

RATIFICAÇÃO DAS ALIENAÇÕES E CONCESSÕES FEITAS PELOS ESTADOS NA FAIXA DE FRONTEIRA.

Maria das Graças Almeida Borges

Proclamada a Independência do Brasil, o Governo Imperial cuidou de fazer povoar a faixa fronteira do território, ante a urgência de firmar seu domínio sobre as terras brasileiras.

A fixação do homem à terra, deveria ser incentivada através de apoio dos governantes aos brasileiros ou estrangeiros que quisessem estabelecer na orla fronteira.

Surgiu, então, a primeira lei brasileira que tratava do assunto: a chamada "Lei de Terras", Lei 601, de 18 de setembro de 1850, permitindo alienação de terras públicas apenas por meio de compra, salvo na faixa de 66 km (1) paralela às divisas de nosso território com países estrangeiros, que seriam transmitidas a título gratuito. Nasceu então a faixa de fronteira (2), atendendo aos anseios do Governo Imperial, que pretendia colonizar aquela área, através da ocupação autorizada apenas pelo governo brasileiro, que se reservava o direito de expedir títulos de ocupação dessa área a quem lhe conviesse.

Esse pensamento veio a ser ratificado e desenvolvido pelo Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854 (3), que regulamentou a Lei de Terras.

As sesmarias ou concessões do Governo (4), caídas em comisso, isto é, que não haviam cumprido as estipulações contratadas, seriam revalidadas, e as posses (5) que preenchiam os requisitos, de cultura efetiva e morada habitual seriam legitimadas. Essas liberalidades estavam adistritas às exigências de aqueles que pretendessem ser beneficiados, cultivarem a terra e nela terem morada habitual.

Até então, cumpre ressaltar, todas as terras devolutas pertenciam ao Império.

Com o surgimento da República, a primeira Constituição Federal, a de 1891, transferia aos Estados o domínio das terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, salvo a área indispensável à defesa das fortificações, construções militares, estradas de ferro federais e das fronteiras (6).

Não ficou precisa a área de domínio da União, mas continuavam a vigorar as leis já existentes, desde que não atentassem contra os princípios da Constituição (7).

(1) 66 kms. correspondente a 10 léguas de sesmarias,

(2) Lei 601/1.850, artigo 1o., in fine.

(3) Artigo 85.

(4) Decreto 1.318/1.854, artigo 1o.

(5) Decreto 1.318/1.854, artigo 24.

(6) Constituição Federal de 1.891, artigo 64.

(7) Constituição Federal de 1.891, artigo 83.

Entre aquelas leis, estava a de n. 601 e seu regulamento.

Surgiram controvérsias a respeito do assunto, por entenderem alguns estudiosos da matéria que a Lei 601 e seu Regulamento estavam revogados, mas o Supremo Tribunal Federal, vigorosamente, acordava no sentido de **pertencer à União, quanto às fronteiras apenas a faixa de 66 km:**

“Considerando, pois, que a zona de 10 léguas de fronteira, constitui domínio da União, sendo portanto, irritas e nulas todas as vendas de terras feitas ali pelo Estado, pois que as leis posteriores demonstraram que o Poder Legislativo sempre manteve em tal zona a jurisdição do Governo central, como se vê, exemplificativamente no artigo 7o. do Decreto n. 3.084, de 05/11/1898”. (Acórdão do S.T.F. em 23 de maio de 1908).

“As terras devolutas existentes nas fronteiras continuam a pertencer à União na largura de 10 léguas, continuando em pleno vigor a Lei 601, de dezembro de 1850 e o decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854”. (Acórdãos de 31 de janeiro de 1905) (8).

Algumas figuras importantes no mundo jurídico, como Orozimbo Nonato (parecer n. 49-M, de 04/11/40) (9), Themistocles B. Cavalcanti (Comentários à Constituição de 1946, pág. 435 e segs) (9) e San Tiago Dantas (“Problemas de Direito Positivo”, pág. 111 e segs.) (9), seguiram a mesma linha de pensamento do Supremo Tribunal Federal.

Esta extensão da **faixa de fronteira** perdurou até 1955, com a Lei 2.597, de 12 de setembro, que a estendeu para 150 km.

Em virtude das mudanças políticas surgidas no Brasil a partir de 1930, novo pensamento veio orientar a ocupação da **faixa de fronteira** que até então estivera vinculada apenas ao ânimo de colonizar.

O Decreto 1.318/1.854, determinava o estabelecimento de colônias militares na **faixa de fronteira** (10), sem cogitar com isto, entretanto, a garantia da Segurança Nacional.

De Segurança Nacional passou-se a cogitar com a criação do Conselho de Defesa Nacional (11), hoje Conselho de Segurança Nacional (12).

(8) Magalhães, Juraci Perez, A Discriminação de Terras na Amazônia - Senado Federal - Centro Gráfico - Brasília, 1.977, pág. 32.

(9) In Revista de Direito Agrário - Ano 1 - no. 1 - Ministério da Agricultura - INCRA - pág. 83 - Parecer no. 1.191 - 19 de setembro de 1.972 - Consultoria Geral da República - Romero de Almeida Ramos - Cons. Geral da Rep.

(10) Artigo 82.

(11) Decreto 23.873, de 15 de fevereiro de 1.934 - Organiza o Conselho de Defesa Nacional.

(12) Decreto-lei 4.783, de 5 de outubro de 1.942 - Dispõe sobre a organização do Conselho de Segurança Nacional.

A Constituição Federal de 1.934, manteve o domínio da União sobre as áreas já estipuladas, criando, porém, a faixa de Segurança Nacional, de 100 km (13), paralela às fronteiras, condicionando as alienações e concessões de terras do domínio particular ou do domínio público nesta faixa, à prévia autorização do Conselho de Segurança Nacional.

A faixa de Segurança Nacional passou a ser de 150 km. Com a Constituição Federal de 1937 (14), e a partir de 1955, a mesma extensão foi atribuída ao domínio da União.

Mas, catastróficas situações seriam criadas se fossem decretadas nulas aquelas transações. Para que se tornassem aqueles atos juridicamente válidos, a Lei 4.947, de 6 de abril de 1.966 (20), permitiu a ratificação daqueles atos, desde que tivessem como único vício terem sido feitos a “non domino” e sem prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional.

Naturalmente, aquelas alienações que não obedeceram aos demais termos da legislação à época em que foram realizados, não poderiam ser ratificados (21), assim como também as de frações de terra atentatórias ao artigo 16 da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, que combate o latifúndio e o minifúndio.

As regras procedimentais dessas ratificações estão contidas no Decreto-lei 1.414, de 18 de agosto de 1.975 e o Decreto 76.694, de 28 de novembro de 1975. Este, especifica a área máxima que poderá ser ratificada, vez que anteriormente à Constituição de 1934, as terras devolutas poderiam ser alienadas independentemente do tamanho da área, mas, com o advento da Constituição Federal de 1934, a área máxima seria de 10.000 ha (22). Após 1.939, com o Decreto-lei 1.164 (23) 2.000 ha.

Assim, se a União, legítima detentora do domínio das terras na faixa de fronteira se submeteu a um limite para as concessões feitas por ela nesta área, justo é que as ratificações obedeçam a este limite.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, investido de poderes para promover aquelas ratificações, e a Comissão Especial de Faixa de Fronteiras (24), interveniente nestes atos, estão em posição controversas quanto a validade das ratificações, retardando então o desfecho dos componentes processos (25).

(13) Constituição Federal de 1.934, artigo 166.

(14) Artigo 165.

(15) Lei 2.597, de 12 de setembro de 1.955

(16) Artigo 34, II.

(17) Artigo 2o.

(18) Artigo 4o., I.

(19) Código Civil Brasileiro, artigo 145.

(20) Artigo 5o., § 1o.

(21) Decreto-lei 1.414, de 18 de agosto de 1975, art. 7o.

(22) Constituição Federal de 1.934, artigo 130.

(23) Artigo 11 - Hoje Lei 2.597/1.957/55, art. 8o.

(24) Criada pelo Decreto-lei 1.164, de 18/3/39, cujo regimento foi aprovado pelo Decreto 4.265, 20/6/39.

(25) Parecer n. L-68, in Diário Oficial da União, de 4 de julho de 1.975, pág. 8192, Seção I - Parte I

A Consultoria Geral da República através do Parecer n. L-68, de 13 de junho de 1975, assinado pelo Dr. Luiz Rafael Mayer aceita as ratificações conforme podemos ver da ementa:

“As alienações ou concessões de terras da Faixa de Fronteira, do domínio da União, realizadas irregularmente, a non domino pelos Estados, podem ser convalidadas por ato do Poder Executivo, em virtude de autorização de lei com efeito retroativo (Artigo 5o., § 1o., da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966), observado o sistema legal em vigor”.

E, no contexto do Parecer (25):

„Entende-se que o conceito de ratificação, empregado na lei, tem um sentido próprio no contexto, pois não é convalidação do ato pela própria entidade que nele foi parte como geralmente ocorrente no ato jurídico anulável, mas convalidação ou confirmação do ato jurídico praticado por outrem, sem poderes especiais para isso. Suprindo a incompetência originária e a conseqüente carência do poder de dispor, a ratificação retroage à data em que o ato defeituoso foi praticado, para que possa ter efeitos jurídicos, desde então”.

A partir do momento que a lei autorizou as ratificações, aqueles atos que existiam apenas no mundo dos fatos, passaram a existir no mundo jurídico como atos anuláveis, sujeitos à ratificação, desde que não fira outras normas jurídicas.

Através de requerimento dirigido ao Presidente do INCRA (26), que (27), o remeterá à unidade, mais próxima do imóvel ratificando o interessado através de processo administrativo requererá a ratificação. Se esta for concedida, será ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

O INCRA expedirá título que servirá de instrumento hábil para registro no cartório competente.

Indeferida a ratificação, será decretada a nulidade do título e o imóvel será incorporado ao domínio da União. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas, e aos ocupantes será assegurado o acesso à terra na forma da Lei 4.504, de 1.964.

(26) Decreto 76.694, de 28 de novembro de 1.975
(27) Decreto-lei 1.414, de 18 de agosto de 1.975.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 – BORGES, Paulo Torminn – o Imóvel Rural e seus Problemas Jurídicos, Pró-Livro – Comércio de Livros Profissionais Ltda., São Paulo, 1.976.
- 2 – Diário Oficial da União, Seção I – Parte I, de 4 de julho de 1975, págs. 8192 e segs.
- 3 – MALTA CARDOZO – Tratado de Direito Rural Brasileiro, Edição Saraiva, São Paulo, 1954, 2o. volume.
- 4 – LACERDA, M. Linhares de – Tratado das Terras do Brasil, Editora Alba Limitada, 1960.
- 5 – MAGALHÃES, Juraci Perez – A Discriminação de Terras na Amazônia (O Acre), Senado Federal Centro Gráfico, 1977.
- 6 – LIMA, Rafael Augusto de Mendonça – Direito Agrário – Estudos, Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, Rio de Janeiro.
- 7 – LIMA, Rafael Augusto de Mendonça – Direito Agrário – Reforma Agrária e Colonização, Livraria Francisco Alves Editora S.A., a. 1975, Rio de Janeiro.
- 8 – Revista de Direito Agrário – Ministério da Agricultura – INCRA, Ano I n. 1.