

# **COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

## **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 45, DE 2007**

Susta a Instrução Normativa nº 27, de 28 de novembro de 2005, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que altera a Instrução Normativa nº 42, de 25 de maio de 2000.

**Autor:** Deputado Eduardo Sciarra

**Relator:** Deputado Valdir Colatto

### **I - RELATÓRIO**

Chega-nos para ser apreciado o Projeto de Decreto Legislativo nº 45, de 2007, de autoria do nobre Deputado Eduardo Sciarra, com o objetivo de sustar a Instrução Normativa nº 27, de 28 de novembro de 2005, editada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Na justificação, o autor demonstra que a Instrução Normativa ultrapassa o campo regulamentar, no momento em que dispõe sobre matéria que não está contemplada pelas normas legais que tratam da ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras.

## II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, cumpre-nos informar que a Instrução Normativa nº 27, de 28 de novembro de 2005, publicada no DOU de 22 de março de 2006, Seção 1, pág. 34, de que trata o Projeto de Decreto Legislativo nº 45, de 2007, teve sua numeração retificada para 27-A, conforme retificação publicada no DOU de 29 de março de 2006, Seção 1, pág. 146. Justifica-se esta ressalva apenas para registro nesta Comissão. Oportunamente, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se-á sobre os aspectos de técnica legislativa.

Desde o período colonial, a legislação brasileira dedica normas e condições especiais destinadas a regular a ocupação e aquisição de terras na faixa de fronteiras terrestres. A Lei nº 601, em 1850, por exemplo, previa a concessão gratuita de terras situadas numa zona fronteiriça de 10 (dez) léguas, numa clara demonstração de que o governo imperial tinha interesse em incentivar a fixação da população, como meio de assegurar a soberania nacional sobre o território.

A Constituição de 1891, por sua vez, estabelecia que apenas as porções do território fronteiriço indispensável para a defesa das fronteiras, as fortificações, as construções militares e as estradas de ferro federais pertenciam à União, cabendo aos Estados as terras devolutas.

Desde então, o regime jurídico das terras devolutas na faixa de fronteira sofreu várias alterações, inclusive com relação à extensão da faixa que, hoje, é de 150 quilômetros.

Criaram-se normas mais rígidas para as concessões de uso e ocupação dessas terras. Instituiu-se a exigência do prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional e, em determinadas condições, a autorização do Senado Federal.

Com o advento do Decreto-lei nº 1.164, de 1939, foi introduzida a revisão das concessões de terras, e, em 1966, a Lei nº 4.947 previa, pela primeira vez, a ratificação das alienações e concessões de terras

feitas pelos Estados na Faixa de Fronteiras. Em 1975, o Decreto-lei nº 1.414, alterado, em 1981, pela Lei nº 6.925, estabelecia as normas para o processo de ratificação.

Esta é, em síntese, a seqüência cronológica das normas legais relacionadas com a concessão e alienação de terras na faixa de fronteiras.

Quanto ao mérito da matéria, acolhemos os fundamentos expostos na justificação do autor da proposição, segundo os quais a Lei nº 8.629, de 1993, não é pertinente ao trato da matéria. De fato, a mencionada lei não faz nenhuma referência ao processo de ratificação, ora em questão. Examinando seus dispositivos, constata-se que a norma legal dispõe sobre matéria diversa, visto que dispõe sobre a reforma agrária, assim entendida a desapropriação de terras improdutivas e sua distribuição para agricultores, na forma prevista pela Constituição Federal.

É, também, certo que a Instrução Normativa nº 27 (ou 27-A), de 2005, do INCRA, ao dispor que parâmetros da reforma agrária, estabelecidos pela Lei nº 8.629, de 1993, devem ser considerados no processo de ratificação, exorbitou do poder regulamentar, pois, ao invés de se ater às normas expressas no Decreto-lei nº 1.414, de 1975, e na Lei nº 6.925, de 1981, introduziu no processo de ratificação índices de produtividade que são estranhos à matéria em questão, e que se aplicam tão somente ao processo de desapropriação para fins de reforma agrária.

De fato, considerando a doutrina jurídica, e louvando-nos nos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra “*Curso de Direito Administrativo*”, é visto que “os regulamentos se destinam à execução de uma lei e que não podem extravasar os termos do que nela se dispõe sobre direitos e obrigações dos administrados”.

Oportuno se faz recorrer aos doutos ensinamentos de José Cretella Júnior, *in “Encyclopédia Saraiva do Direito”*, nos seguintes termos:

“Onde se estabelecem, se alteram e se extinguem direitos, não há regulamento. Há abuso do poder regulamentar: é a invasão pelo Poder Executivo na área de competência do Poder Legislativo. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que costuma,

*não raro, pretender o lugar destas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei”.*

*“O regulamento não pode alterar a lei nem criar obrigações para os cidadãos, que somente estão sujeitos aos encargos constantes da própria disposição legislativa”.*

De acordo com essas considerações, entendemos que apenas uma nova lei, modificando os critérios estabelecidos no Decreto-lei nº 1.414, de 1975, poderá estabelecer novos parâmetros e requisitos no processo de ratificação de alienações e concessões em faixa de fronteiras.

Destarte, o INCRA incorporou ao processo de ratificação exigência não prevista no Decreto-lei nº 1.414, de 1975, e nas alterações da Lei nº 6.925, de 1981, mas extravagante ao processo de ratificação. Trata-se, outrossim, de exigir do sofrido agricultor que comprove que sua propriedade preenche requisitos de produtividade, atinentes ao processo de reforma agrária.

No campo prático, as pretensas ratificações transformaram-se em verdadeira peregrinação dos agricultores em repartições públicas, em busca de imensurável volume de papéis e documentos exigidos para a comprovação de que o cidadão brasileiro, agricultor e produtor, é realmente o verdadeiro proprietário da sua gleba.

Os obstáculos burocráticos inviabilizam a regularização das terras na faixa de fronteiras e deixam os agricultores reféns dos funcionários do INCRA. Os infundáveis processos de ratificação em andamento no INCRA não têm fim, porque o órgão federal tem demonstrado incapacidade para examinar e dar prosseguimento aos trâmites burocráticos.

Por conseguinte, 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.

Cumpre-nos, por fim, lembrar que, de acordo com o art. 49, V, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder

regulamentar. Entendemos, pois, que a proposição, ora em exame, é meritória e merece a aprovação deste colegiado.

Dante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 45, de 2007.

Sala da Comissão, em 10 de Julho de 2007.

**Deputado Valdir Colatto  
Relator**

2007\_8220