

28/11/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.623 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADV.(A/S) : IVANECK PEREZ ALVES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S) : CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS E
OUTRO(A/S)

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.178/2015. RATIFICAÇÃO PELA UNIÃO DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS DECORRENTES DE TÍTULOS EXPEDIDOS PELOS ESTADOS DE ALIENAÇÃO E CONCESSÃO DE TERRAS DEVOLUTAS SITUADAS NAS FAIXAS DE FRONTEIRA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À POLÍTICA AGRÍCOLA E AO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. ART. 188 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA SE ATRIBUIR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AOS ARTS. 1º, 2º e 3º DA LEI N. 13.178/2015.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade para atribuir interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.178/2015, fixando-se como condição para a ratificação de registros imobiliários,**

ADI 5623 / DF

além dos requisitos formais previstos naquele diploma, que os respectivos imóveis rurais se submetam à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária previstos no art. 188 da Constituição da República e dos demais dispositivos constitucionais que protegem os bens imóveis que atendam a sua função social (inc. XXIII do art. 5o., caput e inc. III do art. 170, art. 186 da Constituição do Brasil), nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 18.11.2022 a 25.11.2022.

Brasília, 28 de novembro de 2022.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.623 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS**
TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADV.(A/S) : **IVANECK PEREZ ALVES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **TERRA DE DIREITOS**
ADV.(A/S) : **CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS E**
OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em 10.11.2016 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag objetivando a interpretação conforme à Constituição dos arts. 1º, 2º, 3º e 6º da Lei n. 13.178/2015, na qual se dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira. Tem-se nas normas questionadas:

“Art. 1º São ratificados pelos efeitos desta Lei os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, desde que a área de cada registro não exceda ao limite de quinze módulos fiscais, exceto os registros imobiliários referentes a imóveis rurais:

I - cujo domínio esteja sendo questionado ou reivindicado na esfera administrativa ou judicial por órgão ou entidade da

ADI 5623 / DF

administração federal direta e indireta;

II - que sejam objeto de ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ajuizadas até a data de publicação desta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de haver sobreposição entre a área correspondente ao registro ratificado e a área correspondente a título de domínio de outro particular, a ratificação não produzirá efeitos na definição de qual direito prevalecerá.

Art. 2º Os 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, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, com área superior a quinze módulos fiscais, serão ratificados desde que os interessados obtenham no órgão federal responsável:

I - a certificação do georreferenciamento do imóvel, nos termos dos §§ 3º e 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e

II - a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

§ 1º Às ratificações de que trata o caput deste artigo aplicam-se as exceções constantes dos incisos I e II do caput do art. 1º e a regra prevista no parágrafo único do mesmo artigo.

§ 2º Os interessados em obter a ratificação de que trata o caput deverão requerer a certificação e a atualização de que tratam os incisos I e II do caput no prazo de quatro anos a partir da publicação desta Lei.

§ 3º O requerimento de que trata o § 2º será apreciado pelo órgão federal responsável em até dois anos do pedido, salvo se houver diligências propostas pela autarquia agrária referentes à certificação do georreferenciamento do imóvel, hipótese na qual o período utilizado pelo proprietário para seu atendimento deverá ser debitado do prazo total de análise.

§ 4º Não se admitirá a ratificação pelo decurso do prazo de que trata o § 3º.

ADI 5623 / DF

§ 5º Decorrido o prazo constante do § 2º sem que o interessado tenha requerido as providências dispostas nos incisos I e II do caput, ou na hipótese de a ratificação não ser possível, o órgão federal responsável deverá requerer o registro do imóvel em nome da União ao Cartório de Registro de Imóveis.

§ 6º A ratificação dos registros imobiliários referentes a imóveis com área superior a dois mil e quinhentos hectares ficará condicionada à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do § 1º do art. 188 da Constituição Federal.

§ 7º O encaminhamento ao Congresso Nacional para o fim disposto no § 6º dar-se-á nos termos do regulamento.

Art. 3º A ratificação prevista nos arts. 1º e 2º alcançará os registros imobiliários oriundos de alienações e concessões de terras devolutas:

I - federais, efetuadas pelos Estados:

a) na faixa de até sessenta e seis quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre o início da vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, até o início da vigência da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966; e

b) na faixa de sessenta e seis a cento e cinquenta quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955, até o início da vigência da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966;

II - estaduais, efetuadas pelos Estados sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

a) na faixa de sessenta e seis a cem quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período entre o início da vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, até o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955; e

b) na faixa de cem a cento e cinquenta quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período entre o início da vigência da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, até o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955.

Art. 4º Caso a desapropriação por interesse social para fins de

ADI 5623 / DF

reforma agrária recaia sobre imóvel rural, inscrito no Registro Geral de Imóveis em nome de particular, que não tenha sido destacado, validamente, do domínio público por título formal ou por força de legislação específica, o Estado no qual esteja situada a área será citado para integrar a ação de desapropriação.

§ 1º Nas ações judiciais em andamento, o órgão federal responsável requererá a citação do Estado.

§ 2º Em qualquer hipótese, feita a citação, se o Estado reivindicar o domínio do imóvel, o valor depositado ficará retido até decisão final sobre a propriedade da área.

§ 3º Nas situações de que trata este artigo, caso venha a ser reconhecido o domínio do Estado sobre a área, fica a União previamente autorizada a desapropriar o imóvel rural de domínio do Estado, prosseguindo a ação de desapropriação em relação a este.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos quarenta e cinco dias de sua publicação oficial.

Art. 6º Ficam revogados:

I - o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975; e

II - a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999”.

2. A autora sustenta que os dispositivos impugnados “*necessitam [de] aplicação harmônica com o regime constitucional da política de reforma agrária e os postulados dos arts. 184, 185, 186, 187, 188 e 189, caput, incisos e parágrafos respectivos, da Constituição, em razão do que pede sejam declaradas inconstitucionais as interpretações que conduzirem a resultados conflitantes com os objetivos ali estabelecidos”.*

Anota que pelo diploma questionado teriam sido produzidas “graves e irreversíveis lesões à soberania nacional e ao meio ambiente, além de propiciar o enriquecimento sem causa de milhares de grileiros e incentivará a ampliação da desigualdade da nossa injusta estrutura agrária, prejudicando estes mesmos agricultores familiares no longo prazo”.

Afirma que “a Constituição igualmente não definiu o que seja reforma agrária, categoria jurídica decisiva nesse tema, mas é possível extrair dela ao

ADI 5623 / DF

menos duas ideias centrais: a de que é necessária uma reforma, isto é, o estado atual da organização agrária não se apresenta de acordo com os princípios normativos principais do Estado brasileiro, nomeadamente descritos no seu artigo terceiro, e a de que a a reforma se dará necessariamente pela redistribuição de terras particulares e por atribuição de terras públicas”.

Ressalta que a propriedade deve cumprir a sua função social, nela compreendidas as obrigações de proteção ao meio ambiente e de obediência às normas trabalhistas. Assinala, nesse sentido, que *“a ratificação de títulos de domínio da União está diretamente subordinada ao atendimento das disposições ambientais particularmente se incidentes sobre áreas de conservação ou preservação”.*

Pontua, ainda, que *“a ratificação de títulos está inteiramente proibida quando incidente sobre território, terras, ocupação ou interesses indígenas em obséquio dos quais a Constituição declara nulas e de nenhum efeito jurídico os supostos direitos correspondentes consoante o disposto no art. 231, § 6º da Constituição independente da época da titulação posto que o advento constitucional prevalece sobre direitos ou pretensões anteriores como tem assente a jurisprudência dessa e. Corte (v.g. RE 99.090 Rel Min. Moreira Alves), constituindo igualmente critério necessário para a ratificação de títulos dessa natureza a exata observância da presença indígena histórica ou presente atestada pela autarquia indigenista ou reconhecida por ato da administração”.*

A autora enfatiza que *“a leitura dos dispositivos da Lei n. 13.178, de 2015 que aqui se pede sejam interpretados conforme a Constituição contém normatização que, de outro modo ou em leitura despreendida dos princípios e valores constitucionais acima longamente expostos, pode resultar em afronta séria e grave aos ditos princípios e valores”.*

Pondera que *“a ratificação é ato de liberalidade da administração, porém com a peculiaridade de ao ser conferida ou concedida ter de observar certas regras em igualdade de condições que só podem ser compatíveis com a política de*

ADI 5623 / DF

reforma agrária a destinação das terras assim havidas”.

Assevera ser “manifesta a obrigatória utilização das terras com o cumprimento rigoroso do padrão de utilização das terras públicas, aí certamente compreendida a proibição de alienação comercial já que a finalidade da ratificação, como a da desapropriação, é pessoal”. Acentua que “para os imóveis menores ou maiores de 15 módulos fiscais a ratificação ora disciplinada pela lei nova só opera após a prova da moradia e cultura efetiva e sem prejuízo da satisfação e comprovação de todas as demais exigências previstas na Constituição e nas leis para o reconhecimento da efetiva função social da propriedade bem assim com a proibição implícita de alienação ou venda civil comercial sem o que será inconstitucional e ilegal a ratificação do título ou registro”.

Acrescenta que “as terras adquiridas e sujeitas à ratificação nos termos da lei quando atribuídas a estrangeiros estão logicamente subordinadas ao cumprimento das exigências da legislação específica o que mesmo não indicado na Lei n.13.178/2015 merece dela absoluta reverência e atenção, de tal modo que sua interpretação não pode excluir os mandamentos da lei que regula a aquisição de terras por estrangeiros, particularmente na faixa de fronteiras”.

3. *Pede a procedência da presente ação direta, conferindo-se interpretação conforme à Constituição às normas impugnadas da Lei n. 13.178/2015 para que “a ratificação dos imóveis ou títulos respectivos fiquem sempre sujeitos ao regime próprio da titulação de terras rurais originárias de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, bem assim ao regime de legitimação ou reconhecimento de ocupação de terras públicas rurais de domínio da União, especialmente na faixa de fronteira”.*

4. *Em 16.12.2016, o Ministro Dias Toffoli, então relator, requisitou informações.*

Em informações de 14.2.2017, o Presidência da República destacou que “a edição da Lei n. 13.178 não representou a revogação da legislação

ADI 5623 / DF

respeitante ao meio ambiente, aos direitos dos índios, às relações trabalhistas, à aquisição de terras por estrangeiros e ao cumprimento da função social da propriedade. O ordenamento jurídico consiste num conjunto de normas harmônicas e coesas, cabendo exatamente à Constituição a função de conferir unidade ao sistema. Nesse contexto, não parece pertinente sustentar que a lei deva ser interpretada conforme à Constituição, quando de suas disposições não seja possível extrair, em princípio, exegese alguma potencialmente incompatível com o texto constitucional”.

O Senado pleiteou o indeferimento do pedido, realçando que a lei em questão *“não ...trata da transferência gratuita de terras públicas, mas de ratificação de registros existentes, de forma a normalizar as ocupações irregulares”.*

5. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido:

“Regularização fundiária. Artigos 1º, 2º, 3º e 6º da Lei n. 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’. Pedido de interpretação conforme a Constituição. Preliminar. Inviabilidade da ação direta. Mérito. Presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo Poder Público. Ausência de violação aos artigos 184 a 189 da Carta Maior. A regularização dos registros de pequenos e médios produtores rurais confere-lhes a segurança jurídica necessária para que possam se beneficiar das políticas públicas destinadas ao segmento e investir na produção e nos respectivos imóveis rurais, o que guarda compatibilidade com as disposições constitucionais mencionadas. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente”.

6. A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pela procedência parcial da ação em parecer com a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE

ADI 5623 / DF

INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.178/2017. RATIFICAÇÃO DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS DECORRENTES DE ALIENAÇÕES E CONCESSÕES DE TERRAS PÚBLICAS SITUADAS EM FAIXA DE FRONTEIRA. AFRONTA AO ART. 188 DA CONSTITUIÇÃO. DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E DEVOLUTAS. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM A POLÍTICA AGRÍCOLA E O PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. 1. A regularização de registros imobiliários relacionadas a alienações e concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira, por se situar no contexto da destinação de terras públicas, deve ser compatibilizada com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, nos termos do art. 188 da Constituição. - Parecer pela procedência parcial do pedido".

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.623 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag é entidade sindical com legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Considerando-se suas finalidades estatutárias e o que tema posto em questão na presente ação tem-se por plenamente preenchido o requisito da pertinência temática e adequado o instrumento de que se vale a entidade para promover o debate constitucional.

Legitimada é a entidade autora.

2. A Lei nacional n. 13.178/2015 dispõe sobre a ratificação de registros de imóveis rurais situados em faixa de fronteira decorrentes de alienação ou concessão de terras devolutas pelos Estados a particulares.

3. A providência da ratificação imobiliária pela União não é nova no ordenamento jurídico brasileiro.

No Decreto-Lei n. 1.414/1975, revogado pela Lei n. 13.178/2015, permitia-se a ratificação de alienações e concessões de terras devolutas em faixa de fronteira mediante processo administrativo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que verificava, dentre outros aspectos, se o imóvel rural estava sendo racionalmente utilizado. Se a autarquia constatasse que a exploração econômica da terra não atendia às finalidades legais, adotavam-se medidas para decretação de nulidade do título, indenizadas as benfeitorias úteis e necessárias ao possuidor de boa-fé.

ADI 5623 / DF

Pela Lei n. 9.871/1999, também revogada pela Lei n. 13.178/2015 objeto desta ação direta, fixou-se prazo de dois anos para que detentores de títulos de alienação ou concessão de terras feitas pelos Estados federados na faixa de fronteira de até cento e cinquenta quilômetros providenciassem requerimento de ratificação de registro no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Naquele diploma ainda se ratificaram, de ofício, os registros de pequenas propriedades rurais (de um a quatro módulos fiscais), desde que os proprietários não fossem titulares de outros imóveis rurais, ressalvadas as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, cuja ratificação alcançava também médias propriedades (superiores a quatro e até quinze módulos fiscais).

Aquele prazo estipulado pela Lei n. 9.871/1999 para formulação de requerimento de ratificação de registro de imóvel situado em área de fronteira foi estendido por sucessivos diplomas: *a)* Lei n. 10.164/2000: até o dia 31.12.2001; *b)* Lei n. 10.363/2001: até 31.12.2002; *c)* Lei n. 10.787/2003: até 31.12.2003.

A ratificação de imóveis pela União tivera previsão também na Lei n. 4.947/1966. Nela foram estabelecidas normas de direito agrário e regulamentado o antigo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA (cujas funções são desempenhadas atualmente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA). Por aquela lei se autorizava o poder executivo *“a ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelos Estados na Faixa de Fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra”* (§ 1º do art. 5º da Lei n. 4.947/1966).

4. São bens dos Estados as terras devolutas (inc. IV do art. 26 da Constituição da República), exceto aquelas compreendidas entre os bens da União, de que são exemplo as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras:

“Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: [...]

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União”.

ADI 5623 / DF

“Art. 20. São bens da União: [...]

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”

5. O escopo da norma pela qual atribuída à União a propriedade das terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras é o de instrumentalizar e tornar eficaz a competência material do ente federal para promover a defesa nacional (inc. III do art. 21 da Constituição). Por isso titulariza a competência reservada para legislar sobre defesa territorial (inc. XXVIII do art. 22).

As terras devolutas de domínio dos Estados estão submetidas à sua administração. Daí não se cogitar na participação da União em procedimento de alienação ou concessão de imóveis que não componha o seu patrimônio.

Entretanto, ao se considerarem as terras devolutas situadas em faixa de fronteira, a administração sobre elas é conferida à União, não se admitindo que a disposição a particulares seja ato estadual.

A Constituição da República não proíbe a alienação ou concessão de terras públicas pelos entes estatais, sendo, entretanto, necessário que tais atos não contrariem a distribuição constitucional de competências.

6. A matéria posta na presente ação é de importância especial porque a extensão territorial do País não diminui os conflitos, antes são muitos os que se relacionam à ocupação irregular, clandestina ou descumpridora das funções sociais a que ela se destina. Grilagem, invasão e disputa pela posse, desmatamento ilegal, garimpagem, redução à condição análoga à de escravo, expulsão e morte de índios, tráfico de drogas nas fronteiras, dentre outros crimes, compõem o lamentável quadro socioeconômico de vastas áreas do território brasileiro.

ADI 5623 / DF

O tema cuidado na lei em questão nesta ação diz exatamente com esse cenário e impõe a sua interpretação por este Supremo Tribunal.

Na origem dos abusos cometidos em especial – mas não apenas - no campo está a falta de discriminação de terras e de controle dos imóveis rurais.

O registro público imobiliário constitui, assim, um dos instrumentos fundamentais para a segurança jurídica nos negócios levados a efeito e relacionados à titularidade, posse e uso da terra. A indefinição da propriedade rural constitui obstáculo ao desenvolvimento, retarda investimentos e o implemento de políticas públicas, prejudicando o atendimento das finalidades públicas atendidas somente quando cumpridas as funções sociais da terra.

7. A ratificação de registro de imóveis prevista na Lei n. 13.178/2015 permite que o adquirente de boa-fé de terra devoluta situada em faixa de fronteira tenha por consolidado o direito de propriedade e exerça, com suficiente segurança jurídica, a atividade econômica rural sob a proteção da política agrícola nacional. Entretanto, assegura que a União confirme os registros dos imóveis que atendam às exigências legais, pois cabe ao ente federal legislar sobre defesa territorial e gerir as terras devolutas situadas em faixa de fronteira.

Este Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que *“o postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado Democrático de Direito, mostra-se impregnado de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922), em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, sem prejuízo ou surpresa para o administrado, situações já consolidadas no passado. A essencialidade do postulado da segurança jurídica e*

ADI 5623 / DF

a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, especialmente quando amparadas pela boa-fé do cidadão, representam fatores a que o Poder Judiciário não pode ficar alheio” (Recurso Extraordinário n. 619.014 AgR/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 25.2.2013).

8. A ratificação de registro de imóveis prevista na Lei n. 13.178/2015 não se confunde com doação de terras públicas, instituto submetido a regime normativo distinto.

8.1. A ratificação exige registro público anterior válido e eficaz, não estando imune a eventual questionamento judicial. A ratificação de registro imobiliário tem objeto específico: título de alienação ou de concessão de terra devoluta situada em faixa de fronteira expedido por estado.

8.2. Nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.178/2015, questionados nesta sede de controle abstrato de constitucionalidade, fixaram-se requisitos para a ratificação imobiliária, até mesmo segundo a extensão do imóvel rural. Tem-se o seguinte cenário normativo: *a)* os imóveis rurais que não excedam quinze módulos fiscais não podem estar submetidos a questionamento ou reivindicação judicial ou administrativa pela entidade estatal nem ser objeto de ações de desapropriação para fins de reforma agrária; *b)* os imóveis rurais com área superior a quinze módulos fiscais, além das condicionantes anteriores, devem apresentar certificação de georreferenciamento e inscrição atualizada no Sistema Nacional de Cadastro Rural.

8.3. No diploma legal há disposições sobre procedimento e prazos para expedição de certificações e a ressalva de que a ratificação de registros de imóveis com área superior a dois mil e quinhentos hectares condiciona-se à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do § 1º do art. 188 da Constituição Federal.

ADI 5623 / DF

8.4. No art. 3º da Lei n. 13.178/2015, especificaram-se as extensões de faixa de fronteira cujos registros imobiliários podem ser objeto de ratificação imobiliária.

A lei revoga, expressamente, outros diplomas legais nos quais se dispunha sobre a matéria, especialmente, a Lei n. 9.871/1999 (na qual se estabelecia prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos estados na faixa de fronteira) e o Decreto-Lei n. 1.414/1975 (na qual se cuidava do processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na faixa de fronteira).

9. Embora a ratificação de registro imobiliário não se confunda com a doação de terras públicas ou mesmo com a desapropriação para fins de reforma agrária, a destinação dos imóveis, pela sua origem pública, deve se compatibilizar com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária pelo disposto no art. 188 da Constituição da República:

“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 Exceção-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária”.

10. A política agrícola e a reforma agrária, previstos na Constituição da República e alinhados aos objetivos fundamentais do art. 3º, são balizas constitucionais obrigatórias para a interpretação das normas em questão. Elas permitem que se controle a efetividade do cumprimento da destinação racional aos imóveis, que devem cumprir sua função social.

A Constituição do Brasil é expressa quanto à obrigação de se dar

ADI 5623 / DF

cumprimento à função social da propriedade rural. Vai a normatividade constitucional até a especificação dos requisitos que permitem conferir o atendimento daquela função, que se dará quando atendidos os requisitos previstos no art. 186 da Constituição: *a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis; c) preservação do meio ambiente; d) observâncias das normas trabalhistas; e) exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores.*

A jurisprudência deste Supremo Tribunal sedimentou o entendimento de que *“o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213 MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 23.4.2004).

11. A política agrícola - ao lado da reforma agrária - reúne os meios de instrumentalização e de garantia dos suportes técnico e econômico, incluído o crédito, ao setor produtivo:

“Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-

ADI 5623 / DF

industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária”.

12. No Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964) define-se reforma agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” e política agrícola como “o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país” (art. 1º).

Naquele estatuto se determina que o poder público deve criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, e zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a racional utilização e promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo (art. 2º).

Pelo § 3º do art. 2º daquele documento legal, “a todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho”.

Tem-se no estatuto da terra que a reforma agrária “será realizada por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos” (art. 33), devendo ser consignados no plano nacional a delimitação de áreas regionais prioritárias; a especificação dos órgãos regionais, zonas e locais, que vierem a ser criados para a execução e a administração da reforma agrária; a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos planos regionais; a hierarquização das medidas a serem programadas pelos órgãos públicos, nas áreas prioritárias, nos setores de

ADI 5623 / DF

obras de saneamento, educação e assistência técnica; a fixação dos limites das dotações destinadas à execução do plano nacional e de cada um dos planos regionais (art. 34).

Os princípios previstos no estatuto da terra devem também nortear a ratificação de registro imobiliário pela União de alienações e concessões de terras realizadas pelos Estados na faixa de fronteira, na dicção do § 1º do art. 5º da Lei n. 4.947/1966:

“Art. 5º - Compete ao IBRA tomar as providências administrativas e promover as judiciais concernentes à discriminação das terras devolutas existentes no Distrito Federal, nos Territórios Federais e na faixa de 150 (cento e cinquenta) quilômetros ao longo das fronteiras do País, respeitado o disposto na Lei n.º 2.597, de 13 de setembro de 1955.

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

13. Também na Lei n. 8.629/1993, pela qual são regulamentados os comandos normativos sobre reforma agrária expostos na Constituição da República de 1988, afirma-se que *“as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária”* (art. 13) e que *“excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional”*. Pontua-se, ainda, que *“as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações da política agrícola, das políticas sociais e das constantes no Plano Plurianual da União”* (art. 24).

Como observado pela Procuradoria-Geral da República, *“a ratificação*

ADI 5623 / DF

de registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira implica confirmação da destinação de terras do Estado e deve, portanto, ser orientada pelo interesse público e pelos preceitos constitucionais que versam sobre a matéria” e que “ao estabelecer que a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e a reforma agrária, a Constituição objetiva assegurar a implementação do direito à moradia, a democratização do acesso à terra e a produção agrícola diversificada, respeitando-se a função social da propriedade rural”.

14. Assim, além do cumprimento dos requisitos formais expressos nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.178/2015, atentando-se para interpretação coerente com os princípios previstos no art. 188 da Constituição, para a ratificação do registro imobiliário previsto naquele diploma, os imóveis devem se submeter à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária, para se impedir converta-se aquela providência de ratificação de título em automática transferência de bens imóveis da União.

No ponto, acentuou a Procuradoria-Geral da República:

“O foco na ratificação de registros imobiliários desarticulada das medidas necessárias para o cumprimento de função social da propriedade não atende suficientemente aos parâmetros constitucionais. A lei impugnada foi omissa quanto ao cumprimento de requisitos relacionados à política agrícola, à reforma agrária e à função social da propriedade, de maneira que deve ser conferida interpretação conforme à Constituição, a fim de que a destinação das terras públicas dispostas na lei seja submetida ao regime constitucional, devendo ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”.

15. Assim, a providência posta na norma questionada deve ser aplicação de modo a compatibilizar-se com os princípios e regras constitucionais, incluídas aquelas que os dotam de efetividade e que se põem no plano nacional de reforma agrária e com a política agrícola brasileira.

ADI 5623 / DF

Não seria legítimo que a ratificação do registro imobiliário permitida legalmente pudesse ser levada a efeito sem o atendimento ao conjunto das normas que dotam de efetividade o princípio da função social da propriedade, base da ordem econômica e da social, nos termos do *caput* e inc. III do art. 170 da Constituição da República.

Como realçou o Ministro Celso de Mello em voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213-MC/DF (DJ de 23.4.2004), *“o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade”*.

O princípio da função social da propriedade (inc. XXIII do art. 5º, inc. III do art. 170 e art. 186 da Constituição da República) estabelece o conteúdo do bem constitucionalmente protegido e impõe, assim, o dever do proprietário rural de observar o conjunto de normas sobre aproveitamento racional e adequado da terra, utilização adequada dos recursos naturais e o direito ao e do trabalho.

16. Seja realçado que a ratificação de registro imobiliário de terras prevista na Lei n. 13.178/2015 não se sobrepõe aos direitos originários dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

São nulos todos os atos jurídicos de disposição de imóveis que tenham por objeto o domínio e a posse de suas terras nos termos do art. 231 da Constituição da República.

9. Pelo exposto, voto no sentido de julgar parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para atribuir interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.178/2015, fixando-se como condição para a ratificação de registros

ADI 5623 / DF

imobiliários, além dos requisitos formais previstos naquele diploma, que os respectivos imóveis rurais se submetam à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária previstos no art. 188 da Constituição da República e dos demais dispositivos constitucionais que protegem os bens imóveis que atendam a sua função social (inc. XXIII do art. 5o., *caput* e inc. III do art. 170, art. 186 da Constituição do Brasil)

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.623 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS**
TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADV.(A/S) : **IVANECK PEREZ ALVES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **TERRA DE DIREITOS**
ADV.(A/S) : **CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS E**
OUTRO(A/S)

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Saúdo o bem proferido relatório lançado aos autos pela e. Ministra Cármen Lúcia. Apenas para consignar as premissas fáticas que conduziram minhas conclusões na matéria, permito-me consignar que se trata de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag almejando se conceda interpretação conforme à Constituição dos arts. 1º, 2º, 3º e 6º da Lei n. 13.178/2015, dispositivos que dispõem acerca da ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira. Reproduzo o teor das normas impugnadas:

“Art. 1º São ratificados pelos efeitos desta Lei os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, desde que a área de cada registro não exceda ao limite de quinze módulos fiscais, exceto os registros imobiliários referentes a

ADI 5623 / DF

imóveis rurais:

I - cujo domínio esteja sendo questionado ou reivindicado na esfera administrativa ou 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 a data de publicação desta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de haver sobreposição entre a área correspondente ao registro ratificado e a área correspondente a título de domínio de outro particular, a ratificação não produzirá efeitos na definição de qual direito prevalecerá.

Art. 2º Os 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, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, com área superior a quinze módulos fiscais, serão ratificados desde que os interessados obtenham no órgão federal responsável:

I - a certificação do georreferenciamento do imóvel, nos termos dos §§ 3º e 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e

II - a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

§ 1º Às ratificações de que trata o caput deste artigo aplicam-se as exceções constantes dos incisos I e II do caput do art. 1º e a regra prevista no parágrafo único do mesmo artigo.

§ 2º Os interessados em obter a ratificação de que trata o caput deverão requerer a certificação e a atualização de que tratam os incisos I e II do caput no prazo de quatro anos a partir da publicação desta Lei.

§ 3º O requerimento de que trata o § 2º será apreciado pelo

ADI 5623 / DF

órgão federal responsável em até dois anos do pedido, salvo se houver diligências propostas pela autarquia agrária referentes à certificação do georreferenciamento do imóvel, hipótese na qual o período utilizado pelo proprietário para seu atendimento deverá ser debitado do prazo total de análise.

§ 4º Não se admitirá a ratificação pelo decurso do prazo de que trata o § 3º.

§ 5º Decorrido o prazo constante do § 2º sem que o interessado tenha requerido as providências dispostas nos incisos I e II do caput, ou na hipótese de a ratificação não ser possível, o órgão federal responsável deverá requerer o registro do imóvel em nome da União ao Cartório de Registro de Imóveis.

§ 6º A ratificação dos registros imobiliários referentes a imóveis com área superior a dois mil e quinhentos hectares ficará condicionada à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do § 1º do art. 188 da Constituição Federal.

§ 7º O encaminhamento ao Congresso Nacional para o fim disposto no § 6º dar-se-á nos termos do regulamento.

Art. 3º A ratificação prevista nos arts. 1º e 2º alcançará os registros imobiliários oriundos de alienações e concessões de terras devolutas:

I - federais, efetuadas pelos Estados:

a) na faixa de até sessenta e seis quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre o início da vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, até o início da vigência da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966; e

b) na faixa de sessenta e seis a cento e cinquenta quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955, até o início da vigência da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966;

II - estaduais, efetuadas pelos Estados sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

ADI 5623 / DF

a) na faixa de sessenta e seis a cem quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período entre o início da vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, até o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955; e

b) na faixa de cem a cento e cinquenta quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período entre o início da vigência da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, até o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955.

Art. 4º Caso a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária recaia sobre imóvel rural, inscrito no Registro Geral de Imóveis em nome de particular, que não tenha sido destacado, validamente, do domínio público por título formal ou por força de legislação específica, o Estado no qual esteja situada a área será citado para integrar a ação de desapropriação.

§ 1º Nas ações judiciais em andamento, o órgão federal responsável requererá a citação do Estado.

§ 2º Em qualquer hipótese, feita a citação, se o Estado reivindicar o domínio do imóvel, o valor depositado ficará retido até decisão final sobre a propriedade da área.

§ 3º Nas situações de que trata este artigo, caso venha a ser reconhecido o domínio do Estado sobre a área, fica a União previamente autorizada a desapropriar o imóvel rural de domínio do Estado, prosseguindo a ação de desapropriação em relação a este.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos quarenta e cinco dias de sua publicação oficial.

Art. 6º Ficam revogados:

I - o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975; e

II - a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999”.

ADI 5623 / DF

2. A CONTAG argumenta que os dispositivos impugnados *“necessitam [de] aplicação harmônica com o regime constitucional da política de reforma agrária e os postulados dos arts. 184, 185, 186, 187, 188 e 189, caput, incisos e parágrafos respectivos, da Constituição, em razão do que pede sejam declaradas inconstitucionais as interpretações que conduzirem a resultados conflitantes com os objetivos ali estabelecidos”*.

Sustenta, ademais, que a lei objurgada teria produzido *“graves e irreversíveis lesões à soberania nacional e ao meio ambiente, além de propiciar o enriquecimento sem causa de milhares de grileiros e incentivar a ampliação da desigualdade da nossa injusta estrutura agrária, prejudicando estes mesmos agricultores familiares no longo prazo”*.

Reforça sua argumentação com amparo no princípio constitucional da função social da propriedade, nele abrangidas as regras de proteção ao meio ambiente e de obediência às normas trabalhistas.

Requer, por fim, o julgamento procedente do pedido, para fins de conferir interpretação conforme à Constituição às normas impugnadas da Lei n. 13.178/2015 para que *“a ratificação dos imóveis ou títulos respectivos fiquem sempre sujeitos ao regime próprio da titulação de terras rurais originárias de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, bem assim ao regime de legitimação ou reconhecimento de ocupação de terras públicas rurais de domínio da União, especialmente na faixa de fronteira”*.

A Presidência da República prestou informações nas quais sustentou a constitucionalidade da lei impugnada. No mesmo sentido, o Senado pleiteou o indeferimento do pedido.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido:

“Regularização fundiária. Artigos 1º, 2º, 3º e 6º da Lei n. 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’. Pedido de interpretação conforme a Constituição. Preliminar. Inviabilidade da ação direta. Mérito. Presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo

ADI 5623 / DF

Poder Público. Ausência de violação aos artigos 184 a 189 da Carta Maior. A regularização dos registros de pequenos produtores rurais confere-lhes a segurança jurídica necessária para que possam se beneficiar das políticas públicas destinadas ao segmento e investir na produção e nos respectivos imóveis rurais, o que guarda compatibilidade com as disposições constitucionais mencionadas. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente”.

Em parecer, a d. Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pela procedência parcial. Veja-se a ementa:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.178/2017. RATIFICAÇÃO DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS DECORRENTES DE ALIENAÇÕES E CONCESSÕES DE TERRAS PÚBLICAS SITUADAS EM FAIXA DE FRONTEIRA. AFRONTA AO ART. 188 DA CONSTITUIÇÃO. DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E DEVOLUTAS. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM A POLÍTICA AGRÍCOLA E O PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. 1. A regularização de registros imobiliários relacionadas a alienações e concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira, por se situar no contexto da destinação de terras públicas, deve ser compatibilizada com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, nos termos do art. 188 da Constituição. - Parecer pela procedência parcial do pedido”.

Era o que cabia lembrar.

Acompanho a e. Relatora na conclusão favorável à legitimidade da Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - para o aforamento da presente ação direta.

No que se refere ao mérito, a questão em debate diz com saber se são

ADI 5623 / DF

constitucionais as disposições da Lei n.º 13.178/2015, que dispõem sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira.

A disciplina jurídica da titularidade e da distribuição de terras públicas e devolutas situadas na faixa de fronteira em solo pátrio tem origem na Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, a “Lei de Terras”. Haure-se da doutrina de Paulo Lôbo:

“Em 1850 foi editada a Lei n. 601, conhecida como “Lei de Terras, considerando como terras devolutas, integrantes do domínio público nacional, as que não se encontravam legitimamente dadas por sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, ou efetivamente ocupadas com posses” (LÔBO, Paulo. Direito Civil: coisas. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 22).

Desde a Lei de Terras de 1850, portanto, já se percebe a preocupação do legislador com a ocupação das faixas de fronteiras. Depreende-se da leitura do art. 1º que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas por meio de compra, à exceção das terras devolutas localizadas em faixas de fronteira, que poderiam ser concedidas gratuitamente:

“Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.”

A Constituição de 1988 disciplina as terras devolutas enquanto bens dos Estados, nos termos do art. 26. Há, porém, uma exceção: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras são bens da União, conforme o art. 20:

“Art. 20. São bens da União:

(...)

ADI 5623 / DF

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;

(...) § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”

Em meio às incertezas jurídicas acerca dos limites e das definições legais para alienação das terras devolutas, vários diplomas legais se sucederam. E esse contexto de mutabilidade normativa, tal como aponta a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, em conjunto de argumentos que subsidiou o parecer da PGR ofertado nos autos, fez com que os Estados realizassem muitas alienações e concessões de terras públicas situadas na faixa de fronteira que eram de domínio da União. Tais alienações ensejaram disputas entre Estados e a União. Nesse contexto esta Suprema Corte editou, em 03.12.1969, a Súmula n. 477:

“As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores.”

Os Estados, receosos de que a União retomasse tais terras de fronteira, ampararam-se em normas que foram sucessivamente editadas para regularizar a situação, tal como aponta a PFDC. Tais normas, portanto, inauguraram o procedimento de ratificação do registro, o qual exigia iniciativa do particular em apresentar requerimento, durante prazo determinado, para promover a ratificação do registro do respectivo imóvel perante o órgão competente. Assim dispõe o art. 5º, § 1º da Lei n.º 4947/1966, regulamentado pelo Decreto-lei n.º 1.414/1975. Tal como ressalta a PFDC, as consequências da omissão previstas eram graves:

ADI 5623 / DF

“Art. 1º (...) § 1º Decorrido o prazo estabelecido no caput, sem que tenha sido requerida a ratificação autorizada à União, ou não sendo esta possível, por desatendimento às disposições do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, o Incra deverá:

I - declarar nulo o título de alienação ou concessão, em ato motivado, no qual demonstrada a nulidade originária do título e a impossibilidade da ratificação;

II - dar ciência da decisão ao interessado e publicá-la no Diário Oficial da União;

III - promover o cancelamento dos correspondentes registros, na forma do disposto na Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, procedendo-se em relação a eventuais ocupantes do imóvel conforme o previsto na parte final do art. 6º do referido Decreto-Lei;

IV - requerer o registro do imóvel em nome da União no competente Registro de Imóveis.”

Fazendo, novamente, remissão aos subsídios da PFDC, este é o contexto em que sobrevém a edição da Lei n.º 13.178/2015, ora impugnada: diante da quantidade significativa de registros imobiliários de terras públicas e devolutas fronteiriças, objeto de alienação e concessão pelos Estados, que não foi submetida à ratificação na forma prevista no art. 5º, § 1º da Lei n.º 4947/1966, regulamentado pelo Decreto-lei nº 1.414/1975.

A lei objurgada inaugurou procedimento de ratificação automática dos registros dos imóveis rurais fronteiriços de até 15 (quinze) módulos fiscais. Para os imóveis de dimensões superiores, a ratificação foi condicionada à apresentação pelo particular de “certidão de georreferenciamento do imóvel” e da atualização de inscrição no Sistema Nacional de Cadastro Rural.

Ao inaugurar tal procedimento de ratificação automática, contudo, a Lei n.º 13.178/2015 nada dispôs acerca da necessária conformidade de tal instituto com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária. Afinal, o comando do art. 188 da Constituição da República determina:

ADI 5623 / DF

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

Conforme estudo “Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural”, divulgado em 01.12.2016 pela organização não governamental britânica Oxfam, citado na Resolução n. 10 de 17.10.2018, do Conselho Nacional de Direitos humanos, quase metade da área rural brasileira pertence a 1% das propriedades do país. Os estabelecimentos rurais a partir de mil hectares (0,91%) concentravam 45% de toda a área de produção agrícola, de gado e plantação florestal, nos termos do mesmo estudo. Os estabelecimentos com menos de 10 hectares representam cerca de 47% do total das propriedades do país, mas ocupavam menos de 2,3% da área rural total. Relevantes destacar que esses pequenos agricultores produzem mais de 70% dos alimentos que chegam à mesa do brasileiro, já que as grandes monoculturas exportam a maior parte da produção.

Assim, como ressaltou a e. Relatora, é evidente a importância da questão posta em debate. A extensão territorial do País, ademais, não diminui os conflitos: antes são muitos os que se relacionam à ocupação irregular, clandestina ou descumpridora das funções sociais a que ela se destina, como grilagem, invasão e disputa pela posse, desmatamento ilegal, garimpagem, redução à condição análoga à de escravo, expulsão e morte de índios, tráfico de drogas nas fronteiras, dentre outros crimes, compõem o lamentável quadro socioeconômico de vastas áreas do território brasileiro.

Com efeito, os assentamentos e regularizações de terras tradicionalmente ocupadas não foram capazes de aplacar os conflitos, que já mataram 2.262 pessoas entre 1964 e 2010, de acordo com o estudo referido. A violência no campo pela disputa da terra ocasionou 70 mortes no ano de 2017, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Nesse sentido, o exercício dos direitos inerentes à posse, à propriedade e às titularidades deve ser realizado com observância do

ADI 5623 / DF

princípio da função social da propriedade, que tem assento constitucional no inciso XXIII do art. 5º, bem como no art. 170, III.

Nessa toada, o registro público imobiliário deve constituir instrumento para a segurança jurídica no exercício dos direitos relativos às titularidades. A ratificação de registro de imóveis prevista na Lei n. 13.178/2015 permite que o adquirente de boa-fé de terra devoluta situada em faixa de fronteira tenha por consolidado o direito de propriedade e o exerça, com segurança jurídica.

Ressalta-se, nesse sentido, que a ratificação de registro de imóveis prevista na Lei n. 13.178/2015 não se confunde com doação de terras públicas, exige registro público anterior válido e eficaz e não é imune a eventual questionamento judicial.

A lei objurgada revoga, expressamente, outros diplomas legais nos quais se dispunha sobre a matéria, especialmente, a Lei n. 9.871/1999, que estabelecia prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos estados na faixa de fronteira e o Decreto-Lei n. 1.414/1975 na qual se cuidava do processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na faixa de fronteira.

O procedimento de ratificação de registro regido pela Lei n. 13.178/2015 deve obediência à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária pelo disposto no art. 188 da Constituição da República:

“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 Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária”.

Com efeito, estou de acordo com as premissas assentadas pela e.

ADI 5623 / DF

Relatora no sentido de que a política agrícola e a reforma agrária, previstas na Constituição da República e alinhados aos objetivos fundamentais do art. 3º, são balizas constitucionais obrigatórias para a interpretação das normas em questão. Não poderia ser de outro modo, já que a Constituição é expressa quanto à obrigação de se dar cumprimento à função social da propriedade rural, no inciso XXIII do art. 5º, bem como no art. 170, III.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal faz eco a tal previsão, como se depreende da ADI 2213-MC, relatada pelo e. Ministro Celso de Mello, em trecho também destacado pela e. Relatora: *“o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213 MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 23.4.2004).

Para que o direito à propriedade em solo pátrio possa paulatinamente significar mais *abrigo* e menos *exclusão*, é preciso que a leitura das normas que tratam do procedimento de ratificação do registro imobiliário seja feita à luz do edifício constitucional. Ou seja, para além da observância dos requisitos formais expressos nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.178/2015, a interpretação deve ser conforme com os princípios previstos no art. 188 da Constituição. Dito de outro modo, a ratificação do registro imobiliário prevista na Lei n.º 13.178/2015 deve obediência à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária, para se impedir converta-se aquela providência de ratificação de título em automática transferência de bens imóveis da União.

Diante do exposto, acompanho as conclusões da e. Relatora e voto no sentido de julgar parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para atribuir interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.178/2015. Fixo, tal como Sua Excelência, como condição para a ratificação de registros imobiliários, além dos

ADI 5623 / DF

requisitos formais previstos na Lei n. 13.178/2015 que os respectivos imóveis rurais se submetam à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária previstos no art. 188 da Constituição da República e dos demais dispositivos constitucionais que protegem os bens imóveis que atendam a sua função social (inc. XXIII do art. 5o., *caput* e inc. III do art. 170, art. 186 da Constituição).

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.623

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
- CONTAG

ADV.(A/S) : IVANECK PEREZ ALVES (05956/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : TERRA DE DIREITOS

ADV.(A/S) : CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS (61165/DF) E
OUTRO(A/S)

Decisão: Após os votos dos Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Alexandre de Moraes e Edson Fachin, que julgavam parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para atribuir interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.178/2015, fixando-se como condição para a ratificação de registros imobiliários, além dos requisitos formais previstos naquele diploma, que os respectivos imóveis rurais se submetam à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária previstos no art. 188 da Constituição da República e dos demais dispositivos constitucionais que protegem os bens imóveis que atendam a sua função social (inc. XXIII do art. 5º, *caput* e inc. III do art. 170, art. 186 da Constituição do Brasil), pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pela requerente, o Dr. Paulo Freire; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Pedro Sergio Vieira Martins. Plenário, Sessão Virtual de 19.6.2020 a 26.6.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário