



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

PARECER Nº , DE 2020

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 1.304, de 2020, do Deputado Federal Jhonatan de Jesus, que *altera a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que altera a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, e a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.*

Relator: Senador **LUCAS BARRETO**

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao crivo do Plenário do Senado Federal, a análise do Projeto de Lei (PL) nº 1.304, de 2020, que altera a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que altera a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, e a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

Composto de três artigos, o projeto foi apresentado, em 31 de março de 2020, pelo Deputado Federal Jhonatan de Jesus. Depois de aprovado, o projeto foi remetido ao Senado Federal, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 30 de abril de 2020.

Nos termos do seu **art. 1º**, o projeto busca alterar o *caput* do art. 4º, além de acrescentar o art. 8º-A à Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que *dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências* (Lei da Faixa de Fronteira), na seguinte forma:



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

a) as autoridades, entidades e serventuários públicos exigirão prova do assentimento do Conselho de Defesa Nacional para prática de qualquer ato regulado por esta Lei, exceto quando se tratar de transferência de terras a que se refere a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001;

b) Fica dispensado o assentimento previsto na Lei da Faixa de Fronteira quando se tratar de transferência de terras a que se refere a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

O **art. 2º do projeto** altera a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, nos seguintes termos:

- altera-se o inciso VI do art. 2º da Lei, no qual ficará previsto que serão excluídas da transferência de que trata a Lei em comento as áreas que já tenham sido objeto de transferência por meio de títulos originariamente expedidos pela União e que tenham sido registrados nos respectivos cartórios de registros de imóveis;
- acrescenta o § 1º ao art. 2º da Lei, para que esteja escrito em norma jurídica que ficam resguardados os direitos dos beneficiários de títulos expedidos pela União, embora não registrados no cartório de registro de imóveis, observado o cumprimento de eventuais condições resolutivas;
- inclui o § 2º ao art. 2º da Lei, para dispor que 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;
- insere o § 3º ao art. 2º da Lei, para dispor que o inciso VI do *caput* deste artigo não se aplica às áreas cujos títulos tenham



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

sido registrados em cartórios de registros de imóveis localizados fora dos Estados de Roraima e do Amapá.

- acrescenta o § 4º ao art. 2º da Lei, a fim de mencionar que 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).
- inclui o § 5º ao art. 2º da Lei em comento, para dispor que a mencionar que 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 para os Estados de Roraima e do Amapá, e deverá constar do termo de transferência, com força de escritura pública, cláusula resolutiva das áreas de interesse da União não georreferenciadas;
- altera a redação do art. 3º do projeto para dispor que as terras transferidas ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá deverão ser preferencialmente utilizadas em: a) atividades agropecuárias diversificadas; b) atividades de desenvolvimento sustentável, de natureza agrícola ou não; c) projetos de colonização e regularização fundiária, na forma prevista na respectiva lei de terras dos Estados de Roraima e do Amapá.

A cláusula de vigência, prevista no **art. 3º** do projeto, institui que a lei decorrente da eventual aprovação da matéria entra em vigor na data de sua publicação.

Nos termos da justificação do projeto, enfatiza o proponente que este projeto de lei resgata, em grande medida, a Medida Provisória (MPV) nº 901, de





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

2019, que perdeu validade por decurso de prazo embora tenha sido analisada a tempo pela Comissão Mista de Deputados e Senadores. Com efeito, o proponente aborda, ancorado na Lei nº 10.304, de 2001, que existem números expressivos a respeito de títulos expedidos a União e que, portanto, deveriam ter a sua localização identificada para que, então, fosse providenciada a sua espacialização, por meio de mapeamento georreferenciado, para posterior exclusão das doações. Contudo, o que se observou durante o processo de busca das informações fundiárias disponíveis a respeito das unidades territoriais é que parte significava dos títulos expedidos não possui elementos técnicos suficientes, memorial descritivo com coordenadas geográficas, que permitam a sua localização espacial. Foi identificado, ainda, que grande parte dos títulos expedidos não foi registrada em Cartório de Registro de Imóveis. No entanto, é necessário resguardar os direitos dos beneficiários de títulos expedidos pela União, sem registros cartoriais, observado o cumprimento de eventuais condições resolutivas.

Outro aspecto contido na justificação do projeto, o proponente menciona a necessidade de se alterar o art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (Lei da Faixa de Fronteira), para que se permita, no caso de colonização e loteamento rurais nos Estados de Roraima e Amapá, que o assentimento do Conselho de Segurança Nacional somente será exigido se essas atividades estiverem dentro dos 25 (vinte e cinco) quilômetros de largura da Faixa de Fronteira contados da divisa terrestre do território nacional, no caso dos Estados de Roraima e do Amapá.

No prazo regimental foram apresentadas sete emendas ao projeto.

O projeto foi distribuído exclusivamente à análise do Plenário.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 125 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe ao Plenário opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita ao direito civil e aos registros públicos. De resto, o projeto não apresenta vício de **regimentalidade**.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

No que concerne à **constitucionalidade**, formal e material, nada há a opor à proposição examinada, porquanto *i)* compete privativamente à União legislar sobre direito civil e registros públicos, a teor do disposto no art. 22, incisos I e XXV, da Constituição Federal (CF); *ii)* pode o Congresso Nacional dispor a respeito (CF, art. 48, *caput*); *iii)* os termos da proposição não importam em violação de cláusula constitucional; *iv)* a nova disciplina vislumbrada se acha versada em projeto de lei ordinária, revestindo, portanto, a forma adequada; *v)* o § 6º do art. 226 da CF, alterado pela Emenda Constitucional nº 66, de 2010, prevê que o casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio. Ademais, não há vício de iniciativa, na forma do art. 61, *caput*, da Carta Magna.

No que concerne à **juridicidade**, nenhum reparo se revela necessário, porquanto: *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado e *ii)* a disposição vertida inova o ordenamento civil codificado. Ademais, a norma alvitrada: *iii)* possui o atributo da generalidade, *iv)* mostra-se dotada de potencial coercitividade e *v)* guarda compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Quanto ao **mérito**, é importante apontar, desde logo, que este projeto está muito bem ajustado ao direito de propriedade, previsto no art. 5º, inciso XXII, da Carta Magna, permitindo, por consequência, que os eventuais adquirentes de terras da União nos Estados de Roraima e do Amapá possam levar os seus títulos de propriedade a registro, nos competentes Cartórios de Registro de Imóveis, sem algum eventual obstáculo a respeito da validade do título quanto ao anterior proprietário da terra.

De acordo com o art. 1º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, as terras pertencentes à União compreendidas nos Estados de Roraima e do Amapá passaram ao domínio desses Estados-Membros, mantidos os seus atuais limites e confrontações, nos termos do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Na Exposição de Motivos que acompanhava a Medida Provisória nº 901, de 2019, que deu a base teórica necessária para a apresentação deste projeto de lei, as estimativas mais conservadoras apontam para um expressivo número de títulos expedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA no âmbito dos Estados do Amapá e de Roraima, a respeito das antigas



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

terras de propriedade da União, e que, portanto, deveriam ter a sua localização identificada para que fosse providenciada a sua espacialização, por meio de mapeamento georreferenciado, para posterior exclusão das doações e vendas já realizadas. Contudo, o que se observou durante o processo de busca das informações fundiárias disponíveis nas unidades do Incra naqueles Estados é que parte significava dos títulos expedidos pela União não possui elementos técnicos suficientes, memorial descritivo com coordenadas geográficas, que permitam a sua identificação e localização espacial. Foi observado, ainda, que grande parte dos títulos expedidos pela União não foi registrada em Cartório de Registro de Imóveis, sendo necessário, portanto, resguardar os direitos dos beneficiários de boa-fé de títulos expedidos pela União, sem registros cartoriais, que não fizeram oportunamente o devido registro da propriedade, observado o cumprimento de eventuais condições resolutivas.

Ainda hoje, tanto no Estado de Roraima, quanto no Estado do Amapá, não é possível identificar quantos e quais foram os títulos expedidos pelos escritórios do Incra localizados naqueles Estados, antes da Constituição Federal de 1988, nos quais houve a transferência de terras da União para os Estados de Roraima e do Amapá, impedindo que se possa identificar a sua localização, para que, então, fosse providenciada a sua espacialização, por meio de mapeamento eletrônico georreferenciado. Contudo, o que se observou durante o processo de busca das informações fundiárias disponíveis nas unidades regionais do Incra é que parte significava dos títulos expedidos pela União não possui elementos técnicos suficientes como, por exemplo, o imprescindível memorial descritivo com as coordenadas geográficas das terras alienadas, para que fosse possível permitir a sua localização espacial. Foi identificado, ainda, que grande parte dos títulos expedidos pela União não foi registrada em cartórios de registro de imóveis. No entanto, é necessário resguardar os direitos dos beneficiários de títulos expedidos pela União, ainda que ausentes os registros cartoriais, observado o cumprimento de eventuais condições resolutivas.

Ademais, os recentes episódios de incêndios nas áreas localizadas na Amazônia Legal repercutiram de forma extremamente negativa perante a comunidade internacional, com efetivos prejuízos imediatos nas relações com outros países e no comércio externo brasileiro, em especial dos produtos agropecuários que correspondem a parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

Destaca-se, portanto, que os governantes dos Estados localizados na Região Amazônica foram unânimes em indicar a ausência de regularização fundiária como o maior entrave no controle daqueles desastres ambientais amplamente noticiados, em razão da impossibilidade de se identificar o responsável pela área afetada.

Assim, é preciso, desde logo, que se coloque em relevo a necessidade de se manter a uniformidade do tratamento legal a respeito da aquisição da propriedade imóvel, sem a criação de exceções à matéria neste ou naquele diploma normativo. Com efeito, o disposto na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e o previsto na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), coincidentes quanto à necessidade de se proteger a propriedade privada, buscam, em conjunto, a regulamentação da aquisição derivada da propriedade por meio do registro do título aquisitivo no competente Cartório de Registro de Imóveis da localidade onde se situa o bem imóvel. Com efeito, tanto o Código Civil, quanto a Lei de Registro Públicos já buscavam o entendimento trazido pelo projeto de lei em análise, bem como exaltavam o conteúdo normativo vertido na Medida Provisória (MPV) nº 901, de 2019, quanto a necessidade de se proteger a propriedade privada ainda que fosse necessária a criação de um regulamento novo para tratar especificamente da aquisição das terras naqueles Estados da Amazônia Legal realizadas quando não havia à disposição da moderna tecnologia de georreferenciamento.

Com efeito, foi preciso criar um regramento especial para a aquisição da propriedade rural e urbana, com aplicação restrita aos Estados de Roraima e do Amapá, em tudo coincidente com o Código Civil e com a Lei de Registros Públicos, sendo que o maior mérito do projeto é a de ressaltar a lógica reinante no sistema civil e registral, permitindo que o adquirente de boa-fé da terra tenha a sua disposição o moderno sistema de georreferenciamento, por meio do registro dos seus direitos reais nos competentes cartório de registro de imóveis. Acertadamente, até os custos deste procedimento de georreferenciamento foram transferidos para a União, uma vez que o projeto prevê a identificação dessas áreas à União, no prazo de 1 (um) ano, sob pena de presunção de validade, para todos os efeitos legais, das identificações dos destaques constantes na Base Cartográfica do Incra.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

Destaca-se, em acréscimo, que os governadores dos Estados localizados na região amazônica foram unânimes em indicar a ausência de regularização fundiária como um dos entraves ao controle dos incêndios noticiados, em razão da impossibilidade de se identificar quem seria o responsável pela área afetada.

Com efeito, ao se permitir que o beneficiário de título expedido pela União possa levar o documento a registro no competente cartório de registro de imóveis, observado o cumprimento de eventuais condições resolutivas, tornando-se proprietário de bem imóvel, urbano ou rural, estamos diante do respeito ao direito de propriedade previsto no Código Civil e na Lei de Registros Públicos, admitindo que a constituição da propriedade imóvel possa ser reconhecida com efeitos retroativos no momento em que o título translativo da propriedade é levado a registro no competente cartório de registro de imóveis, na forma prevista nos arts. 1.245 a 1.247 do Código Civil.

Entendemos, portanto, que este projeto se relaciona também a expedientes iminentes à regularização de pretéritas alienações e concessões de terras públicas na Faixa de Fronteira, o que é algo comum, legítimo e tem sido praticado, desde há muito, por iniciativa ou com o aval do Poder Legislativo. Embora alguns possam argumentar que tal proposta premiaria, antes de tudo, ocupantes ilegais de terras públicas, a nova redação que se pretende conferir ao caput do art. 4º e à inclusão do art. 8º-A à Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (Lei da Faixa de Fronteira), permitirá a transferência de terras a que se refere a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, aos legítimos adquirentes sem a necessidade do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, o que facilita sobremaneira o registro das propriedades acaso localizadas na faixa de fronteira.

Em que pese elevadas posições em contrário, as **Emendas nºs 01, 02, 04, 05 e 07**, apresentadas ao projeto tratam de matéria estranha ao conteúdo normativo vertido no projeto de lei. Com efeito, tais emendas buscam tratar das áreas ocupadas ou reivindicadas pelas comunidades remanescentes das populações quilombolas. Contudo, art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT já prevê, em todo o território nacional, que aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando essas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir em benefício deles os títulos respectivos, sem a necessidade de apresentação anterior



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

de título de aquisição da propriedade. De fato, embora exista certa conexão entre as matérias vertidas tanto no projeto de lei, quanto nas Emendas nºs 01, 02, 04, 05 e 07, apresentadas, naquilo que tange à aquisição da propriedade, é preciso pôr em destaque que a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que ora se pretende alterar, é restrita para tratar apenas daqueles proprietários de terras cujos títulos remontam à aquisição de terras da União que ainda não foram levados a registro. Quanto às comunidades remanescentes das populações quilombolas, acaso exista alguma nos Estados do Amapá ou de Roraima, dever-se-á, com base no art. 68 do ADCT requerer à União a propriedade das suas terras, sem a necessidade, portanto, de se apresentar título anterior de aquisição de propriedade para ser levado a registro como exige a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001.

Quanto a **Emenda nº 03**, na qual está disposto que as terras transferidas ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá deverão ser preferencialmente utilizadas em: a) atividades agropecuárias diversificadas; b) atividades de desenvolvimento sustentável, de natureza agrícola ou não; c) projetos de colonização e regularização fundiária, na forma prevista na respectiva lei de terras dos Estados de Roraima e do Amapá; d) projetos de conservação ambiental; é preciso destacar que o art. 3º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, a que se refere o projeto em análise, já trata da matéria, mas com outras palavras. De fato, está previsto no art. 3º da Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que *as terras transferidas ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.*

Embora a **Emenda nº 06** houvesse requerido a supressão do art. 4º do projeto, acreditamos que ela se refira, na verdade, ao art. 1º do projeto, que altera o art. 4º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (Lei da Faixa de Fronteira). Infelizmente, não podemos acolher esta emenda porque, como já dito alhures, a nova redação conferida ao *caput* do art. 4º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (Lei da Faixa de Fronteira), permitirá a transferência de terras a que se refere a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, aos legítimos adquirentes sem a necessidade do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, facilitando o registro das propriedades acaso localizadas na faixa de fronteira nos Estados do Amapá e Roraima.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUCAS BARRETO

III – VOTO

Diante de todo o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.304, de 2020, com rejeição das Emendas nºs 1 a 7.

Plenário,

, Presidente

, Relator



SF/20514.50191-15