



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

## PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1199, de 2023, do Senador Eduardo Gomes, que *transfere para o domínio do Estado de Tocantins as terras pertencentes à União nele localizadas*.

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 1.199, de 2023, do Senador Eduardo Gomes, que *transfere para o domínio do Estado de Tocantins as terras pertencentes à União nele localizadas*.

O projeto é composto de quatro artigos, sendo que o **art. 1º** dispõe sobre o objeto da pretendida lei: a efetiva transferência, como regra geral, para o domínio do Estado do Tocantins as terras da União nele localizadas.

Por sua vez, o **art. 2º** dispõe sobre as exclusões à regra geral de transferência, de modo que ficam excluídas da transferência: *(i)* as áreas constitucionalmente atribuídas à União; *(ii)* as terras destinadas ou em processo de destinação pela União a projetos de assentamento; *(iii)* as áreas de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme regulamento; *(iv)* as áreas afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público comum ou especial; *(v)* as áreas destinadas a uso especial do Ministério da Defesa; *(vi)* as áreas objeto de títulos





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória; e (vii) as áreas objeto de títulos originariamente expedidos pela União e que tenham sido registrados nos respectivos cartórios de registros de imóveis.

O dispositivo, em seus parágrafos, ainda resguarda os direitos dos beneficiários de títulos expedidos pela União não registrados no cartório de registro de imóveis. Também explicita que a transferência será feita considerando o georreferenciamento do perímetro da gleba, bem como que os destaques com a identificação das áreas de exclusão deverão ser realizados pela União no prazo de um ano, sob pena de presunção de validade, para todos os efeitos legais, das identificações dos destaques constantes da base cartográfica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. O dispositivo ressalva que, contudo, a falta de georreferenciamento não constituirá empecilho à transferência.

A seu turno, o **art. 3º** dispõe que as terras transferidas deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Por sua vez, o **art. 4º** traz cláusula de vigência imediata da lei, prevista para a data de sua publicação.

Ao justificar a medida, o autor diz ter se inspirado no recente tratamento dado aos Estados de Roraima e do Amapá pela Medida Provisória (MPV) nº 901, de 2019, a qual perdeu a eficácia, e pelo Projeto de Lei (PL) nº 1.304, de 2020, aprovado e convertido na Lei nº 14.004, de 26 de maio de 2020, razão por que busca o tratamento isonômico à situação do Estado do Tocantins.

O projeto foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa sobre a matéria.





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Não foram apresentadas emendas no prazo de cinco dias úteis, nos termos do art. 122, inciso II, *c*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No dia 24/10/2023, a CDR aprovou relatório produzido por esta Senadora Professora Dorinha Seabra, que passou a constituir parecer da Comissão. O parecer inicialmente aprovado contemplava quatro emendas propostas pela Senadora Relatora, mormente com a finalidade de haver a pretendida e correta compatibilidade entre as legislações aplicáveis aos Estados de Tocantins, Roraima e Amapá.

Com efeito, a *primeira*, a *terceira* e a *quarta* emendas contemplam expressamente alterações meramente redacionais, com vistas à adequação aos demais parâmetros normativos similares; e a *segunda* emenda contempla a remissão expressa aos dispositivos normativos do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, e do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, com a finalidade de dar arestas mais concretas ao PL e de evitar mais insegurança jurídica à região.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101 do Regimento Interno, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, notadamente em assuntos que versem sobre direito civil e bens do domínio da União. Trata-se exatamente do presente caso, em que se pleiteia a transferência, para o domínio do Estado de Tocantins, das terras pertencentes à União nele localizadas. De resto, no que toca à **regimentalidade**, não se vislumbram quaisquer vícios no projeto.

Por sua vez, os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade** também são atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, direito agrário e registros públicos, a teor do disposto no art. 22, *caput*, incisos I e XXV, da Constituição Federal, bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* e o inciso V do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

Quanto à **técnica legislativa**, entendemos que o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que tem por objetivo proporcionar a utilização de linguagem e técnicas próprias, que garantam às proposições legislativas as características esperadas pela lei, a saber: clareza, concisão, interpretação unívoca, generalidade, abstração e capacidade de produção de efeitos.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto se afigura correto, pois, como se sabe, a juridicidade de uma norma pode ser aferida com esteio nos seguintes critérios: *a) adequação* do meio eleito ao alcance dos objetivos vislumbrados; *b) generalidade normativa*, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *c) inovação* ou *originalidade* da matéria, ante as normas jurídicas em vigor; *d) coercitividade* potencial; e *e) compatibilidade* com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica. Todos esses critérios são intrinsecamente atendidos pelo presente Projeto.

Ademais, no mérito, a proposição merece prosperar.

Com efeito, a ideia constante no PL nº 1.199, de 2023, de autoria do eminente Senador Eduardo Gomes, é em tudo similar àquela exposta no então PL nº 1.304, de 2020, que foi aprovado pelo Congresso Nacional no próprio ano de 2020 – inclusive com votação à unanimidade por este Senado Federal –, sendo convertido na Lei nº 14.004, de 26 de maio de 2020, a qual versa sobre o tratamento jurídico dado às terras da União situadas nos Estados do Amapá e Roraima.

Na realidade, é preciso esclarecer que, ainda com a já longínqua edição da Lei nº 10.304, de 2001, a União demonstrou disposição em doar as terras de seu patrimônio ao Estado de Roraima. Já em 2009, a Lei nº





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

11.949, incluiu o Estado do Amapá como outro beneficiário e estabeleceu novos requisitos à transferência das terras.

Ou seja, não se trata, aqui, de uma proposição sem precedente normativo ou sem perspectiva histórica, mas que tão somente visa ao tratamento isonômico entre aqueles Estados, que efetivamente merecem o mesmo regramento normativo, seja porque todos são situados na mesma Região do País, sendo inclusive pertencentes à chamada Amazônia Legal, seja porque todos gozam de uma autonomia muito recente, tendo sido criados apenas pela Constituição Federal de 1988.

Ainda numa perspectiva histórica, deve-se ter em mente que não foi dada a correta destinação a um sem-número de terras discriminadas no Estado do Tocantins, o que implicou o surgimento de sérios conflitos fundiários, sobretudo na região conhecida como “Bico do Papagaio”, no norte do Estado.

Ou seja, como muito bem apontado pelo Senador Eduardo Gomes, à semelhança do que ocorre com o Amapá e Roraima, o Estado do Tocantins também enfrenta problemas a respeito da identificação de terras já transferidas pela União a particulares e aos demais entes do poder público, o que demanda uma solução coerente com os precedentes nacionais e, invariavelmente, eficaz.

Afinal, todos desejamos corrigir as distorções normativas e práticas da realidade social, a bem de todos os cidadãos brasileiros, que buscam o adequado desenvolvimento socioeconômico, pautado pela devida proteção ambiental.

Nesse sentido, entende-se, como muito bem exposto pelo Senador Eduardo Gomes, que esse caos fundiário brasileiro, especialmente notável na Região Norte, é um dos principais entraves para o controle de desastres ambientais, em razão da sensível impossibilidade de se identificar quem é o verdadeiro responsável pela área afetada. Tal fato macula a imagem do Brasil perante o cenário internacional, que se vê, cada vez mais, premido por avanços na correta pauta de preservação ambiental.





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Nessa esteira, portanto, é relevante apontar, desde logo, que este projeto está muito bem ajustado ao direito fundamental de propriedade, previsto no art. 5º da Carta Magna, permitindo, por consequência, que os eventuais adquirentes de terras da União no Estado do Tocantins possam levar os seus títulos de propriedade a registro, nos competentes Cartórios de Registro de Imóveis, sem algum eventual obstáculo a respeito da validade do título quanto ao anterior proprietário da terra.

Dentro desse panorama, e diante do texto aprovado pela CDR, o projeto promove a transferência, para o domínio do Estado do Tocantins, das terras da União nele localizadas, na forma do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, e do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Trata-se, portanto, do pertinente trecho da “BR-010/226/153 - Trecho: Porto Franco-Paralelo 13 (no Estado de Goiás), na extensão aproximada de 900 km”, nos termos do já previsto no art. 1º do Decreto nº 95.956, de 22 de abril de 1988.

Veja-se, com isso, que não se está a *inventar a roda*, na medida em que, ao menos desde o final da década de 1980, já se deveria ter operacionalizado, efetivamente, a transferência de domínio das terras ora analisadas.

Nesse sentido, deve-se ter em mente que as arrecadações sumárias realizadas no Estado do Tocantins fugiram da regra geral estabelecida na Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, na medida em que a maioria das terras – ainda do Estado de Goiás – objeto das arrecadações pelo Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (Getat) possuíam registros imobiliários, sejam provenientes de Registros Paroquiais, sejam oriundos de decisões judiciais (ações de inventário, divisão ou demarcação) ou de títulos expedidos pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás (Idago).

Noutro giro, com o advento do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, que revogou o então Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, deixaram de ser consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as então terras públicas devolutas situadas nas faixas, de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias, já construídas, em construção ou projetadas.





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Referida norma ainda determinou a devolução das terras ao domínio dos estados, a título gratuito. Entretanto, referida etapa ainda não foi operacionalizada pela União em relação ao Estado do Tocantins, situação que se busca corrigir no presente Projeto.

Nesse diapasão, aliás, sabe-se que, no dia 23 de agosto de 2023, a Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins apresentou “requerimento formal ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) para a transferência gratuita, conforme previsto no art. 5º do Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, das terras públicas, de domínio da União, não devolutas, situadas nas faixas de 100 (cem) quilômetros de largura, em cada lado do eixo da BR-153 que corta todo o Estado do Tocantins”, pleito que ainda se encontra sob a análise ministerial.

O projeto pauta exceções relevantes, especialmente atinentes às balizas constitucionais, aos projetos de assentamento, às unidades de conservação, às áreas já afetadas ao uso público, às áreas destinadas ao uso do Ministério da Defesa e às áreas com títulos já expedidos pela União e devidamente registrados. Ou seja, todas as exceções são muito justas e proporcionais. Além disso, por um imperativo de segurança jurídica, o projeto resguarda os direitos dos beneficiários de títulos expedidos pela União não registrados no cartório de registro de imóveis.

Em resumo, as mudanças pretendidas no projeto se coadunam com a percepção de que o atual caos fundiário no Estado do Tocantins gera prejuízos imensuráveis, a saber: *i*) impedimento ao acesso ao crédito pelos produtores rurais e conseqüente subdesenvolvimento da região; *ii*) cancelamento de matrículas com registros de hipotecas de instituições financeiras, gerando prejuízo para os dois lados; *iii*) impossibilidade de investimento público (moradias, benfeitorias e ampliações) em áreas de conflito; *iv*) instabilidade econômica e social da região, com diminuição gradativa índice de desenvolvimento humano; *v*) diminuição da renda dos Municípios; *vi*) diminuição da arrecadação fiscal; *vii*) piora nas condições de trabalho; *ix*) e o intrínseco crescimento dos conflitos fundiários.

Ou seja, nobres Colegas, não estamos aqui diante de um projeto banal, mas sim de uma proposição que pode, efetivamente, mudar a vida dos irmãos tocaninenses.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Ademais, e também numa linha de segurança jurídica intrínseca à noção de regularização fundiária, o projeto explicita que a transferência será feita considerando o georreferenciamento do perímetro da gleba, sendo que a União goza do prazo de um ano para pedir destaques e exclusões da área, sob pena de presunção de validade das identificações contidas na plataforma do Incra. A falta de georreferenciamento, contudo, não constituirá empecilho à transferência, o que é especialmente importante, dada a realidade brasileira.

Dessa forma, é perfeitamente adequada a ideia do projeto, na medida em que é compatível com a necessidade de se manter a uniformidade do tratamento legal acerca da aquisição da propriedade imóvel, sem indevidas distinções ou exceções. Aliás, essa é a própria lógica protetiva da propriedade privada insculpida na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Assim sendo, e à semelhança da Lei nº 14.004, de 26 de maio de 2020, um dos maiores méritos do projeto é o de ressaltar a lógica reinante no ordenamento jurídico como um todo: a proteção à legítima confiança e à mais estreita boa-fé. Com efeito, permitir que o adquirente de boa-fé tenha acesso ao moderno e confiável sistema de georreferenciamento, por meio do registro cartorário de seus direitos reais, decorre de um imperativo de segurança jurídica e de justiça social, dois vetores constitucionais que orientam a elaboração normativa infraconstitucional.

Quanto às emendas aprovadas no âmbito da CDR, entende-se que elas têm, efetivamente, o condão de promover a pretendida e correta compatibilidade entre as legislações aplicáveis aos Estados de Tocantins, Roraima e Amapá, o que caminha no sentido na necessária isonomia federativa.

Desde então, contudo, foi observada a necessidade de aprimoramento tópico do Projeto, para garantir a sua melhor aderência à realidade socioeconômica do meu Estado do Tocantins – já delineada no presente relatório –, dando maior segurança jurídica a todos os atores envolvidos e interessados. De modo detalhado, na emenda e nas subemendas a seguir apresentadas:





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

- (i) Fez-se referência, logo de início, às balizas postas pelo Decreto nº 95.956, de 22 de abril de 1988, que preceitua, de modo categórico, a gratuidade da transferência;
- (ii) Readequou-se a redação da exceção aos projetos de assentamento criados pela União, para excepcionar somente os já implantados, tenham ou não sido as terras efetivamente transferidas aos beneficiários até então;
- (iii) Previu-se a necessidade de a União promover o georreferenciamento das terras, para o que poderá celebrar convênios interfederativos, com vistas à maior eficiência da Administração Pública; e
- (iv) Preservou-se a possibilidade de convalidação de registros porventura efetuados pelos órgãos estaduais em áreas de sobreposição ora finalmente transferidas ao próprio Estado, o que se presta à maior pacificação social na região.

A situação que se tem, portanto, é de uma persistente insegurança jurídica no Estado do Tocantins, na medida em que a União não vem cumprindo com seu dever de proceder à transferência das terras, razão por que a aprovação do presente projeto é premente, para resolvermos definitivamente – espera-se – a questão.

### III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023, pela aprovação das Emendas nºs 1 e 3/CDR, pela aprovação das Emendas nºs 2 e 4/CDR na forma das subemendas abaixo apresentadas, e pela aprovação da emenda a seguir:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

**SUBEMENDA Nº - CCJ (À EMENDA 2 / CDR - PL 1199/2023)**

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023:

“**Art. 1º** São transferidas, de forma gratuita, para o domínio do Estado do Tocantins as terras da União nele localizadas, na forma do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, do inciso XIII do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971 e do art. 1º do Decreto nº 95.956, de 22 de abril de 1988.”

**EMENDA Nº - CCJ**

Dê-se a seguinte redação ao inciso II do art. 2º do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023, bem como se inclua o seguinte § 6º no mesmo artigo, nos termos da redação aprovada pela CDR:

“**Art. 2º** .....

.....

II - as terras destinadas pela União a projetos de assentamentos implantados, já transferidas ou não aos beneficiários;

.....

§ 6º Serão de responsabilidade da União o trabalho de georreferenciamento de que trata esta Lei e os respectivos registros, em cartório de registro de imóveis, de certificação de glebas da União ainda não georreferenciadas, podendo a União celebrar convênios de cooperação com o Estado de Tocantins e com os municípios porventura interessados.”

**SUBEMENDA Nº - CCJ (À EMENDA 4 / CDR - PL 1199/2023)**

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 3º do Projeto de Lei nº 1.199, de 2023, mantendo-se inalterados os seus incisos e parágrafo, nos termos da redação aprovada pela CDR:





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

“**Art. 3º** As terras transferidas ao domínio do Estado do Tocantins em razão desta Lei poderão ser objeto de regularização fundiária e poderão ter títulos porventura anteriormente expedidos pelo Estado do Tocantins convalidados, devendo ser preferencialmente utilizadas em:

.....”

Sala da Comissão, de novembro de 2023.

**Senador Davi Alcolumbre, Presidente**

**Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora**

