

DOCTRINA

**FAIXA DE FRONTEIRA:
PROCEDIMENTO RATIFICATÓRIO DE TITULAÇÕES**

Lucas Abreu Barroso*

Resumo

O autor situa a importância da faixa de fronteira como elemento essencial de soberania de uma Nação. E, após elucidativo escorço histórico, destaca os procedimentos ratificatórios de titulações das terras situadas na faixa de fronteira. E conclui que, à luz do art. 188, § 1.º, da Constituição Federal, o limite da faixa de fronteira é de 2.500 ha, área que pode ser ampliada mediante autorização do Congresso Nacional.

Palavras-chave: Direito Agrário; Terras Públicas; Titulação.

Introdução

Um dos elementos essenciais da soberania de uma nação é a defesa de seu território, e nada mais aconselhável que esta se inicie por sua faixa de fronteira, que segundo Igor Tenório¹ é “a porção de terras, devolutas ou não, que separa o Brasil dos países que com ele confinam.”

O governo Imperial, uma vez proclamada a Independência, empenhou-se na proteção desta área “ante a urgência de firmar seu domínio sobre as terras brasileiras”², e o fez por meio da legislação e, também, do acesso do homem à terra, que deveria ser incentivado “através

* Advogado, Professor da Universidade Católica de Goiás e Mestrando em Direito Agrário na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás.

¹ TENÓRIO, Igor. *Curso de Direito Agrário Brasileiro* (com formulários). São Paulo : Saraiva, 1984. p. 40.

² BORGES, Maria das Graças Almeida. Ratificação das alienações e concessões feitas pelos Estados na faixa de fronteira. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v.2, n. 2, p.371. Goiânia, jul/dez. 1978.

de apoio dos governantes aos brasileiros ou estrangeiros que quisessem estabelecer na orla fronteira”³.

Criada pelo artigo 1º da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, posteriormente regulamentado pelos artigos 82 a 86 do Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854, a faixa de fronteira tinha a dimensão de 66 km. A Lei de Terras, como é chamada a Lei n. 601/1850, permitia a “alienação de terra públicas apenas por meio de compra, salvo na faixa de 66 km paralela às divisas de nosso território com países estrangeiros, que seriam transferidas a título gratuito”.⁴ Neste período, a titularidade das terras devolutas pertencia ao Império.

Com a proclamação da República e o advento da Constituição Federal de 1891, as terras devolutas passaram para o domínio dos Estados, de acordo com o que dispunha o artigo 64 desta Carta Magna, que assim preceituava:

Artigo 64 – Pertencem aos Estados as minas e as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Além disso, estava criado por este artigo o segundo instituto relativo à defesa de nossas fronteiras: *a faixa de segurança* ou *de defesa do país*. Esta, no dizer de Messias Junqueira *apud* Octávio Mello Alvarenga,⁵ “coincidia com a faixa de fronteira (Artigo 1º, da Lei n. 601): ambas com 66 km de largura.”

A partir daí, os Estados começaram a alienar partes destas terras a particulares, como nos esclarece o prof. Benedito Ferreira Marques,⁶ “amparados na suposição de que as referidas áreas integravam o seu patrimônio, a partir da transferência das terras

³ BORGES, Maria das Graças Almeida, *ob.cit.*, p. 371.

⁴ BORGES, Maria das Graças Almeida, *ob.cit.*, p. 371.

⁵ ALVARENGA, Octávio Mello, *Manual de direito agrário*. Rio de Janeiro : Forense, 1985. p.93.

⁶ MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. Goiânia : AB, 1996. p. 153.

devolutas que lhes fora feita pela Constituição de 1891 (artigo 64),” sem observarem, todavia, o que estabelecia este mesmo dispositivo legal que a eles transferiu a titularidade sobre as mesmas: que a União reservava para si porção do território indispensável para a defesa das fronteiras.

É bem verdade que não ficou precisa a área de domínio da União, mas o artigo 83 desta mesma Constituição de 1891 dizia que continuavam em vigor as leis já existentes, desde que não atentassem contra os princípios nela contidos. Entre as leis que permaneciam vigorando, encontrava-se a de n.º 601/1850 e o Decreto n.º 1.318/1854, que estabeleciam ser de 66 km a extensão da faixa de fronteira.

Surgiram discussões acerca do assunto, por entenderem alguns juristas que a Lei n.º 601 e o Decreto n.º 1318 estariam revogados, porém, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de pertencerem à União as terras devolutas contidas na faixa de 66km, como se vê nos dois acórdãos abaixo transcritos:

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 STF 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 (sic) de 1850 e o decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854. (Acórdão de 31 de janeiro de 1905).

A Constituição Federal de 1934 trouxe duas inovações a esse respeito, e, como consequência, começa “a perplexidade doutrinária e jurisprudencial acerca da exata dimensão da faixa de fronteiras e sua repercussão dominial”⁷. A primeira foi o alargamento da faixa de segurança para 100 km; a outra, a criação do conceito de Segurança

⁷ TENÓRIO, Igor, ob.cit.; p.41.

Nacional que gerou a organização do Conselho de Defesa Nacional, (Decreto n.º 23.873, de 15 de fevereiro de 1934) – hoje, Conselho de Segurança Nacional (CSN) –, e com isto, a obrigatoriedade de submeter à prévia aprovação do mesmo as alienações e concessões de terras, a abertura de vias de comunicação e instalação de indústrias ali efetuadas, em prol da segurança nacional.

Assim sendo, “os atos praticados pelos Estados, sem observância das limitações impostas – respeito à faixa e obtenção prévia de assentimento – eram considerados nulos”,⁸ razão pela qual instalou-se uma desordem que necessitava solução por conveniências jurídicas, políticas, econômicas e sociais.

E a partir de então, também tem-se a distinção entre faixa de segurança, medindo 100 km, e faixa de fronteira, com 66 km de extensão, onde, como bem frisou Messias Junqueira, citado por Octávio Mello Alvarenga,⁹ “na primeira, cogita-se de medidas cautelárias de defesa nacional. Na segunda, dava-se ênfase ao direito dominial da União sobre as terras devolutas integrantes da faixa de fronteira”.

Este sistema permaneceu inalterado na vigência da Constituição Federal de 1937, porém com a modificação operada pelo artigo 165, que ampliou a faixa de segurança para 150 km.

É mantida neste regime constitucional a titularidade da União sobre as terras devolutas situadas na faixa de fronteira, ainda com 66 km, pois assim previu esta Lei Maior em seu artigo 36, “a”:

Artigo 36 – São do domínio federal:

I – os bens que pertenceram à União nos termos das leis atualmente em vigor.

Portanto, neste momento ainda encontra-se em vigor a Lei n.º 601/1850 e o Decreto n.º 1.318/1854.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1946, que para Rafael Augusto de Mendonça Lima¹⁰ “foi bem mais precisa do que as anteriores”, manteve a dimensão estipulada pelo legislador constituinte de 1937, pelo que se extrai do teor do seu artigo 34, II, que dispõe:

⁸ MARQUES, Benedito Ferreira, ob.cit., p.153.

⁹ ALVARENGA, Octávio Mello, ob. cit., p. 94.

¹⁰ LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário: estudos*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1977. p. 111.

Artigo 34 – Incluem-se entre os bens da União:

II – a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.

Ressaltemos que esta Constituição modificou de forma inédita a sistemática sobre o assunto, quando transferiu da ordem constitucional para a legislação ordinária a especificação das zonas consideradas indispensáveis à defesa nacional, aspecto somente tratado até então na esfera constitucional. Assim prevê o artigo 180, §1:

Artigo 180

§1º – a lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará sua utilização e assegurará nas indústrias nela situadas a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

Mesmo ante de entrar em vigor a Constituição Federal de 1946, a Lei n.º 601/1850 e o Decreto n.º 1318/1854 que a regulamentou no que concerne à faixa de fronteira – normas editadas no período imperial –, já estavam revogados por força do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, que impôs novo regime jurídico às terras devolutas da União, dando fim a um sistema que perdurava por mais de meio século República a dentro.

Surgiu em 12 de setembro de 1955, a lei prevista no artigo 180, §1º, da Constituição Federal de 1946, de n.º 2.597, que disciplinou em seu artigo 2º:

Artigo 2º – É considerada zona indispensável à defesa do país a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União a sua demarcação.

Portanto, todas as terras devolutas compreendidas no interior desta faixa de 150 km passaram a pertencer à União, em observância ao disposto no artigo 34, II, da Constituição Federal de 1946, e, conseqüentemente, incluem-se entre os bens da União.

Encerra-se nesta determinação legal a aviação de dimensões que se impôs ao instituto, pois, a partir deste momento, como nos esclarece Octávio Mello Alvarenga citado pelo Prof. Benedito Ferreira Marques:¹¹

¹¹ MARQUES, Benedito Ferreira, ob.cit., p.159.

não mais se deve distinguir, por inútil, a distinção (sic) entre a faixa de fronteira e a zona de segurança, ambas se confundem, coincidem na fita de 150 km de largo, que orla o corpo inteiro da Nação.

As causas que ensejaram as diversas alterações na extensão das faixas, tanto de fronteira quanto de segurança, nos são elucidadas com muita clareza por Igor Tenório,¹² ao afirmar que “tal faixa tem variado de dimensão no tempo, atendendo dispositivos legais que a vêm alargando em função de razões ligadas à segurança e ao desenvolvimento nacionais”.

Em virtude da nulidade imposta às alienações e concessões realizadas na faixa de fronteira, sem observância das limitações a elas impostas (respeito à faixa e assentimento do Conselho de Segurança Nacional) e das graves conseqüências que traria para os produtores rurais daquelas regiões, é que foi editada a Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, cujo artigo 5.º, §1º, constitui-se a autorização legal para a ratificação das alienações e concessões feitas pelos Estados, no dizer de Maria das Graças Almeida Borges,¹³ “desde que tivessem como único vício terem sido feitas a *non dominio* e sem prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional”, quando assim se expressa:

Artigo 5.º

§1º – 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.

É certo que as alienações e concessões que não obedeceram às demais estipulações da legislação vigente à época em que foram realizadas estavam impossibilitadas de serem ratificadas, bem como aquelas que estabelecem frações de terra que inviabilizam os objetivos do artigo 16 da Lei n. 4.505, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), ou seja: o combate ao minifúndio e ao latifúndio.

Procedimento de natureza administrativa com respaldo constitucional, a ratificação visava à segurança dos produtores rurais ali assentados, para poderem desenvolver seus projetos e aplicar os

¹² TENÓRIO, Igor, ob.cit., p.40.

¹³ BORGES, Maria das Graças Almeida, ob.cit., p.373.

investimentos necessários à consecução de seus objetivos, e resultou de conveniências políticas, jurídicas, econômicas e sociais, que nos são explicadas com muita clareza pelo Prof. Benedito Ferreira Marques:¹⁴

Políticas, porque os atos inquinados de nulos envolviam alguns Estados e a União. Jurídicas, porque os particulares envolvidos nos negócios jurídicos celebrados não tinham a segurança necessária sobre a validade dos seus títulos, situação que atingia inclusive terceiros que, em outros negócios, recebiam os imóveis em garantia real. Econômicos, porque permitiam a regularização de muitos outros negócios, gerando riquezas e fomentando o desenvolvimento da região. E sociais, porque muitas empresas rurais empregavam muitos trabalhadores, além do que muitos dos imóveis estavam sob contratos agrários.

A Constituição Federal de 1967 manteve este entendimento, como se verifica da análise do artigo 4º, I e V (redação dada pela emenda n. 1, de 1969):

Artigo 4.º – Incluem-se entre os bens da União:

I – a porção de terras devolutas indispensáveis à segurança nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico.

V – os que atualmente lhe pertencem.

Em 18 de agosto de 1975, foi editado o Decreto-Lei n.º 1.414, dispondo sobre o processo de ratificação, que reafirma a possibilidade de ratificação das alienações e concessões eivadas de nulidade, e fixa que a competência para tal reconhecimento cabe ao Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), depois da aprovação prévia do Conselho de Segurança Nacional. “Os adquirentes de terras farão requerimento, instruindo-o com a documentação que tiverem. Se tudo estiver regular, nos termos do citado decreto-lei 1414/75, a ratificação será ato do Presidente do Incra, destinado ao Registro de Imóveis”.¹⁵ O Decreto-Lei n. 1414/75 foi regulamentado pelo Decreto n. 76.694, de 28 de novembro de 1975.

¹⁴ MARQUES, Benedito Ferreira, ob.cit., p.153.

¹⁵ TERCEIRO NETO, Dorgival. *Noções preliminares de Direito Agrário*. 2. ed. João Pessoa : Universitária UFPB, 1985. p. 39.

O prof. Paulo Torminn Borges¹⁶ elucida que “a Lei n.º 4.947/66, art. 5º, §1º, o Decreto-Lei n.º 1.414/75 e o Decreto 76.694/75 não fixam novas modalidades para alienações de terras públicas”, tendo-se como válidas no que se refere a formas de alienação, ainda neste momento, as orientações contidas no artigo, 5º, §1º, da Lei 4.947/66, ou seja, “ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelos Estados na faixa de fronteira”.

Do entendimento que extraiu do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 1.414/75, afirma o Prof. Paulo Torminn Borges que este faz menção a dois planos, o material e o formal: “ao *plano material*, pelo fato de haverem os Estados, membros da Federação, alienado terras devolutas cuja titularidade dominial não era sua, e ao *plano formal*, porque, quando alienaram terras devolutas suas, os Estados-membros omitiram procedimento administrativo indispensável: ouvir o Conselho de Segurança Nacional”.¹⁷

Os planos formal e material “vêm perfeitamente discriminados no artigo 1.º do Decreto n.º 76.694/75”,¹⁸ e que agora transcrevemos:

Artigo 1º – O processo administrativo de ratificação das alienações e concessões de terras devolutas, efetuadas pelos Estados na faixa de fronteiras, rege-se pelo disposto no presente Decreto, observadas as seguintes situações:

I – na faixa de até 66 quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre a vigência da Constituição de 1891 e a da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966;

II – na faixa de 66 a 150 quilômetros, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre a vigência da Lei n. 2.597, de 12 de setembro de 1955, e da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966.

Parágrafo Único – Ficam igualmente sujeitas ao processo de ratificação as alienações e concessões de terras devolutas de domínio dos Estados, por estes efetuadas na faixa de segurança

¹⁶ BORGES, Paulo Torminn. *O imóvel rural e seus problemas jurídicos*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1981. P. 68.

¹⁷ BORGES, Paulo Torminn, ob.cit., p.69.

¹⁸ BORGES, Paulo Torminn, ob.cit., p.69.

nacional, sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional, nas seguintes circunstâncias:

I – na faixa de 66 a 100 quilômetros, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre a vigência da Constituição de 1934 e a da Lei n. 2.597, de 12 de setembro de 1955;

II – na faixa de 100 a 150 quilômetros, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre a vigência da Constituição de 1937 até a da Lei n. 2.597, de 12 de setembro de 1955.

Quanto à nulidade das alienações e concessões efetuadas na faixa de fronteira, cumpre ressaltar que o Decreto-Lei n.º 1.414/75 ao permitir a ratificação dos atos inquinados de nulidade, foi de grande valia ao evitar uma instabilidade da situação agrária naquelas regiões, porque “catastróficas situações seriam criadas se fossem decretadas nulas aquelas transações”.¹⁹

Tem-se ainda que destacar, que a ratificação autorizada pelo decreto-lei acima referido não se aplicava a todas as situações, mas somente às terras devolutas pertencentes à União e às que integravam o patrimônio dos Estados, no caso das que tivessem sido objeto de alienações e concessões sem a anuência do Conselho de Segurança Nacional e que se encontravam situadas na faixa de fronteira. fato é que a nulidade absoluta, tão evidente à luz da doutrina civilista, contida nestes procedimentos, foi superada por um arranjo legal que procurava evitar as consequências políticas, jurídicas, econômicas e sociais de que já tratamos anteriormente.

Conclusão

No que tange à extensão da área máxima ratificável, temos que esta não tinha limite até a Constituição de 1934. Mais tarde, o Estatuto da Terra estabeleceu que as alienações e concessões efetuadas antes do advento dessa Lei Maior, não poderia ultrapassar a 72.000 ha. Na vigência das Constituições de 1934 e 1937, a área ratificável passou para 10.000 ha, até entrar em vigor o Decreto-Lei n.º 1.164, de 18 de março de

¹⁹ BORGES, Maria das Graças Almeida – Ob.cit.p.373.

1939. Após este Decreto-Lei, a extensão máxima passou para 2.000 ha. Porém, a Lei n.º 6.634/79 ampliou novamente a área, agora para 3.000 ha, com a possibilidade de ser ampliada por autorização prévia do Senado Federal. Hoje, preceitua o artigo 188, §1º, da Constituição Federal, que este limite é de 2.500 ha, todavia, podendo ser ampliado mediante autorização do Congresso Nacional.

O mesmo juízo da Constituição Federal de 1967 sobre a titularidade das terras devolutas que integram a faixa de fronteira, é o que consta do artigo 20, II e §2º, da Constituição em vigor:

Artigo 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 defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Toda a legislação pertinente ao instituto encontra-se em plena vigência, até que seja editada a Lei prevista no §2º anteriormente citado.