

EMENDA Nº - PLEN
(ao Projeto de Lei nº 510, de 2021)

Suprimam-se o § 6º, incisos I e II e § 7º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a que se refere o art. 2º do Projeto de Lei nº 510, de 2021.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 2º do Projeto de Lei nº 510, de 2021, tem por objeto incluir dois parágrafos e dois incisos no art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de julho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Os dispositivos inseridos têm a seguinte redação:

“Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Incra, ou, se for o caso, o Ministério da Economia regularizará as áreas ocupadas por meio de alienação.

.....
§ 6º São ratificados os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras expedidos pelo Distrito Federal e pelos Estados em áreas da União, fora da faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até 10 de dezembro de 2019, limitada a área convalidada de cada registro ao limite de dois mil e quinhentos hectares exceto os registros imobiliários referentes a imóveis rurais:

I - cujo domínio esteja sendo questionado ou reivindicado na esfera judicial por órgão ou entidade da administração federal direta e indireta;

II - que sejam objeto de ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ajuizadas até 10 de dezembro de 2019.

§ 7º O disposto no § 6º atingirá os beneficiários, seus sucessores e adquirentes de boa-fé”.

O § 6º chama a atenção porque pretender ratificar registros imobiliários que foram expedidos pelos Estados em terras de domínio da União. Na prática, o dispositivo permite que terras da União, concedidas ou alienadas ilegalmente pelos estados, passem para o domínio dos estados ou para o domínio de particulares. Ora, se os Estados emitiram tais títulos, venderam eles o que não lhes pertencia, sendo tais concessões e alienações nulas de pleno direito. É o que se chama de *venda a non domino*. Pela redação do § 6º registros imobiliários originalmente nulos poderão ser convalidados, de modo que a novel legislação acobertaria verdadeira fraude.

O dispositivo fenece diante de inconstitucionalidades formais e materiais. Primeiramente, todas as terras da União que foram registradas pelos estados até 10 de dezembro de 2019, passarão a ser, automaticamente, de propriedade dos estados. Embora



o § 6º diga que a transferência fica limitada “ao limite de dois mil e quinhentos hectares”, é certo que uma quantidade indeterminada e imensa de terras públicas da União passará, automaticamente, ao domínio dos estados e, via de consequência, ao domínio de particulares para quem os estados concederam ou alienaram, ilegalmente, terras da União.

Ao autorizar que grandes quantidades de terras públicas da União passem para o domínio dos estados da federação, o artigo 6º, § 6º do PL n.º 510/2021, malfeire o disposto no artigo 49, XVII e no artigo 188, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Os artigos citados determinam que compete exclusivamente ao Congresso Nacional “aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares”. A “aprovação prévia” precisa, minimamente, quantificar e identificar quais terras serão alienadas e/ou concedidas e em que localidades. Não é o caso. Os registros imobiliários que serão ratificados pelo artigo 6º, § 6º, se referem a terras da União que não estão identificadas no PL e, com certeza, somam mais de dois mil e quinhentos hectares.

Ademais, na abalizada lição doutrinária de Luiz Henrique Cascell de Azevedo, as competências do Congresso Nacional previstas no artigo 49 são indelegáveis e se perfectibilizam por intermédio de Decreto Legislativo, com tramitação nas duas casas do Congresso Nacional.

“O *caput* do art. 49 trata das competências deferidas exclusivamente ao Congresso Nacional. As competências arroladas constituem um núcleo essencial de funções atribuídas especificamente ao Congresso Nacional, dando-lhe uma identidade institucional no âmbito do controle e da fiscalização, sobretudo do Poder Executivo, razão pela qual não podem ser delegadas, a teor da proibição estatuída no § 1º do 68 da Constituição.

Tais competências, desse modo, enumeradas de forma exaustiva pelos dezessete incisos do referido artigo, dizem respeito às atribuições características do Poder Legislativo e são concretizadas mediante um instrumento próprio, qual seja o decreto legislativo. O referido instrumento normativo encontra respaldo no regimento Interno da Câmara dos Deputados (aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, com modificações posteriores), e do Senado Federal (Resolução n. 93, de 1970, texto editado em conformidade com a resolução n. 18 de 1989, consolidado com as modificações posteriores. (...) De qualquer modo, os dois diplomas fazem, então, referência a uma proposição, cuja tramitação legislativa se faz, apenas, nas duas Casas do Congresso nacional, dispensando-se a participação do Presidente da República.”¹.

Portanto, a transferência de expressiva e indeterminada extensão de terras públicas da União aos estados, não pode, simplesmente, ocorrer sem uma autorização específica do Congresso Nacional. Eis porque o artigo 6º, § 6º e seus incisos sofrem de patente e inquestionável inconstitucionalidade formal.

Em segundo lugar, o disposto no artigo 6º, § 6º e seus incisos, violam, a cláusula pétrea da Separação dos Poderes, inscrita no artigo 60, § 4º, III, da (CRFB), ao permitir que os Estados se apropriem do patrimônio da União. A transferência automática

¹AZEVEDO, Luiz Henrique Cascell de. *Comentários ao artigo 49*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et. al. Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1.095.



do patrimônio da União pelos estados será realizada sem qualquer contrapartida financeira para a União e sem previsão do impacto orçamentário da medida.

Outro ponto que merece realce se refere a retroação da novel legislação em afronta aos direitos adquiridos da União ao seu patrimônio, o que encontra proteção no artigo 5º, inciso XXXVI, da CRFB. Demais disso, a alteração permite a convalidação de vendas congenitamente nulas e ilegais, realizadas à revelia do estabelecido na Lei n.º 3.081/1956, que regula o processo nas ações discriminatórias de terras públicas. É por meio das ações discriminatórias que se garante segurança jurídica à titulação de terras em nome do Estado, ou seja, é por intermédio do procedimento previsto na Lei n.º 3.081/1956, que se pode dar ao ente público a designação de proprietário. Nessa vereda, o artigo 6º, § 6º fenece de ilegalidade.

O quarto aspecto a se destacar diz respeito ao inciso II, do artigo 6º, do PL nº 510/2021. O inciso prevê que a transferência das terras da União aos estados não ocorrerá nos casos em que exista “ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ajuizadas até 10 de dezembro de 2019”. O dispositivo transgride o artigo 188, § 2º, da CRFB, *verbis*:

“Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º **A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.**

§ 2º **Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.**”

Ora, a Constituição já excluiu as terras públicas para fins de reforma agrária da possibilidade de transferência, alienação ou concessão, independentemente da existência de ações de desapropriação por interesse social ajuizadas. No mais, condicionar a não realização da transferência a ações ajuizadas até 10 de dezembro de 2019 beira as raias do absurdo.

A uma razão porque a União não necessariamente ajuizou todas as ações desta natureza antes da edição da novel legislação, visto que a terra lhe pertencia. Tampouco é razoável exigir que a União tenha conhecimento das alienações/concessões ilegais promovidas pelos estados até 10 de dezembro de 2019.

A União estará impedida de viabilizar a política pública de reforma agrária e fazer a destinação de terras públicas em compatibilidade “com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”, conforme previsto no artigo 188, *caput*, da CRFB, porque os estados, de maneira ilegal e ilegítima, se apropriaram do patrimônio da União e o venderam. Neste ponto, o inciso II do § 6º afronta o artigo 188, § 2º, que sequer permite que terras públicas da União, para fins de reforma agrária, possam ser alienadas ou concedidas a qualquer título.

Por fim, o dispositivo malfere o artigo 5º, inciso XXXV, que prevê a inafastabilidade da tutela jurisdicional, já que limita a possibilidade de questionamento judicial das transferências de terras públicas da União aos estados após 10 de dezembro de 2019, prevendo marco temporal anterior à edição da Lei e impossibilitando qualquer irresignação futura. Neste ponto, a norma também fere o princípio da legalidade estrita e da anterioridade da Lei, pegando de surpresa a União por judicializações não realizadas e que, a partir da edição da Lei, serão de impossível realização.



O § 7º deve ser suprimido por arrastamento, visto que suas disposições se referem ao conteúdo do § 6º.

A supressão dos § 6º, I e II e § 7º do art. 6º da Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, a que se refere o art. 2º do Projeto de Lei no 510, de 2021, é matéria de relevada importância porque retira do PL artigos inconstitucionais, que irão alterar o sistema jurídico, causar insegurança jurídica, danos à União e prejuízo ao erário, em um momento de crise econômica.

Portanto, conclamo os ilustres Parlamentares a aprovarem esta Emenda.

Sala das Sessões,

Senadora ELIZIANE GAMA
(CIDADANIA/MA)

