

PARECER Nº 115, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 1.792, de 2019, do Deputado Dr. Leonardo, que *altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, para ampliar o prazo para ratificação dos registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira; e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Vem a Plenário o Projeto de Lei nº 1.792, de 2019, do Deputado Dr. Leonardo, que *altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, para ampliar o prazo para ratificação dos registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira; e dá outras providências.*

O Projeto altera os arts. 1º e 2º da Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, que *dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999.*

A primeira alteração é no inciso primeiro do art. 1º, para definir que apenas os questionamentos administrativos ou judiciais já existentes até a data de publicação da alteração do inciso, isto é, até a data de publicação da Lei resultante da aprovação deste Projeto, poderão impedir a ratificação dos registros imobiliários.

Outra alteração, também no art. 1º, é o acréscimo de dois parágrafos (2º e 3º) ao art. 1º, transformando-se o parágrafo único em § 1º.



SF/21148.67898-00

O § 2º estabelece prazo de 180 dias, contados da data de publicação da Lei derivada da aprovação deste Projeto e prorrogáveis excepcional e justificadamente por mais 180 dias, para que a Administração direta ou indireta aprecie o questionamento administrativo de que trata o inciso primeiro do *caput* do art. 1º.

O § 3º autoriza o cartório a realizar o registro imobiliário em caso de não pronunciamento da Administração nesse prazo.

A última alteração é no § 2º do art. 2º, para ampliar de quatro para dez anos (contados de 23 de outubro de 2015) o prazo para que os interessados na ratificação do registro do imóvel requeiram a certificação de georreferenciamento do imóvel e a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural de que tratam os incisos primeiro e segundo do *caput* do artigo, ambas junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Em Plenário, foram apresentadas 8 (oito) emendas.

A Emenda nº 1, da Senadora Rose de Freitas, propõe prazo de apenas 1 (um) ano, contado da entrada em vigor da Lei decorrente da aprovação do Projeto, para que os interessados na ratificação do registro obtenham a certificação e a atualização junto ao INCRA.

A Emenda nº 2, do Senador Rogério Carvalho, propõe a supressão da regra da ratificação tácita após o silêncio administrativo.

A Emenda nº 3, do Senador Izalci Lucas, sugere que os interessados que não tiverem feito o requerimento no prazo ou não tiverem renovado seu pedido que tenha sido anteriormente indeferido por motivos sanáveis, possam requerer a ratificação posteriormente, desde que apresentem os documentos exigidos e comprovem fixação da moradia própria ou de familiar no imóvel; ou exploração econômica efetiva; ou realização de investimentos de interesse social ou econômico.

A Emenda nº 4, do Senador Izalci Lucas, propõe que os registros sejam automaticamente ratificados em caso de vitória do interessado na esfera administrativa ou judicial.

A Emenda nº 5, do Senador Izalci Lucas, sugere que terceiros, em nome do interessado, possam requerer a ratificação do registro, com base na figura da gestão de negócios do Código Civil.



A Emenda nº 6, do Senador Izalci Lucas, propõe que, em caso de indeferimento por motivos sanáveis, o interessado possa, dentro de 2 (dois) anos da ciência efetiva do indeferimento, sanar a irregularidade ou renovar o pedido com a regularização, mesmo depois do prazo de 10 (dez) anos.

A Emenda nº 7, do Senador Jean Paul Prates, sugere explicitar que a ratificação tácita pelo cartório ocorrerá ainda que a Administração Pública se manifeste no sentido de justificar a impossibilidade de atender o prazo de 180 dias.

A Emenda nº 8, do Senador Jean Paul Prates, propõe um prazo preliminar de 1 (um) ano para que o interessado sinalize a intenção de usar o prazo de 10 (dez) anos para dar entrada no pedido de ratificação do registro.

II – ANÁLISE

Não identificamos nenhum vício de injuricidade, antirregimentalidade, inconstitucionalidade formal ou material, ou técnica legislativa no Projeto.

Não há nenhum aumento de despesa ou renúncia de receita.

A finalidade do Projeto é viabilizar, na prática, o registro e a ratificação do registro dos imóveis rurais na faixa de fronteira que eram terras devolutas estaduais ou federais e foram alienados ou concedidos a particulares pelos Estados-membros mediante título.

A partir da Medida Provisória nº 1.797, de 6 de janeiro de 1999, que foi reeditada pelas Medidas Provisórias nºs 1.803-1 a 1.803-6 e 1.910-7 a 1.910-11, de 1999, até ser convertida na Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, foi estabelecido um prazo de dois anos, contados de 1º de janeiro de 1999, para que os ocupantes ratificassem seus títulos junto ao INCRA, sob pena de os títulos serem declarados nulos.

Tal prazo foi prorrogado sucessivamente pelas Leis nºs 10.164, de 2000, 10.363, de 2001 e 10.787, de 2003, e venceu, conforme o § 2º do art. 2º da Lei nº 13.178, em 23 de outubro de 2019, quatro anos depois da publicação dessa Lei no Diário Oficial da União, que ocorreu em 23 de outubro de 2015.



O Projeto pretende aumentar esse prazo de 4 (quatro) anos para 10 (dez) anos, porque o processo de ratificação é muito burocrático, complicado e demorado, demandando muitos documentos, como memorial descritivo georreferenciado do imóvel, certidão de cadeia dominial e laudo de vistoria. Alguns desses documentos requerem a contratação de profissionais. Outros demandam buscas em diversos cartórios. Às vezes, é necessário entrar na Justiça para obtê-los.

Segundo o INCRA, há mais de 54 mil pedidos de ratificação pendentes e, de acordo com a justificação do projeto original, de autoria do Deputado Dr. Leonardo, o estabelecimento das cadeias dominiais acarretaria a emissão de cerca de 10 milhões de certidões.

Além disso, o Projeto fixa prazo de 180 dias, contados da publicação da Lei oriunda da aprovação do Projeto e prorrogáveis por mais 180 dias, para que a Administração direta ou indireta decida sobre os questionamentos ou reivindicações referentes ao domínio. Não havendo decisão nesse prazo, o cartório fica autorizado a registrar o imóvel.

Não há nenhuma invasão de competência, nem violação dos princípios da harmonia e da independência entre os Poderes, muito menos inobservância do princípio da reserva da administração, porque o Poder Legislativo concede um prazo bastante razoável para que a Administração Pública, em obediência ao princípio da eficiência, emita sua manifestação. Além disso, permite que os cartórios, que são serviços públicos delegados, confirmem os registros em caso de silêncio administrativo. Se não houvesse essa determinação, o prazo de 180 seria inócuo, não haveria sanção para a Administração Pública nem interesse desta em ser ágil.

Trata-se, portanto, de uma tentativa de regularizar a situação fundiária de propriedades rurais situadas em faixa de fronteira ocupadas por pessoas que as receberam, de boa-fé, dos Estados-membros e que, há muitos anos, vêm enfrentando uma via-crúcis.

Vale lembrar que “faixa de fronteira” é a faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (§ 2º do art. 20 da Constituição Federal).

Essa lei é a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Essas normas preveem o



assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (atual Conselho de Defesa Nacional) para a alienação e concessão de terras públicas.

Ocorre que o inciso II do *caput* do art. 3º da Lei nº 13.178, de 2015, autoriza a ratificação do registro imobiliário das terras devolutas estaduais já alienadas ou concedidas pelos Estados-membros sem prévio assentimento.

Outro aspecto é 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, definidas em lei (inciso II do *caput* do art. 20 da Constituição Federal). Mas são bens dos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União (inciso IV do *caput* do art. 26 da Constituição). O Projeto diz respeito a algumas dessas terras devolutas estaduais ou federais que foram alienadas ou concedidas.

Convém destacar que, ao contrário do que muitos pensam, nem todas as terras devolutas e nem toda a faixa de fronteira pertencem à União.

Outra noção equivocada é a de que a faixa de fronteira deveria permanecer intocada e reservada para a defesa nacional. É justamente o contrário. É de interesse nacional ocupar e colonizar a faixa de fronteira, tanto pelo desenvolvimento econômico (já que os municípios de fronteira são, via de regra, afastados dos grandes centros e carentes de atividades econômicas) como pelo caráter dissuasório (demover outros países de invadir nossas fronteiras terrestres).

A título de exemplo histórico, a criação das capitânicas hereditárias por D. João III, em 1534, já evidenciava a colonização como tentativa de solução contra as investidas estrangeiras no litoral brasileiro.

Assim, o projeto, além de ajudar a resolver o problema de muitos moradores da faixa de fronteira, conferindo segurança jurídica à sua propriedade, também interessa à economia e à defesa nacional. Ademais, conforme a teoria do fato consumado, seria injusto tomar as terras daqueles que, com justo título, nela habitam e cultivam há muitos anos.

Com relação à Emenda nº 1, apesar de compreendermos o anseio por um rápido desfecho para a situação, não concordamos com o exíguo prazo de 1 (um) ano. Como vimos, o processo de ratificação é moroso, podendo depender, inclusive, da longa espera por uma decisão



judicial. Em muitos casos, o problema não é a inércia do interessado. Precisamos de um prazo realista. Cabe ressaltar que o prazo proposto pelo Projeto não é de 10 anos a partir de agora, mas sim a partir de 23 de outubro de 2015. Na prática, o prazo será menor que 5 (cinco) anos.

A Emenda nº 2 deve ser rejeitada porque, como já explicamos, a ratificação tácita pelo cartório, no caso de a Administração Pública não decidir o processo administrativo em 180 dias, é um mecanismo para estimular a celeridade administrativa e o breve deslinde da questão.

Não acolhemos as Emendas nºs 3 e 6, porque elas permitiriam que o interessado excedesse o suficiente prazo de 10 (dez) anos, prolongando o problema.

Consideramos a Emenda nº 4 redundante porque, mesmo que a decisão do processo administrativo ou judicial não reconheça o registro, ainda haverá tempo hábil, com o novo prazo, para requerer a ratificação.

Rejeitamos a Emenda nº 5 porque um terceiro de má-fé, ou à revelia do interessado, poderia requerer a ratificação sem sua autorização.

Julgamos desnecessária a Emenda nº 7, porque a ratificação tácita ocorrerá se a Administração Pública justificar ou não seu atraso ao decidir o questionamento administrativo.

Somos contra a Emenda nº 8, porque cria mais uma etapa, a manifestação de interesse na ratificação, complicando ainda mais a vida do interessado. O prazo para essa manifestação preliminar é curto, de apenas 1 (um) ano, e se o interessado perdê-lo, perderá também sua terra, que será registrada pela União.

Aproveitamos o ensejo para apresentar uma emenda de redação visando trocar a nomenclatura errônea “Conselho de Segurança Nacional” pela designação correta do art. 91 da Constituição Federal “Conselho de Defesa Nacional” no inciso II do art. 3º da Lei nº 13.178, de 2015.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela



aprovação do Projeto de Lei nº 1.792, de 2019, com a seguinte emenda de redação, rejeitando-se as Emendas nºs 1 a 8 de Plenário:

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 9 – PLEN

Dê-se ao inciso II do art. 3º da Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.792, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 1º

.....

‘Art. 3º

.....

II – estaduais, efetuadas pelos Estados sem prévio assentimento do Conselho de Defesa Nacional:

.....’ (NR)”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

