



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR AUGUSTO BOTELHO

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, em decisão terminativa, 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 AUGUSTO BOTELHO

I – RELATÓRIO

Submete-se ao crivo desta Comissão, nesta oportunidade, em decisão terminativa, 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 e Reforma Agrária (INCRA) a ratificação de que trata o art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. O art. 2º, por sua vez, limita-se a fixar a cláusula de vigência imediata da lei que se originar da proposta.

Em sua justificção, assinala, inicialmente, o ilustre autor do projeto, após expor considerações acerca dos óbices referentes ao cumprimento das exigências da Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999,

que a aprovação da medida impedirá que o INCRA declare a nulidade dos títulos de alienação ou de concessão de milhares de propriedades rurais na faixa de fronteira.

Na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) desta Casa, foi aprovado o relatório do Senador JOÃO DURVAL, com a apresentação de duas emendas de autoria do Relator e dos Senadores FLEXA RIBEIRO, GILBERTO GOLLNER e MARISA SERRANO. A primeira fixava o 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, alterou a ementa do projeto, para coaduná-la com o teor das alterações alvitadas para os artigos da proposição.

Encaminhada a matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), foi aprovado o relatório do Senador OSMAR DIAS, com a apresentação de duas subemendas. A primeira subemenda altera a redação da Emenda nº 1 – CRA, para autorizar a União a expedir, em favor de quem possua título de alienação ou concessão de terras realizadas pelos Estados, em faixa de fronteira, o título de propriedade da área, desde que o interessado faça o requerimento no prazo de dez anos, contados da publicação da lei em que se converter o projeto. Além disso, a subemenda impele o INCRA a se manifestar, no prazo de dois anos, a respeito da pretensão do proprietário rural, sob pena de imediata ratificação do título de alienação ou concessão de terra. A segunda subemenda, que se refere à Emenda nº 2 – CRA, confere nova redação à ementa da proposição, de modo a harmonizá-la com as alterações alvitadas.

II – ANÁLISE

a) Regimentalidade, constitucionalidade e juridicidade do PLS nº 475, de 2003

O PLS nº 475, de 2003, não apresenta vício de regimentalidade. Com efeito, nos termos do art. 103, inciso V, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que

lhe são submetidos, bem como, no mérito, emitir parecer sobre as questões de fronteira.

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)* é compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

b) Objetivos e origem da Lei nº 9.871, de 1999

Como consigna o ilustre proponente, o saudoso Senador JONAS PINHEIRO, a proposição tem como primordial objetivo amenizar os efeitos da “enorme insegurança nos proprietários que possuem imóveis nas regiões fronteiriças”, promovidos pela Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, que acabou por reduzir a atividade produtiva e os empregos naquelas regiões.

A lei em comento fixa, em seu art. 1º, o prazo de dois anos, contados a partir de 1º de janeiro de 1999, para que o detentor de título de alienação ou concessão de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, de até cento e cinquenta quilômetros, ainda não ratificado, requeira ao INCRA a devida ratificação de que trata o art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, observado o disposto no Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975.

Não tendo sido requerida à União a ratificação devida, no prazo de dois anos, ou não sendo esta possível, o INCRA deverá declarar nulo o título em ato motivado; dar ciência ao interessado; publicar a decisão

no Diário Oficial da União; promover o cancelamento dos registros; e requerer o registro do imóvel em nome da União no competente Cartório de Registro de Imóveis, dentre outras providências (art. 1º, § 1º, incisos I, II, III, IV).

Durante a fluência do prazo de dois anos, o INCRA poderá promover, de ofício, vistoria no imóvel, com a finalidade de solucionar grave conflito social, verificando se o imóvel rural que se encontra nas condições descritas no *caput* do mesmo art. 1º preenche todos os requisitos necessários à ratificação do respectivo título de propriedade e adotando as providências compatíveis em relação a cada caso (art. 1º, § 2º).

Em caso de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, o INCRA impugnará o domínio do imóvel, ficando o preço depositado em juízo até decisão final sobre a propriedade da área (art. 2º).

Estando o imóvel rural registrado em nome de particular e não tendo sido destacado validamente do domínio público por título formal ou por força da legislação específica, o Estado no qual se encontra situada a área será citado para integrar a ação de desapropriação por interesse social (art. 3º).

Verificado e reconhecido o domínio do Estado sobre a área, a União estará autorizada a desapropriar o imóvel rural de domínio do Estado, prosseguindo a ação de desapropriação em relação a este (art. 3º, § 3º).

A pequena propriedade rural fica isenta da ratificação de que trata o Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, desde que atenda aos requisitos do art. 4º, inciso II, alínea *a*, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, esteja devidamente registrada no Registro de Imóveis até 26 de fevereiro de 1999, e o seu proprietário não possua outro imóvel rural (art. 4º).

Nas regiões sul, centro-oeste e norte, a ratificação de ofício estabelecida pelo *caput* do art. 4º compreende a média propriedade, conforme conceito constante do art. 4º, inciso III, alínea *a*, da Lei nº 8.629, de 1993.

Como se vê, a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, disciplina assunto complexo e delicado, afeto não apenas ao patrimônio da

União, mas ao princípio federativo, à soberania e à segurança do Brasil, país de dimensões continentais.

Infelizmente, a Medida Provisória nº 1.910-11, que lhe deu origem, foi aprovada sem um prévio e salutar debate democrático sobre matéria tão relevante, o que terminou inviabilizando o seu aprimoramento pelo Congresso Nacional.

O correspondente projeto de lei de conversão, diga-se de passagem, tecnicamente falho e de abordagem inconsistente, limitou-se a reproduzir literalmente o texto original da medida provisória e apenas promoveu a supressão do art. 5º, que assim dispunha:

Art. 5º Os títulos de alienação ou de concessão de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, não ratificados nos termos desta Medida Provisória, continuarão produzindo efeitos para fins de garantia hipotecária perante as instituições de crédito, até o trânsito em julgado de decisão que os declarar nulos.

Assim, em nada aperfeiçoou o texto da medida provisória em via de conversão, que contém sérios equívocos e até erros de técnica que afrontam princípios constitucionais historicamente consagrados, o que ressalta evidente a quem, conhecendo razoavelmente a matéria, examine com algum vagar a malsinada Lei nº 9.871, de 1999, como veremos mais adiante.

c) Breves considerações sobre faixa de fronteira

Neste passo, convém estabelecer alguns conceitos básicos, para que se possa melhor entender a questão da faixa de fronteira em todos os seus ângulos.

Sobre a matéria em foco, já dispunha a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, no § 1º de seu art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º

§ 1º É o Poder Executivo autorizado a ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelos Estados na Faixa de Fronteira se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, que “dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras, e dá outras providências”, determinou que o proprietário dessas áreas deverá instruir o pedido de ratificação com a cadeia sucessória, a partir da titulação estadual, *ex vi* do disposto no § 1º do art. 3º do referido decreto-lei.

Faixa de fronteira, no Direito Brasileiro, é uma determinada porção de terra contínua e contígua aos limites do Brasil com países estrangeiros.

Desde o tempo do Brasil Império, vem sendo preocupação constante dos governantes e legisladores brasileiros a fixação da faixa de fronteira, que tem sofrido variação quanto ao tamanho e gerado muita discussão sobre sua verdadeira natureza jurídica.

Com efeito, o art. 82 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, expedido em virtude de autorização expressa do art. 1º da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, “fixou uma zona de dez léguas contínuas aos limites do Império com países estrangeiros para, nas terras devolutas nela existentes, se estabelecerem colônias militares e se fazerem concessões gratuitas a colonos brasileiros” (Rodrigo Otávio, *in Do Domínio da União e dos Estados*, 2ª ed., 1924, p. 93).

O objetivo da criação da faixa de fronteira, no período imperial, era a segurança, a nacionalização e o progresso. Assim, além de defender o território nacional, havia a necessidade de criar e desenvolver núcleos de população nacional nos trechos situados próximo a localidades prósperas dos países vizinhos, para resguardar a nacionalização do nosso espaço.

Nesses núcleos populacionais, deveriam ser implantados, objetivando a segurança do País, estabelecimentos de ensino e centros cívicos para o cultivo dos nossos usos e costumes, da língua e do amor à Pátria.

Assim é que a nossa primeira Constituição Republicana reservou à União “porção do território indispensável para a defesa das fronteiras”, conforme consta do art. 64 da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891.

O domínio da União sobre a faixa de fronteira foi consagrado pelas Constituições de 1934 e de 1937, quando estas declararam pertencer à União os bens a ela atribuídos pelas leis ordinárias.

Registre-se que a faixa de fronteira fixada pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, foi constituída em sua largura, por **dez léguas de terras**, quando se organizou o instituto jurídico das terras devolutas. Essa faixa de 66 quilômetros, ao longo da fronteira nacional, deveria ser ocupada, a título gratuito, por nacionais que as quisessem habitar e cultivar.

A Constituição de 1891, em seu art. 64, deixou aos cuidados do legislador ordinário a determinação da largura dessa faixa, ou seja, da porção de território que fosse indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Posteriormente, a Constituição de 1934, em seu art. 166, elevou essa faixa para 100 quilômetros, e a Constituição de 1937, em seu art. 165, fixou-a em 150 quilômetros.

A dominialidade da faixa de fronteira atribuída à União encontrava-se declarada pelo art. 20 da Constituição de 1934 e pelo art. 36 da Constituição de 1937.

Assim, o domínio da União sobre a faixa de fronteira e a dimensão dessa faixa decorrem de todas as nossas Constituições, bem como das correspondentes leis ordinárias.

A natureza jurídica da faixa de fronteira não encontra consenso entre os juristas e os tribunais.

Afirmam alguns que se trata de bem de uso especial da União, de bem do domínio indispensável da União e, até mesmo, de serviço público federal relevante (José Cretella Júnior, *in Bens Públicos*, 2ª ed., p. 311).

Ao corroborar tal entendimento doutrinário, em 30 de março de 1964 o Supremo Tribunal Federal decidiu que são do domínio da União as terras localizadas na chamada faixa de fronteira, ou seja, os 150 quilômetros por toda a extensão do limite que separa nosso País dos demais.

Entretanto, tal entendimento acaba por confundir conceitos distintos, ou seja, o que se entende por faixa de fronteira como domínio da União e o que seja faixa de interesse para a defesa e a segurança nacionais.

A faixa de domínio da União, entende José Cretella Júnior, tem por base a mais que centenária Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

As várias Constituições brasileiras não delimitaram a área da faixa de fronteira de domínio da União, devendo prevalecer, segundo Cretella Júnior, a fixação centenária da Lei nº 601, de 1850, ou seja, de mais ou menos 66 quilômetros.

Desse modo, em face da Constituição Federal de 1946, que estabeleceu em seu art. 2º que não seria alterada a integridade dos Estados-membros, é de se concluir que as terras devolutas situadas na faixa em questão são de domínio dos Estados federados, com exceção da faixa de dez léguas de fronteira.

A Constituição Federal de 1967, mantendo o princípio basilar da Federação, de respeito ao território dos Estados-membros, adotou a distinção que sempre houve entre faixa de fronteira e faixa de interesse para a segurança nacional, esta última vulgarmente conhecida como **faixa de segurança**.

Segundo Brandão Cavalcanti, a faixa de fronteira, como ocorre há cem anos, é de extensão menor, de dez léguas, e encontra-se incluída dentre os bens dominiais indispensáveis da União (bens de uso especial).

A faixa de interesse para a segurança nacional, ou **faixa de segurança**, estava regulada pela Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955.

Na faixa de interesse para a segurança nacional, de 150 quilômetros, exerce o governo federal um poder de vigilância, de polícia, que não só envolve restrições muito severas ao direito de propriedade, à ocupação do solo e ao modo de utilização deste bem, como também exige a oitiva prévia do então Conselho Superior de Segurança Nacional para inúmeras atividades.

A Constituição de 1969 disciplinou a competência do Conselho de Segurança Nacional, atribuindo a este a indicação das áreas

indispensáveis à segurança nacional, dos municípios considerados de seu interesse e o assentimento prévio para a concessão de terras, abertura de vias de transporte etc.

Com o advento da Constituição de 1988, foram nela elencados, dentre os **bens da União**, no art. 20, inciso II, as “terras devolutas” indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.

Ressalte-se, por oportuno, que, de acordo com o § 2º do art. 20 da Constituição de 1988, a faixa de fronteira de até 150 quilômetros, considerada fundamental para a defesa do território nacional – em verdade a chamada **faixa de segurança** –, deverá ter a sua ocupação e utilização disciplinadas em lei ordinária.

É de se salientar, entretanto, que, no melhor entendimento da atual doutrina, especialmente da Escola Superior de Guerra e do Serviço de Patrimônio da União, as terras situadas na faixa de fronteira de 150 quilômetros não são de propriedade **exclusiva** da União.

Propriedades particulares isentas de vício, portadoras de dominialidade sem máculas, portanto válidas e perfeitas perante o ordenamento jurídico, podem ser encontradas na faixa de fronteira.

Tais propriedades particulares, entretanto, estão sujeitas a regramento específico, sujeitando-se a limitações quanto a seu uso, no sentido de permitir e favorecer a efetiva defesa do nosso território.

Trata-se, portanto, de uma **limitação** ao exercício do direito de propriedade, e não de declaração cabal e absoluta do domínio da União na faixa de fronteira.

É de todo conveniente registrar, ainda, o equívoco que contém o inciso II do art. 20 da Constituição Federal, ao preceituar que são bens da União “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental”.

Isso porque, se há **terras devolutas** na faixa de fronteira, ainda que não indispensáveis à defesa, pertencem elas à União e, por essa razão, devem ser por esta arrecadadas.

Por outro lado, caso existam terras não-devolutas, localizadas na propriedade de particulares, que sejam consideradas indispensáveis à defesa das fronteiras, devem elas, evidentemente, ser desapropriadas.

Vale registrar, por último, que esse é o entendimento que também encontra ressonância no citado § 2º do art. 20 da Carta Magna, que estabelece que a lei regule a ocupação e a utilização de faixa de fronteira.

Entendemos que o § 2º do art. 20 da Lei Fundamental precisa ser reexaminado e, provavelmente, alterado, para corretamente adequar-se à matéria nele regulada – bens de propriedade da União –, uma vez que o referido parágrafo trata também da ocupação e utilização da faixa de fronteira, onde, repita-se, existem propriedades particulares legais, válidas, isentas de vícios.

É preciso ter sempre presente que quem protege nossas fronteiras, efetivamente, não é apenas o Poder Público, mas, sobretudo, nossos cidadãos proprietários, que, defendendo suas terras, conservam nesses espaços a soberania do Brasil. Essa é a realidade do que acontece em relação à defesa de nossas fronteiras desde os primórdios da ocupação territorial do Brasil.

A propriedade privada de brasileiros, com a nossa cultura, a nossa língua, os nossos costumes, é que verdadeiramente guarda as nossas fronteiras, ocupa essas áreas e efetivamente impõe o reconhecimento dos limites territoriais do Brasil.

Já as terras públicas, desocupadas, devolutas ou não, ao contrário das terras de propriedade privada, estão mais expostas à invasão estrangeira; entretanto, se esta ocorrer, as Forças Armadas, especialmente o Exército Brasileiro, entrarão em campo, no exercício da defesa nacional, e, então, as propriedades privadas poderão ser ocupadas temporariamente de maneira a possibilitar a realização das operações militares em curso.

A **faixa de segurança**, ainda que de propriedade da União, já que assim declarada equivocadamente na Carta Magna de 1988, não visa a impedir ou restringir a ocupação e a exploração do território nacional, mas

possibilitar que locais estratégicos sejam propícios ao exercício da defesa da integridade territorial brasileira, impondo-se apenas determinadas exigências à sua ocupação.

Destarte, a titulação feita pelos Estados federados na faixa de fronteira outorgou propriedade registrada, consolidada, respaldada pelo ordenamento jurídico.

O particular que recebeu um título de propriedade outorgado por Estado-membro, na faixa de fronteira, acreditou estar de posse de um documento bom, firme e valioso, acreditou ser efetivamente proprietário.

Os proprietários ao longo da faixa de fronteira, durante todos esses anos, desde o Império até os nossos dias, exercem o direito de propriedade mansa e pacífica sobre suas áreas respectivas com *animus domini*, com seu título de propriedade registrado no Cartório de Registro Imobiliário.

d) Algumas impropriedades da Lei nº 9.871, de 1999

Inicia a lei em tela estabelecendo, em seu art. 1º, prazo retroativo de vigência, uma vez que fixa em **1º de janeiro de 1999** a data a partir da qual começa a fluir o prazo de ratificação, quando a sua vigência, como é notório, teve início em 23 de novembro do mesmo ano, data de sua publicação.

Por sua vez, o § 1º do mesmo artigo impõe pena de declaração de nulidade do título de alienação ou concessão apenas e tão somente pela falta do requerimento de ratificação.

Ora, essa regra, à toda evidência, fere o inciso XXII do art. 5º da Constituição Federal, que garante o direito de propriedade.

Com efeito, a propriedade tem os seus limites assegurados na Constituição e no próprio título de propriedade, não podendo outras hipóteses serem erigidas para desconstituí-la. É um direito que se firma sobre a própria coisa – *ius in re* – e que não pode ser desconstituído pelo descumprimento de uma simples obrigação de fazer do proprietário, qual seja, a de requerer a ratificação.

Em outras palavras, a propriedade vincula-se diretamente à coisa e independe de obrigações de fazer do proprietário, a menos que constem do título de propriedade condições suspensivas e resolutivas capazes de limitá-la em sua extensão, vigência ou função.

É certo que o descumprimento da função social da propriedade, limite imposto pela Constituição, é capaz de desconstituir o direito de propriedade, mas, ainda assim, só mediante a aplicação do instituto da **desapropriação**, que sabidamente tem caráter de exceção e se submete a todo um rito legalmente estabelecido.

Note-se, bem a propósito, que, objetivando preservar exatamente essa garantia, o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, ao dispor sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na faixa de fronteiras, já relaciona, em seu art. 6º, as medidas necessárias à **decretação da nulidade do título**, havendo esta, porém, de ser **declarada judicialmente**.

O § 1º do art. 1º da Lei nº 9.871, de 1999, portanto, é inconstitucional, e somente não sendo possível a ratificação por desatendimento às disposições do citado Decreto-Lei nº 1.414 é que o título poderá ser declarado nulo.

E quais são as condições cujo descumprimento pode levar à desconstituição do título de propriedade?

Tais condições encontram-se relacionadas no art. 4º do Decreto-Lei em questão e, em se tratando de imóveis rurais, são:

- a) inteira observância das cláusulas constantes do título de alienação ou concessão;
- b) impossibilidade de, no parcelamento do imóvel, as frações serem inferiores ao módulo de exploração indefinida, previsto para a região;
- c) exploração do imóvel.

Por outro lado, o inciso III do § 1º do art. 1º da mencionada Lei nº 9.871, de 1999, remete o cancelamento dos registros dos títulos de

propriedade não-ratificados ao disposto na Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979.

Ora, a Lei nº 6.739, de 1979, que *dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais, e dá outras providências*, assim estabelece em seu art. 1º:

Art. 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público ao Corregedor-Geral da Justiça são declarados inexistentes e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, ou feitos em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.

Como é de conhecimento geral, títulos nulos de pleno direito são aqueles que não encontram nenhum respaldo, nenhuma legalidade no sistema jurídico. Trata-se de crime praticado contra a fé pública – a chamada “grilagem” de terras públicas –, em que são forjados títulos de propriedade ou é levado a registro contrato de caráter pessoal, por exemplo o de arrendamento, como se título de propriedade fosse.

Em verdade, os títulos expedidos pelos Estados na faixa de fronteira não se revelam nulos de pleno direito. Antes, gozam de presunção de validade e eficácia, constituem atos administrativos legítimos e, para se declarar sua nulidade, deverão ser submetidos a prévio exame do Poder Judiciário, mediante ação anulatória.

O processo de ratificação deverá observar imperativamente as limitações constitucionais vigentes à época das alienações ou concessões estaduais, e os títulos expedidos pelos Estados, repita-se, não são nulos de pleno direito, como quer a malsinada Lei nº 9.871, de 1999.

Os títulos expedidos pelos Estados, na faixa de fronteira, são **ratificáveis**, isto é, são **anuláveis**, podem ser ou não ratificados, desde que cumpridas ou descumpridas as exigências indicadas no art. 4º do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975.

Tanto isso é verdade que o art. 6º do apontado Decreto-Lei assim corretamente estabeleceu:

Art. 6º Caso venha a entender que a utilização das terras não atende às finalidades legais, o INCRA promoverá as **medidas**

necessárias à decretação da nulidade do título, no todo ou em parte... (destacamos)

Registre-se que, mesmo sob a égide do regime militar, foi sempre usada a ação anulatória para dar cumprimento aos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, submetendo-se a questão, invariavelmente, à decisão judicial.

De outra parte, esse é o procedimento que também se compadece com as prescrições da própria Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 1973), que submete à prévia decisão judicial tanto o cancelamento de registro em razão de desmembramento ou fusão do imóvel (art. 233), quanto o cancelamento do registro das transações imobiliárias (art. 250).

Ademais, prevê ainda a mencionada lei, em seu art. 252, *in verbis*:

Art. 252. O registro, enquanto não cancelado, produz todos os seus efeitos legais, ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.

Como se vê, o registro goza de **presunção de veracidade**, embora seja essa uma presunção relativa (*juris tantum*), que admite prova em contrário, a ser produzida na ação anulatória ou de retificação, podendo a questão, portanto, ser sempre submetida ao Poder Judiciário.

Logo adiante, confirmando a orientação do já citado art. 250, diz o art. 259 da Lei nº 6.015, de 1973:

Art. 259. O cancelamento não pode ser feito em virtude de sentença sujeita, ainda, a recurso.

Não há negar, evidentemente, que o antecedente art. 214 da mesma Lei nº 6.015, de 1973, assim preceitua:

Art. 214. As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independente de ação direta.

Contudo, trata-se de nulidade material, grosseira, óbvia, que autoriza o ato administrativo, *ex officio*, do Corregedor ou do Juiz de Registros Públicos.

A possível nulidade de títulos outorgados pelos Estados federados, ao contrário, merece sempre ser demonstrada, rigorosamente comprovada.

Em suma, a forma como a matéria é tratada no art. 1º da Lei nº 9.871, de 1999, consubstancia inegável ofensa à ordem constitucional. Não sendo a propriedade uma farsa, advinda de um crime de falsificação ou falsidade ideológica, ela só deve e pode ser legitimamente desconstituída mediante ação judicial.

É de se mencionar, ainda, que o sistema registral brasileiro é essencialmente causal, tendo-se sempre como subsistente o registro, que envolve a inscrição e a transcrição, enquanto o título que lhe deu causa não ficar desconstituído em provocação jurisdicional.

Além disso, a nulidade do art. 214 da Lei de Registros Públicos vincula-se apenas ao ato do próprio registro, ao seu aspecto formal, e não à sua vinculação primária (*in Lei de Registros Públicos*, pág. 75, ed. Juarez de Oliveira, 1999, de Jair da Silva Loureiro Filho).

Conclui-se, portanto, que o disposto no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.871, de 1999, configura norma autoritária, sem juridicidade, que afronta o sistema de leis que regem a espécie, além de ser inconstitucional, por malferir as garantias constitucionais da propriedade, do devido processo legal (de observância indispensável, a fim de que alguém seja privado da sua liberdade ou dos seus bens) e, ainda, do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, em processo judicial ou administrativo (art. 5º, incisos XXII, LIV e LV, da Constituição Federal).

Melhor sorte não colhe, de outra parte, o art. 2º da mesma Lei nº 9.871, de 1999.

Diz o *caput* do dispositivo em referência, *in verbis*:

Art. 2º Sempre que o imóvel abrangido por título de que trata o art. 1º for objeto de ação de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, o INCRA, de imediato, impugnará o domínio do imóvel.

Ora, é evidente que o INCRA, ao impugnar o domínio do imóvel, estará pondo em dúvida a legitimidade do título de propriedade do imóvel a ser desapropriado, o que o tornará carecedor da ação de desapropriação por ilegitimidade da parte adversa, haja vista o disposto no inciso VI do art. 267 do Código de Processo Civil (CPC).

Por oportuno, registre-se que, quando se verifica a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (inciso IV do art. 267 do CPC), ou quando não está configurada qualquer das condições da ação (a possibilidade jurídica do pedido, a legitimidade das partes e o interesse processual), o juiz extingue o processo sem o julgamento do mérito, nos termos do inciso VI do art. 267 do CPC. É a declaração judicial da inutilidade dos atos praticados, a oneração desnecessária da Justiça, um desserviço à Nação.

Assim, o disposto no aludido art. 2º é uma afronta ao direito enquanto sistema, às normas mais elementares de processo civil e aos princípios mais elementares de registro público.

e) Considerações finais

Como vimos no relatório esboçado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania acerca do PLS nº 475, de 2003, de autoria do insigne Senador OSMAR DIAS, a proposição objetiva ratificar todos os títulos de alienação ou de concessão de terras outorgados pelos Estados na faixa de fronteira, desde que esses títulos tenham sido emitidos de acordo com as normas legais vigentes à época.

A ratificação pretendida, segundo o autor, tem por escopo trazer tranquilidade aos proprietários e concessionários de imóveis rurais que, apesar de terem a posse legítima desses imóveis, vivem hoje em permanente insegurança para investir e produzir.

Não obstante o seu indiscutível mérito – que nos leva a votar por sua aprovação –, parece-nos, com a devida vênia, que a iniciativa em referência, mercê do restrito alcance de suas formulações, muito pouco, efetivamente, poderá ajudar a minimizar as situações de conflito e insegurança dos proprietários, na faixa de fronteira.

Em verdade, é imperiosa tanto a atualização do modelo previsto no Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, quanto a revisão de todo o procedimento estruturado na recente Lei nº 9.871, de 1999, até porque, como pensamos ter demonstrado, a declaração de nulidade dos títulos de propriedade compete ao Poder Judiciário, em ação própria, respeitados os princípios da ampla defesa e do devido processo legal.

Outrossim, ficou também patente que a ação de desapropriação só cabe contra aquele que é proprietário, sob pena de ser caracterizada como imprópria, merecendo a lei modificação e adequação condizentes com os princípios basilares das normas de processo civil.

Há necessidade, ainda, de se fixar prazo para a providência a cargo do órgão governamental incumbido da ratificação, visto que a situação de insegurança da propriedade merece ser tratada de forma a não penalizar o proprietário e a produção do imóvel.

Por outro lado, embora não seja matéria de discussão nestes autos, entendemos que devam ficar isentos de ratificação os títulos do proprietário de duas ou mais pequenas propriedades cujas áreas somadas não ultrapassem os limites fixados para a média propriedade.

Quanto às inúmeras ações em tramitação promovidas pelo INCRA, visando à declaração de nulidade de títulos perfeitamente ratificáveis, devem ser extintas sem a resolução de seu mérito, tendo em vista que, com a conversão deste projeto em lei, a situação dessas demandas passa a subsumir-se ao art. 267, inciso VI, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil.

Finalmente, parece-nos de todo recomendável que, reconhecendo o juiz que o título outorgado pelo Estado-membro não atendeu às prescrições legais impostas à época da outorga, muito embora a propriedade atenda à sua função social, deva o Estado-membro responder perante a União pela violação à lei, cabendo-lhe indenizá-la ou doar suas terras devolutas, até perfazer a quantidade de terra alienada em desconformidade com a legislação. Nesse caso, o particular que detém o título e cumpriu as obrigações impostas pelo art. 4º, inciso I, alíneas *a*, *b* e *c*, do Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, deverá obter do juiz a ratificação devida.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2003, com as Subemendas nºs 1 e 2 aprovadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator