PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 90, de 2012 (nº 2.742, de 2003, na origem), do Deputado Luiz Carlos Heinze, que *prorroga o prazo para que sejam ratificadas as concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em faixa de fronteira e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ACIR GURGACZ**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com base no disposto no art. 101, incisos I e II, alínea *m*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 90, de 2012 (nº 2.742, de 2003, na origem), que *prorroga o prazo para que sejam ratificadas as concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em faixa de fronteira e dá outras providências.*

O projeto de lei é composto de quatro artigos.

O art. 1º fixa o objetivo do PLC, consoante determina o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.*

O art. 2º prorroga o prazo para que o detentor de título de alienação ou concessão de terras realizada pelos Estados em faixa de fronteira, registrado e não levado à ratificação no Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a que se refere a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, requeira o título de propriedade da área, observadas as exigências previstas no § 1º do art. 5º da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, que *fixa normas de direito agrário, dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providência*, e o procedimento previsto no Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, que *dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras, e dá outras providências*.

O parágrafo único do art. 2º fixa em dez anos, contados da publicação desta lei, o prazo para que seja apresentado ao INCRA o requerimento que pleiteia a ratificação do título de propriedade da área.

O art. 3º estabelece o prazo de dois anos, contado do protocolo do requerimento a que se refere o art. 2º, desde que não haja nenhuma providência a ser tomada nesse prazo, para que a União se manifeste sobre a pretensão, sob pena de imediata ratificação.

O art. 4º, por fim, veicula a cláusula de vigência na data da publicação da lei.

Na justificção, o autor do PLC alega que a prorrogação de prazo proposta objetiva permitir que:

(...) o detentor do título de alienação ou de concessão de terra tenha um tempo *mais* dilatado para requerer ao INCRA a sua ratificação, uma vez que, **para se obterem todos os documentos exigidos para compor os processos de pedido de ratificação (planta do imóvel, memorial descritivo, e aqueles relativos à cadeia dominial sucessória), exigência feita, inclusive, para os pequenos proprietários que possuam mais de um imóvel rural,**

uma vez que a obtenção desses documentos, além de onerosa, tem-se mostrado extremamente intrincada e de difícil operacionalização, já que vem exigindo providências burocráticas em vários municípios e em várias instâncias administrativas. (...) Já houve casos extremos em que os interessados tiveram de ingressar em juízo para obterem a emissão desses documentos. (...) A prorrogação desse prazo por mais uma vez é ainda justificada pelo fato de a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, em pleno vigor, haver estabelecido que o INCRA declare nulo o título de alienação ou de concessão se não for requerida a sua ratificação no prazo por ela definido. Isso, por si só, tem provocado uma enorme insegurança nos proprietários que possuem imóveis nas regiões fronteiriças, com consequências no campo emocional e econômico dessas pessoas. (grifei)

O projeto foi distribuído à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa.

Na CRA também fui designado relator da matéria. O relatório que apresentei foi aprovado e passou a constituir o parecer da Comissão, favorável ao PLC nº 90, de 2012.

Na CRE, o relatório apresentado pela relatora *ad hoc*, Senadora Ana Amélia, favorável à matéria, foi aprovado e passou a constituir o parecer da Comissão.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

O teor do projeto de lei sob análise suscita a manifestação desta CCJ, tanto no que concerne à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade, quanto ao mérito, eis que as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras são bens da União a teor do disposto no inciso II do art. 20 da Constituição Federal (CF).

Registre-se, ainda, que a faixa de fronteira é considerada fundamental para a defesa do território nacional, sendo sua ocupação e utilização reguladas em lei, consoante o que estabelece o § 2º do art. 20 da CF.

O inciso III, do § 1º, do art. 91 da Constituição Federal qualifica sobremaneira esses bens da União ao estabelecer a competência do Conselho de Defesa Nacional de propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e de opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira.

Ademais, compete privativamente à União legislar sobre direito agrário, conforme o que estabelece o inciso I do art. 22 da CF, cabendo ao Congresso Nacional, por força do previsto no *caput* do art. 48 da CF, dispor sobre as matérias de competência da União, em especial a referente aos bens de seu domínio, em vista do contido em seu inciso V.

Não há qualquer reserva de iniciativa em face da matéria sob comento, cabendo a qualquer parlamentar a deflagração do processo legislativo, consoante o disposto no art. 61 da CF.

Postas essas considerações, constatamos a inexistência de qualquer vício formal de constitucionalidade.

Nada há a opor, também, no campo da constitucionalidade material. O PLC é compatível com o texto constitucional na medida em que visa a conferir segurança jurídica aos pequenos, médios e grandes agricultores que almejam regularizar a propriedade de suas terras na faixa de fronteira.

Registre-se que a ocupação produtiva dessa gigantesca área contribui, e muito, para a preservação de nossa integridade territorial e de nossa soberania.

No que concerne à juridicidade e ao mérito, temos algumas considerações.

A primeira é que o projeto de lei objetiva prorrogar um prazo que já expirou.

A última prorrogação do prazo originariamente estipulado pelo art. 1º da Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, que *estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, e dá outras providências*, foi efetivada pelo art. 1º da Lei nº 10.787, de 25 de novembro de 2003, que fixou o termo final em 31 de dezembro de 2003.

Assim, há quase nove anos, desde 31 de dezembro de 2003, o prazo encontra-se encerrado.

É pressuposto lógico da prorrogação que o prazo que se objetiva prorrogar ainda esteja em curso. Não é possível, juridicamente, prorrogar prazo que já tenha expirado.

Perceba-se que o prazo originariamente fixado pelo art. 1º da Lei nº 9.871, de 1999, foi objeto de várias prorrogações promovidas por leis posteriores: Lei nº 10.164, de 27 de dezembro de 2000; Lei nº 10.363, de 28 de dezembro de 2001; e Lei nº 10.787, de 2003.

Em todos esses casos, ressalvada a Lei nº 10.787, de 2003 (que incidiu na mesma injuridicidade que ora se pretende evitar), a lei – que prorrogava o prazo para apresentação ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) do requerimento de ratificação das concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em faixa de fronteira – foi publicada antes do termo final fixado pela lei anterior.

Assim, para assegurar a juridicidade da proposição e minimizar a hipótese de futuros questionamentos judiciais, ou mesmo de veto presidencial, apresentaremos emendas à ementa da proposição e ao seu art. 1º para estabelecer que o objetivo do PLC nº 90, de 2012, é reabrir o prazo para apresentação de requerimento de ratificação do título de propriedade de que trata o art. 1º da Lei nº 9.871, de 1999.

Um segundo reparo quanto à juridicidade e ao mérito, que nos parece relevante, diz respeito ao novo prazo para apresentação de

requerimento ao INCRA. O prazo original era de dois anos. Não parece razoável que o novo prazo seja cinco vezes maior que o prazo original ou duas vezes maior que a soma de todos os prazos até então concedidos (o prazo original e as três prorrogações subsequentes).

Nesse sentido, apresentaremos emenda ao art. 2º do PLC nº 90, de 2012, para reabrir por quatro anos o prazo para apresentação de requerimento ao INCRA.

O novo prazo proposto ao parágrafo único do art. 2º do PLC terá o condão de promover o equilíbrio desejado entre o prazo já concedido anteriormente e as extensas exigências legais e burocráticas de que se deve revestir o pedido de ratificação de propriedade da área a ser encaminhado ao INCRA, como bem destacado na justificação do projeto. O trecho da justificação reproduzido neste parecer demonstra bem as dificuldades e custos inerentes à regularização fundiária dessas terras.

Deve-se avaliar a razoabilidade do prazo fixado, também, em vista das gravíssimas consequências que advêm de seu descumprimento, fixadas no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.871, de 1999, quais sejam, a declaração de nulidade do título de alienação ou concessão, o cancelamento dos respectivos registros e o registro do imóvel em nome da União.

Seria uma grave ofensa à harmonia e à higidez do ordenamento jurídico, à boa-fé, à razoabilidade e à moralidade administrativa a hipótese de a União se apropriar de bens imóveis dos agricultores pelo fato de esses cidadãos não terem tido tempo suficiente para adimplir as exigências legais necessárias a instruir o requerimento de ratificação de seus títulos de propriedade perante a autarquia agrária competente.

Nenhum reparo deve ser feito ao art. 3º da proposição, que objetiva dar consequência ao princípio da eficiência administrativa previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, bem como assegurar a concretização do direito individual fundamental à razoável duração do processo administrativo, estatuído no inciso LXXVIII do art. 5º da CF.

Cabe registrar, por fim, que o PLC nº 90, de 2012, observa a boa técnica legislativa e obedece aos ditames regimentais.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do PLC nº 90, de 2012, com as seguintes emendas que apresentamos:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa do PLC nº 90, de 2012, a seguinte redação:

“Reabra o prazo para que sejam ratificadas as concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em faixa de fronteira e dá outras providências”.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 1º do PLC nº 90, de 2012, a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei tem por objetivo reabrir o prazo para que sejam ratificadas as concessões e alienações de terras em faixa de fronteira.”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 2º do PLC nº 90, de 2012, a seguinte redação:

“Art. 2º Fica reaberto o prazo para que o detentor de título de alienação ou concessão de terras realizada pelos Estados em faixa de fronteira, registrado e não levado à ratificação no Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a que se refere a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, requeira o título de propriedade da área, observadas as exigências previstas no § 1º

do art. 5º da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e o procedimento previsto no Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975.

Parágrafo único. O prazo para a apresentação do requerimento a que se refere o *caput* deste artigo é de 4 (quatro) anos, contado da publicação desta Lei.”

Sala da Comissão, 26 de junho de 2013

, Presidente

Senador Acir Gurgacz
PDT/RO
Relator