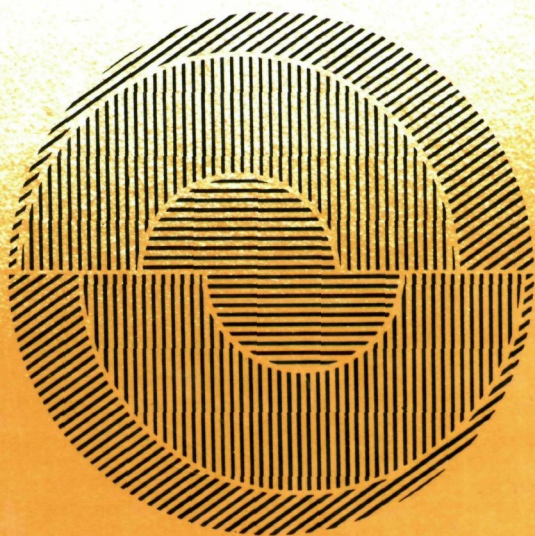


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
JULHO A SETEMBRO 1988

ANO 25 • NÚMERO 99

A legislação agrária e o federalismo, leis federais e leis estaduais

JOSÉ MOTTA MAIA

Vice-Presidente do Instituto dos Advogados
Brasileiros (86/87). Diretor da Revista do
Instituto dos Advogados Brasileiros

A simples contemplação do vasto continental território brasileiro — dos maciços do Norte, desta Amazônia imensurável, “o silêncio fecundo da Natureza crescendo”, da visão poética, passando pelo Nordeste com seus contrastes, dos vales úmidos às zonas semi-áridas, das caatingas, dos chapadões e dos cerrados; até às planícies do Centro-Sul e do Centro-Oeste com seus planaltos e com o seu pantanal que embasa a serra de Bodoquena; até o extremo-sul subtropical tão diferente do Norte, do Nordeste, do Centro-Oeste, para apenas referir algumas diferenças — retrata nossa fisionomia política aquilo que deve ser, por força de fatores naturais, a unidade dentro da dessemelhança.

Contemplar corresponde aqui àquele gesto de quem vê mais do que com os olhos, com o espírito e com a inteligência, para procurar entender o fenômeno brasileiro.

A variedade de solos, de climas, da fauna e da flora, numa extensão territorial imensa, traduz o milagre de nossa unidade na pluralidade, a unidade espiritual que é o traço vigoroso da fisionomia do país. Este é, em verdade, o *milagre brasileiro*.

CAPISTRANO DE ABREU observara que, “sem recorde de periferia marítima, a imensa costa do Brasil não dava incentivo à navegação e, por isto, os habitantes primitivos do país se quedaram num atraso de isolamento”.

Nem o mar, este gigante dominador do espírito dos homens, um caminho aberto às aventuras dos navegadores, teve a virtude de corrigir as distâncias e esse isolamento. Um privilégio de Deus a unidade territorial.

A visão de ALEXANDRE HUMBOLDT, diante da natureza exuberante, se traduz numa profecia que, ainda agora, desafia o espírito de iniciativa e a capacidade de realização dos homens deste século e dos que virão no alvore do ano 2000: só o Vale do Amazonas será capaz, ele sozinho, de produzir alimentos em volume suficiente para nutrir toda a humanidade.

Nessa profecia se contém, certamente, o pressuposto de se dar à terra *sua destinação econômica e social*.

Essa destinação não será, certamente, produto de milagre nem prodigalidade da natureza. A prodigalidade da natureza já está aí. É o milagre à disposição do homem, um convite para que ele cumpra sua parte nessa obra gigantesca mas possível de dar aos recursos naturais sua destinação mais adequada em benefício da humanidade.

Fundamentos do federalismo

As teorias sociológicas e jurídicas que procuram explicar ou aconselhar o federalismo valem menos, ao nosso entender, do que os fundamentos naturais.

A discussão entre os cientistas sociais não tem fim, e já se prolonga de forma quase diria flagelante para um fenômeno que tem seus fundamentos naturais evidentes.

O Manifesto Republicano de Itu, em que pese às contestações de ordem ideológica que se lhe tenham oposto, por motivo mesmo de posições ideológicas de natureza política, adotadas, assinalara, com muita sabedoria, que o federalismo era, antes de tudo, uma imposição do fato natural, um fato da *natureza*. Mais enfaticamente, um notável líder agrarista, ASSIS BRASIL, sentenciara: "Nosso país está como a grande República de Washington, mais que nenhum outro, no mundo, disposto *pela ação única da Natureza*, para receber e desenvolver, esplendidamente, as fecundas instituições da República Federal".

Era, assim, uma consagração do fundamento invocado pelo Manifesto de 1873 que sucedeu o de 1870; "(...) no Brasil, antes da idéia democrática, a Natureza se encarregou de estabelecer o princípio federativo".

Que significa isto senão a necessidade de adequar a organização político-administrativa às novas peculiaridades de *país continental*, com regiões diversificadas pelo clima, pelo solo, pela vegetação, por todos os fatores naturais, e que precisava ter seus problemas resolvidos ou equacionados pela adesão das parcelas diversificadas da nação, dos seus governos regionais mais próximos das necessidades, das realidades que lhes afetam a vida e o destino?

Sem dúvida há fundamentos sociológicos que ditam a organização federativa, a descentralização que é sinônimo de maioria das comunidades, a partir das células administrativas menores, os Municípios.

Esse fundamento serve melhor ainda aos países de menor extensão territorial, eis o caso da Alemanha, da Áustria, da Suíça e, aqui no continente sul-americano, aos países que o adotaram, sob a influência da doutrina europeia e de modelo dos Estados Unidos.

Países de menor extensão territorial — eis os casos da Alemanha e da Áustria e, em nosso continente, a Argentina, o México — optaram pelo federalismo.

PONTES DE MIRANDA alude à federalidade: “a existência daquilo a que chamam federalismo é dependente da intuição que nos dá a “soma” dos poderes deixados aos membros do Estado, quer deixados por se terem enumerado os *gerais*, quer por se terem enumerado os que se lhe deixam. Se a soma é suficientemente enérgica, a intuição surge. Ora, tal intuição depende de se sentir até que ponto é interesse *geral* efetivo, a própria divisão”.

“Por isso a Áustria se acreditava federativa, a Alemanha de 1919 se disse tal, e a União Soviética tal se proclama. Para os juristas austríacos, que vinham de sistema unitário, a Constituição nova, após a Primeira Guerra Mundial, foi federalista; isto é, movimento para nítida descentralização. A estrutura russa mostra que para o ambiente russo, o unitarismo *potencial* não desfaz a concepção federativa; trata-se de federalismo com espada de Dâmocles. Com que critério fixo podemos dizer, alto e bom som, que não é federalismo?” (PONTES DE MIRANDA, in *Comentários à Constituição de 1946*, volume I, Max Limonad, São Paulo, 1946, pp. 201/2).

O gérmen do nosso federalismo encontra-se, ainda, na organização das capitâneas hereditárias, como observara MARTINS JÚNIOR (in *História do Direito Nacional*, p. 175). E LEVI CARNEIRO assinala que o federalismo, antes de ser acolhido pelo legislador republicano, já existia na aspiração do povo brasileiro, como idéia insopitada, na tradição nacional, há mais de quatro séculos de nossa evolução política.

Tanto era assim, tanto era uma idéia natural, que o Ato Adicional se antecipara à Constituição de 91, porque, se não instituíra expressamente esse sistema descentralizador, em toda sua extensão, consagrava um sistema intermediário, ou como observara TAVARES BASTOS — tão ligado às tradições da Amazônia — a concessão do Ato Adicional constante da Lei de 12 de agosto de 1834 “participava de ambos os sistemas”. Da mesma natureza é a Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840, que procurou interpretar e definir o alcance do art. 10 daquele Ato. De acordo com este, caberia às assembléias provinciais e às câmaras dos distritos legislar sobre matéria antes reservada ao governo central, de acordo com a Constituição de 1824.

Nascimento e desventura do federalismo brasileiro

A marcha do federalismo nacional tem sido marcada de grandes dificuldades, com a velha angústia que domina os economistas, os sociólogos e os juristas, de compatibilizarem as idéias com a realidade.

Basta ver o que foi essa luta na Constituinte de 91, e depois, ao longo do tempo, na prática do regime.

Como já assinalado, a descentralização a que corresponde o federalismo da primeira República foi menos uma cópia do modelo norte-americano do que uma imposição da realidade fisiográfica.

A grande voz de um gênio político que tanto se ligou à Amazônia, o sempre lembrado TAVARES BASTOS, já observara:

“A extensão dos territórios, as cordilheiras, rios, florestas ou os desertos intermédios que repartem cada um desses países em seções distintas (ele se refere aos países da América espanhola);

Os centros de população preponderantes em cada qual destas, sem relações de comércio, quase independentes umas das outras; a dificuldade das comunicações entre as populações isoladas por tamanhas distâncias; desertos inacessíveis ou ‘mares de longa navegação’; a fraqueza dos laços com que se pretendesse uni-las em um só feixe; o choque de interesses às vezes contrários, acendendo a *paixão da autonomia*; a diferença de climas, gerando condições sociais diversas, explicando tendências opostas (...) tudo concorre para impossibilitar nas regiões americanas o sistema de governo fundado há séculos em monarquias da Europa” (TAVARES BASTOS in *A Província*, ed. Brasileira, p. 27).

Na Constituinte da primeira República RUI BARBOSA advertira que jamais se poderia tomar ao pé da letra o modelo norte-americano, posto que “fora da União não há conservação para os Estados”:

“Não somos uma federação de povos” — disse RUI — “até então separados e reunidos, de ontem para hoje. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais.

Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos.”

E em discurso notável, justificava seu ponto de vista e seus temores contra os extravasamentos que a prática republicana só veio confirmar:

“Em certas reivindicações de federalismo que vejo encapela-rem-se aqui contra o projeto eminentemente federal da Constituição que vos submetemos, há exagerações singulares e perniciosas

que cumpre cercear, a bem exatamente do regime federativo” (...). Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos nos convenceu de que a Monarquia se incrustava irredutivelmente na resistência à Federação. Esse non possumus dos partidos monárquicos foi o seu erro fatal.”

O pensamento de RUI era no sentido de que se devia adotar um federalismo conciliador com os que defendiam a federação, mas preservando a força da União.

Logo depois do notável discurso de RUI, informa AGENOR DE ROURE, LAURO SODRÉ, representando o pensamento positivista, apresentou emenda ao art. 1.º do projeto de Constituição, substituindo a idéia de a Nação Brasileira adotar a forma republicana-federativa, por uma outra que equivalia à declaração de que as antigas províncias, por livre união, constituíam-se em federação. O Brasil só continuaria a existir por assim o entenderem as antigas províncias do Império (apud AGENOR DE ROURE, in *A Constituinte Republicana*, vol. I, Imprensa Nacional, 1920).

Da ampla discussão e sobretudo das acirradas divergências, surgiu o art. 64 da Constituição de 91, que transferiu às antigas províncias, transformadas em Estados, “as minas e territórios e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União, *somente*, porção indispensável para defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.

Essa área de segurança das fronteiras veio se alargando até chegar-se àquela extensão definida no Decreto-Lei n.º 1.414, de 18-8-1975, que fixou essa área em 150 quilômetros.

A Lei n.º 4.947 atribuiu ao antigo IBRA, hoje o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, a tarefa de realizar a discriminação dessas terras, assim na área administrativa como na judiciária.

Tendência a centralização

Essa expansão da área de terras devolutas da União revela uma tendência, até um certo inconformismo da realidade com a forma federalista de 1891.

O maior domínio da terra pela União sempre foi considerado um suporte, uma condição da existência do poder nacional, como expressão da soberania, um elo entre os Estados-Membros, posto que a União, sem domínio territorial, seria uma abstração. Esse, o argumento básico de Rui Barbosa, ao opor-se vigorosamente ao dualismo federativo — a soberania dos Estados-Membros e a soberania da União —, defendido pela corrente de constituintes cujo líder principal foi Campos Salles.

A advertência de Rui foi secundada por Theodureto Souto:

“Pretende-se fazer uma Pátria sem território, uma Pátria abstrata, sem elementos materiais, sem domínio nacional que é a maior força de um povo, porque é a sua maior riqueza no presente e no futuro (. . .)

Soberania sem território é uma abstração inane, é uma idéia oca, é um sonho; só o federalismo, levado até a altura do separatismo, pode chegar aí. (. . .)

Nós emergimos do seio de uma Pátria una, indivisível, indissolúvel, íntegra e fortemente centralizada, e não podemos dar o salto mortal para uma federação extrema” (AGENOR DE ROURE, in *A Constituinte Republicana*, ed. Senado Federal, Brasília, 1979, p. 53).

Identificava-se, assim, o conceito de federalismo e soberania com o do predomínio territorial.

A solução conciliatória entre União e Estados-Membros teria sido a disposição do art. 5.º da Constituição de 1891, que exprimia o ponto de vista de um dos mais prestigiados líderes federalistas, Júlio de Castilhos:

“Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”

A solução, repetimos, foi essa disposição mais a do art. 64, que reservou à União, *somente*, a porção do território indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Transferiram-se ainda aos Estados os próprios nacionais não considerados necessários aos serviços da União.

A faixa de fronteiras, que correspondia à faixa de segurança, era a mesma definida na Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, a excelente Lei de Terras, firmada pelo Visconde de Mont'Alegre.

Essa faixa eram:

“as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente” (Lei n.º 601, art. 1.º).

E ainda aquelas que, em qualquer tempo, a critério da União, fossem necessárias à instalação de estabelecimentos militares e instituições de conveniência federal (Constituição de 1891, art. 34, inciso 31).

É relevante assinalar a diferença que se estabeleceu, posteriormente, entre faixa de fronteira e faixa de segurança.

A faixa de segurança fixada na Constituição de 1891 (art. 64) em 66 quilômetros — igual, portanto, à faixa de fronteira referida no art. 1.º da Lei n.º 601, de 1850 — foi ampliada para 100 quilômetros em 1934 (Constituição de 1934, art. 166) e para 150 quilômetros em 1937 (Constituição de 1937, art. 165).

A tendência de identificar faixa de fronteira com a de segurança consolidou-se a partir da Constituição de 1946 (Constituição de 1946, art. 180, § 1.º) e com o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, e, mais precisamente, com a Lei n.º 2.597, de 12 de setembro de 1955, que faz remissão expressa ao art. 180 da Constituição de 1946:

“Art. 2.º É considerada zona indispensável à defesa do país a faixa interna de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação.”

A natureza específica dessa faixa de fronteira e de defesa do país distingue-se de forma inequívoca das demais parcelas do território nacional, pelo fato de que se prevê que, a qualquer tempo, essa faixa territorial poderá ser ampliada, como previsto no parágrafo único do art. 2.º citado.

A ocupação é o instrumento primordial para tornar efetiva a função dessa área. É uma ocupação programada sob a supervisão e com o concurso dos órgãos próprios do governo da União, compreendendo:

“a criação de colônias agrícolas e núcleos rurais de recuperação do elemento humano nacional, onde se tornar necessário, bem como para estabelecer, por proposta e nos locais indicados pelo Conselho de Segurança Nacional, colônias militares” (Lei n.º 2.597, de 12-9-1955, art. 5.º).

Prevê-se, ainda, a autorização do Conselho de Segurança Nacional para as transmissões de terras contidas na zona de fronteira e de defesa do país.

A regulamentação da lei, pelo Decreto n.º 39.605, de 16 de julho de 1956, criou novas restrições a qualquer atividade, principalmente as relativas à pesquisa e lavra de reservas minerais e:

“as transações de terras, tais como alienações, enfiteuse, anticrese, usufruto ou qualquer gênero de transmissão de posse a estrangeiro, quer individualmente, quer em sociedade ainda que brasileira, de que constem estrangeiros”.

Veda-se, também, a concessão de terras públicas sem o assentimento da Comissão Especial de Faixa de Fronteira, sob pena de responsabilidade dos notários e oficiais de registro de imóveis.

A concessão de terras públicas, estabelece ainda o decreto, não poderá exceder de 2.000 ha, excetuando-se dessa exigência as transações sobre terrenos urbanos destinados a edificações.

As modificações resultantes dessa legislação — o art. 180 da Constituição de 1946 e o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5-9-1946, e a Lei n.º 2.597, de 12-9-1955 — criaram situação nova em relação ao patrimônio territorial dos Estados e dos Municípios, posto que retiraram-lhes consideráveis parcelas de seu patrimônio territorial, incorporando-as ao da União.

Decorre disso a atribuição deferida ao antigo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, hoje o INCRA, para adotar “providências administrativas e promover as judiciais, concernentes à discriminação das terras devolutas existentes (...) na faixa de 150 quilômetros ao longo das fronteiras do país, respeitado o disposto na Lei n.º 2.597, de 12 de dezembro de 1955 (Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, art. 5.º).

O disposto na Lei n.º 2.597 é, ao nosso entender, o do art. 10, § 2.º, que assegura os direitos dos brasileiros proprietários de áreas que ultrapassem o limite de um terço da respectiva superfície.

Em consequência dessas disposições legais, ampliou-se a área das terras devolutas da União, reduzindo-se as dos Estados e dos Municípios situados na faixa de fronteira ou de defesa do país.

Prevalência dos fatos sobre as leis

O conceito de terras devolutas vem da Lei n.º 601, de 1850, e tão sábio foi aquele diploma legal que permaneceu ao longo do tempo a atestar a competência dos seus elaboradores.

Seu conceito é o mesmo em leis posteriores, até o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, que passou a ser a lei básica relativa aos imóveis da União, depois derogada.

A importância desse patrimônio territorial, como suporte da própria soberania nacional, é indicada pelas discussões, debates e divergências doutrinárias e legislativas, que informam o nosso federalismo em 1891 e que foi bandeira dos propagandistas da República, principalmente os da Convenção de Itu, em 1873.

De grande significação do ponto de vista do domínio da União é o Decreto-Lei n.º 1.164, de 1971, que incorporou a este as terras devolutas situadas num raio de 100 quilômetros de cada lado das rodovias federais, implantadas, em fase da implantação ou projetadas na Amazônia Legal, excluídas dessa providência as parcelas já incorporadas ao domínio particular.

Tal providência representa um acréscimo das terras devolutas da União estimada em cerca de 311 milhões de hectares.

Revolta dos fatos contra a lei

A antevisão de Rui Barbosa, na Constituinte de 90, opondo-se ao federalismo amplo que teve seu assento básico na transferência aos Estados do patrimônio nacional sob o sistema unitário, foi confirmada pelos fatos. A realidade foi mais forte do que o idealismo ou irrealismo dos federalistas *à outrance*.

Cabe citar o pensamento de PONTES DE MIRANDA, a outros propósitos:

“A primeira crítica que se faz à elaboração das leis só pelo Poder chamado Legislativo é a de que nos fatos se mostram *insuficientes*” (in *Comentários à Constituição de 1946*, art. 36).

Coincide com aquela lição do lúcido GEORGE RIPERT, segundo a qual

“as regras gerais têm um caráter eminente se se puder demonstrar que elas são exigidas pela razão humana. Seu valor será, então, tal que se tornará impossível admitir que uma lei possa desprezitar um princípio, porque isso seria o mesmo que dizer que ela é contrária à razão. Ela seria, por outro lado, *inaplicável*, porque o espírito humano jamais poderia aceitar as conseqüências extravagantes que dela resultariam. Chega-se, assim, à noção dos *princípios racionais*, que constituem um obstáculo ao poder do legislador” (GEORGE RIPERT, in *Les Forces Créatrices du Droit*, édit, Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1955, p. 332).

Poder-se-ia também exemplificar com “a revolta dos fatos contra o direito”.

O federalismo é um sistema tão complexo e tão salutar que ainda não se chegou a fixar, apesar dos esforços dos doutrinadores e da experiência, uma fórmula constitucional ideal, capaz de atender à realidade que é caprichosa e variável no tempo e no espaço.

O fato evidente é que o sistema sonhado pelos constituintes de 90 e inserto na Carta de 91 não prosperou. Ou prosperou com os aperfeiçoamentos que se traduziram na redução cada vez maior da *soberania* ou da autonomia dos Estados-Membros.

Foi o que se verificou com o regime fundiário em nosso país, na angústia dos nossos pensadores e dos legisladores em busca de uma acomodação da realidade deste país continental e dominado de contrastes com o sistema legal.

Nem se diga que essa mudança é uma distorção nossa, uma peculiaridade do Brasil, no contexto dos demais países latino-americanos, tão exorcizados de incapacidade para construir regimes estáveis.

Transformação do federalismo se verifica na pátria *mater* do federalismo, os Estados Unidos. O federalismo dualista dos constituintes de 1787, que os nossos constituintes de 90 pretenderam transportar até aqui, não é o mesmo, hoje, posto que a União vai avançando todos os dias, ganha terreno sobre os Estados-Membros. Agora predomina — e isto é reconhecido por juristas, por políticos, por homens de governo —, na grande nação do Norte, outro federalismo, o federalismo cooperativo que se traduz pela expansão dos poderes da União, sem prejuízo da autonomia, da quase soberania das unidades federativas: a União e os Estados-Membros realizam o ideal federalista através de uma atividade cooperativa que possibilita planejamento e execução de programas visando à solução de problemas de interesse nacional, sejam os de natureza econômica, sejam os de caráter social. Essa a constatação de BERNARD SCHWARTZ, um dos mais autorizados doutrinadores do moderno constitucionalismo norte-americano (in *American Constitutional Law*).

Estaria, assim, consagrada, tantos anos decorridos da histórica Assembléia Constituinte da 1.^a República, a tese de Rui sobre “o papel vivificador da União, relativamente aos Estados”; e que ela é “a condição fundamental da existência destes” (Apud AGENOR DE ROURE in *A Constituinte Republicana*, vol. I, ed. Senado Federal, 1979).

Assim se justificam as transformações do nosso federalismo, com a reforma da Constituição de 1891, com as emendas de 1946; e com as Constituições de 1934, de 1937, de 1946 e 1967.

Citem-se, a propósito, as disposições da vigente Constituição, relativas à execução de planos regionais de desenvolvimento (Constituição de 1967, Emenda n.º 1/69, art. 8.º, inciso XIV).

Ao deferir-se à União a atribuição de estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento, optou-se por uma forma de cooperação que, se bem conduzida, realizará os objetivos de promoção do programa e do bem-estar da nação.

Não se trata, em princípio, de eliminar a autonomia dos Estados, antes de realizar uma política racional, com vistas ao desenvolvimento nacional, de qualquer natureza.

Esse preceito já vem da Constituição do Império, que dispunha em seu art. 15: aí se incluía, entre as atribuições da Assembléia Geral, a promoção do bem-estar geral da Nação.

A lição do notável PIMENTA BUENO, ao explicar o sistema constitucional do Império, coincide com as aspirações de nosso tempo: “O pro-

gresso, os melhoramentos, não podem vigorar sem leis regulamentares, sem instituições que secundem o desenvolvimento e exercício livre da inteligência, dos capitais e do trabalho do homem.

É, conseqüentemente, necessário que a administração central organize bem seus ministérios, seu Conselho de Estado, em todas as suas partes, que componha as suas agências provinciais e locais, para que possam desempenhar a sua missão, funcionar bem, sem morosidades prejudiciais, vacilações e entorpecimentos; que seja animada de vistas largas, generosas e não puramente fiscais e vexatórias, vistas que prescrevem prejuízos dos sistemas regulamentares e preventivos que tanto encadeiam e retardam as forças industriais dos povos (. . .)" (PIMENTA BUENO, in *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro, 1857).

Sob o sistema federativo vigente, o a que se pode e deve aspirar é que se realizem as funções do Estado, dando-se prioridade aos aspectos funcionais, antes que aos casuísmos de natureza jurídica que são a negação do jurídico. O federalismo, que é tão caro aos que desejam a maior participação possível do povo nas deliberações do Estado, tem de encontrar formas de expressão prática, que tornem viável e não concorrente e perdulária a ação da União e dos Estados e dos Municípios. Já advertira TOCQUEVILLE, prevenindo a investida dos federalistas à outrance, que "o mais funesto dos vícios inerentes ao sistema federal é a fraqueza relativa ao governo da União" (in *Democracia na América*).

A chave do problema está em harmonizar-se a ação do poder nacional, da União, com os poderes atribuídos, por disposição constitucional, a partir da Constituição de 1891, que instituiu o regime federativo, com a dos Estados e dos Municípios.

Não cabe discutir, por simples emoção ou preconceito ou pontos de vista preconcebidos, as inconveniências ou efeitos negativos da ampliação do poder da União, em detrimento da soberania dos Estados e da autonomia municipal.

Essas expansões de teoria política não encontram sequer modelos em que se apoiarem, porque a fortificação do poder central nos Estados federais modernos é uma realidade, resultante de necessidade imperiosa de tornar viável o federalismo.

Cumpriu-se, ao longo de uma experiência da prática do nosso federalismo, aquilo que previra Rui na Constituinte e que se poderia resumir nesta previsão de outro constituinte Justiniano Serpa:

"Os Estados Unidos e a Confederação Suíça, quando se organizaram, conheciam todos os interesses da vida local. Os Estados é que existiam. Falta criar a União. Cumpria, primeiro, acautelar a sorte dos Estados, porque estes é que tinham compromissos. A União era uma entidade nova. Aqui sucede o contrário.

O que existe é a União. Esta é que tem compromissos e compromissos de honra. Abandoná-la a pretexto de melhor garantir os Estados não me parece patriótico nem digno. Acima de tudo, este grande princípio — a honra da Pátria Brasileira” (AGENOR DE ROURE, in *A Constituinte Republicana*, citada).

O que se verificou nos Estados Unidos foi precisamente o inverso do que se desejou aqui: a expansão do poder da União, como ainda recentemente registrou SCHWARTZ caracterizando esse fenômeno:

“A simples existência de dois aparelhos governamentais, operando na mesma área territorial, torna quase inevitável o aparecimento de conflitos entre os dois. Mesmo que cada ordem governamental seja inteiramente destituída do desejo de estender a sua própria autoridade, surgirão, sempre, casos em que a ação de um poder invadirá a competência do outro. A menos que se estabeleçam meios para resolver os conflitos de competência, o próprio sistema federativo poderá desmoronar” (BERNARD SCHWARTZ, *ib.*).

Não se pode negar que nesse processo de espraiamento do poder nacional haja inconvenientes, como se poderia referir no caso do nosso vigente sistema tributário que se centralizou em excesso. Mas daí a negar a supremacia e até a conveniência de um maior poder da União, vai distância.

Acresce que o patrimônio territorial dos Estados e dos Municípios resultou, como se sabe, de uma liberalização da União, com o fito de construir o federalismo brasileiro, através do art. 64 da Constituição de 1891.

A política fundiária

Política fundiária é objetivo de interesse nacional, tanto mais quando se agrava, dia a dia, o problema da ocupação da terra e da necessidade de se conciliarem interesses entre as estruturas atuais e as novas necessidades de corrigir distorções.

Esse problema foi bem focalizado na justificação da Lei n.º 4.504, de 30-11-1964, o *Estatuto da Terra*, que corou uma tentativa de muitos anos, no sentido de corrigir nossas deficiências quanto ao problema da terra.

Não se pode dissociar aqueles problemas da questão da individuação das terras públicas, ou mais precisamente, de sua discriminação. Primeiro discriminar, definir a posse e a propriedade dos particulares da propriedade do Estado em todos os seus graus. Depois dar destinação econômica a esse patrimônio ocioso.

Note-se que, quando o governo nacional cedeu as terras públicas aos Estados, o fez sob um compromisso de seu aproveitamento econômico.

O objetivo básico da legislação agrária é a instituição de uma política fundiária que consiste na ação do Estado para criar os meios de adequação das estruturas ligadas ao problema da terra, e sua exploração racional.

Visa, precipuamente, a solução de problemas sociais e econômicos como aqueles referidos na justificação da Lei n.º 4.504, de 1964:

“O problema agrava-se agudamente com a crescente industrialização do País e com a concentração populacional nos grandes centros urbanos. Toda essa população, absorvida no trabalho urbano, cria exigências, cada vez maiores, de suprimento de alimentos, demandando uma organização mais sistematizada de sua produção, transporte e distribuição.”

Os aspectos fundamentais dessa política também foram definidos na mesma justificação: *a) suprir a base alimentar indispensável à intensificação da vida urbana e industrial; b) concorrer com produtos de exportação mais diversificados para ajudar o equilíbrio do balanço de pagamento externo; c) concorrer para que se estabeleça um equilíbrio nas migrações entre o campo e a cidade, inclusive pela ampliação da fronteira agrícola para colocação de parte da mão-de-obra anualmente acrescida pelo incremento demográfico (Exposição de Motivos do projeto de que resulta a Lei n.º 4.504/64).*

Sentido nacional da política fundiária

A Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, que foi a seqüência da Emenda n.º 10, de 10-11-64, à Constituição de 1946, inaugurou no Brasil uma nova política fundiária que visa à reforma das estruturas obsoletas, dentro do modelo democrático, e sobretudo a dar destinação racional aos nossos recursos naturais.

Está dito no art. 103 do Estatuto da Terra:

“A aplicação da presente lei deverá objetivar, antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário do País, de acordo com os princípios da justiça social, conciliando a liberdade da iniciativa com a valorização do trabalho humano.”

Definido, assim, o caráter nacional da política da terra, assumiu o governo da União o compromisso de realizar um programa abrangedor, compatível com as peculiaridades regionais de país de extensão continental. Essa política se compatibiliza com um federalismo que se efetiva através de uma cooperação entre União e Estados e Municípios, como previsto na Constituição. Essa política tem sua expressão nas atividades dos órgãos de desenvolvimento regional e pretende conciliar atribuições de todos os níveis da administração.

A predominância do governo da União em relação ao patrimônio territorial, ou mais precisamente, em relação às terras devolutas, resulta da legislação específica que regula a discriminação dessas terras, sejam elas do domínio da União, dos Estados ou dos Municípios.

Com efeito, a Lei n.º 3.081, de 22 de dezembro de 1956, revogada pela Lei n.º 6.383, de 7-12-1976, na lei nacional, revestia a natureza de lei processual, da competência da União. Fica reservado aos Estados o processo discriminatório administrativo que deverá, entretanto, guardar concordância com a legislação básica.

A liberdade dos Estados e dos Municípios em matéria de discriminação de terras devolutas reduziu-se ao processo administrativo. Este mesmo sofreu restrições e chegou a ser eliminado com a Lei n.º 3.081, de 1956. Só foi restabelecido com a promulgação do Estatuto da Terra, através da disposição do art. 11, que faz remissão expressa ao Decreto-Lei n.º 9.760, na parte em que consagrava essa providência.

Essa competência sofrera restrições por parte do legislador federal, uma restrição velada, ao acenar-se com a conveniência de cooperação da União para a discriminação por via administrativa ou judicial das terras dos Estados e dos Municípios:

“(. . .) através de convênios celebrados com os Estados e os Municípios, iguais poderes poderão ser atribuídos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (hoje Instituto de Colonização e de Reforma Agrária — INCRA — g.n.) quanto às terras devolutas estaduais e municipais, respeitadas a legislação local e o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional, bem como a atividade dos órgãos de valorização regional” (Estatuto da Terra, art. 11, § 1.º).

A competência legislativa de Estados e Municípios, definida nos arts. 13 e 15 e outros da Constituição, exercida sob regime de cooperação com a União, foi finalmente definida com a Lei n.º 6.383, de 7-12-1976, que, através do art. 27, ampliou sua aplicação aos Estados e Municípios.

Se a fixação de normas legais relativas ao procedimento administrativo é inerente à autonomia dessas unidades menores da Federação, não menos verdade é que a meta referida no art. 103 do Estatuto da Terra, respeitadas as peculiaridades locais ou regionais, está condicionada a uma orientação capaz de assegurar a harmonia de procedimentos, com vistas ao objetivo de uma política agrária nacional. Isto será possível através de critérios gerais básicos, a serem fixados mediante acordos e convênios para compatibilizar as legislações estaduais e municipais à legislação federal.

Registre-se, aqui, o labor, sem solução de continuidade, dos jusagraristas que do problema se têm ocupado, em louvável preocupação de aper-

feição o sistema legal e de cooperação com o Poder Legislativo em assunto tão complexo.

O valioso trabalho de análise crítica da legislação relativa ao registro imobiliário, ligada ao instituto das terras devolutas, pelo Prof. Octávio Mendonça, se acresce aos de outros como Jacy de Assis, Affonso Borges, Paulo Tormin Borges e, em campo mais genérico, as contribuições de Messias Junqueira, Octávio Mello Alvarenga, Fernando Sodero, Altir de Souza Maia, José Arthur Rios e Waldeci Urquiza. Menção especial aos esforços, especificamente da área da Amazônia, de Benedito Monteiro, de Paulo Lamarão e de tantos outros cujos nomes não me ocorrem.

A discriminação de terras devolutas não exaure o problema agrário, não o resolve por si mesma.

Legislação federal e legislações estaduais

Cabe fixar, embora de forma sucinta, a relação entre a legislação agrária federal, como dito, legislação mais do que federal dado seu caráter nacional, e as legislações estaduais, no que diz respeito às terras públicas, ou mais precisamente, sobre as terras devolutas.

Por força da disposição constitucional de 1891 (Constituição, art. 64) e para dar forma à federação, o patrimônio dominial do governo nacional foi transferido aos Estados em que se transformaram as antigas províncias existentes sob o regime unitário. Foram reservados à União tão-somente as faixas de terras das fronteiras, as necessárias à segurança nacional e os bens públicos necessários aos seus serviços.

A disposição do art. 64 é esta:

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

As normas legais relativas à discriminação das terras públicas, em geral, eram, em última análise, as vigentes desde 1850, a Lei n.º 601 e seu regulamento, o Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Era natural que assim fosse, visto que somente uma entidade de direito público, o poder federal, era o titular de todo o patrimônio territorial. Assim dispunha a letra da Constituição imperial de 1824 em seu art. 2.º:

“O seu território é dividido em províncias na forma em que atualmente se acha (...).”

Quanto aos bens públicos ou bens nacionais dispunha o inciso 15 do art. 15 que aludia à sua administração e alienação.

“O território do Império” — assinala PIMENTA BUENO, o primeiro comentador da Constituição Imperial — “não constitui somente a sua mais valiosa propriedade; a integridade, a indivisibilidade dele é demais não só um direito fundamental, mas um dogma político”.

Quanto ao domínio privado, do território nacional, este é dos portugueses e dos brasileiros conjuntamente.

De domínio público, inicialmente, todo o território nacional a que se refere a citada Constituição, a posse, a propriedade privada, é considerada, até certo ponto, como simples concessão ou, como define RUY CIRNE LIMA, uma simples prestação administrativa, “uma espécie de gênero, *a prestação de coisa*, ou seja, de terra devoluta, que aos particulares, reunindo as condições necessárias, faz o serviço público de terras de colonização”.

Terras devolutas, terras devolvidas ao patrimônio público, começaram a ser problema a deslindar pelo poder público, a partir da Lei n.º 601, de 1850. Terras devolutas são as que “se acharem aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal; as que não se acharem no domínio particular, por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incurras em comisso por falta do cumprimento das condições de medições, confirmação e cultural; as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei” (g.n. Lei n.º 601, de 1850). Outras espécies foram indicadas na mesma lei que começava vedando as aquisições dessas terras por outro título que não o de compra.

Questão relativamente simples, tornou-se complexa a partir da divisão do domínio territorial do País entre a União, Estados e Municípios por força da instituição do regime federativo.

Repercussão do Estatuto da Terra

O interesse de individuar as terras devolutas da União, dos Estados e dos Municípios passou a assumir maior relevo, dir-se-ia mesmo, importância relevante, com a nova legislação agrária, a partir do “Estatuto da Terra”, posto que se impôs a todas as entidades públicas a obrigação de realizar uma política fundiária ou uma política agrária objetivando, como dito no art. 103 do Estatuto, “antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário do País, de acordo com os princípios da justiça social, conciliando liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”.

Procurou-se simplificar o procedimento de individuação desse imenso patrimônio público, as terras não destinadas a fins especiais, o chamado patrimônio privado da União.

Fazendo abstração da abundante legislação que a precedeu, fixemos na referência à Lei n.º 3.081, de 22 de dezembro de 1956, que visava

a complementar, por via judicial, aquilo que se apresentava insuficiente por via administrativa.

A legislação anterior se multiplicara em vários diplomas legais, tais como o Decreto n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, revogado e depois revigorado pelo art. 11 do Estatuto da Terra; o Decreto-Lei n.º 1.164, de 18 de março de 1939; o Decreto-Lei n.º 1.968, de 17 de janeiro de 1940, que regula a concessão de terras e vias de comunicação e o estabelecimento de indústrias na faixa de fronteiras; o Decreto-Lei n.º 2.610, de 10 de setembro de 1940, que interpreta o anterior, e outros de menor importância.

Por fim, a Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976, procurou espancar dúvidas, contradições e dificuldades de toda a legislação anterior, e sobretudo estabelecer um sistema rápido, ágil, de discriminação das terras devolutas.

Ao lado dessas disposições legais, a existência de uma vária e abundante legislação estadual, para o mesmo fim, no que diz respeito ao patrimônio privado dos Estados e Municípios.

É de ressaltar-se a existência de legislações estaduais exemplares, adequadas a cada realidade local, a começar pela Lei de Terras, de São Paulo, de 1941, que serviu de modelo ao Decreto-Lei n.º 9.760, de 5-9-1946.

Outras leis de terras, como simples exemplificação, as dos Estados do Paraná, de Goiás e do Pará.

Limitações e competência dos Estados

A primeira e mais importante limitação à competência dos Estados para dispor de seu patrimônio é, ao nosso entender, a norma constitucional, a partir da Constituição de 1934. Com efeito, o art. 130 da Constituição de 1934 limitou a 10.000 ha a extensão territorial alienável, independente de autorização do Senado Federal: esse limite foi reduzido a 3.000 ha pela Emenda Constitucional n.º 10, de 1964, à Constituição de 1946, limite conservado pela Constituição vigente.

Era fatal o conflito legislativo entre leis federais e estaduais, sobretudo em pontos suscetíveis de interpretação vária. Pode-se dizer que foram os Estados de Goiás e os demais situados na Amazônia legal, os mais sujeitos a esses equívocos.

Sob tal ponto de vista, não há exagero em louvar a oportunidade da Lei n.º 6.383, de 1976, pela sua adequação às realidades e peculiaridades regionais. Vale inserir aqui o depoimento autorizado do jurista PAULO LAMARÃO, cujo labor na área do território paraense lhe dá autoridade para esse julgamento.

“A Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976” — diz o jurista paraense — “é, sem dúvida, o sinal mais evidente da extraordinária importância

que os problemas fundiários alcançaram no estágio da evolução econômica, jurídica e social do Brasil. (...) O art. 27 da nova lei estende sua aplicação às terras devolutas estaduais, quer na instância administrativa, quer na judicial (...).”

E se é assim na Amazônia, onde o problema fundiário é mais grave e complexo, conclui-se facilmente que o será muito mais em relação a outros Estados.

A solução é, em grande parte, de boa vontade e de compreensão pelos poderes públicos regionais, posto que um diploma legal da natureza da Lei n.º 6.383 já lhes proporciona um instrumento hábil para realizar a discriminação das terras do seu patrimônio.

Não há mais conflitos nem dúvidas a estorvar esse processo que se deve conduzir sob a inspiração do princípio de estreita colaboração entre os poderes da União e os poderes dos Estados e dos Municípios. O poder público tem, agora, a grande responsabilidade de tornar efetiva a letra do Estatuto da Terra: dar destinação a esse patrimônio em benefício da Nação, que é a comunidade dos que produzem e promovem a riqueza e o bem-estar de todos, cada um na área de atividade que lhe for reservada dentro das circunstâncias em que se procura realizar o desenvolvimento econômico e social, através da ação conjugada da União, dos Estados e dos Municípios, como previsto no princípio diretor, amplo, do art. 103 do Estatuto da Terra. Este pode ser entendido em consonância com outras normas da mesma lei, especialmente as dos arts. 9.º e 11.

Com efeito, ao estabelecer prioridade para utilização das terras públicas, nos objetivos da reforma agrária, o Estatuto inclui as terras devolutas dos Estados e dos Municípios, depois dos bens da União, aqueles que constituem seu domínio privado.

A delegação para que a União promova a discriminação de terras devolutas dos Estados e dos Municípios, agora também prevista na Lei n.º 6.383, resulta de disposições constitucionais que informam as tendências atuais do nosso federalismo, de cooperação entre a União e as entidades menores, prevista no § 3.º do art. 13 da Constituição. De acordo com este, “a União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais”.

Legitimações: os ocupantes de terras públicas

Legitimação é o ato visando a tornar legítimo aquilo sobre cuja legalidade ou legitimidade há dúvida. Não se confere legitimidade ao que não apresenta pressupostos para revestir tal condição. Legitimar a posse é torná-la juridicamente protegida, retirando-lhe o caráter de precariedade. É medida de caráter social que visa a proteger aquele que ocupa a terra, dando-lhe destinação econômica lícita, com seu trabalho.

A Lei de Terras, de 1850, já inserira medidas para tal fim, em seu art. 11, quando permitiu fossem legitimadas “as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária ou havidas de primeiro ocupante, que se achem cultivadas, ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo posseiro ou de quem o represente (...).”

A Constituição de 1946 assegurou o mesmo direito aos ocupantes de terras devolutas estaduais. As condições de legitimação estão indicadas na vigente Constituição (art. 171).

Antes, o Estatuto da Terra, em seu art. 97, previra a legitimação em benefício dos “posseiros”, observados os requisitos da “cultura efetiva e da morada habitual”.

Em várias legislações estaduais, senão em todas, há disposições no mesmo sentido, por exemplo, a Lei n.º 7.055, de 4-9-1978, do Paraná (art. 28); e a Lei n.º 4.584, de 8-10-1975, do Pará (art. 2.º, inciso IX, alínea c).

Por fim, a Lei n.º 6.383, de 1976, tantas vezes aqui citada, disciplinou o processo dessa legitimação criando oportunidades para os ocupantes que tenham revelado aptidão para a atividade de exploração agrícola e satisfaçam outros requisitos.

Não cabe, dentro da orientação que nos impusemos, nesta exposição, a análise de textos legais, muito menos compará-los, como é de bom estilo quando se examinam leis de interesse público. Procuramos tão-somente, ao referi-los, estabelecer uma conexão entre leis federais e leis estaduais, para constatar certa unidade de orientação ou de propósitos, voltados para valorização do trabalhador agrícola. E considerando que se este é um aspecto importante, é apenas um deles, dentro do complexo problema fundiário.

Função social da terra agricultável

A competência dos Estados e dos Municípios, definida nos arts. 13 e 15 da Constituição, não foi eliminada, mas somente reduzida até certo ponto, limitada para o fim de se adequarem aquelas entidades à política fundiária, de sentido nacional.

Tal limitação não é prejudicial ao federalismo, antes o vivifica em termos de eficiência. Essa cooperação tornará mais ágil a realização de várias tarefas que se diluiriam, no conflito de competências, se persistisse a orientação oposta.

Quando se alude à individualização dos bens dominiais do poder público — da União, dos Estados e dos Municípios —, surge, naturalmente, a indagação sobre sua destinação econômica e social, quando tantas restrições são impostas ao patrimônio privado.

Este é, realmente, o grande desafio que se apresenta ao Estado moderno, no cumprimento de sua missão de promover, acima de tudo, o bem-

estar. De tal modo que esse objetivo básico já supera as idéias tradicionais inspiradas no puro liberalismo.

Concluimos, por isso, que a discriminação das terras devolutas não é tudo, conquanto seja um passo importante, por parte do Estado brasileiro para dar cumprimento a uma de suas mais relevantes missões quanto ao seu patrimônio dominical.

Em relação aos Estados e Municípios, é relevante lembrar que, ao transferir-lhes as terras que eram do poder nacional, os constituintes de 1891 obedeceram a uma inspiração que está expressa naquele dispositivo do projeto de Constituição, da responsabilidade de Rui Barbosa, o art. 63:

“Uma lei do Congresso Nacional distribuirá aos Estados certa extensão de terras devolutas, demarcadas a custa deles, aquém da zona da fronteira da República, sob a cláusula de as povoarem e colonizarem dentro de um determinado prazo, devolvendo-se, quando essa ressalva se não cumprir, à União, a propriedade cedida”.

Os instrumentos legais existem para a União, os Estados e os Municípios satisfazerem esse compromisso. Referimo-nos à legislação relativa à colonização oficial e particular, reguladas no Estatuto da Terra.

A Amazônia é o maior desafio que se apresenta ao Estado brasileiro, neste momento em que se exacerbam os problemas de preservação do nosso imenso patrimônio territorial, objeto da cobiça predatória de estrangeiros e, também, de certos grupos nacionais desatentos de sua condição de naturais desta grande nação. Neste momento, segundo dados confiáveis, pelo menos 1/5 da Região Amazônica já foi devastado e o avanço predatório continua, sob várias formas, as mais primitivas e funestas: as queimadas, “as vorazes técnicas de derrubada através das moto-serras, do *correntão* e dos desfolhantes químicos, entre os quais se tornou famoso o “agente laranja”, utilizado na guerra do Vietnã e recentemente identificado em alguns pontos do Estado do Acre”, conforme ressaltado pelo jusagrarista amazonense, o ilustre Prof. Octavio Mendonça.

Missão dos jusagraristas

Os mais cruciais problemas que afligem a sociedade brasileira estão relacionados com a destinação adequada de seu patrimônio territorial. Detenham-nos em dois fenômenos que são ostensivos e suscitam inquietação: o êxodo rural e as migrações internas desordenadas. Tão inquietantes, que levaram o governo da União a instituir comissão especial para estudar medidas corretivas, como se constata da Exposição de Motivos n.º 4, de 5 de março de 1980, firmada pelos Ministros do Planejamento, da Fazenda, do Trabalho e Previdência Social, do Interior, da Educação e da Saúde. As migrações internas, que se conectam intimamente ao êxodo rural, ameaçam a estabilidade dos centros urbanos, desorganizam o trabalho nos campos e

preenchem a escassez de alimentos, agravando os problemas das cidades em termos de espaço, de absorção de mão-de-obra, de serviços essenciais à população, com aumento do surto de violência e de insegurança. Basta assinalar que o número de migrantes internos, que era, em 1970, de 29,5 milhões, passou, em 1976, a 37,5 milhões, ou seja, mais de um terço da população brasileira.

A solução está no desenvolvimento econômico racional, começando pela agricultura, estruturada sob formas sociais justas de utilização da terra, com o aproveitamento do nosso imenso potencial fundiário. Impõe-se um desenvolvimento planejado, sem as improvisações nem o empirismo que têm marcado muitas das iniciativas de âmbito nacional.

Os jusagraristas — e o afirmamos perante a elite de juristas da velha e sempre renovada Europa e do nosso continente inquieto, que nos trazem suas lições e sua experiência, neste cenário exuberante e misterioso da Amazônia continental, a Amazônia da antevisão paradisíaca de ALEXANDRE HUMBOLDT — têm o dever de dar sua parte para as soluções racionais e eficientes que conduzam ao bem-estar da nação brasileira.

Jusagraristas não são contempladores inertes do drama sócio-econômico que decidirá do nosso futuro. São produtores de idéias, com o sentido objetivo do direito. Do direito “como forma de vida humana objetivada” segundo a definição do jusfilósofo, ou na expressão do nosso maior jurista que foi PONTES DE MIRANDA, do direito como instrumento para “solução dos conflitos da vida social”.

Referência legislativa

1. Constituição de 1891, art. 64.
2. Constituição de 1934, art. 166.
3. Constituição de 1937, art. 165.
4. Constituição de 1946, art. 180 e seu inciso I.
5. Constituição de 1967, arts. 4º, 5º e 171.
6. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 — Dispõe sobre as terras devolutas no Império e acerca das que são possuídas por títulos de sesmarias, sem preenchimento das condições legais bem como por simples título de posse mansa e pacífica e dá outras providências.
7. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854 — Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.
8. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 — Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências (principalmente, os arts. 1º, 6º, 19, 20, 21, 22 a 60).
9. Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955 — Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências.

10. Lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956 — Regula o processo nas ações discriminatórias de terras públicas.
11. Decreto nº 39.605-B, de 16 de julho de 1956 — Aprova o Regulamento da Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955.
12. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 — Estatuto da Terra: regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola (principalmente os arts. 9º, 10, 55 a 72 e 103).
13. Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966 — Fixa normas de Direito Agrário e fixa o sistema de organização e funcionamento do INCRA.
14. Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975 — Dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alterações de terras devolutas na faixa de fronteira.
15. Decreto-Lei nº 1.164, de 18-3-1939 — Dispõe sobre a concessão de terras e vias de comunicação na faixa de fronteiras.
16. Decreto-Lei nº 1.473, de 13 de julho de 1976 — Altera o Decreto-Lei nº 1.164, de 18-3-1939.
17. Decreto-Lei nº 78.720, de 11 de novembro de 1976 — Dispõe sobre a licitação nas alienações de terras devolutas da União que menciona.
18. Decreto nº 79.658, de 5-5-1977 — Dispõe sobre licitação de terras públicas da União que menciona.
19. Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977 — Autoriza a doação de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal para vários fins, tais como: serviços comunitários, lotes rurais, sítios de recreio, exploração agrícola com aproveitamento econômico das terras em culturas hortigranjeiras.
20. Decreto nº 80.511, de 11 de julho de 1977 — Regulamenta o Decreto-Lei nº 6.431, de 11-7-1977.
21. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976 — Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União. (Revoga a Lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956).
22. Portaria nº 1.238, de 21 de outubro de 1977, do INCRA — (Estabelece Comissão Especial de Discriminação de Terras Devolutas).
23. Decreto-Lei nº 14.916, de 5-8-1945, do Estado de São Paulo (Lei de Terras).
24. Lei nº 5.994, de 30 de dezembro de 1960, do Estado de São Paulo (Reforma Agrária).
25. Lei nº 7.055, de 4 de setembro de 1978 — Dispõe sobre terras devolutas do Estado do Paraná.
26. Decreto-Lei nº 57, de 22 de agosto de 1969, do Estado do Pará — Dispõe sobre as terras devolutas do Estado.
27. Lei nº 4.584, de 8 de outubro de 1975, do Estado do Pará — Cria o Instituto de Terras do Pará definindo-lhe atribuições sobre as terras devolutas estaduais.