

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 87, de 2015, do Senador Ronaldo Caiado, que “susta o § 5º do art. 9º e o inciso III do § 2º do art. 10, ambos do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, com redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005”.



Relator: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 87, de 2015, do Senador Ronaldo Caiado, que visa a sustar o § 5º do art. 9º e o inciso III do § 2º do art. 10, ambos do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, com a redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005, que regulamentou, entre outros aspectos da matéria, os prazos para a exigibilidade de identificação do imóvel rural por meio de georreferenciamento, tal qual previsto nos §§ 3º e 4º do art. 176 e § 3º do art. 225 da Lei de Registros Públicos (LRP).

O fundamento para a sustação das normas citadas, segundo a justificação do PDS nº 87, de 2015, seria a exorbitância do poder regulamentar, ao estender a exigibilidade da apresentação da descrição georreferenciada dos imóveis rurais para hipóteses não previstas em lei.

A proposição foi distribuída com exclusividade à CCJ. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, no que se refere à constitucionalidade da proposição, não há qualquer ofensa material ou formal à Constituição Federal de 1988. Cabe observar que, conforme determina o inciso V do art. 49, é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

No que se refere à juridicidade e à regimentalidade, não se encontram, tampouco, quaisquer vícios impeditivos da tramitação do Projeto. Quanto à técnica legislativa, a proposição se mostra em conformidade com o que estabelece a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No que tange à análise do mérito da proposição, parece-nos acertada a sustação do § 5º do art. 9º e do inciso III do § 2º do art. 10, ambos do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002.

A Lei do Georreferenciamento (Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001) não possui existência autônoma, tendo se limitado a efetuar alterações em leis preexistentes. Foram as alterações efetuadas nos artigos 176 e 225 da Lei de Registros Públicos que instituíram a obrigatoriedade do georreferenciamento.

O art. 176 da LRP traz dois dispositivos (§§ 3º e 4º) que estabelecem obrigações relativas ao georreferenciamento. Por sua vez, o art. 225 traz em seu § 3º uma outra hipótese de georreferenciamento obrigatório.

Portanto, a LRP estabelece as seguintes hipóteses de incidência da obrigatoriedade de retificação da descrição tabular do imóvel pelo sistema de georreferenciamento: I) desmembramento (§ 3º do art. 176); II) parcelamento (§ 3º do art. 176); III) remembramento (§ 3º do art. 176); IV) transferência (§ 4º do art. 176); e V) ações judiciais que versem sobre imóvel rural (§ 3º do art. 225).

O Decreto nº 4.449, de 2002, com suas posteriores alterações, extrapolou a competência regulamentar ao exigir o georreferenciamento fora das hipóteses legais mencionadas. Em seu § 5º do art. 9º, o Decreto estabelece que o memorial descritivo que de qualquer modo possa alterar o registro resultará numa nova matrícula, com encerramento da matrícula anterior no serviço de registro de imóveis competente, e deve vir

acompanhado da certificação do INCRA. Cabe ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio (§ 1º do art. 9º). Logo, o memorial descritivo a que se refere o § 5º, para receber a certificação do INCRA, deve ser georreferenciado.

Como exposto na justificação do PDS, pode haver alteração de registro por meio da retificação extrajudicial (art. 213 da LRP) ou da unificação de matrículas ou transcrições (art. 235 da LRP), que não se encontram elencadas entre as hipóteses legais de exigência de georreferenciamento.

Por sua vez, o inciso III do § 2º do artigo 10 do Decreto nº 4.449, de 2002, ao vedar, após os prazos carenciais, a criação ou alteração da descrição do imóvel, resultante de qualquer procedimento judicial ou administrativo, também estende a obrigação de georreferenciar para as hipóteses de retificação extrajudicial (art. 213 da LRP) e de unificação de matrícula (art. 235 da LRP), não elencadas pela LRP como hipóteses em que haja obrigação de georreferenciar.

Em se tratando de restrição a direito fundamental (o direito de propriedade), por meio de imposição de obrigação onerosa ao cidadão proprietário de imóvel rural (obrigação de georreferenciar), qualquer extensão feita por meio de mero decreto regulamentador deve ser considerada exorbitante do poder regulamentar.

Afinal, o regulamento é ato administrativo geral que só pode ter por objeto a “estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”¹. Não pode inovar de forma primária o ordenamento jurídico de modo a criar novas obrigações aos particulares.

Assim, entendemos que o Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002 (com redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 2005), extrapolou – no § 5º do art. 9º e no inciso III do § 2º do art. 10 – o poder regulamentar e que o PDS nº 87, de 2015, merece aprovação para sustar os dispositivos exorbitantes.

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 11ª ed., 1999.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação do** Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 87, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16209.24880-69