

PROJETO DE LEI N^o , DE 2008
(Do Sr. Homero Pereira)

Reabre o prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em faixa de fronteira, altera o art. 7º do Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975 e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1 Fica reaberto o prazo a que se refere o art. 1º da Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, alterado pelas Leis nºs 10.164, de 27 de dezembro de 2000; 10.363, de 28 de dezembro de 2001; e 10.787, de 25 de novembro de 2003, ficando estabelecido novo prazo de três anos, a contar do início da vigência da presente Lei.

Art. 2 O art. 7º do Decreto-Lei nº 1414, de 18 de agosto de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º No processo de ratificação de que trata o presente Decreto-lei, serão observadas as limitações constitucionais quanto à área máxima titulável sem prévia autorização do Senado Federal, vigentes à época da expedição do título original de alienação ou concessão estadual, obedecido, ainda, o disposto no art. 16 do Estatuto da Terra.

Art. 3 As disposições da presente lei alcançam os pedidos de ratificação já protocolizados ou que tenham sido

indeferidos pelo Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária, bem como os casos em tramitação em juízo mesmo que com sentença desde que não transitada em julgado.

Art. 4 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A questão fundiária na chamada faixa de fronteira tem merecido a atenção das autoridades brasileiras desde os primórdios da ocupação do território a oeste da linha traçada pelo Tratado de Tordesilhas.

A necessidade de estabelecer a soberania – inicialmente da Coroa Portuguesa e mais tarde da Nação Brasileira – nas regiões limítrofes com potências estrangeiras, levou a Corte de Lisboa a celebrar tratados com a Espanha e, posteriormente, o governo Imperial do Brasil a editar normas que facilitassem a fixação de súditos nas regiões de fronteira.

Digno de atenção é o dispositivo do art. 1º da Lei nº 601, de 18/09/1850, que dispõe sobre as terras devolutas do Império.

Art. 1º - Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Império com paizes estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente.

Com tal medida o Governo Imperial estabeleceu o conceito de faixa de fronteira e externou sua política de incentivar nela a fixação de súditos com o objetivo de consolidar a soberania nacional.

Proclamada a República, a primeira Constituição Republicana (1891) estabeleceu o domínio dos Estados Federados sobre as terras devolutas indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações,

construções militares e estradas de ferro federais (art. 64).

O Supremo Tribunal Federal, em sucessivos arrestos, consolidou o entendimento de que as terras indispensáveis à segurança das fronteiras continuavam sendo as terras devolutas situadas na faixa de dez léguas (66 km) ao longo dos limites internacionais, conforme previa a Lei Imperial nº 601/1850, que fora recepcionada pela nova ordem constitucional.

Assim estão ementados os acórdãos do STF de 31/01/1905, 23/05/1900 e 20/04/1933:

As terras devolutas existentes nas fronteiras continuam a pertencer à União na largura de 10 léguas, continuando em pleno vigor a Lei nº 601, de dezembro de 1.850, e decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1.854.

A faixa de fronteira de domínio da União permaneceu na largura de 66 km (10 léguas) até a Lei nº 2.597, de 12/09/1955, quando foi alargada para 150 km.

Entretanto a partir da Constituição de 1934 (16/07/1934) foi instituída uma dicotomia resultante da diferença conceitual entre faixa de fronteira e faixa de segurança nacional. A primeira em que esteve sempre assentado o domínio da União sobre as terras devolutas nela situadas e a segunda em que, embora mantido o domínio dos Estados sobre tais terras, ficavam elas submetidas a um regime especial para as alienações ou concessões, mediante prévia audiência do CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, requisito exigido, também, na faixa de fronteira de domínio da União.

A constituição de 1934 ao instituir essa dicotomia criou uma faixa paralela à faixa de fronteira, entre os 66 km até completar a largura de 100 km. Essa faixa paralela, com 34 km de largura era denominada faixa de segurança nacional, mantido nela o domínio dos Estados sobre as terras devolutas embora sujeitando as alienações e concessões à prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional, como já foi dito.

Cumpre esclarecer que, até a Constituição promulgada em 16/07/1934 não havia, no plano constitucional, qualquer limitação de área para as

alienações ou concessões de terras.

A partir da Constituição de 1934 é que se estabeleceu o limite de dez mil hectares (10.000 ha), acima do qual se passou a exigir a prévia autorização do Senado Federal. Tal limite só foi reduzido, constitucionalmente pela Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964, para três mil hectares (3.000 ha), e na atual Constituição (05/10/1988) para dois mil e quinhentos hectares (2.500 ha).

Sinteticamente, assim é o quadro das limitações constitucionais quanto a área titulável pelo Poder Público:

- Constituição Política do Império do Brasil, jurada em 25/03/1934:

Não havia limite estabelecido.

- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24/02/1891:

Não havia limite estabelecido.

- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16/07/1934:

Art. 130 – Nenhuma concessão de terras de superfície superior a dez mil hectares poderá ser feita sem que, para cada caso, preceda autorização do Senado Federal.

- Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada em 10/11/1937:

Art. 155 – Nenhuma concessão de terras de área superior a dez mil hectares poderá ser feita sem que, em cada caso, preceda autorização do Senado Federal.

DB83C92830

- Constituição do Estados Unidos do Brasil promulgada em 18/09/1946:

Art. 156 ...

§ 2º - Sem prévia autorização do Senado Federal não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

- Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964:

Art. 156 ...

§ 2º - Sem prévia autorização do Senado Federal não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares, salvo quando se tratar de execução de planos de colonização aprovados pelo Governo Federal.

- Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 24/01/1967:

Art. 164 ...

Parágrafo único – Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares. (redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969).

As alienações ilegais procedidas pelos Estados e ratificação dos títulos

Não obstante o cenário histórico-jurídico acima demonstrado, os Estados federados realizaram, de modo irregular, alienações ou concessões de terras devolutas tanto na faixa de fronteira em que elas eram de

domínio da União como na faixa de segurança nacional em que, não obstante lhes pertencesse o domínio foram preteridos requisitos legais e constitucionais como a inobservância do limite máximo sem prévia anuênciam do Senado Federal prevista na Constituição, preterição da manifestação do Conselho de Segurança Nacional e desrespeito ao limite máximo fixado em lei ordinária.

Sinteticamente, as irregularidades praticadas podem ser assim agrupadas:

- a) alienação pelos Estados de terras de domínio da União;
- b) ausência de prévia aprovação do Senado Federal nos casos de extração do limite de área constitucionalmente estabelecido;
- c) ausência de prévia aprovação do Conselho de Segurança Nacional para qualquer alienação, independentemente da área, exigência estabelecida em normas infraconstitucionais;
- d) inobservância dos limites máximos de área fixados em lei ordinária.

Apesar da evidente ilegalidade de tais alienações, o Governo da União houve por bem viabilizar a regularização dos títulos dominiais expedidos irregularmente tanto na faixa de fronteira como na faixa de segurança nacional, mediante procedimento administrativo de ratificação.

A autorização para a ratificação veio através da Lei nº 4.947, de 06/04/1966, que em seu art. 5º, § 1º, assim estabeleceu:

É o Poder Executivo autorizado a 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.

O dispositivo fixou, portanto, um termo temporal ou data final dos títulos ratificáveis, isto é, seis de abril de 1966 (06/04/1966), data em que foi

editada a lei que autorizou a ratificação das alienações e concessões **já feitas pelos Estados**.

Portanto, qualquer título expedido a partir de 06/04/1966 ficou insuscetível de ratificação.

O detalhamento da norma do art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947/66 só veio, entretanto, com o Decreto Lei nº 1414, de 18/08/1975, que viabilizou a aplicação daquela norma, estabelecendo as condições para que a ratificação fosse feita.

Do Decreto Lei nº 1414/75 destacamos, por sua especial relevância para o projeto de lei ora apresentado, o disposto no seu art. 7º, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 6.925/81:

Art. 7º - No processo de ratificação de que trata o presente Decreto-Lei, serão observadas as limitações constitucionais vigentes à época das alienações ou concessões estaduais, obedecido o disposto no art. 16 do Estatuto da Terra.

Parágrafo Único – Dependerá de prévia aprovação do Senado Federal a ratificação das alienações ou concessões de terras públicas com área superior às limitações constitucionais a que se refere este artigo.

Ficou assim, bem claro, que a ratificação só poderia ser efetivada se:

- a) a alienação ou concessão houvesse sido feita até 06/04/1966;
- b) não houvesse extrapolado o limite de área fixado na Constituição (limitações constitucionais) para alienações sem prévia aprovação do Senado Federal;
- c) o imóvel estivesse sendo explorado de conformidade com os objetivos do Estatuto da Terra (art. 2º, § 1º, da Lei nº 4.504/64), isto é, cumprido sua função social favorecendo o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; mantendo níveis satisfatórios de produtividade; assegurando a



DB83CC92830

conservação dos recursos naturais e; observando as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

d) não fosse a área objeto da ratificação classificada como minifúndio ou latifúndio (art. 16 do Estatuto da Terra).

O parágrafo único do art. 7º, do Decreto Lei nº 1414/75 (acrescido pela Lei nº 6.925/81) prevê a possibilidade de ratificação dos títulos que ultrapassam o limite previsto constitucionalmente, desde que seja ouvido o Senado Federal. Entretanto dispositivo, foi questionado no próprio Senado, como se vê do entendimento assentado no parecer nº 97, de 1997, sobre a mensagem nº 93, de 1987, do Senhor Presidente da República que submeteu à Casa pedido de ratificação de alienação, onde se lê:

Qualquer pessoa, com mediano entendimento jurídico, logo compreenderá que, estampada na Constituição Federal uma exigência de autorização prévia para a prática de determinado ato, não poderia uma lei ordinária estabelecer um procedimento de ratificação para ato que não obteve, antecipadamente, autorização constitucionalmente estabelecida.

...
Não há, portanto, como assentir-se na inversão intentada pela Lei nº 6.925/81, ao transformar num “posterior” aquilo que a Constituição exigiu como “prior”, ou seja, como manifestação antecipada, repita-se, autorização prévia.

Ante essa posição do Senado, restou inaplicável o parágrafo único do art. 7º, do Decreto Lei nº 1414/75, acrescido pela Lei nº 6.925/81, de modo que as alienações e concessões de terras devolutas feitas pelos Estados, na faixa de fronteira, originariamente com área superior ao limite constitucional – de 10.000 has (dez mil hectares) a partir da Constituição de 1934 (16/07/1934)

até 09/11/1964 e com área superior a três mil hectares (3.000 has) a partir da Emenda Constitucional nº 10, de 06/11/1964 – são insuscetíveis de ratificação.

Somente por Emenda Constitucional se poderia autorizar a ratificação de tais títulos.

Entretanto, o parágrafo único do art. 7º do Decreto Lei nº 1414/75, introduzido pela Lei nº 6.925/81, apesar de ineficaz pelas razões já apontadas, serve para evidenciar o que o legislador quis dizer com a expressão “... *observadas as limitações constitucionais vigentes à época das alienações ou concessões ...*”

O parágrafo único deixa bem claro que por *limitações constitucionais* o dispositivo quis se referir ao limite de área que poderia ser alienada ou concedida sem prévia autorização do Senado Federal (10.000 hectares entre 16/07/1934 e 09/11/1964 e 3.000 hectares a partir de 09/11/1964 até 06/04/1966).

Não se referiu o texto legal à prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional que era condição estabelecida em norma infraconstitucional e não em sede constitucional, nem, tampouco, ao limite de área fixado em lei ordinária.

Assim, são suscetíveis de ratificação as alienações e concessões feitas pelos Estados na faixa de fronteira (inclusive na faixa de segurança nacional após a instituição dela), mesmo que ausente a audiência do Conselho de Segurança Nacional e ainda que ultrapassados os limites de área fixados em lei ordinária:

- a) quando realizadas até 15/07/1934, qualquer que tenha sido a área titulada;
- b) a partir de 16/07/1934, até 08/11/1964 se respeitado o limite máximo de área, na titulação original, de dez mil hectares (10.000 ha);

c) a partir de 09/11/1964, até 06/04/1966, se respeitado o limite máximo, na titulação original, de 3.000 hectares.

Em todos os casos deverá restar comprovado que o imóvel é explorado cumprindo sua função social, de conformidade com o Estatuto da Terra.

Em 06/01/1999 foi editada a Medida Provisória nº 1.797 que foi sucessivamente reeditada sob nº 1.910 até sua conversão na Lei nº 9.871, de 23/11/1999, pela qual foi *estabelecido o prazo de dois anos contado de 1º de janeiro de 1999, para que o detentor de título de alienação ou concessão de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, ainda não ratificado, requeresse ao Incra a ratificação de que trata o art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947/66.*

O prazo acima referido foi sucessivamente prorrogado pelas leis nº 10.164/00, 10.363/01 e 10.787/03, expirando-se, definitivamente, em 31 de dezembro de 2003.

Entretanto as divergências de interpretação pelo INCRA da legislação levou ao indeferimento grande número de pedidos de ratificação, eis que a Autarquia vinha entendendo que os limites de área a serem observados na titulação original eram os fixados em lei ordinária e não na Constituição. Como os limites da lei ordinária são inferiores aos limites constitucionais (2.000 hectares) muitos títulos ficaram sem ratificação e em inúmeros casos se procedeu ou se está procedendo à anulação dos títulos e consequente arrecadação das terras, o que vem ocasionando grande intranqüilidade nas regiões de fronteira.

É relevante destacar o interesse público em se permitir a ratificação da tais títulos dominiais. A ocupação das áreas de fronteira se deu, ao longo de nossa história, obedecendo a um desiderato do Estado Brasileiro e, antes dele, do Governo Colonial, de fixação do cidadão naquelas áreas como meio de reafirmar a própria soberania sobre o território.

As situações irregulares ocorreram e se perpetuaram sob os olhos complacentes do Poder Central que, interessado em fixar a presença da

DB83CC92830

população nas fronteiras, fez vistas grossas, deixando que situações se consolidassem com o surgimento de fazendas de pecuária, agricultura, povoações e até cidades.

Hoje, em nome da segurança jurídica, da estabilidade das relações e da própria paz social, é imprescindível que se assegurem os meios para que essas situações se normalizem.

É com esse propósito que se oferece à Casa o presente Projeto de Lei que reabre o prazo para os pedidos de ratificação e escoima de dúvidas a legislação vigente.

Sala das Sessões, em _____ de 2008.

Deputado HOMERO PEREIRA