



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.461, de 2019, do Senador Irajá, que *transfere ao domínio dos Estados e Distrito Federal as terras pertencentes à União*.

### I – RELATÓRIO

Vem a exame deste colegiado o Projeto de Lei nº 5.461, 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 “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.

O eminente autor argumenta, na Justificação:

“Grandes áreas das terras públicas existentes nos territórios das Unidades da Federação estão sob domínio da União, realidade absolutamente incompatível com a extensão da autonomia político-administrativa com que deve contar um Estado-membro. Trata-se,



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

además, 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

De início, cabe registrar que vislumbramos graves óbices de natureza jurídico-constitucional ao exame desta matéria pelo Congresso Nacional, uma vez que o texto apresenta vício de inconstitucionalidade formal, por comprometer o pacto federativo e a capacidade da União de executar políticas públicas estratégicas. No limite, a proposição afronta o art. 60, § 4º, I, do texto constitucional, uma vez que tende a abolir a forma federativa de Estado ao inviabilizar a capacidade da União de cumprir seus objetivos constitucionais, realizando transferência desmesurada de seu patrimônio.

Nesse sentido, a generalidade e abrangência da transferência de bens contraria o princípio federativo previsto nos artigos 1º e 18 da Constituição, causando grave desequilíbrio na relação entre União, Estados e Municípios. Com efeito, os imóveis da União, definidos pelo artigo 20 da Constituição Federal, não são bens ociosos, mas representam uma reserva estratégica de recursos. Gerir esses recursos garante a soberania nacional e o cumprimento das competências da União previstas nos artigos 21 e 22 da Carta Magna.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Também observamos que se revela inadequado invocar como precedente a Lei nº 10.304, de 2001, que transferiu terras da União aos Estados de Roraima e Amapá. Isso, porque há duas diferenças fundamentais que devem ser levadas em consideração.

A primeira delas é que a Lei nº 10.304, de 2001, tem fundamento constitucional específico no artigo 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa a transformação dos então territórios da União em Estados Federados. Portanto, a doação de terras prevista naquela lei era necessária para a criação desses Estados, assegurando o cumprimento do comando constitucional.

Já o projeto de lei ora analisado promove uma doação genérica e generalizada de terras da União, sem qualquer fundamento em preceito constitucional.

A segunda diferença é que, enquanto a Lei nº 10.304, de 2001, excluiu da transferência todos os bens da União listados nos incisos II a XI do artigo 20 da Constituição, o projeto exclui apenas os incisos II, III, IV, VII, VIII, X e XI, permitindo a transferência dos recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (inciso V), do mar territorial (inciso VI) e dos recursos minerais, inclusive do subsolo (inciso IX). Essa omissão gera conflito direto com as competências da União estabelecidas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal e com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada pelo país por meio do Decreto Legislativo nº 5/1987 e do Decreto nº 99.165/1990.

Quanto ao seu mérito, a matéria certamente merece reflexão mais detida, pois as terras sob domínio da União estão distribuídas pelos vinte e seis estados, pelo Distrito Federal e por mais de 5.600 municípios brasileiros, em áreas rurais e urbanas, configuradas em uma miríade de situações concretas com imensa diversidade de contextos, envolvendo temas de grande repercussão social, econômica e ambiental.

Situações tão diversas exigem estudo minudente e cuidadoso, a ser elaborado caso a caso. Logo, uma regra genérica que simplesmente



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

determina que a União deve renunciar ao domínio de todas as terras que lhe são assinaladas pela legislação pátria não observa a complexidade dessa questão.

Nesse contexto, apenas os entes administrativos responsáveis, como a Secretaria do Patrimônio da União e seus assemelhados nos planos estadual, distrital ou municipal, possuem elementos para realizar estudos aprofundados para realizar transferência patrimonial dessa magnitude.

Cabe à Secretaria de Patrimônio da União, na gestão desse importante patrimônio, conciliar aspectos sociais, ambientais e econômicos, mantendo sempre o interesse público acima de interesses privados. A Secretaria conduz importante processo de identificação e registro dos imóveis da União e busca alinhar a destinação dessas áreas aos princípios do desenvolvimento sustentável, à priorização do bem comum, à redução das desigualdades sociais e dos conflitos fundiários.

Todavia, caso aprovada a proposição, haverá paralisação da política fundiária federal estruturada há 169 anos pela Secretaria de Patrimônio da União, desorganização da base de dados, favorecimento a fraudes, grilagem e apropriação indevida do patrimônio público.

Ademais, o projeto não define prazos para que os Estados desenvolvam a capacidade técnica e administrativa necessária. Dessa forma, se aprovado o projeto, haverá caos na gestão imobiliária da União e dos próprios Estados. A União perderá capacidade de promover reforma agrária e regularização fundiária, de regularizar territórios quilombolas, de proteger comunidades tradicionais como pescadores, caiçaras, catadores de mangaba e agroextrativistas, de coordenar políticas de preservação ambiental, de garantir defesa nacional e segurança de fronteiras, além de implementar infraestrutura estratégica nacional.

Entre os anos de 2019 e 2022, a Secretaria de Patrimônio da União atuou em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, transferindo imóveis para promoção da reforma agrária, regularizando territórios de comunidades quilombolas, promovendo Projetos de Assentamentos Agroextrativistas e regularizando outras comunidades



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

tradicionais, beneficiando mais de 58.000 famílias com ações de regularização fundiária urbanas e rurais em diferentes municípios do país.

No mesmo período, foram transferidos 62 imóveis avaliados em R\$ 173,6 milhões para estados e 150 imóveis avaliados em R\$ 359 milhões para municípios, atendendo diferentes finalidades como assistência social, saúde, educação, segurança pública, trabalho e emprego.

Para a Administração Pública Federal, a Secretaria de Patrimônio da União destinou 1.248 imóveis avaliados em R\$ 12,3 bilhões para infraestrutura nacional, Judiciário, Ministério Público Federal, política indigenista, saúde, educação, defesa e comunicações. Além disso, a União repassa 20% dos recursos arrecadados com as cobranças de taxas, foro e laudêmio aos municípios e ao Distrito Federal onde estão localizados os seus imóveis, beneficiando atualmente mais de 700 municípios com recursos que podem ser utilizados para diversas finalidades em benefício da população local e, especialmente, com a população de baixa renda.

A realidade, portanto, é que a Secretaria de Patrimônio da União não se encontra inerte na regularização fundiária. O órgão atua como verdadeiro parceiro da gestão dos demais entes federados, transferindo imóveis para Estados e municípios rotineiramente, apoiando a implantação de políticas públicas e projetos no âmbito local. Nessa perspectiva, o presente projeto de lei é, portanto, desnecessário.

Cumprido ressaltar que a situação é particularmente grave na Amazônia Legal, onde existem mais de 140 milhões de hectares constituídos por terras ainda não destinadas ou sem informação de destinação, o que equivale a 28,5% da região.

Na região amazonense, os governos estaduais já são responsáveis pelo destino de mais de 85 milhões de hectares na região, o equivalente a 60% das terras ainda não destinadas ou sem informação sobre destinação.

Infelizmente, nenhum dos estados da Amazônia Legal possui base digital fundiária completa contendo os dados de todos os títulos que já



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Rogério Carvalho

emitiram. A maioria reporta baixa adoção de tecnologia e de padronização em seus procedimentos, fazendo com que os dados nessas bases não sejam inteiramente confiáveis, demandando com frequência a checagem das informações nos processos físicos em papel, levando grande morosidade aos processos relacionados a questões fundiárias.

O projeto abre uma janela de oportunidade para fraudes, desvios e lesão ao patrimônio público, contribuindo para a incorporação ao patrimônio de particulares de áreas que pertencem à sociedade brasileira. Os principais grupos prejudicados serão as comunidades tradicionais, os beneficiários da reforma agrária, as populações de baixa renda em áreas urbanas que dependem da regularização fundiária, os mais de 700 municípios que recebem repasses da União e a própria Administração Pública Federal. Por outro lado, serão potencialmente beneficiados os grileiros, os especuladores imobiliários que terão oportunidade de apropriação indevida durante a transição, e os interesses privados locais que não terão mais a mediação federal neutra.

Ressalte-se que, à luz da legislação atual, nada impede que a União, mediante ato voluntário de doação, transfira essas terras aos Estados, caso em que inclusive é dispensada a licitação, nos termos do art. 76, inciso I, alínea *b*, da Lei de Licitação (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Dessa forma, caso a União assim deseje, e entre em acordo com os demais entes federativos, a doação já pode ser feita sem maiores entraves, e em nada depende da aprovação deste projeto de lei. O que não se pode, com todas as vênias possíveis, é, por meio de lei ordinária, simplesmente, de uma vez só, transferir uma multiplicidade de bens da União, sem qualquer estudo, individualização ou forma equiparada.

Por fim, enfatize-se que a implantação do projeto exigirá elevado custo transacional relacionado à transformação normativa, ao redimensionamento de equipes, à formação de agentes e à migração de dados entre órgãos submetidos a arranjos institucionais diferentes. Haveria paralização de obras e projetos federais durante a adaptação, perda de coordenação nacional e visão sistêmica do território, além de perda de receitas para a União, impactando o Balanço Geral da União que é patrimônio do povo brasileiro.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

### III – VOTO

Em face do disposto, votamos pela **ausência** de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa; e, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 5.461, de 2019.

Sala da Comissão,

Senador ROGÉRIO CARVALHO