técnica legislativa do projeto sob análise merece correção, já que desatende à exigência da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela de nº 107, de 2001, de indicar no art. 1º a finalidade da Lei. Pequenos lapsos de redação, também, merecem aperfeiçoamento. Oferecemos Substitutivo, em anexo, para corrigir defeitos de técnica legislativa e aprimorar a redação do Projeto.

O Projeto de Lei Complementar nº 151, de 2004, e a emenda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural são constitucionais relativamente à competência da União e à legitimidade de iniciativa, nos termos dos arts. 22 e 61 da Constituição Federal.

Quanto ao mérito, cumpre-nos fazer uma análise preliminar do texto constitucional que é objeto de regulamentação. No § 6º do art. 231, estão previstas a nulidade e a extinção de atos “que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse” das terras indígenas, ou “a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”, ressalvando, no entanto, os casos de relevante interesse público da União.



O interesse público é, sob o ponto de vista da doutrina jurídica, o interesse do próprio conjunto social, neste caso entendido em seu sentido mais amplo, da própria sociedade nacional. Assim sendo, o interesse público há de prevalecer, sempre, sobre o interesse particular, o que equivale a dizer que ele se sobrepõe ao interesse individual, de grupos e comunidades de indivíduos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (*in: Curso de Direito Administrativo*), assevera que “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.”

A Constituição estabeleceu, no art. 231, as diretrizes da política indigenista, assegurou os direitos das comunidades indígenas sobre as terras que ocupam e declarou nulos e extintos os atos destinados à ocupação, posse e domínio dessas terras. No entanto, com o fim de preservar o interesse público, e fazê-lo prevalecer sobre os interesses das comunidades indígenas, outorgou competência ao Poder Legislativo para, por via de uma Lei Complementar, designar as hipóteses em que os mencionados atos de ocupação, domínio e posse sejam diferenciados dos demais, pela sua relevância no que tange a interesses maiores da União. De fato, os direitos indígenas não são absolutos e, também, se extinguem quando outro direito a eles se sobrepõe. É importante ressaltar, ainda, que, como o § 6º do art. 231 não faz distinção entre os atos que menciona e, da mesma forma, não faz referência aos respectivos agentes, não competirá à Lei Complementar, destinada a dispor sobre esta matéria, fazer as distinções não contempladas pela Constituição.

Sob o ponto de vista etimológico, “relevante” é tudo aquilo que sobressai, que é de grande valor, conveniência ou interesse. E “União”, no sentido jurídico, é o Estado Federal, é a Unidade Federativa. De acordo com De Plácido e Silva (*in: Vocabulário Jurídico*), “A União, assim, é que se reveste de personalidade jurídica soberana, com assento na Sociedade das Nações”...

Daí se extrai a pertinência das questões relativas à soberania e à defesa nacional, considerando-se que os maiores interesses da



União localizam-se na sobrevivência e na continuidade política do Estado brasileiro, de modo a permitir a sua livre busca do progresso e do desenvolvimento.

Encontramos na Política de Defesa Nacional, aprovada pelo Decreto nº 5.484, de 30/06/2005, nos termos e fundamentos do art. 84 da Constituição Federal, entre as políticas e ações definidas para a consecução dos objetivos da defesa nacional, o fortalecimento da infra-estrutura de valor estratégico, prioritariamente a de transporte, energia e comunicações, assim como o desenvolvimento e a vivificação da faixa de fronteira, entendendo-se a vivificação como sendo a povoação ordenada das terras fronteiriças, com a presença do Estado brasileiro, mediante estabelecimento, nessas regiões, das instituições públicas federais, estaduais e municipais.

Tendo entre os seus objetivos a garantia da soberania e da integridade territorial, a Política de Defesa Nacional envolve, obviamente, todos os níveis e esferas de poder, não sendo assunto restrito e exclusivo das corporações militares. Com relação à faixa de fronteira, não obstante seja ela considerada fundamental para a defesa do território nacional, nos termos do § 2º do art. 20, da Constituição Federal, revela-se, sob o ponto de vista estratégico, excessivamente vulnerável, pois, além situar-se distante das regiões centrais do País, é uma região de baixo índice demográfico, onde ainda existem extensas áreas desabitadas. Com o surgimento de ameaças não ortodoxas, como o terrorismo, o crime organizado, o narcotráfico, a bio-pirataria, e a ameaça advinda das instabilidades internas de países vizinhos, a faixa de fronteira torna-se, assim, atraente e preferida para a prática desses ilícitos penais, revelando-se, portanto, uma região de potencial instabilidade.

Por outro lado, não se pode olvidar a importância histórica da presença de brasileiros nos extremos fronteiriços, além da linha de Tordesilhas, nos primórdios de nossa história, quando a Coroa Portuguesa conseguiu legitimar a expansão territorial realizada pelos bandeirantes e pelas expedições oficiais, fazendo prevalecer o princípio *“uti possidetis”*, que foi consagrado pelo Tratado de Madrid, em 1750.



Entendemos, portanto, pelo exposto, que a vivificação da fronteira, que se manifesta pela presença de núcleos populacionais, lugarejos, vilas, cidades, áreas agrícolas, estradas, instalações militares, obras de infraestrutura dos setores de transporte, energia e comunicações, deve ser reconhecida, nos termos da proposição, como uma questão de relevante interesse público da União, sendo, portanto, meritório o Projeto de Lei Complementar nº 151, de 2004.

Pelas razões precedentes, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 151, de 2004, e da emenda aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado ANTÔNIO CARLOS BIFFI
Relator



ArquivoTempV.doc **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE
CIDADANIA**

**SUBSTITUTIVO AO 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, as estradas, as instalações militares e as obras de infra-estrutura dos setores de transporte, energia e comunicações, localizados na faixa de fronteira.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar declara as condições de relevante interesse público da União, para os fins a que se refere o art. 231, § 6º, da Constituição Federal.

Art. 2º São reconhecidos como 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, as estradas, as instalações militares e as obras de infra-estrutura dos setores de transporte, energia e comunicações, localizados na faixa de fronteira.

Parágrafo único. São reconhecidos os efeitos jurídicos da ocupação, do domínio e da posse das áreas urbanas e rurais, a que se refere o caput deste artigo.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2006.



BD3C36AA25

Deputado ANTÔNIO CARLOS BIFFI
Relator

ArquivoTempV.doc



BD3C36AA25