



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

**PARECER N° , DE 2023**

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 1.199, de 2023, do Senador Eduardo Gomes, que *transfere para o domínio do Estado de Tocantins as terras pertencentes à União nele localizadas.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) o Projeto de Lei (PL) nº 1.199, de 2023, do Senador Eduardo Gomes, que *transfere para o domínio do Estado de Tocantins as terras pertencentes à União nele localizadas.*

O projeto é composto de quatro artigos, sendo que o **art. 1º** dispõe sobre o objeto da pretendida lei: a efetiva transferência, como regra geral, para o domínio do Estado do Tocantins as terras da União nele localizadas.

Por sua vez, o **art. 2º** dispõe sobre as exclusões à regra geral de transferência, de modo que ficam excluídas da transferência: *(i)* as áreas



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1716070296>



## SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

constitucionalmente atribuídas à União; *(ii)* as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento; *(iii)* as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme regulamento; *(iv)* as áreas afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial; *(v)* as áreas destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; *(vi)* as áreas objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória; e *(vii)* as áreas objeto de títulos originariamente expedidos pela União e que tenham sido registrados nos respectivos cartórios de registros de imóveis.

O dispositivo, em seus parágrafos, ainda resguarda os direitos dos beneficiários de títulos expedidos pela União não registrados no cartório de registro de imóveis. Também explicita que a transferência será feita considerando o georreferenciamento do perímetro da gleba, bem como que os destaques com a identificação das áreas de exclusão deverão ser realizados pela União no prazo de 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. O dispositivo ressalva que, contudo, a falta de georreferenciamento não constituirá empecilho à transferência.

A seu turno, o **art. 3º** dispõe que as terras transferidas 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.

Por sua vez, o **art. 4º** traz cláusula de vigência imediata da lei, prevista para a data de sua publicação.

Ao justificar a medida, o autor diz ter se inspirado no recente tratamento dado aos Estados de Roraima e do Amapá pela Medida Provisória (MPV) nº 901, de 2019, a qual perdeu a eficácia, e pelo Projeto de Lei (PL) nº 1.304, de 2020, aprovado e convertido na Lei nº 14.004, de 26 de maio de 2020, razão por que busca o tratamento isonômico à situação do Estado do Tocantins.





## SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O projeto foi distribuído a esta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa sobre a matéria.

Não foram apresentadas emendas no prazo de cinco dias úteis, nos termos do art. 122, II, c, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 104-A do Regimento Interno, opinar em assuntos correlatos ao desenvolvimento regional e à diminuição das desigualdades regionais, com a devida integração regional. Trata-se exatamente do presente caso, em que se pleiteia o tratamento isonômico para os Estados de uma mesma região: a valorosa Região Norte do País.

Com efeito, a ideia constante no PL nº 1.199, de 2023, de autoria do eminentíssimo Senador Eduardo Gomes, é em tudo similar àquela exposta no então PL nº 1.304, de 2020, que foi aprovado pelo Congresso Nacional no próprio ano de 2020 – inclusive com votação à unanimidade por este Senado Federal –, sendo convertido na Lei nº 14.004, de 26 de maio de 2020, a qual versa sobre o tratamento jurídico dado às terras da União situadas nos Estados do Amapá e Roraima.

Na realidade, é preciso esclarecer que, ainda com a já longínqua edição da Lei nº 10.304, de 2001, a União demonstrou disposição em doar as terras de seu patrimônio ao Estado de Roraima. Já em 2009, a Lei nº 11.949, incluiu o Estado do Amapá como outro beneficiário e estabeleceu novos requisitos à transferência das terras.

Ou seja, não se trata, aqui, de uma proposição sem precedente normativo ou sem perspectiva histórica, mas que tão somente visa ao





## SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

tratamento isonômico entre aqueles Estados, que efetivamente merecem o mesmo regramento normativo, seja porque todos são situados na mesma Região do País, sendo inclusive pertencentes à chamada Amazônia Legal, seja porque todos gozam de uma autonomia muito recente, tendo sido criados apenas pela Constituição Federal de 1988.

Ainda numa perspectiva histórica, deve-se ter em mente que não foi dada a correta destinação a um sem-número de terras discriminadas no Estado do Tocantins, o que implicou o surgimento de sérios conflitos fundiários, sobretudo na região conhecida como “Bico do Papagaio”, no norte do Estado.

Ou seja, como muito bem apontado pelo Senador Eduardo Gomes, à semelhança do que ocorre com o Amapá e Roraima, o Estado do Tocantins também enfrenta problemas a respeito da identificação de terras já transferidas pela União a particulares e aos demais entes do poder público, o que demanda uma solução coerente com os precedentes nacionais e, invariavelmente, eficaz. Afinal, todos desejamos corrigir as distorções normativas e práticas da realidade social, a bem de todos os cidadãos brasileiros, que buscam o adequado desenvolvimento socioeconômico, pautado pela devida proteção ambiental.

Nesse sentido, entende-se, como muito bem exposto pelo Senador Eduardo Gomes, que esse caos fundiário brasileiro, especialmente notável na Região Norte, é um dos principais entraves para o controle de desastres ambientais, em razão da sensível impossibilidade de se identificar quem é o verdadeiro responsável pela área afetada. Tal fato macula a imagem do Brasil perante o cenário internacional, que se vê, cada vez mais, premido por avanços na correta pauta de preservação ambiental.

Nessa esteira, portanto, é relevante apontar, desde logo, que este projeto está muito bem ajustado ao direito fundamental de propriedade, previsto no art. 5º da Carta Magna, permitindo, por consequência, que os eventuais adquirentes de terras da União no Estado do Tocantins 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.





## SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Dentro desse panorama, o projeto promove, regra geral, a transferência, para o domínio do Estado do Tocantins, das terras da União nele localizadas, pautando exceções relevantes, especialmente atinentes às balizas constitucionais, aos projetos de assentamento, às unidades de conservação, às áreas já afetadas ao uso público, às áreas destinadas ao uso do Ministério da Defesa e às áreas com títulos já expedidos pela União e devidamente registrados. Ou seja, todas as exceções são muito justas e proporcionais. Além disso, por um imperativo de segurança jurídica, o projeto resguarda os direitos dos beneficiários de títulos expedidos pela União não registrados no cartório de registro de imóveis.

Dentro desse panorama de atual caos fundiário no Estado, os prejuízos são imensuráveis: impedimento ao acesso ao crédito pelos produtores rurais e consequente subdesenvolvimento da região; cancelamento de matrículas com registros de hipotecas de instituições financeiras, gerando prejuízo para os dois lados; impossibilidade de investimento público (moradias, benfeitorias e ampliações) em áreas de conflito; instabilidade econômica e social da região, com diminuição gradativa índice de desenvolvimento humano; diminuição da renda dos Municípios; diminuição da arrecadação fiscal; piora nas condições de trabalho; e o intrínseco crescimento dos conflitos fundiários.

Ou seja, nobres Colegas, não estamos aqui diante de um projeto banal, mas sim de uma proposição que pode, efetivamente, mudar a vida dos irmãos tocantinenses.

Ademais, e também numa linha de segurança jurídica intrínseca à noção de regularização fundiária, o projeto explicita que a transferência será feita considerando o georreferenciamento do perímetro da gleba, sendo que a União goza do prazo de um ano para pedir destaque e exclusões da área, sob pena de presunção de validade das identificações contidas na plataforma do Incra. A falta de georreferenciamento, contudo, não constituirá empecilho à transferência, o que é especialmente importante, dada a realidade brasileira.

Dessa forma, é perfeitamente adequada a ideia do projeto, na medida em que é compatível com a necessidade de se manter a uniformidade do tratamento legal acerca da aquisição da propriedade imóvel, sem





## SENADO FEDERAL

## Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

indevidas distinções ou exceções. Aliás, essa é a própria lógica protetiva da propriedade privada insculpida na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Assim sendo, e à semelhança da Lei nº 14.004, de 26 de maio de 2020, um dos maiores méritos do projeto é o de ressaltar a lógica reinante no ordenamento jurídico como um todo: a proteção à legítima confiança e à mais estreita boa-fé. Com efeito, permitir que o adquirente de boa-fé tenha acesso ao moderno e confiável sistema de georreferenciamento, por meio do registro cartorário de seus direitos reais, decorre de um imperativo de segurança jurídica e de justiça social, dois vetores constitucionais que orientam a elaboração normativa infraconstitucional.

Antes de encerrar, contudo, é necessário registrar que, para que haja a pretendida e correta compatibilidade entre as legislações aplicáveis aos Estados de Tocantins, Roraima e Amapá, são necessários alguns ajustes redacionais no projeto, o que se faz por meio das emendas a seguir apresentadas.

Nesse sentido, deve-se ter em mente que as arrecadações sumárias realizadas no Estado do Tocantins fugiram da regra geral estabelecida na Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, na medida em que a maioria das terras – ainda do Estado de Goiás – objeto das arrecadações pelo Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (Getat) possuíam registros imobiliários, sejam provenientes de Registros Paroquiais, sejam oriundos de decisões judiciais (ações de inventário, divisão ou demarcação) ou de títulos expedidos pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (Idago).

Noutro giro, com o advento do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, que revogou o então Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, deixaram de ser consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as então terras públicas devolutas situadas nas faixas, de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias, já construídas, em construção ou projetadas.





## SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Referida norma ainda determinou a devolução das terras ao domínio dos estados, a título gratuito. Entretanto, referida etapa ainda não foi operacionalizada pela União em relação ao Estado do Tocantins, situação que se busca corrigir no presente Projeto.

Nesse diapasão, aliás, sabe-se que, no dia 23 de agosto de 2023, a Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins apresentou “requerimento formal ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) para a transferência gratuita, conforme previsto no art. 5º do Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, terras públicas, de domínio da União, não devolutas, situadas nas faixas de 100 (cem) quilômetros de largura, em cada lado do eixo da BR-153 que corta todo o Estado do Tocantins”, pleito que ainda se encontra sob a análise ministerial.

A situação que se tem, portanto, nobres Colegas, é de uma persistente insegurança jurídica no Estado do Tocantins, na medida em que a União não vem cumprindo com seu dever de proceder à transferência das terras, razão por que a aprovação do presente Projeto é premente, para resolvemos definitivamente – espera-se – a questão.

## III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023, com as seguintes emendas:

### EMENDA N° - CDR

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023:





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

“Transfere ao domínio do Estado do Tocantins as terras pertencentes à União nele compreendidas.”

### **EMENDA N° - CDR**

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023:

“**Art. 1º** São transferidas para o domínio do Estado do Tocantins as terras da União nele localizadas, na forma do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, e do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971.”

### **EMENDA N° - CDR**

Dê-se a seguinte redação aos incisos I e VI e ao § 4º do art. 2º do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023, suprimindo-se o respectivo inciso VII e mantendo-se todos os demais parágrafos:

“**Art. 2º** .....

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

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

.....  
§ 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 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).

”





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

## EMENDA N° - CDR

Dê-se a seguinte redação art. 3º do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023:

**“Art. 3º** As terras transferidas ao domínio do Estado do Tocantins deverão ser preferencialmente utilizadas em:

- I - atividades agropecuárias diversificadas;
- II - atividades de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável;
- III - projetos de assentamento, colonização e regularização fundiária, na forma prevista na respectiva lei de terras do Estado do Tocantins.

*Parágrafo único.* Para as finalidades previstas neste artigo, pode ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.”

Sala da Comissão, de outubro de 2023.

**Senador Marcelo Castro, Presidente**

**Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora**



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1716070296>