

Projeto Acre - A dominialidade das Terras

Acreanas – Terras Devolutas e Faixa de

Fronteira

O presente trabalho, realizado pela Clínica de Conservação Ambiental da Universidade da Flórida, a pedido da Secretaria de Produção do Estado do Acre, tem por objetivo a abordagem de alternativas para aquisição pelo Estado do Acre, de terras devolutas situadas na Faixa de Fronteira de 150 KM, atualmente sob o domínio da União.

O estudo não pretende esgotar a matéria e nem aprofundar a discussão sobre tão intrigante e apaixonante assunto, mas dar uma pequena contribuição para o grande trabalho de pesquisa que tem sido feito naquele Estado, por operadores do Direito e pesquisadores, entre os quais cito alguns que gentilmente contribuíram para o resultado do presente: Sr. Raimundo de Araújo Lima, Dr. Omar Sabino de Paula, Dr. Antônio Carlos Carbone e Dra. Patrícia Amorim Rêgo.

O trabalho se inicia pelos dispositivos constitucionais que tratam dos Bens da União e da Faixa de Fronteira. Em seguida, descreve conceitos de Terras Devolutas, chegando a conclusão de que nem todas as áreas localizadas dentro dos 150Km de largura da Faixa de Fronteira são bens da União, mas que todas as terras devolutas existentes na Faixa o são. Por fim, foram incluídas algumas sugestões para que haja a transferência das terras devolutas da União, localizadas na faixa de fronteira, para o Estado Acre. Ao final, em anexo, encontra-se parte da legislação pertinente à matéria.

DOS BENS DA UNIÃO

A primeira questão a ser esclarecida refere-se à dominialidade das terras localizadas na faixa de fronteira, ou seja, se esta, por si só, é considerada bem dominial da União. A resposta para tal questionamento, embasada em alguns dispositivos legais, é negativa.

De acordo com o Art. 20 da Constituição Federal, são bens da União:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- 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;** (grifo nosso)

- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no artigo 26, II;
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º. É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 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. (grifo nosso)

À vista de leitura do dispositivo constitucional, vislumbra-se que o artigo 20 não enumera, entre seus incisos, a faixa de fronteira entre os bens da União. No artigo 20, § 2º a Constituição esclarece que tal área é considerada fundamental para a defesa do território nacional, sendo sua ocupação e utilização sujeitas à regulamentação em lei. Portanto, é de se considerar que se quisesse o constituinte estabelecer a propriedade da União sobre tal área, a teria enumerado como tal, assim como fez com os bens arrolados nos incisos I a XI. O que ocorre é que o inciso II do art. 20 dispõe que pertencem à União 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, e o inciso II esclarece que a faixa de fronteira é considerada indispensável à defesa das fronteiras. Tal disposição não dá ensejo ao entendimento de que toda terra localizada dentro dos 150 km ao longo das fronteiras do país são necessariamente bens da União, mas apenas aquelas que são devolutas.

Tal entendimento encontra respaldo inclusive na Jusrisprudência abaixo.

102248 – DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA – TERRAS DEVOLUTAS SITUADAS EM FAIXA DE FRONTEIRA – BENS DOMINIAIS DA UNIÃO (CF/46, ART. 34, I, LEI Nº 2.597/55, ART. 2º) – 1. As terras devolutas, indispensáveis à defesa das fronteiras e do território brasileiro, situadas numa faixa de até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres, são bens pertencentes à União (CF/46, art. 34, I; Lei nº 2.597/55, art. 2º; CF/88, art. 20, II e § 2º). 2. Apelação e remessa oficial parcialmente providas. (TRF 1ª R. – AC 90.01.17205-9– MT – 4ª T. – Rel. Juiz Mário César Ribeiro – DJU 19.11.1998 – p. 148)

TERRAS DEVOLUTAS - CONCEITO

Mas o que são terras devolutas? A conceituação de terras devolutas não é tarefa fácil. Muitos são os autores que tentaram conceituar tal instituto, sem muito sucesso. Resultado de tal empreitada é a existência de inúmeros conceitos de terras devolutas, sendo interessante destacar que o estudo comparado não é instrumento de que se possa utilizar para melhor compreensão do instituto uma vez que tal instituto é exclusivo do ordenamento jurídico pátrio, conforme bem esclarece Hélio Novoa citando Messias Junqueira¹.

Segundo Francisco Amaral, terras devolutas *“compreendem tanto as terras devolvidas ao domínio da União como as que se acham*

*vagas, não ocupadas, por não terem sido dadas ou não usadas pelo Poder Público*². Hely Lopes Meirelles entende que *“terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários*³. Enfim, para Helio Novoa, *“as terras devolutas representam um estágio de transferência do patrimônio público para o privado*⁴.

Aduz Helio Novoa que *“A República partilhou as terras devolutas entre os Estados-Membros, deixando à União aquelas situadas na Faixa de Fronteira, nos então Territórios Federais e no ex-Distrito Federal e aquelas indispensáveis às fortificações militares e estradas de ferro federais, conforme dispunha o art. 64 da Constituição de 1981”*. Feito isso, coube a cada Estado-Membro legislar a respeito do deslinde administrativo de suas terras devolutas. Na atualidade, os Estados-Membros são plenamente responsáveis pela apuração, administração e alienação de suas terras devolutas, ex vi do art. 26, IV, da Constituição

¹ NOVOA, Helio. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000, p. 87, citando JUNQUEIRA, Messias. **Justificativa e ante Projeto de Lei de Terras**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1942, p. 61.

² AMARAL, Francisco. **Direito Civil. Introdução. 2a. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 1998, p. 316**

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23a. ed. São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 1998, p.440.

⁴ NOVOA, Helio. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000, p. 101.

Federal⁵. Mas apenas daquelas que não se encontram na Faixa de Fronteira.

EMANCIPAÇÃO DO TERRITÓRIO DO ACRE

Em 1962, o Território do Acre foi elevado da categoria de Território Federal à categoria de Estado pela Lei Especial n° 4.070, de 15 de junho de 1962. O artigo 9° da referida lei assim dispôs:

“A partir da data da promulgação da Constituição Estadual ficam atribuídos ao Estado do Acre e a ele incorporados:

- a) **todos os bens,** serviços e respectivo pessoal ativo e inativo do Território do Acre; (grifo nosso)*
- b) todos os serviços públicos de natureza local, exercidos pela União no Território do Acre e por ela não aproveitados, inclusive a Justiça, o Ministério Público, a Polícia e a Guarda Territorial, com todos os respectivos bens e pessoal ativo.”*

O artigo 9°, § 3° da citada legislação esclarece:

*“**Todos os bens móveis e imóveis,** encargos e rendimentos, inclusive de natureza fiscal, direitos e obrigações relativos aos*

⁵ NOVOA, Helio Idem , p. 111.

*serviços mantidos pela União no Território **passarão ao patrimônio do Estado**, sem indenizações, na data da promulgação de sua Constituição”. (grifo nosso)*

Assim, com a promulgação da primeira Constituição do Estado do Acre, em 1º de março de 1963, os bens acima referidos passaram para o patrimônio do recém criado Estado, dentre os quais as terras devolutas da União. Entretanto, não se encontram entre os bens transferidos ao Estado, aquelas terras devolutas localizados na faixa de fronteira, pois persistem indispensáveis a segurança nacional e sob o domínio da União.

Vale destacar que nem mesmo as terras devolutas que foram transferidas para o Estado, pela Lei nº 4.070/62, encontram-se regularizadas. Logo após a criação do Estado, ocorreu o Golpe Militar de 1964. Com o golpe, o Estado do Acre se viu sem possibilidades de começar a regularização das terras devolutas obtidas pela Lei nº 4.070/62 pelas circunstâncias políticas em que o País se encontrava. Para complicar a situação já existente, o governo militar, através do Decreto nº 1.164, de 1º de abril de 1971, tornou também indispensáveis à segurança nacional e, conseqüentemente, domínio da União as terras devolutas localizadas nos 100 KM ao longo do eixo das rodovias existentes ou ainda para serem construídas na Amazônia Legal.

Felizmente, em 1987, esse decreto foi revogado pelo Decreto-Lei nº2.375, de 24 de novembro de 1987, o que criou condições de expansão da dominialidade de terras do Acre. Mesmo assim, apenas agora o Governo do Estado inicia processo para discriminação e regularização dessas áreas.

ALTERNATIVAS

Embora as terras devolutas da faixa de fronteira ainda se encontrem inseridas dentre os bens da União, algumas alternativas podem ser discutidas para evitar que o Acre continue sendo um Estado Sem-terra. O § 2º, do art. 20 da CF dispõe que *“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”*. Conforme se percebe da leitura do dispositivo, a Constituição Federal determina que a faixa é de **até 150 Km**. O dispositivo constitucional não é taxativo, apenas determina o limite que a faixa pode alcançar. Tal limite foi estabelecido através da Lei nº 2.597/55, regulamentada pelo Decreto nº 39.605, de 16 de julho de 1956. O Decreto considerou indispensável à defesa do País a “fita” de tal tamanho, em perfeita sintonia com a faixa de segurança instituída pela Carta de 1937. E posteriormente, a largura de 150 km foi confirmada

pela Lei nº 4.937, de 6 de abril de 1966. Portanto, não tendo tal limite sido determinado taxativamente através de disposição constitucional poderia ser reduzido sem necessidade de emenda constitucional, ou seja, mediante aprovação de Lei Ordinária. Entretanto, não se encontrou qualquer suporte para tal alternativa na doutrina. Se assim não for, apenas através de Emenda Constitucional a redução da faixa pode ser possível, conforme defendem alguns estudiosos.⁶

O art. 91, inciso III da Constituição Federal, dispõe que: *“Cabe ao Conselho de Defesa Nacional a competência para propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e exploração dos recursos naturais de qualquer tipo”*. Diante de tal permissivo constitucional, entendo cabível a realização de consulta junto ao Conselho de Defesa Nacional para esclarecimento sobre a efetiva necessidade de manutenção da faixa de fronteira em 150 Km. A revisão dos critérios e das condições da utilização da área pode determinar a possibilidade de alteração da legislação vigente.

⁶ De acordo com informações obtidas, já se encontra em andamento no Congresso Nacional, projeto de emenda constitucional visando a redução da Faixa de até 150 KM para a faixa histórica de 66 KM. Entretanto, não foi possível obter cópia do referido projeto.

Ademais, uma outra possibilidade para que o Estado do Acre venha a obter o domínio das terras devolutas localizadas dentro da Faixa de Fronteira de 150 quilômetros se encontra disciplinada no Decreto nº 96.084, de 23 de maio de 1988, que regulamenta o § 1º do art. 5º do Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987. Tal Decreto-Lei autoriza a União a transferir, a título gratuito, a Estados ou Territórios, terras públicas a ela pertencentes, localizadas na faixa de fronteira. O Decreto nº 96.084 assim dispõe:

Art. 1º Poderão ser objeto de transferência a Estados ou Territórios, conforme previsto no § 1º do art. 5º do Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, terras públicas, ainda que devolutas, de domínio da União, situadas na faixa de fronteira definida no art. 1º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

Consta ainda no Art. 3º do Decreto, as condições para a Transferência, conforme se lê abaixo:

Art. 3º A transferência a título gratuito, ou doação, é condicionada a que o seu beneficiário dê ao imóvel destinação de utilidade pública ou de interesse social, ou o vincule aos objetivos do Estatuto da Terra e legislação conexas.

Assim, tendo em vista que o objetivo do Estado do Acre em obter a dominialidade sobre essas terras é o de promover novo

ordenamento fundiário do território acreano e criar as condições necessárias para a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável, tal regra pode ser o fundamento legal a embasar a transferência de terras devolutas da União, da faixa de fronteira, para o Estado do Acre. Tal finalidade se encontra em consonância com a destinação autorizada pelo Decreto nº 96.084.

Cabível que o Estado do Acre provoque o Governo Federal a fim de que este se manifeste sobre a possibilidade de, com fundamento no Decreto nº 96.084, a União venha a transferir para o Estado áreas situadas na Faixa de Fronteira. Desta forma, o Estado poderá implementar uma política agrária mais justa e condizente com as necessidades de seu povo, com a ressalva que o Conselho de Defesa Nacional deverá ser sempre consultado.

CONCLUSÃO

A questão fundiária no Estado do Acre é complexa. Tal complexidade decorre da própria História do Estado, mas também decorre da omissão do Governo Federal no que se refere a regularização fundiária do Estado, seja enquanto ainda Território, seja após a elevação do Território à condição de Estado, em 1962, e quiçá, omissão do Governo do Estado, que até recentemente não havia iniciado a

regulamentação das áreas adquiridas em razão da lei que elevou o território a categoria de Estado⁷.

Finalmente, a resolução dos conflitos agrários do Acre depende da adoção de medidas pelo Governo do Acre. Uma das possíveis medidas seria a provocação do Governo Federal e do Conselho de Defesa Nacional para que estes se manifestem sobre a real situação da área, bem como sobre o interesse da União nas terras devolutas ali situadas. E, se cabível e pertinente, em comunhão de esforços, todos os entes envolvidos tomem medidas necessárias para tornar o Estado do Acre em Estado viável, de acordo com sua vocação.

Entretanto, o que não se pode esquecer é que o Estado do Acre, assim como os demais Estados da Amazônia Legal, gozam de situação muito diferente dos demais Estados da Federação, razão pela qual, via de regra, soluções semelhantes não podem ser adotadas. Ademais, os planos de desenvolvimento do Estado não encontram paralelo com a maioria dos Estados da Federação. Encontram-se mais alinhados com princípios de Justiça Ambiental. Princípios esses ainda incipientes dentro da realidade brasileira.

⁷ Lei nº 4070/62.