— As alienações ou concessões de terras situadas na faixa de fronteiras, do domínio da União, realizadas irregularmente pelos estados podem ser convalidadas, conforme autorização legal.

— Interpretação da Lei nº 4 947, de 1966.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSOS N.os 358/73, 527/74 e 583/74
Presidência da República — Consultoria Geral da República — E. M. nº L-068, de 13 de junho de 1975. "Aprovo. Em 21.6.75."

PARECER: L-068

Pela Exposição de Motivos nº 002/75, de 23.1. p.p., o Ex.mo Senhor Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional se dirige ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República para tratar de assunto relacionado com a ratificação de títulos de propriedade, oriundos de alienações e concessões irregulares de terras devolutas procedidas pelos estados na Faixa de Fronteiras.

O documento mencionado equaciona de modo perfeito, os termos da controvérsia jurídica, surgida em torno do assunto, sendo insubstituível, para se ter a exata colocação, a transcrição dos seus pontos principais:

'Sabe-se, de longa data, que diversos governos, de alguns estados membros, vinham fazendo concessões e alienando terras devolutas dentro da Faixa de Fronteiras sem o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, descumprindo preceito mantido em nosssas constituições desde 1934. Essas concessões e alienações deram margem a intensa migração de colonos e ao surgimento de novas áreas de produção agrícola e pecuária.

O Governo Federal, sensível ao problema social que seria criado com a decretação de nulidade dos mencionados títulos de propriedade, procurou oferecer os meios legais para dar validade àqueles atos através do § 1º do art. 5º da Lei nº 4 947, de 6.4.1966.

Nos termos do citado dispositivo legal, o Poder Executivo Federal foi autorizado a ratificar as alienações e concessões de terras feitas pelos estados na Faixa de Fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra.

No entanto, dúvidas têm surgido na execução do mencionado preceito de lei dando motivo a pareceres divergentes e conseqüente retardo na tramitação dos

processos de ratificação de títulos, que, por sua vez, resulta em intranqüilidade no meio rural.

Com efeito, tanto a questão dos atos de alienação e concessão em causa e conseqüente necessidade de cancelamento das transcrições em cartório como o limite máximo da área dos lotes rurais que podem ser enquadrados no amparo da lei têm sido motivo de pontos de vista discordantes entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras."

Os processos, em anexo vêm instruídos com ilustrados pareceres da INCRA e da CEFF, onde se põem em destaque as posições controvertidas.

II

A questão essencial suscitada versa sobre a aplicabilidade do preceito legal contido no parágrafo 1º do art. 5º da Lei nº 4 947, de 6.4.1966 (lei que estabelece normas de Direito Agrário e de ordenamento, disciplinação, fiscalização e controle relativos ao planejamento e à implantação da Reforma Agrária, na forma do Estatuto da Terra). A norma questionada assim dispõe:

"Art. 5º — Compete ao IBRA tomar as providências administrativas e promover as judiciais concernentes à discriminação das terras devolutas existentes no Distrito Federal, nos Territórios Federais e na faixa de 150 quilômetros ao longo das fronteiras do País, respeitado o disposto na Lei nº 2 597, de 13.9.1955.

§ 1º *É o Poder Executivo autorizado a ratificar as alterações e concessões de terras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra.*

A regra legal sublinhada não é de todo inovadora, no contexto da legislação específica sobre terras da Faixa de Fronteiras, quer quanto ao seu conteúdo, quer quanto à preocupação de estabilizar uma realidade social advinda, de fato.

A propriedade das terras, na faixa de fronteiras, e o seu uso, na faixa de segurança, a despeito da farta legislação editada regulando o assunto, não se apresentaram sempre em completa consonância com as normas legais vigorantes, sendo encontradiças as situações aparentes, fundadas em atos constitutivos ou concessivos de domínio emanados dos Estados Membros e caracterizadas, por isso, de uma presumida legalidade, e de, certo modo, justificadas pelas tergiversações de multifária legislação.

Conquanto, histórica e juridicamente indiscutível, pelo menos o domínio da União sobre as terras devolutas da faixa de 66 quilômetros da fronteira, desde vetusta legislação imperial, fatores vários terão contribuído para a confusão geradora de alienações irregulares e ilegais, isto é, *a non domino*, e o menor não terá sido o da ausência da discriminação dessas terras, fato até certo ponto compreensível pelas ínvias condições a enfrentar, em tempo mais remoto.

O problema alcançou tais proporções que, em 1945, o Decreto-lei nº 7 724, que submeteu ao regime de aforamento as terras devolutas dentro da faixa de sessenta e seis quilômetros ao longo das fronteiras, estabelecia que a "União não reconhece e tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno das terras devolutas, a que se refere o artigo anterior" (art. 2º). Entretanto, já então, o § 1º desse mesmo art. ressaltava, em sentido igual ao dispositivo atual, atendidos certos requisitos legais, a *confirmação pela União, das vendas, concessões ou aforamentos*, "quando se verificar que os estados e municípios efetuaram quaisquer transferências de domínio ou quaisquer concessões de colonização ou exploração agrícola ou industrial *na supo-*

sição de lhes pertencerem as terras." O propósito da correção dessa irregularidade já estava presente em diplomas legais anteriores, a que se alude, tão-somente, para salientar a remota tendência da política legislativa em regularizar tais situações inconformes com o ordenamento jurídico.

É de reconhecer, portanto, que o inequívoco pensamento da Lei nº 4 947/66, vazado no dispositivo em questão sob o critério de uma relevante finalidade social, é o de confirmar e convalidar essas situações fundiárias, originariamente irregulares, desde que se apresentem compatíveis com os ditames da política e do direito agrário.

Ocorre que a sua aplicação se vinha fazendo, normalmente, no setor competente, mediante a ratificação de concessões e títulos de domínio, expedidos pelos estados, em faixas do domínio da União, até o momento em que, recentemente, contestada, no âmbito administrativo, a juridicidade desses atos, ponto que, precisamente, cumpre apreciar e dirimir.

III

O fundamento da impugnação levantada contra a ratificação dos títulos de propriedade, expedidos pelo Estado, tendo como objetivo terras da faixa de fronteiras, iniludivelmente pertencentes ao domínio da União, busca apoio no sistema legal de nulidades dos atos jurídicos. Sem necessidade de relembrar a construção jurídica da nulidade do ato jurídico e, por extensão, do ato administrativo, basta destacar que nulo é o ato privado de um requisito essencial, cuja carência, por sua relevância, é reprimida pelo ordenamento legal com essa sanção máxima.

A invalidade do ato jurídico, nessas condições, é defeito que o infirma desde a origem, e em conseqüência, de modo geral, ressalvadas exceções expressas, importa em que se encontre privado, de modo absoluto, de efeitos jurídicos.

Consectário lógico dessa sistemática do direito positivo, segundo a qual o ato nulo é como se nunca houvesse existido juridicamente, é a impossibilidade de sua convalidação ou ratificação. Restaurar-se o ato nulo reclamará sempre um ato novo, que opera *ex-nunc*. As noções elementares aí expostas seguem um propósito de extrema simplificação, tendentes apenas a situar o ponto crítico da impugnação à ratificação das alienações mencionadas.

De efeito não há recusar terem-se por insubsistentes e nulas as alienações de bens dominicais da União, como o são as terras da faixa de fronteiras pelos estados como igualmente o seriam, pelos municípios. São alienações a *nom domino*, eivadas do vício de nulidade, quer no plano do direito administrativo, quer no plano do direito negocial, por defeito de competência, por frontal contrariedade à lei, não sendo caso de aqui invocar-se a teoria da simples ineficácia relativa, do campo do direito civil, que afeta o contrato de compra e venda do bem alheio, onde a inexistência do poder de dispor, do vendedor, não invalida o contrato, em si mesmo, consensual, a produzir os efeitos obrigacionais conseqüentes, a despeito de ineficaz quanto à transferência do bem. Além desse aspecto fundamental, um outro dado nulificante, advém da carência do requisito essencial da prévia anuência do Conselho de Segurança Nacional a quaisquer atos dessa natureza, na zona de interesse da defesa nacional (faixa de 150 km), ainda que a doutrina seja pacífica no sentido de que o assentimento *a posteriori* é, só por si, convalidante, no plano jurídico que lhe incumbe, e no suposto da legalidade do ato que lhe é submetido.

Nulas, portanto, as alienações e concessões daquelas terras por parte dos es-

tados, por frontal infringência à legislação em vigor à época em que se operaram, é conseqüência lógica o afirmar-se a sua inconvalidibilidade, a sua irratificatibilidade, dentro do quadro normal da Legislação, da qual decorre a própria sanção de nulidade.

Portanto, a tese colocada, pela impugnação do INCRA, de que os atos jurídicos nulos são insuscetíveis de ratificação, é de todo válida, dentro do plano em que colocada, o da validade e eficácia dos atos administrativos, no campo da atividade própria da Administração Pública e de suas manifestações de vontade, dentro do sistema legal vigente em que se emoldurem.

Entretanto, a colocação, assim posta, revela-se, na verdade, inadequada em face das coordenadas que estão em causa, a saber, a de que a ratificação de que se cogita emerge de mandamento de lei formal, facultando expressamente a ratificação, e não de simples iniciativa da autoridade administrativa legalmente desapoiada. A questão há de ser examinada, sob esse prisma, isso é, o da possibilidade de a lei autorizá-la.

IV

Antes de entrar no cerne da questão, e sem o propósito de reviver a histórica controvérsia sobre a extensão da propriedade federal, ao longo das fronteiras do País, convém esclarecer que a colocação das questões suscitadas, nos processos sob exame, se faz sob o crivo da posição tradicional que distingue as *faixas de fronteiras*, medindo 66 Km para dentro das linhas limítrofes do País, cujas terras, enquanto devolutas, pertencem à União, e as *faixas de interesse da Segurança Nacional*, na largura de 150 Km a partir das fronteiras, compreensivas também daquelas, e na extensão global submetida ao poder de polícia do Conselho de Segurança Nacional. Todavia, na segunda faixa, só esse poder se exerceria, não compreendidas as terras devolutas, nelas existentes, no patrimônio federal, mas no dos estados.

Ora, as situações geradoras da controvérsia, ora sob exame, se plantam na primeira das faixas, de indiscutido domínio da União, de modo que, a quem quer que seja, as alienações e concessões feitas pelos estados se apresentam como realizadas *a non domino*.

Sem conseqüência, portanto, para a solução da espécie, e sem nenhum intento de polemizar, é justo, no entanto, relembrar que o último entendimento adotado por esta Consultoria, no Parecer nº I-191, de lavra do ilustre Doutor Romeo de Almeida Ramos, com aprovação presidencial, é o de que "ao longo das fronteiras, na área de 150 Km, indispensável à segurança nacional, nos termos da Lei nº 2 597/55, as terras devolutas passaram a incluir-se entre os bens da União."

Esse entendimento encontra notável precedente em célebre julgado, na sessão plenária do Supremo Tribunal Federal, de 30.3.1964, portanto sob a vigência da Constituição de 1946, proferido no Recurso Extraordinário nº 52 331, tendo sido declarado no voto vencedor:

"Em verdade, a matéria só viria a ser regulada em termos satisfatórios *com a promulgação da atual Constituição e das leis complementares de seus dispositivos.*

O art. 34, II, da atual Carta Magna reza:

"Incluem-se entre os bens da União: II — a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.

Por outro lado, o art. 180, I, declara:

Nas zonas indispensáveis à defesa do país, não se permitirá, sem prévio assen-

timento do Conselho de Segurança Nacional.

I — qualquer ato referente a concessão de terras, a abertura de vias de comunicação e a instalação de meios de transmissão."

E o § 1º do mesmo art. comete à lei ordinária a tarefa de especificar as zonas consideradas indispensáveis à defesa nacional.

A exegese do dois dispositivos constitucionais citados mostra a *sua perfeita conciliação e complementação. O art. 34 inclui-se no cap. da Organização Federal e tem por objetivo atribuir à União o domínio das terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras. O art. 180, incluído no cap. das Forças Armadas, não tem por objeto estatuir sobre o domínio de bens públicos, mas sobre a fiscalização do Conselho de Segurança Nacional nas zonas indispensáveis à defesa do País, impondo a necessidade de seu prévio assentimento para qualquer ato de concessão de terras localizadas naquelas zonas.*

É certo, como alega o segundo embargante, que do exame comparativo destes dois textos perecebe-se *não haver uma identificação necessária entre as zonas indispensáveis à Segurança Nacional,* tal como previstas no art. 180, e a chamada faixa de fronteira, de que cogita o art. 34. *Mas não é menos certo que a Lei Complementar* nº 2 597, *de* 12.12.1955, *veio operar expressamente esta identificação em seu art. 2º ao dispor:*

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.

Ao operar tal identificação, a Lei nº 2 597 complementou ao mesmo tempo o art. 34, *II, da Constituição, delimitando as terras devolutas federais indispensáveis à defesa das fronteiras dentro da faixa de 150 Km de largura, paralela à linha divisória do território nacional."*

Em acórdão mais recente, de 4.4.1973, na Ação Cível Originária nº 132, o Ministro-Relator, Aliomar Baleeiro teve oportunidade de afirmar:

"A Lei nº 2 597, de 13.9.1955, alargou a faixa nacional de terras devolutas ao longo das fronteiras das 10 léguas, da Lei de 1850 e Decreto de 1854, ou 66 Km, para 150 Km."

Também é de ver que o entendimento, que assim se expressa no regime constitucional de 1946, com o advento da Lei nº 2 597, se tornou, após, inquestionável com a absorção do conceito do art. 2º dessa Lei, em pleno vigor, pelo disposto no art. 4º I, da Constituição de 1967, segundo cuja sistemática, bem diversa das anteriores, as terras devolutas pertencentes ao estado são as residuais, isto é, não compreendidas na definição do art. anterior (art. 5º) ou seja a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico (art. 4º, I).

O que se disse, porém, como salientado, visa apenas a destacar a posição assumida por esta Consultoria Geral, que não está sendo reexaminada, embora, de qualquer modo, não interesse, diretamente, à solução dos casos que suscitaram a indagação, posto que a matéria não constitui objeto de debate.

V

Na verdade, o essencial da indagação e da polêmica, se situa em outro plano, como já exposto, cabendo agora abordá-lo, nos seus vários aspectos.

Pode a lei autorizar a convalidação de um ato nulo? Pode a lei ter caráter retroativo? As duas questões se interpenetram, pois um efeito não poderia correr sem a simultaneidade do outro.

Seria injusto desconhecer que as autoridades de grande porte (Carré de Malberg, por exemplo) recusam à lei o poder de fazer reviver um ato nulo, porque esse inexiste juridicamente, e haveria então uma contradição insuperável. Entretanto, essa extremada posição contrapõe-se a evidências que a desautorizam. Lógica e ontologicamente impossível, ao legislador, seria o supor ou reviver um fato realmente inexistente, não, porém, o que existiu, de fato, e existiu, mesmo, na contemplação da ordem jurídica, como ato jurídico enfermo, a que, por isso, se privou de validade e eficácia. Não é o nada, propriamente, é algo deficiente e inoperante. Além disso, o ato jurídico, sob o aspecto da sua validade ou invalidade, não é uma entidade metafísica ou metajurídica, mas uma criação do sistema legal, e o arbítrio do legislador é amplíssimo, inclusive no escolher e graduar as sanções do ordenamento jurídico, quanto à ineficácia, nulidade ou anulabilidade dos atos jurídicos.

Em princípio, portanto, o legislador pode dar validade ao mesmo suporte fático que antes fora considerado inválido, isto é convalidar o juridicamente nulo, observadas as limitações postas pelo ordenamento constitucional ao seu arbítrio de dispor normativamente. Que não se cogita de um nada jurídico, bastaria atentar-se para o entendimento sumulado do STF, a respeito da espécie.

Vale tomar emprestadas, a um dos mais eminentes juristas brasileiros; Pontes de Miranda, algumas proposições relacionadas ao tema questionado, mesmo com as restrições doutrinárias, que opõe, sob o prisma em que se coloca, mas não invalidantes da concepção fundamental:

"A nulidade é inconvalidável: não sobrevém, jamais, validação; salvo se lei *nova* apanha o mesmo suporte fáctico, o faz não deficitário ou simplesmente anulável e lhe põe data anterior o que só é admissível se o direito, feito pelo poder estatal ou pelo poder constituinte o permite, ou se a lei mesma, que regeu a entrada do suporte fáctico no mundo jurídico, "construiu" alguma integração posterior do suporte, atribuindo-lhe efeitos *ex tunc*, o que em verdade, destoa da boa técnica jurídica.

. . . . . .

"O ato jurídico nulo é nulo para sempre, ainda que cesse a causa de nulidade: o direito do tempo marca-o. Se o legislador pode tornar anulável, ou válido o que era nulo, depende do direito constitucional, e a solução do direito brasileiro é negativa (Constituição de 1946, art. 141, § 3º)."

. . . . . .

"A validação, principalmente pela ratificação, sem a excepcional atuação de *lex nova* retroativa, portanto com o suporte fáctico e a incidência da regra jurídica do tempo o pôs, deficiente, no mundo jurídico só se justifica quanto aos atos jurídicos anuláveis, — não quanto aos atos jurídicos nulos. O nulo é irratificável, como o é o inexistente; ratificação do nulo seria *contradictio in terminis*. Nos casos mesmos da regra jurídica nova, que diz ser válido o que era nulo, em verdade há incidência dessa lei nova no mesmo suporte fáctico, que a outra considerou deficiente e essa considera eficiente (sem défice). Não é isso, está-se a ver, tornar válido, e sim fazer jurídico e válido. Com eficácia retroativa, se o sistema jurídico o permite à lei e essa o entende impor." (*Tratado*, IV, p. 30, 44, 45).

Sem dúvida, como aí está dito, a convalidação do ato deficiente, na incidência da regra jurídica do tempo que assim o considerou, só se justifica para os atos anuláveis. Nesse contexto o nulo é inconvalidável, exceto por lei nova retroativa que torne válido o mesmo suporte que a anterior invalidara.

A doutrina acima, incontestável quanto ao princípio geral de que o legislador pode,

retroativamente, atribuir juridicidade e validação ao ato nulo sob o império de lei anterior, deve sofrear temperamentos no quanto se refere à sua permissibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, construída que é, aí, para o campo do direito privado. Essa acomodação da doutrina, tanto mais se impõe, ao ser posta em confronto, como é o caso, com uma lei de direito público, que apresenta singularidades nos seus pressupostos e no seu campo de incidência.

Quando o mestre se refere ao princípio da irretroatividade, como consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro, ele toma, evidentemente, o conceito, no sentido do impedimento constitucional a que a lei nova possa retroagir para afetar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, o que de modo algum se caracteriza no caso questionado.

Basta ver que, tendo feito referência ao direito constitucional brasileiro (art. 141, § 3º, da Constituição de 1946, reiterando na Carta em vigor), como impeditivo da retroatividade da lei para a convalidação do nulo, exsurgente de lei anterior, o emérito jurista oferece, em outro passo, ao comentar o dispositivo citado, o critério definitivo para que se estabeleçam as necessárias discriminações e desdobramentos:

"A cláusula de retroatividade só é enterdita quando algum princípio se impõe ao legislador. Tal princípio não se presume existir. No direito brasileiro, só é proibida quando importa violação do art. 141, § 3º, diferente, que é, do artigo 11, § 3º, da Constituição de 1891. Não é direito supraestatal; é garantia constitucional, direito organizado pelo Estado."

(*Comentários à Constituição de 1946*, IV, p. 393).

Com efeito, a Constituição em vigor não prescreve, de modo expresso, a proibição da retroatividade das leis, como fazia, expressamente, a Constituição de 1891. A garantia constitucional é, inequivocamente, a de que ***a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico e a coisa julgada*** (art. 153, § 3º).

A complexa, abundante e controvertida doutrina sobre a retroatividade ou a irretroatividade das leis, que ora não cabe pormenorizar, se rende, freqüentemente, à equivocidade conceitual e ao arbítrio dos termos empregados, nem sempre consonantes com a preceituação legal sobre a qual se constrói.

Se lei retroativa se entende aquela que remonta à fase anterior para afetar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, então estaria proibida pela Constituição e têm razão os que dizem ser a irretroatividade das lei princípio constitucional. Mas se lei retroativa é a que regula, de modo diverso, suportes fácticos constituídos sob o império da lei anterior e lhe atribui efeito novos, sem contudo infringir a garantia constitucional mencionada, a sua edição não está interditada ao arbítrio do legislador, no emprestar-lhe esse efeito.

Na verdade é encontradiça, no setor do direito público, a ocorrência de leis com efeito retroativo, o que, por evidente, prescinde de demonstração. Se se infirmasse a proposição, ter-se-ia negado, por exemplo, a mais notória das retroatividades, a da lei penal benéfica. E nada há que se oponha a lei cujo efeito retroativo tenha em mira a realização do interesse geral, atribua vantagens, aumente o conteúdo e a eficácia dos direitos e interesses particulares, ou reduza obrigações, sem, em qualquer caso, violar direitos subjetivos.

O princípio consagrado no Direito Positivo Brasileiro, é o de que a lei em vigor tem efeito *imediato e geral*, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (art. 6º, da lei de Introdução ao Código Civil).

Observadas no entanto as garantias referidas, incorrem limites postos à vontade do legislador, de editar leis retroativas, submetendo à sua disciplina os mesmos fatos que tinham sido regulados por lei precedente, sob a condição, no entanto, que, por excepcional, a retroatividade seja determinada de maneira expressa, como pacificamente admitido (Cfr. R. Limongi França *Direito Intertemporal Brasileiro*, p. 487).

A razão maior para que as leis não retroajam é, sem dúvida, a proteção de interesses individuais e a estabilidade das situações sociais. Pode-se, no entanto, conceber que o interesse geral, e mesmo, excepcionalmente o interesse dos indivíduos mais diretamente visados por um texto legal novo, induzam o legislador a editar disposições retroativas (Cfr. O. Dupeyroux, in *La regle de la non-retroctivité des actes administratifs*, p. 19, 20, 88, 813).

Ora, o dispositivo legal questionado tem inequívoca e essencial eficácia retroativa, querida pelo legislador. A sua inspiração, o seu propósito é o de propiciar a estabilidade de situações sociais significativas, mas juridicamente deficientes. E o intento de convalidação dos atos nulos é assumido pela própria entidade, a União, a quem a nulidade beneficia, e expresso em norma baixada pelo Poder competente, o Legislativo, para estabelecer requisitos e efeitos das relações jurídicas.

Convém acrescentar que, em virtude de fatores diversos que se conjugaram para a sua produção, as situações irregulares, resultantes de concessões, feitas pelos estados, de bens dominicais da União, na faixa de fronteiras, motivaram o Supremo Tribunal Federal a atribuir-lhes relativa e limitada eficácia, quanto ao uso e posse, conquanto resguardando a integridade do domínio da União, como se pode ver da Súmula 477.

Por outro lado, a Egrégia Corte já teve oportunidade de reportar-se ao dispositivo legal questionado, ressaltando-lhe o conteúdo social, em voto do eminente Ministro Djaci Falcão:

"Fora de dúvida é que a União tem o domínio pleno das terras situadas na "Faixa de Fronteiras". Por isso e tomando em consideração o grave problema social decorrente da utilização dessas terras, é que o legislador conferiu ao Poder Executivo autorização para "ratificar as alienações e concessões já feitas pelos Estados na faixa de fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra" (§ 1º do art. 5º da Lei nº 4 947/66). (*in* RTJ — 52-620).

De conseguinte, nem é ilegítimo nem inconstitucional o preceito constante do § 1 do art. 5º da Lei nº 4 947/66, estando, portanto, dotado de plena eficácia e conseqüente aplicabilidade.

Ora, nesse suposto, o ato administrativo de ratificação das alienações e concessões de terras da Faixa de Fronteiras, bens da União, realizadas pelos estados, e só pelos estados, até o advento da lei em causa, subsume-se integralmente no princípio da legalidade que informa necessariamente os atos da Administração. Aí, não há mais afirmar seja o nulo irratificável, porquanto sob o pálio de outra ordem de efeitos legais.

Entenda-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 de 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.

Resta acentuar, no entanto, que a lei é simplesmente autorizativa, a convalidação

não se processa, automaticamente, *ex lege*, pois há que intermediar, para a consecução do objetivo legal, o competente ato administrativo.

Agora, esse ato administrativo, a ratificação, é um ato discricionário, no sentido em que, para ser concretizado, depende de um juízo de mérito do órgão competente para a sua realização, isto é, sobre a compatibilidade das alienações e concessões, feitas pelos estados, com os objetivos do Estatuto da Terra, isso sem prejuízo da imprescindível assentimento do CSN, sob outro prisma.

Incorrentes os aspectos de mérito que justifiquem a ratificação legalmente facultada, as concessões e alienações, em causa, estarão excluídas do beneplácito legal e da resultante validação, impondo-se se promovam, quanto a elas, os meios conducentes à declaração de sua nulidade e conseqüente vindicação do domínio, liberando, de conseguinte, o INCRA, para a utilização das alternativas propiciadas pelo Estatuto da Terra, para constituir novas situações.

VII

Um dos pontos particulares da controvérsia, de não menor relevância que os demais, diz respeito à possibilidade jurídica dos atos ratificados em relação à extensão das áreas das concessões ou alienações a serem objeto da convalidação. É que há alienações feitas pelos Estados, exemplificadas em alguns casos sob exame, que acresceram às irregularidades básicas já apontadas, a de envolverem áreas excedentes do limite taxativo, posto em lei, isto é, a extensão máxima de 2 000 ha, alargando as superfícies alienadas até o limite de 10 000 ha, medida-limite além da qual, a alienação de terras públicas, nos termos da Constituição de 1946 (como em anteriores às de 1937 e 1934), ultrapassa o âmbito de competência do Poder executivo, para reclamar a audiência do Senado Federal. Posteriormente, ainda no regime da Constituição de 1946, a Emenda Constitucional nº 10, de 9.11.1964, dando, pelo seu art. 6º, nova redação aos parágrafos 1º, 2 e 3º, do art. 156 dessa Carta, fez depender da prévia autorização do Senado, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 3 000 ha, exigência reiterada na Constituição de 1967 (art. 164, parágrafo único) e na Emenda nº 1 (art. 171, parágrafo único).

Em uma primeira abordagem do dispositivo legal questionado, sob o prisma de sua primordial preocupação da estabilidade social e legitimação das situações irregulares, bem como das expressões aparentemente irrestritas da redação da lei, pareceu justificada a interpretação de serem suscetíveis de convalidação as concessões de áreas até 10 000 ha, porquanto admitidas, ao tempo em que realizadas, pela Constituição de 1946.

Entretanto, a consideração mais detida de normas, princípios e aspectos jurídicos, que estão em jogo, leva a inferir conclusão diversa, quer se tenha em vista a data da lei autorizativa, quer o próprio ato jurídico de convalidação que, mesmo retroativo, é um ato constitutivo de direitos cuja formalização se submete necessariamente à incidência do contexto normativo em vigor ao tempo de sua edição.

Ora, é princípio inconcusso que a norma constitucional incide, desde logo, e imediatamente, não mais prevalecendo, em face dela, leis ou faculdades que com ela não se compatibilizem, como as que "regulam limites do direito de propriedade ou aumentando-os, ou diminuindo-os, em relação ao Estado", tudo traduzido em lapidar conceito:

"A Constituição é rasoura que desbasta o direito anterior, para que só subsista o

que é compatível com a nova estrutura e as novas regras constitucionais."

(Op. cit., VI, p. 365).

Ora, ainda que o § 1º do art. 5º, da Lei nº 4 947/66, houvesse sido editado sob a égide da norma constitucional de 1946, que permitia a alienação, pelo Poder Executivo, de áreas até 10 000 ha, ele teria de se amoldar, na sua aplicabilidade, ao mandamento constitucional posterior que reduziu o exercício dessa competência ao limite de 3 000 ha. Ocorre, porém, na verdade, que à data da lei, já se encontrava em vigor a Emenda Constitucional nº 10, de 1964, em que se estabelecia o módulo menor, acima referido, para as concessões de terras públicas, sem a dependência de autorização, caso por caso, do Senado Federal, sempre exigível quando dele excedente.

Sob essa norma constitucional, delimitativa do arbítrio do legislador, é inadmissível entender-se que o pensamento da lei pretendesse extrapolar dos lindes constitucionais para permitir que o ato do Poder Executivo, constitutivo de direitos, validasse, sem audiência do Senado, concessões no limite de 10 000 ha, que, por hipótese, teriam sido válidas sob o preceito constitucional anterior, mas que, nos casos sob exame válidas não chegaram a ser, por defeito de competência. E porque as leis não se presumem inconstitucionais mas compatíveis com o texto maior e segundo ele interpretadas, não se poderá deduzir do conteúdo preceptivo do mandamento legal, em causa, a autorização ao Poder Executivo para convalidar, por competência própria, concessões de áreas superiores em extensão, às que lhe reserva a Constituição.

Cumpre dar um passo adiante, no sentido de maior precisão quanto à extensão da área da Faixa de Fronteiras, de domínio da União, possível de ser objeto de convalidação, nos casos em que, alienada pelos estados, carentes de competência legal para tanto.

Decerto, como já salientado, a convalidação atribuída pelo preceito legal tem, sobretudo, o sentido de uma ratificação de poderes, quase que guardando uma certa analogia com institutos afins do direito das obrigações. Essa confirmação do negócio realizado, implica também em sobrelevar os demais dispositivos legais em vigor, referentes à limitações das concessões de terras nas áreas de fronteira? Eis outra questão, a reclamar outro argumento.

Impõe-se, então, necessariamente, colocar a problemática da revogação de leis, vinculada à sua interpretação, tanto mais aguda, no caso, quanto a apresentação do § 1º do art. 5º da Lei nº 4 947/66, é moldada em termos vagos e genéricos. Teria importado, esse novo dispositivo legal, na revogação ou ineficácia do art. 8 da Lei nº 2 597, de 14.9.1955, que em caráter cogente e proibitivo, impede a concessão de terras públicas, em área excedente a 2 000 ha?

Ora, o princípio geral, na matéria, é o de que a revogação da lei não se presume (*leges posteriores ad priores pertinent nisi contrariae sint*). O crivo da impossibilidade da coexistência da lei antiga e da lei nova é a sua incompatibilidade, quer por implicitamente inconciliáveis, quer por inteira regulação da matéria na norma posterior, quer por declaração expressa de revogação da anterior. Fora disso há-de prevalecer o princípio consagrado no § 2º do art. 2º da lei de Introdução ao Código Civil, isto é, *a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais, a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.*

Ora, é forçoso reconhecer que o § 1º do art. 5º da Lei nº 4 947/66, no sentido e alcance do seu conteúdo, não afeta, de qualquer modo, a plena vigência e impe-

ratividade do art. 8º da Lei nº 2 597/55, cuja eficácia há de ser observada em todos os atos que se subsumam na sua previsão.

Por outro lado, é de todo deficiente, do ponto de vista lógico e jurídico a interpretação isolada de um dispositivo, sem correlacioná-lo com o contexto das normas pertinentes e o ordenamento legal, a que adere, em suma é de exigir-se para o perfeito entendimento da norma questionada o esforço de uma interpretação sistemática, para se poder atribuir-lhe a exata posição no conjunto.

Considere-se, então, que por óbvios motivos de política legislativa e de Segurança Nacional, a atribuição de propriedade de terras públicas a particulares, na faixa de fronteiras, sempre se pautou por limites estritos e condições especiais. Nem se poderia dizer que o módulo de 2 000 ha para as concessões na zona de fronteiras tenha sido instituído pela citada Lei nº 2 597/55, que regulamentou a Constituição de 1946. Antes disso, o Decreto-lei nº 1 164, de 13.3.1939, no seu art. 11, e o Decreto-lei nº 1 968, de 17.1.1940, no seu art. 3º, proibiam se fizessem concessões de terras, na faixa de fronteiras, com superfície maior do que 2 000 ha, sem falar na legislação mais remota, ainda mais restritiva, voltada objetivamente para a ocupação efetiva e a instituição de fronteiras vivas.

É lógico e conseqüente, portanto, inserir-se a faculdade conferida ao Poder Executivo, de ratificar as concessões já feitas pelos estados, na Faixa de Fronteiras, no sistema em vigor para utilização dessas terras, construído segundo os ditames da Segurança Nacional. Não terá sido o pensamento do legislador, nem os efeitos do disdositivo legal devem ser tomados no sentido de quebrar o sistema e de invalidar os critérios (sic) considerados, pela legislação em vigor (sic) objetivos da política nacional e aos interesses fundamentais do País, em ponto sensível correlacionado com o espaço territorial.

Dentro de colocação sistemática, é justo concluir-se, portanto, que se a União, pelo Poder Executivo, se acha jungida à observância dessas normas imperativas, não podendo, *ex propria autorictate*, fazer concessão de terras, na Faixa de Fronteiras, excedente de 2 000 ha, não poderá, de conseguinte, ratificar as concessões que ela mesma não poderia ter feito e não pode fazer, isto é, as que realizadas pelos estados, *a non domino*, ultrapassem os limites a que a própria União se submete, necessariamente, ao dispor de bens cuja titularidade legitimamente detém.

Para operar diversamente, teria sido necessário que o poder conferido pelo dispositivo legal autorizativo contivesse mandamento expresso para exorbitar das pautas do sistema vigorante, no aspecto aludido, o que é impossível deduzir da sua formulação e da recondução do seu pensamento por via interpretativa.

Não há fugir, data vênia, a essa conclusão em face da legislação em vigor.

Entretanto, cabe reconhecer que a preocupação social inspirativa do dispositivo legal questionado, ainda prestante e premente, esteja talvez a reclamar correspondência em tratamento legal mais adequado, especificado e flexível, apto a atender à diversidade de situações e a instituir procedimentos compatíveis com a realidade múltipla, tendo em vista que a matéria, inegavelmente compreendida no plano da Segurança Nacional, por envolver áreas definidas por esse interesse maior, reveste caráter de relevante interesse público, urgindo a adoção de soluções ainda mais praticáveis e expeditas para a correção das irregularidades que se têm em mira.

Brasília, 13.6.1975. *Luiz Rafael Mayer* Consultor-Geral da República.