

## **PARECER N° , DE 2008**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E DE CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 475, de 2003, do Senador JONAS PINHEIRO, que *prorroga o prazo para que sejam ratificadas as concessões e alienações de terras feitas pelos Estados em faixa de fronteira, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **OSMAR DIAS**

### **I – RELATÓRIO**

Retorna a esta Comissão, nesta oportunidade, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 475, de 2003, de autoria do então Senador Jonas Pinheiro, que, se aprovado, prorroga, até 31 de dezembro de 2006, *o prazo para que o detentor de título de alienação ou de concessão de terras em faixa de fronteira [...], outorgado pelos Estados e ainda não ratificado, requeira ao Instituto Nacional de Colonização (INCRA) a ratificação de que trata o art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966.* Essa, em essência, é a inovação legislativa encartada no art. 1º do projeto. O art. 2º, por sua vez, limita-se a fixar a cláusula de vigência imediata da proposta.

Em sua justificação, o autor do projeto, após declinar considerações acerca da Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, que *estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira*, pondera que se deve conferir o

*detentor do título de alienação ou de concessão de terra [...] um tempo mais dilatado para requerer ao INCRA a sua ratificação, uma vez que, para compor os processos de pedido de ratificação (planta do imóvel, memorial descritivo e aqueles relativos à cadeia dominial sucessória), exigência feita, inclusive, para os pequenos proprietários que possuam mais de um imóvel rural, [vêm-se] exigindo providências burocráticas em vários municípios e em várias instâncias administrativas.*

Ex vi do despacho inicial, lançado pelo ilustre Primeiro-Secretário desta Casa, a proposição foi distribuída, inicialmente, a esta Comissão, e, ainda, nos termos do art. 49, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Ocorre que, antes da votação do relatório do ilustre Senador Garibaldi Alves Filho, foi aprovado, em Plenário, o Requerimento nº 1.263, de 2007, de iniciativa do Senador Neuto de Conto, que obteve, nos termos do art. 255, inciso II, alínea c, item 12, do RISF, a remessa da proposição à apreciação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), onde, então, foi distribuída ao Senador João Durval, para emitir relatório.

Naquela Comissão foi aprovado o parecer, com o acolhimento de duas emendas de autoria do presente Relator e dos Senadores Flexa Ribeiro, Gilberto Gollner e Marisa Serrano. A primeira objetiva a fixação do prazo de dois anos, contados da publicação da lei, para que os detentores de terras situadas na faixa de fronteira requeiram ao Incra a ratificação dos títulos de propriedade da área, além de estabelecer que o Incra terá o prazo máximo de dois anos, a contar da data do protocolo, para examinar o conteúdo do requerimento, sob pena de imediata ratificação. A segunda emenda, por sua

vez, propõe alterar a ementa do projeto, para coaduná-la com teor das alterações alvitradas para os artigos da proposição.

## II – ANÁLISE

O PLS nº 475, de 2003, não apresenta vício de regimentalidade. Com efeito, nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do RISF, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita ao direito civil.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pela proposição, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, sendo livre a iniciativa parlamentar (art. 61, § 1º, da CF).

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, *ii*) a disposição nele vertida *inova* o ordenamento jurídico, *iii*) possui o atributo da *generalidade*, *iv*) se mostra dotado de potencial *coercitividade* e *v*) compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Quanto ao mérito, o presente projeto de lei do Senado tem por finalidade autorizar a União a ratificar, mediante requerimento, em favor de

quem possua título de alienação ou concessão de terras realizadas pelos Estados em faixa de fronteira, título de propriedade da área, observados a exigência contida no art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e o procedimento previsto no Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975.

Para tanto, nos termos da Emenda nº 01, da CRA, os interessados deverão requerer, no prazo de dois anos, contados da publicação da Lei, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a convalidação do título de alienação ou concessão de terra devoluta na faixa de fronteira, tornando-o válido com força de escritura pública a ser levada ao Registro de Imóveis, para fins de averbação.

De fato, ainda que mereçam alguns aperfeiçoamentos, as emendas aprovadas na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária trazem tranquilidade aos proprietários e concessionários de imóveis rurais que, apesar de terem a posse legítima desses imóveis, vivem em permanente insegurança para produzir e gerar empregos, como se tivessem uma “Espada de Dâmocles” sempre pendente sobre sua cabeça.

É que a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, previu que se, em dois anos, o possuidor, detentor, ocupante ou aquele que se julgasse com direito real sobre qualquer porção de terra não requeresse a competente ratificação, ou não sendo essa possível, por desatendimento às disposições constantes do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, o Incra deveria declarar a nulidade do título de alienação ou concessão da terra devoluta na faixa de fronteira, em ato motivado, dando ciência da decisão aos interessados por meio de publicação no Diário Oficial. Como consequência, a propriedade seria transmitida à União, com o necessário cancelamento dos registros no Tabelionato de Imóveis.

Para evitar a ocorrência de tais efeitos nefastos, foi editada a mencionada Lei nº 9.871, de 1999, cujo prazo foi sucessivamente prorrogado, até a sua expiração, em 31 de dezembro de 2003, por força da Lei nº 10.787, de 25 de novembro de 2003, atingindo, de forma destemperada, direitos constituídos legitimamente.

Tal é a situação contra a qual se insurge o PLS nº 475, de 2003, ao qual acedemos, somando nossos esforços.

Entendemos, no entanto, que o Parlamento não pode ficar, a todo o momento, analisando proposições que tenham por finalidade reabrir prazos para a apresentação de requerimentos pelos proprietários rurais. Para tanto, parece-nos conveniente ampliar o prazo de dois anos estabelecido no projeto original e endossado pela Emenda nº 01 – CRA. Assim, propomos que os requerimentos de ratificação possam ser apresentados no prazo de dez anos, contados da publicação da lei, suficiente, portanto, à reunião de documentos e à elaboração de laudos técnicos.

Note-se que, com a presente proposição, não pretendemos legitimar alienações e concessões feitas ao arreio da lei. Com efeito, alvitramos que a expedição de título de propriedade pressuponha que a alienação ou a concessão de terra devoluta tenha sido promovida pelo próprio Estado-membro, desde que de acordo com as normas legais vigentes à época (o que, em última análise, resgata e aprimora o direito de propriedade).

Dessa forma, a proposição ameniza os nefastos efeitos decorrentes da perda de eficácia da Lei nº 9.871, de 1999, bem como viabiliza, pela dilação de prazo, a instrumentação documental a ser entregue pelos possuidores de terras e, principalmente, permite que se realize, em tempo hábil, o exame dos títulos por parte do órgão responsável, o Incra.

### **III – VOTO**

Diante de todo o exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 475, de 2003, com as seguintes subemendas:

#### **SUBEMENDA Nº 1 — CCJ À EMENDA Nº 01 — CRA**

Dê-se a seguinte redação aos arts. 1º e 2º do Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2003, a que se refere à Emenda nº 01 – CRA:

*“Art. 1º Fica a União autorizada a expedir, mediante requerimento, em favor de quem possua título de alienação ou concessão de terras realizadas pelos Estados em faixa de fronteira, registrado e não levado à ratificação, junto ao Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (Incra), a que se refere à Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, alterada pelas Leis nºs 10.164, de 27 de dezembro de 2000, 10.363, de 28 de dezembro de 2001, e 10.787, de 25 de novembro de 2003, título de propriedade da área, observados a exigência contida no art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e o procedimento previsto no Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975.*

Parágrafo único. *O prazo para apresentação do requerimento a que se refere o caput deste artigo é de 10 (dez) anos, contado da publicação desta Lei.*

**Art. 2º** O Incra terá o prazo de 2 (dois) anos, contado do protocolo do requerimento a que se refere o art. 1º desta Lei, desde que não haja nenhuma providência a ser tomada nesse prazo, para manifestar-se sobre a pretensão, sob pena de imediata ratificação.

.....”

## **SUBEMENDA Nº 1 — CCJ À EMENDA Nº 02 — CRA**

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2003, a que se refere à Emenda nº 02 – CRA:

“Autoriza a União a expedir título de propriedade de imóvel situado em faixa de fronteira, na hipótese que especifica.”

Sala da Comissão, 19 de novembro de 2008.

Senador MARCO MACIEL, Presidente

Senador OSMAR DIAS, Relator