



SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5461, de 2019, do Senador Irajá, que *transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União*.

Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

I – RELATÓRIO

Vem a exame neste órgão técnico fracionário do Senado Federal o Projeto de Lei nº 5461, de 2019, de autoria do Senador Irajá, que “*transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União*”.

A proposição, em seu art. 1º, faz constar que:

Art. 1º As terras pertencentes à União passam ao domínio do Estado ou Distrito Federal no qual estão compreendidas.

O art. 2º veicula exceções a essa determinação de transferência de domínio imobiliário, nos seguintes termos:

Art. 2º São excluídas da transferência de que trata esta lei as áreas relacionadas nos incisos II, III, IV, VII, VIII, X e XI, do art. 20 da Constituição Federal, as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas e as áreas destinadas pela União a outros fins de necessidade ou utilidade pública e conservação ambiental.

Na Justificação, por outro lado, consta que:

Grandes áreas das terras públicas existentes nos territórios das Unidades da Federação estão sob domínio da União, realidade absolutamente incompatível





SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

com a extensão da autonomia político administrativa com que deve contar um Estado-membro. Trata-se, ademais, de situação que vem gerando graves problemas fundiários nos Estados e Distrito Federal, pois dificultam as regularizações e resultam no mau cumprimento da função social do imóvel rural. O equacionamento do problema, que garantirá segurança jurídica e resultará no aumento do nível de emprego e da renda das populações das áreas envolvidas, está a exigir a edição de lei federal prevendo a transferência das terras pertencentes à União ao domínio de cada Estado e Distrito Federal, excluindo, certamente, desse rol aquelas que a Constituição reserva ao Ente Federal, de forma similar ao que já foi feito para o Estado de Roraima, pela Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

Não foram oferecidas emendas à referida proposição no prazo regimental.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Incumbe a esta Comissão técnica permanente, na forma do art. 101 do Regimento Interno desta Casa, manifestar-se sobre a constitucionalidade, a regimentalidade e a juridicidade das proposições em tramitação, inclusive por despacho da Presidência do Senado Federal, que é o caso (inciso I) e, especificamente quanto ao mérito, sobre bens de domínio da União (inciso II, *m*).

O exame da constitucionalidade formal e material da proposição não encontra óbice no ordenamento superior vigente no País.

A juridicidade está garantida pela identificação, nos termos da proposição sob exame, do necessário coeficiente de generalidade e abstração.

A regimentalidade, igualmente, não demanda reparos, uma vez que, no tocante à adoção do procedimento legislativo abreviado, a hipótese encontra amparo no art. 91, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

A técnica legislativa é adequada, e guarda conformidade aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.





SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

Quanto ao mérito, cremos robustas as razões elencadas pelo autor do projeto de lei que temos sob análise.

Ressalte-se, quanto a isso, que o art. 2º do projeto expressamente excluía da transferência dominial da União para a de Estado e do Distrito Federal as terras devolutas (inciso II do art. 20 da Constituição Federal), os lagos, rios e cursos d'água em terrenos de domínio da União ou conceituados como bens da União (inciso III), as ilhas fluviais e lacustres e as ilhas oceânicas e costeiras definidas como bens da União (inciso IV), os terrenos de marinha (inciso VII), os potenciais de energia hidráulica (inciso VIII), as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos (inciso X) e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (inciso XI), além de, expressamente, as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas e as áreas destinadas pela União a outros fins de necessidade ou utilidade pública ou conservação ambiental.

Fundamentalmente, então, a transferência dominial imobiliária deve incidir sobre as terras do domínio patrimonial da União – e não do domínio eminente – referidas no inciso I do art. 20, e que não estejam nas situações descritas pelos termos do art. 2º da proposição.

Em síntese, portanto, sobre terras abandonadas que hoje integram o domínio patrimonial da União.

Nesse cenário, e à toda obviedade, a transferência de tais imóveis aos Estados e ao Distrito Federal vai permitir a utilização e destinação adequadas, o controle, a vigilância e a exploração efetiva, suprimindo a omissão federal que hoje se verifica.

Finalmente, e como bem ressaltado pela justificção, essa alteração dominial vai permitir a regularização e a realização efetiva da função social da propriedade.

Sempre é oportuno lembrar que o vigente texto constitucional fez constar expressamente essa preocupação com a desídia da União na gestão efetiva das terras sob seu domínio, ao reconhecer como bens dos Estados (CF, art. 26, IV) as terras devolutas “não compreendidas entre as da União”, ficando sob propriedade federal apenas as marcadas pelo critério da





SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

indispensabilidade (CF, art. 20, II) à “defesa de fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental”. A *mens constitutionis*, portanto, foi transferir aos Estados todas as terras devolutas, conceitualmente definidas como as terras públicas que não estejam afetadas a nenhuma destinação pública ou utilização imediata, que, abandonadas pela União, não estivessem diretamente ligadas às finalidades elencadas, permitindo, assim, o seu efetivo aproveitamento.

Reconhecemos o relevante e meritório trabalho do Senador Irajá Abreu. Todavia, entendemos oportuno realizar ajustes de natureza técnica, a fim de promover aprimoramentos na proposição e assegurar maior segurança jurídica na aplicação da norma. A emenda apresentada visa uniformizar o tratamento das transferências dominiais entre a União e os Estados ou Distrito Federal, evitando interpretações que possam gerar distinções ou divergências em relação ao que já foi legislado pelo Congresso Nacional quando da aprovação da Lei nº 10.304, de 2001. Busca-se, assim, consolidar parâmetros normativos estáveis e coerentes, preservando o equilíbrio federativo e garantindo que as futuras transferências ocorram de forma isonômica e juridicamente segura para todos os Estados e o Distrito Federal.

No mérito, a emenda aperfeiçoa a técnica legislativa e reforça a segurança dominial, ao adotar dispositivos testados e consolidados em legislações anteriores, agora estendidos à totalidade das unidades federativas. O texto aprimorado assegura transparência e previsibilidade nos procedimentos de georreferenciamento, exclusão de áreas e reconhecimento de títulos expedidos pela União, evitando lacunas interpretativas e fortalecendo a efetividade administrativa da política fundiária nacional. Dessa forma, a proposta mantém íntegro o propósito original do projeto, ao mesmo tempo em que o eleva a um patamar de maior precisão técnica e alcance normativo.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e no mérito pela aprovação do PL nº 5.461, de 2019, com emenda apresentada por esta relatoria.





SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

EMENDA Nº - CCJ

O art. 2º do Projeto de Lei nº 5.461, de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“ Art. 2º São excluídas da transferência de que trata esta Lei:

I- as áreas relacionadas nos incisos II a XI, do art. 20 da Constituição Federal;

II - as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas e as áreas destinadas pela União a outros fins de necessidade ou utilidade pública e conservação ambiental;

III – as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento;

IV– as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme regulamento;

V – as áreas afetadas, de modo expresse ou tácito, a uso público comum ou especial;

VI – as áreas destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; e

VII – as áreas objeto de títulos originariamente expedidos pela União e que tenham sido registrados nos respectivos cartórios de registro de imóveis.

§ 1º Ficam resguardados os direitos dos beneficiários de títulos expedidos pela União não registrados no cartório de registro de imóveis, observado o cumprimento de eventuais condições resolutivas.

§ 2º Sem prejuízo da transferência de que trata o art. 1º desta Lei, a exclusão das terras referidas no inciso VI do **caput** deste artigo será feita priorizando-se os títulos expedidos pela União devidamente matriculados e registrados nos respectivos cartórios de registro de imóveis e que contenham memorial descritivo com as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais.

3º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica às áreas cujos títulos tenham sido registrados em cartórios de registro de imóveis localizados fora dos respectivos Estados onde situadas as terras objeto de transferência.





SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

§ 4º A transferência de que trata o art. 1º desta Lei será feita considerando o georreferenciamento do perímetro da gleba, e os destaques com a identificação das áreas de exclusão deverão ser realizados pela União no prazo de 1 (um) ano, sob pena de presunção de validade, para todos os efeitos legais, das identificações dos destaques constantes da base cartográfica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

§ 5º A falta de georreferenciamento de áreas de domínio federal, incluídos os assentamentos promovidos pela União ou pelo Incra, não constituirá impedimento para a transferência das glebas da União aos Estados e ao Distrito Federal, e deverá constar do termo de transferência, com força de escritura pública, cláusula resolutiva das áreas de interesse da União não georreferenciadas.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

