TERRAS DEVOLUTAS — LEGITIMAÇÃO — PREPOSTO

— A legitimação da posse das terras devolutas pressupõe a satisfação de requisitos legais, como os de moradia habitual e cultura efetiva, excluída a interferência de preposto.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Processo PR nº 039/C/75 — Av. 163/75 — CSN PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA — Consultoria-Geral da República — E.M. nº L-116, de 13 de setembro de 1976. "Aprovo. Em 11.11.76." (PR nº 6 653/76, encaminhado ao GM, em 17.11.76.)

PARECER L-116

Em virtude de despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, proferido na Exposição de Motivos número 005, de 1975, do ilustre Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, o processo vem a esta Consultoria Geral com o objetivo específico de suscitar a sua competente manifestação sobre "assunto relacionado com o reconhecimento da figura de preposto nos processos de alienação e concessão de terras devolutas da União" (fls.), a respeito de que viria ocorrendo divergência de interpretação entre a Secretaria Geral do CSN e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Informa-se, no documento acima referido, que o INCRA tem encaminhado à Secretaria Geral "processo de regularização fundiária em que aceita, como correta, a efetivação da posse através de um representante do posseiro, usualmente conhecido como preposto." (fls.), sob o argumento de que vige o parágrafo único do artigo 5º, do Decreto-lei número 9 760, de 1946, onde é reconhecida interposição da figura. Entretanto, esse entendimento é refutado pela ilustrada Secretaria Geral, parecendo a esse Órgão que, em face do advento dos princípios estabelecidos pelo

Estatuto da Terra e demais normas de direito agrário, inclusive constitucionais (artigo 171), não mais prevalece a antiga conceituação, aliás incompatível com as exigências em vigor, para a legitimação de posse.

Convertido em diligência nesta Consultoria-Geral, para os fins do disposto no artigo 21 do Decreto número 58 693, de 1966, o processo retorna agora, devidamente instruído, com os pareceres emitidos pelos órgãos jurídicos do Ministério da Agricultura e do INCRA.

Registre-se que, no INCRA, o Douto prolator do Parecer-PJR-número 002, de 1976, Wellington dos Mendes Lopes, Chefe da Procuradoria Agrária, após distinguir as expressões *legitimação de posse e regularização de ocupação,* ambas a seu ver consagradas no direito positivo pátrio, e ao termo de percuciente indagação, conclui em reconsiderar opinião por ele anteriormente expendida no Parecer PJR número 020 de 1975 com a terminante proposição, endossada pela autoridade competente:

"Em face de todo o exposto, concluo que, diante da Lei número 4 504, de 1964 e legislação complementar, o preposto não figura como beneficiário, tanto nos casos de legitimação da posse como nos de regularização de ocupação."

Naquele entendimento anterior, superado pela conclusão aí transcrita, apenas se assegurava o reconhecimento do preposto nos casos de regularização de ocupação que não, todavia, nos de legitimação de posse.

O processo acha-se igualmente instruído com o erudito parecer, de lavra do douto Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, José Márcio Resende, onde se faz brilhante análise do instituto da legitimação da posse em terras devolutas da União, distinguindo-o da regularização de posse ou *fundiária,* para oferecer, no tocante ao ponto da controvérsia, as seguintes conclusões:

"I — A legitimação de posse, mera liberalidade, somente recai sobre ocupações mansas e pacíficas, firmadas em cultura efetiva e morada habitual, com a participação do ocupante e sua família, como preceitua o artigo 171 *caput* da Constituição.

II — A regularização de posse ou *fundiária,* igualmente liberalidade de Poder Público, encontra supedâneo nos artigos 61 e seguintes do Decreto-lei número 9 760, de 1946 e 97 do Estatuto da Terra, não estando sujeita às restrições do artigo 171, *caput,* porém sim, do seu parágrafo único, quando for o caso, e última transformar em donos da terra aqueles que por si, ou com o concurso de terceiros, a tornarem produtiva."

II

A questão — suscitada pelos termos da consulta — a respeito do reconhecimento da figura do preposto, como devidamente habilitado para certos efeitos legais, isto é, quanto ao instituto de legitimação de posse em terras devolutas, ou quanto à denominada regularização de ocupação ou fundiária, constitui a matéria sob a apreciação.

Relativamente à legitimação de posse é que a questão assume autêntica significação. Com efeito, ao mesmo tempo em que surge, historicamente delineada, a legislação pertinente à legitimação de posses em terras devolutas, e se estabelecem requisitos a serem satisfeitos pelo posseiro para revestir a sua pretensão de legitimante, quais o cultivo e a morada habitual, considera-se indiferente, nesses primórdios, que os requisitos mencionados sejam realizados pelo próprio posseiro ou por um seu representante ou preposto (artigo 3º, § 4º; artigo 5º, da Lei número 601, de

18 de setembro de 1850; artigo 5º, *b* do Decreto número 10 105, de 1913).

Pretende-se que o parágrafo único, do artigo 5º, do Decreto-lei número 9 760, de 1946, assegura a continuidade dessa disciplina, isto é, ao facultar que a posse hábil para a legitimação possa ser exercitada, nos requisitos especificamente reclamados, pelo preposto. Cumpre ver, no entanto, que além da controvérsia a que se prestaria, em face da pretensa interpretação, a exata conexão do dispositivo invocado no contexto do mesmo artigo 5º, e a sua necessária correlação com o processo previsto nos artigos 175 e seguintes (justificação de posse de terras devolutas) e não, nos artigos 164 e seguintes (legitimação de posse de terras devolutas), a verdade é que todo debate em torno do real sentido do dispositivo em foco, para os efeitos práticos e para a solução da hipótese, se acha superado. Com efeito, a matéria relativa à legitimação de posse em terra devoluta ora tem seu âmbito de disciplina normativa no Estatuto da Terra (Lei número 4 504, de 1964), onde se trata do assunto de modo definitivo e completo, no contexto do direito agrário.

A questão há de ser tratada, portanto, à luz das substanciais e profundas modificações legislativas que se operaram desde 1964, instituindo conceitos, princípios e diretrizes inteiramente novos, no que tange à Reforma Agrária e à Política Agrícola.

Resulta bem delineado, da sistemática da Lei número 4 504, de 1964 (Estatuto da Terra), o instituto da legitimação de posse em terras devolutas da União, envolvendo: a) os requisitos substanciais da posse a ser legitimada; b) a competência para o reconhecimento, e c) os efeitos desse reconhecimento, para referir apenas os aspectos que induzem de imediato a conclusão correspondente, no particular, à indagação.

Pertinentes a essa configuração, vale transcrever dispositivos do Estatuto da Terra de maior significação para a espécie, grifando as expressões essenciais à compreensão:

"Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-lei número 9 760, de 5 de setembro de 1946, *e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual* bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas."

. . . . . .

"Art. 97. Quanto aos *legítimos possuidores de terras devolutas federais,* observar-se-á o seguinte:

I — O Instituto Brasileiro da Reforma Agrária promoverá a *discriminação das áreas ocupadas por posseiros,* para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta lei, a *emissão dos títulos de domínio;*

. . . . . .

Art. 99. *A transferência de domínio ao posseiro de terras devolutas federais* efetivar-se-á no competente *processo administrativo de legitimação de posse,* cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente lei.

. . . . . .

Art. 102. Os direitos dos *legítimos possuidores de terras devolutas federais* estão condicionados ao implemento dos *requisitos absolutamente indispensáveis de cultura efetiva e morada habitual.*

O Decreto-lei número 1 164, de 1971, que declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional, terras devo-

lutas, situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazonia Legal, dispõe:

"Art. 3º As *posses legítimas, manifestadas por morada habitual e cultura efetiva* sobre porções de terras devolutas situadas nas faixas de que trata o artigo 1º, serão reconhecidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nos termos dos artigos 11 e 97 do Estatuto da Terra (Lei número 4 504, de 30 de novembro de 1964)."

Evidencia-se, desde logo, que a posse assim configurada nesses incisos legais, e para os efeitos que lhe são atribuídos, não guarda identidade com o conceito de posse e suas implicações emergentes no campo do direito privado.

Pontes de Miranda adverte para a distinção conceitual:

"A diferença entre *posseiro* e *possuidor* ressalta. Posseiro é o que tem posse em terra devoluta, com os mais requisitos que a lei exige à titulação. Donde os três conceitos: posseiro, posseiro com posse legitimada, posseiro com posse titulada. A posse gerava propriedade, sem se dar usucapião — o modo de adquirir era — e é — outro que o da usucapião".

. . . . . .

Posseiro é conceito de direito público, que corresponde a "posse", no sentido publicístico; ao passo que a *posse*, no sentido privatístico, corresponde possuidor. O conceito de possuidor, *possessor*, é romano e alargou-se na teoria hodierna da posse, com os conceitos de posse mediata e posse imediata. O conceito de posseiro alude a bens públicos sobre os quais se pode obter título de propriedade, por negócio jurídico entre o Estado e o posseiro. A posse, no sentido publicístico, é elemento fáctico da aquisição do direito de propriedade por ato negocial do Estado. Não se confunde com a posse, no sentido privatístico, elemento do suporte fáctico da aquisição do direito de propriedade pela usucapião." (In *Tratado*, XII, 44, 443.)

Para que a posse em terras devolutas federais obtenha reconhecimento jurídico, não basta a ocorrência do fato da posse, em termos privatísticos, isto é, o exercício, pleno ou não, de alguns dos poderes inerentes ao domínio ou propriedade (artigo 485 do C.C.). Exercitada em terra pública, sem o beneplácito da lei, a posse não teria, desse modo, eficácia jurídica nem suscitaria os remédios protetores que lhe são inerentes.

A fim de que venha a ser reconhecida como legítima, mediante o competente processo administrativo de legitimação, e constitua a *conditio juris* de transferência de domínio ao posseiro, é necessário que a posse em terras devolutas federais se configure nos termos do suporte fáctico posto na lei. A posse hábil para a legitimação e pretensão à aquisição do domínio, não é a consistente no simples exercício de um poder de fato, mas a que se manifesta, além disso, pela cultura efetiva e pela morada habitual.

O Estatuto da Terra, coerente com os princípios básicos e as metas que o inspiram, põe como condição fundamental para a legitimidade da posse em terras devolutas o vínculo do homem com a terra, no sentido de fomentar uma estrutura agrária que faculte o acesso à propriedade de quem nela trabalha e favoreça a exploração agrícola em termos de propriedade familiar.

A fim de que alcance esse sentido e essa característica, a lei reitera e enfatiza o condicionamento dos direitos decorrentes da posse em terras devolutas, ao "implemento dos requisitos absolutamente indispensáveis de cultura efetiva e morada habitual" (artigo 102).

Quem deve satisfazer tais requisitos, dos quais se originam direitos à legitimação

da posse e aquisição da propriedade? Evidentemente quem tem a posse, o *posseiro*, que é o legitimante dela e o pretendente ao domínio.

A sistemática da Lei número 4 504, de 1964, onde se deve buscar as soluções reclamadas por esse setor jurídico, não faculta alternativas, antes firma um postulado que decorre de termos preceptivos (cfr. artigo 102) e se mostra lógico e compatível com os objetivos sócio-econômicos e de política agrícola que a instituição legal visa perseguir.

Pouco importa que o posseiro tenha fâmulos, empregados, servidores de posse, pois ele mesmo, e não outrem, é que terá de comprovar a satisfação dos requisitos legais, sob pena de não ser considerado titular de posse legítima. O servidor da posse, tal como definido no artigo 487 do Código Civil, não pode substituir o verdadeiro possuidor no preenchimento de condições que deste se requer para os efeitos que a lei dispõe. Por outro lado, a relação possessória singular que aí se verifica, subtraída aos princípios do direito civil, afasta a cogitação sobre o desdobramento da posse em mediata ou imediata direta ou indireta, para os efeitos da prova da condição de possuidor.

Por isso não se há de admitir o reconhecimento da legitimidade de posse em terra devoluta de quem não tenha a posse mesma caracterizada pela cultura efetiva e morada habitual, isto é, tenha participação direta na configuração desses requisitos, sendo pois, incabível se aceite como legítima a efetivação da posse, assim legalmente reclamada, através de um representante do hipotético posseiro, usualmente conhecido como preposto.

III

Cumpre verificar que a intenção do legislador, corporificada nas referidas normas do Estatuto da Terra, buscou compatibilizar-se com o espírito dos preceitos constitucionais que, ao tratarem do assunto a esse nível hierárquico, revelam a importância que a matéria assume para o ordenamento jurídico-social e a preocupação pela adoção de referências e controles que propiciem a implantação de uma estrutura agrária justa notadamente pelo realce ao fator humano o de trabalho na ocupação e aproveitamento das terras devolutas.

Com efeito, ao tempo em que editada a Lei número 4 504, de 1964, vigia a Emenda Constitucional número 10 a Constituição de 1946, responsável pela adoção dos princípios da reforma agrária, e pela ampliação de módulos e conceitos do artigo 156 da Carta emendada.

Determinava o artigo 156, programática e genericamente, que a lei facilitasse a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. E de modo especial, dispunha a norma constituicional, no parágrafo primeiro do mesmo artigo, que "os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para a aquisição até cem hectares", não se podendo conceber que o legislador federal desse tratamento diverso ao posseiro das terras devolutas federais, quando as situações e os objetivos são de todo idênticos.

Sob prisma diverso, ainda que sob a mesma inspiração, o usucapião previsto no parágrafo terceiro do mesmo artigo e traduzido no artigo 98 do Estatuto da Terra, supunha, para gerar-se o direito à propriedade, o cultivo da terra pelo ocupante e sua família, o que vem em reforço da preocupação dominante da fixação do homem à terra, da instituição da propriedade familiar, do reconhecimento do esforço produtivo.

Ao estabelecer requisitos de morada habitual e cultura efetiva da terra para efeito de legitimação de posse, a Lei número 4 504, de 1964 se colocou, portanto na linha de conceitos e objetivos da norma constitucional.

A Constituição de 1967, no artigo 164, transposto para o número 171, na Emenda número 1, estatui:

"A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência para a aquisição, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família."

Trata-se, como evidente, de norma programática, ou, em terminologia mais precisa, de norma constitucional de eficácia limitada.

Dependente, que é, de integração ou complementação legislativa para alcançar a sua normatividade plena, nem por isso o dispositivo constitucional carece de certa eficácia, o que é tanto mais de considerar quanto, devolvendo ao legislador ordinário a fixação das condições da legitimação da posse e aquisição do domínio pelo posseiro, o constituinte vinculou-o, desde logo, mediante um conteúdo preceptivo e limitativo.

Não há negar que, em tais casos, a legislação anterior, para sobreviver, deve mostrar-se compatível com a norma constitucional advinda, pois se fosse incompatível estaria obviamente revogada, sendo impossível continuar-se aplicando lei contraditória com novas diretrizes e princípios constitucionais.

O ilustre constitucionalista José Afonso Silva, di-lo com clareza e segurança:

"A tese vale para todas as normas constitucionais, sejam de eficácia plena, de eficácia limitada, inclusive as programáticas, Nesse ponto, as normas programáticas se revelam com eficácia tão plena como qualquer outra. E a lei anterior com ela incompatível deve ser considerada revogada por inconstitucionalidade. Aliás, do ponto-de-vista da eficácia das normas programáticas em relação às leis precedentes, pouco importa dizer se há inconstitucionalidade pura e simples, se há revogação por inconstitucionalidade."

. . . . . .

"As normas de eficácia limitada, em geral, não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, o qual deixou, ao legislador ordinário, a tarefa de completar a regulamentação da matéria nelas traçada em princípio ou esquema (...). Todas elas possuem eficácia ab-rogativa da legislação precedente incompatível, e criam situações subjetivas simples e de interesse legítimo, bem como direito subjetivo negativo (...).

As normas constitucionais, sem distinção, são dotadas, enfim, de uma eficácia superior a todas as demais normas que compõem a ordem jurídica nacional. Trata-se de uma eficácia ab-rogativa das normas inferiores incompatíveis, e construtiva da ordem jurídica sucessiva." (In *Aplicabilidade das Normas Constitucionais, passim*).

Ora, se o Estatuto da Terra ou qualquer outra norma dispusesse que a legitimação de posse de terras devolutas teria como suporte de fato o exercício do poder e a utilização do imóvel por um preposto, e não pelo hipotético posseiro e indigitado beneficiário do favor legal, a eventual preceituação nesse sentido estaria então infirmada pelo dispositivo constitucional, cuja exigência programática não se compadece com o absenteísmo dos titulares da posse em terras devolutas.

Entretanto, os requisitos estabelecidos no Estatuto, para efeito de legitimar a posse, quais a cultura efetiva e a morada

habitual, parecem conformes ao postulado constitucional, porquanto são condições, circunstâncias e manifestações que correspondem, na prática e nos resultados, ao modelo preconizado pela norma maior. Esse dúplice requisito consubstancia, de fato, uma situação indiciária correspondente à do trabalho produtivo do posseiro e sua família, sem prejuízo de que a força-trabalho seja acrescida de empregados ou servidores da posse.

Assim, porque conforme à nova ordem constitucional, e nos termos do entendimento ora admitido, e de ter-se vigente e eficaz a preceituação da Lei nº 4 504, de 1964, no sentido de somente assegurar a legitimação de posse de terras devolutas, quando satisfeitos, entre outros que ora não estão em causa, os requisitos de morada habitual e cultura efetiva, excluída a possibilidade de que a efetivação das condições, na forma desses requisitos, se faça por preposto, representante, ou simples servidor da posse, que não o posseiro e titular.

IV

A indagação não se cinge apenas às implicações jurídicas da figura do preposto com relação ao que se tem examinado e definido como *legitimação de posse em terras devolutas federais.* Dada a amplitude dos termos da consulta, o que induziu a que os pareceres emitidos apreciassem especificamente a questão, a indagação também abrange idêntica colocação do tema do preposto no contexto de uma outra operação jurídica a que se tem denominado, com o respaldo do INCRA, ora de *regularização de ocupação,* ora de *regularização de posse,* em terras devolutas federais.

É incontestável que a legitimação de posse em terra devoluta federal, se caracteriza não apenas quanto a exigência de exploração direta da terra pelo posseiro, mas também pelo limite da área suscetível de legitimação, até cem hectares, uma e outra condicionante decorrentes da imposição do artigo 171 da lei maior. Com inteira razão, portanto adverte o douto Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura que "a legitimação de posse, embora seguindo os trâmites estabelecidos em legislação anterior, somente poderá beneficiar o ocupante direto e respeitado sempre o limite de cem hectares" (fls.), invocando o argumento autorizado de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem o posseiro *não poderá ter legitimada a sua posse ou preferência para a aquisição em área superior a cem hectares.*

O pensamento jurídico e a pragmática do INCRA se regem por essa concepção de que a legitimação de posse em terra devoluta está condicionada à observância do limite de cem hectares, não podendo, por conseguinte, ser objeto de legitimação, área que exceda desse limite.

O que aí se tem denominado "regularização de ocupação", "regularização de posse" ou "regularização fundiária" nada mais é do que o conjunto de medidas tendente a assegurar a concessão ou alienação, ao posseiro, independente de concorrência, da área posseada no excedente de cem hectares. Parra assegurar a distinção conceitual, bastante tormentosa, entre "legitimação" e "regularização" referentes à posse em terra devoluta, tem-se pretendido que a última espécie teria respaldo no Decreto-lei nº 9 760, de 1946 ao dispor sobre o regime de ocupação e a alienação dos terrenos ocupados (artigos 127-133; 159-163).

O exame dos textos legais, em causa, levaria, como tem levado, a profunda controvérsia sobre a juridicidade da aplicação do conceito de ocupação, na extensão e

desdobramentos que lhe têm sido dados nos pareceres, ao instituto das terras devolutas.

Entretanto, a essa altura, a razão da controvérsia e o reclamo de dirimi-la estão vencidos, posto que o entendimento da administração do INCRA, a respeito do assunto, se encontra superado em face do que consta da Exposição de Motivos nº 006, de 1976, de 30 de junho de 1976, submetida conjuntamente pelos Srs. Ministros de Estado da Agricultura e Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional e aprovada, na mesma data, pelo Exmº Sr. Presidente da República.

A justa preocupação de assegurar o ocesso à propriedade de terra devoluta federal a quem tornou-a produtiva pelo trabalho e a ela se vinculou pela moradia, ainda que em área excedente a cem hectares, e que inspirou ao INCRA justificar juridicamente a medida, com a construção dos conceitos de "regularização de ocupação ou fundiária", obteve na referida Exposição de Motivos um tratamento diferente, mais consentâneo com as realidades jurídicas em jogo, alçando-se a condição de diretriz a ser cumprida pela Administração, em face do nível hierárquico do venerável despacho aprobatório.

Pela sua relevância, vai a seguir transcrito o corpo da mencionada Exposição de Motivos.

"2. Conforme é do conhecimento de Vossa Excelência, a Constituição Federal em seu artigo 171, estabelece o princípio da legitimação da posse e de preferência para aquisição, até 100 (cem) hectares, de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família. Deste modo, toda e qualquer transferência de domínio, de imóveis rurais da União, acima do mencionado limite de área ou fora dos demais requisitos constitucionais, deixam de contar com a preferência para aquisição, devendo submeter-se, nos termos do artigo 143 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, às normas de licitação.

3. A Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, ao examinar processos de regularização fundiária, que lhe são submetidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), constatou que inúmeros deles ultrapassam o mencionado limite máximo, perdendo, com isto, o direito à preferência para aquisição; no entanto, os ocupantes são pioneiros e desbravadores que, de boa fé, ocuparam terras públicas ao longo de vários anos e, com o seu trabalho e o de sua família, tornaram produtivas regiões ínvias, modificando-as e integrando-as ao contexto nacional.

4. O INCRA, ao concluir discriminatórias em várias regiões fronteiriças, tem recomendado aos ocupantes de terras públicas, de boa fé, que renunciem, por requerimento, ao registro de seus imóveis em cartório, nulos de pleno direito, mas cujas anulações de transcrição demandariam um procedimento jurídico demorado e custoso. Em que pese a boa intenção com que se revestiu, a referida recomendação, prontamente atendida por inúmeros agricultores, resultou em que os imóveis, agora registrados em nome da União, só poderão ser alienados aos atuais ocupantes se eles, após a competente licitação, conseguirem cobrir os lances de prováveis concorrentes. Tal imposição, ainda que legal, resultará, sem dúvida, em injustiça para com os antigos ocupantes da terra, tendo em vista que a maioria deles não poderá concorrer com grupos econômicos interessados na especulação imobiliária de propriedades rurais, agora valorizadas pelo crescente progresso dessas regiões pioneiras.

Assim, se é inadmissível a aceitação de barganhas, por parte do Poder Público, com o intuito de legalizar situações irregulares, é também inaceitável que, podendo legalmente evitá-las, permita a consumação de injustiças com base em disposições dessa mesma lei.

5. Considerando as razões expostas e convencidos de que o não reconhecimento, puro e simples, dos direitos de propriedade dos ocupantes, de boa fé, que há anos se acham instalados em áreas rurais pioneiras, é injusto e poderia ocasionar um clima de tensão social, propício a explorações e desvirtuamentos da posição do Governo, julgamos que, no caso, torna-se perfeitamente aplicável, com as devidas cautelas, a exceção prevista na letra *b* do parágrafo 2º do artigo 126 do citado Decreto-lei nº 200, de 1967, isto é:

"§ 2º. É dispensável a licitação:

. . . . . .

b) quando sua realização comprometer a segurança nacional a juízo do Presidente da República".

Há, entretanto, necessidade de que sejam fixadas condições e definidas situações, segundo as quais o Governo Federal exerceria a faculdade contida no citado dispositivo. Entre essas condições, destacam-se as relacionadas com as áreas máximas permitidas, nos termos do parágrafo único do artigo 171 da Constituição Federal, o tempo de ocupação necessário, cultura efetiva e morada habitual, enfim, todos os aspectos que permitam coibir a ação de grileiros e aproveitadores inescrupulosos que, fatalmente, tentariam se beneficiar da faculdade concedida, sem dela necessitarem.

6. Confiando em obter a necessária aprovação de Vossa Excelência para o que ora se propõe, sugerimos que a competente autorização, a ser conferida por Decreto, nos termos do artigo nº 195 do Decreto-lei nº 200, de 1967, venha a ser concedida aos ocupantes de terras públicas da União, situadas em áreas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, que comprovem em processo, a serem encaminhados pelo INCRA ao exame da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, o cumprimento dos seguintes requisitos:

a) área compatível com a capacidade de exploração do ocupante, a qual, excepcionalmente, poderá atingir o limite de 2 000 ou 3 000 ha, conforme se situe ou não na faixa de Fronteiras;

b) morada habitual e cultura efetiva pelo ocupante e sua família, sendo defeso o uso do preposto;

c) tempo mínimo de ocupação de 10 (dez) anos."

Ora, aí, se estabelece, de modo inequívoco, a necessidade de satisfação pelo ocupante, dos requisitos de morada habitual e cultura efetiva, rejeitada a interposição de preposto ou representante, para o efeito de habilitar-se o pretendente à aquisição onerosa e direta de área excedente de cem hectares, independente de realização de concorrência.

Cumpre observar que a proposição se mostra em todo coerente com as intenções que presidem a facultação da medida, pois a concessão desse *plus* é feita em atenção à ocorrência de fatos e pressupostos para a legitimação da posse até o limite de cem hectares a que, na realidade, aqueloutra decerto se vincula, física e economicamente. Por isso é justo se reclamem aqui, os requisitos que são ali imprescindíveis, requisitos que não se coadunam com a figura do preposto, como já demonstrado.

Assim, para concluir, quer se trate da hipótese ordinária de legitimação de terras devolutas federais, nos limites e para o efeito legalmente estabelecido; quer se trate da chamada regularização fundiária

ou de ocupação, consistente essencialmente na concessão de domínio, independente de concorrência, da área posseada, além de cem e até dois ou três mil hectares, conforme a situação, cabe dizer indeclinável a exigência de prova de morada habitual e cultura efetiva a cargo do posseiro ou ocupante e beneficiário, sendo incabível a satisfação dos requisitos e a realização da situação exclusivamente por preposto, representante ou servidor da posse.

A problemática e a conclusão acima postas não se confundem nem interferem com a matéria da Exposição conjunto nº 005, de 1976, da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e do Ministério da Agricultura, aprovada por despacho presidencial, versando a alienação, sem concorrência, de terras da União ocupadas em situações e circunstâncias diversas das aludidas acima.

Respondida a consulta é de permitir-se o acréscimo da afirmação da inadiável necessidade, em face dos reclamos da segurança nacional, de suprir as lacunas, omissões e incompletudes da legislação no tocante ao regime das terras devolutas federais, sendo que algumas providências são factíveis de imediato, como seria a formalização normativa das medidas preconizadas nas citadas Exposições de Motivos, bem como a regulamentação do processo administrativo de legitimação de posse, reclamada pelo artigo 99 do Estatuto da Terra, que comportaria amplo disciplinamento das questões explícitas e implícitas no processo.

Brasília, 13 de setembro de 1976. — *Luiz Rafael Mayer,* Consultor-Geral da República.

Nº L-117, de 24 de setembro de 1976. "Aprovo. Em 11.11.76." (PR nº 6 659/76, encaminhado ao GM, de 18.11.76).