



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Gil Wadson Moura Júnior

**Ratificação de registros imobiliários rurais em faixa de
fronteira – história, estado atual e desafios pendentes para
o Congresso Nacional.**

Brasília
2025



Gil Wadson Moura Júnior

Ratificação de registros imobiliários rurais em faixa de fronteira – história, estado atual e desafios pendentes para o Congresso Nacional.

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Prof. Dr. Edvaldo Fernandes da Silva

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Gil Wadson Moura Júnior / Titular dos direitos autorais

Moura Júnior, Gil Wadson.

Ratificação de registros imobiliários rurais em faixa de fronteira :
história, estado atual e desafios pendentes para o Congresso
Nacional / Gil Wadson Moura Júnior. -- Brasília, 2025.
65 p.

Orientador: Prof. Dr. Edvaldo Fernandes da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – curso de pós-
graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar –
Instituto Legislativo Brasileiro, 2025.

1. Regularização fundiária, Brasil. 2. Faixa de fronteira. 3.
Direito agrário, Brasil. I. Título.

CDDir 342.1247

Ficha catalográfica preparada por Alessandra Marinho da Silva CRB-1 2102



Gil Wadson Moura Júnior

Ratificação de registros imobiliários rurais em faixa de fronteira – história, estado atual e desafios pendentes para o Congresso Nacional.

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovada em Brasília, em 29 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Edvaldo Fernandes da Silva
ILB

Prof. Dr. Cesar Rodrigues Van Der Laan
ILB



RESUMO

A regularização fundiária em faixa de fronteira representa um desafio histórico no direito agrário e administrativo brasileiro, marcado por conflitos federativos e insegurança jurídica. Este trabalho analisa a evolução legislativa e jurisprudencial relativa à ratificação de títulos imobiliários rurais nessas áreas, destacando a complexidade da disputa entre União e Estados pela titularidade das terras devolutas desde a Constituição de 1891. A pesquisa demonstra que a ausência de regulamentação clara gerou décadas de incerteza. O estudo identifica os principais obstáculos à regularização, incluindo a burocracia excessiva e a falta de critérios objetivos para avaliação da função social. Conclui-se que apenas a ação legislativa pode resolver definitivamente o problema, estabelecendo regras transparentes para a ratificação, em conformidade com o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.623. O Congresso Nacional tem papel central nesse processo, devendo editar normas que equilibrem direitos adquiridos, desenvolvimento regional e soberania territorial.

Palavras-chave: regularização fundiária; faixa de fronteira; ratificação de títulos.



ABSTRACT

Land regularization in border zones represents a historic challenge in Brazilian agrarian and administrative law, marked by federal conflicts and legal uncertainty. This study examines the legislative and jurisprudential evolution regarding the validation of rural property titles in these areas, highlighting the complexity of disputes between the Union and states over ownership of unclaimed lands since the 1891 Constitution. The research demonstrates that the lack of clear regulation has led to decades of uncertainty. The study identifies key obstacles to regularization, including excessive bureaucracy and the absence of objective criteria for evaluating social function compliance. It concludes that only legislative action can definitively resolve the issue by establishing transparent rules for title validation, in accordance with the Supreme Court's ruling in ADI No. 5,623. The National Congress plays a central role in this process and should enact regulations that balance property rights, regional development, and territorial sovereignty.

Keywords: land regularization; border zone; title validation.



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	Breve histórico sobre a origem da propriedade fundiária no Brasil.....	10
3	Tratamento jurídico histórico da faixa de fronteira	21
4	Evolução da legislação sobre ratificação em faixa de fronteira.....	33
5	A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.623	52
6	Desafios pendentes para o Congresso Nacional.....	58
7	CONCLUSÃO.....	60
	REFERÊNCIAS	64



1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária em faixas de fronteira constitui um dos temas mais complexos e historicamente negligenciados do direito agrário e administrativo brasileiro. A ratificação de registros imobiliários rurais nessas áreas envolve uma intrincada sobreposição de normas, disputas federativas e desafios práticos decorrentes da ausência de segurança jurídica para proprietários, posseiros e órgãos públicos. O presente trabalho dedica-se a analisar a evolução histórica, o estado atual e os desafios legislativos pendentes relacionados à ratificação de títulos imobiliários rurais em faixa de fronteira, com ênfase no papel do Congresso Nacional na consolidação de soluções equilibradas.

A faixa de fronteira, definida como a área de 150 km paralela às fronteiras terrestres do território brasileiro (art. 20, § 2º da Constituição de 1988), possui regime jurídico singular, marcado por restrições à aquisição e exploração de terras devolutas por particulares e estrangeiros. Essa singularidade decorre de preocupações geopolíticas históricas, vinculadas à defesa nacional e à soberania territorial. No entanto, a falta de clareza normativa sobre a titularidade dessas terras – disputada entre União e Estados desde a Constituição de 1891 – gerou um legado de insegurança jurídica, conflitos fundiários e dificuldades para o desenvolvimento regional.

Este estudo tem como objetivos: i) reconstituir o histórico da propriedade fundiária no Brasil, com ênfase no regime das sesmarias, na Lei de Terras de 1850 e na evolução do tratamento jurídico da faixa de fronteira; ii) analisar os marcos legais e jurisprudenciais que disciplinam a ratificação de registros imobiliários rurais em faixa de fronteira, incluindo os efeitos da ADI nº 5.623/STF; e iii) identificar os desafios pendentes para o Congresso Nacional, propondo soluções legislativas para garantir segurança jurídica, eficiência administrativa e conformidade com as políticas agrícola e fundiária.

A pesquisa está organizada em três eixos principais: i) histórico da propriedade fundiária no Brasil: aborda a formação do regime sesmarial, a transição para o sistema de posses e a consolidação do domínio privado mediante a Lei de Terras de 1850; ii) tratamento jurídico da faixa de fronteira: examina as disputas entre União e Estados, a evolução legislativa e os instrumentos de ratificação criados para



regularizar títulos emitidos por Estados; e iii) desafios contemporâneos: discute os impactos da ADI nº 5.623/STF e a necessidade de regulamentação pelo Congresso Nacional das condicionantes impostas pelo STF, especialmente para imóveis acima de 2.500 hectares.

A análise baseia-se em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo fontes primárias como leis, decretos, regulamentos, a doutrina especializada e a jurisprudência. O trabalho busca contribuir para o debate sobre a regularização fundiária em áreas estratégicas, destacando a necessidade de harmonizar segurança jurídica, desenvolvimento rural e defesa nacional.

Ao final, espera-se demonstrar que a ratificação de registros imobiliários em faixa de fronteira exige uma solução legislativa definitiva, capaz de conciliar o passado fundiário brasileiro com as demandas contemporâneas de segurança jurídica e desenvolvimento regional.

2 Breve histórico sobre a origem da propriedade fundiária no Brasil

No século XV, denominado período das grandes navegações, Portugal e Espanha disputavam a hegemonia das explorações marítimas com a expansão da navegação no Atlântico Sul, a busca de uma nova rota navegável para as Índias e a perspectiva de descobrimento de novas terras. Enquanto Portugal avançava pela costa da África, a Espanha cruzava o Oceano Atlântico e alcança as Américas por meio da expedição de Cristóvão Colombo, em 1492.

De acordo com o entendimento jus-político da época, os novos territórios alcançados tornavam-se de propriedade da Coroa que promoveu a expedição por “direito de conquista”. Dessa forma, assim que chegou a notícia da descoberta de Cristóvão Colombo, a Espanha recorre em sigilo ao Papa Alexandre VI para que reconheça o seu domínio sobre a região alcançada (Munhoz, 2019). O Papa então atende ao pedido espanhol e edita a Bula *Inter Caetera* (1493), que previa uma divisão longitudinal assegurando o domínio espanhol sobre os mares e territórios a partir de 100 léguas a oeste de Cabo Verde e o privilégio de Portugal a leste, incluindo a costa da África e a navegação costeira.

A solução proposta não atendia aos interesses de Portugal. Por ocasião das negociações para dar fim à Guerra de Sucessão ao Trono de Castela (1475-1479),



entre Portugal e Espanha, os dois países assinaram o Tratado de Alcáçovas-Toledo (1479) que, entre outras disposições, estabelecia o controle espanhol sobre as Ilhas Canárias (objeto de disputa histórica entre as duas nações) em troca da garantia do domínio de Portugal sobre todos os mares e territórios ao sul de uma linha latitudinal traçada a partir dessas ilhas. Acontece que, três anos após a sua assinatura, Colombo chega à América na região das Antilhas, no Caribe, localizada ao sul da linha traçada pelo tratado. Nos termos do acordo, o território americano recém-descoberto estaria no domínio português (Mendonça, 2010, p. 30).

Nesse contexto, Portugal tenta a revisão da bula papal, sem sucesso. Inconformado, o Rei D. João II de Portugal passa a pressionar os monarcas espanhóis (Isabel e Fernando, conhecidos como reis católicos) para que um novo acordo fosse firmado. Diante da mobilização política levada a efeito por D. João II, rei de Portugal, inclusive com a ameaça de estabelecimento de uma armada para tomar posse das novas terras (Mendonça, 2010, p. 31), e considerando o fim recente da Guerra da Sucessão Castelhana (1479), os castelhanos aceitaram a negociação diplomática que culminou com a assinatura do Tratado de Tordesilhas (1494). A partir de então, ficou definida uma nova linha imaginária, desta vez longitudinal, localizada a 370 léguas a oeste de Cabo Verde, a dividir os domínios espanhol e português. O acordo garantiu a Portugal o direito sobre grande parte do Atlântico Sul e abriu caminho para que os portugueses açambarcassem uma parte do novo continente.

Desse modo, “a história do Brasil começa com um paradoxo: antes de descoberto o Brasil, suas terras já pertenciam a Portugal”, na brilhante observação de Messias Junqueira (1964, p. 153). Com a chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil, em 1500, todas as terras do “recém-‘descoberto’ território”, nos limites do Tratado de Tordesilhas, passaram a ser consideradas de propriedade da Coroa Portuguesa por “direito de conquista”.

Como o Estado Brasileiro derivou da estrutura político-administrativa instalada por Portugal e de seu arcabouço jurídico, será analisada a evolução da propriedade fundiária sob tal perspectiva histórico-jurídica, não se discutindo o direito de propriedade original dos povos nativos do Brasil.

Após as primeiras expedições, foi necessário estabelecer um regime de colonização para a exploração e a defesa do território, cujo domínio era contestado por outras nações europeias, como a Holanda e a França, que também se lançavam



em explorações marítimas. O princípio do direito romano do *uti possidetis* foi utilizado para defender que o fator primordial a determinar o domínio de um território deveria ser a sua ocupação real e administração efetiva, em detrimento de reivindicações baseadas meramente no conteúdo de tratados, como o de Tordesilhas.

No entanto, somente em 1530, após a notícia da presença de piratas franceses na costa brasileira, que Portugal designou a primeira expedição colonizadora, com a concessão de três cartas patentes a Martim Afonso de Souza, uma delas para dar terras de sesmaria. Entre outras tarefas, cabia a Martim Afonso dividir a costa brasileira em capitanias medidas em léguas de costa que posteriormente seriam concedidas a donatários. O território brasileiro foi dividido em 15 capitanias hereditárias entregues a 12 capitães donatários, comerciantes e pessoas da nobreza de Portugal, sendo um deles o próprio Martim Afonso, que instalou a Capitania de São Vicente.

No sistema das Capitanias Hereditárias, o donatário da capitania (capitão-donatário) não era proprietário das respectivas terras, que continuavam a pertencer à Coroa Portuguesa, ou mais, especificamente, à Ordem de Cristo (Lopes, 1957, p. 316). A Ordem financiou as expedições marítimas que resultaram na descoberta dos territórios e era considerada senhora das terras, razão pela qual todas as sesmarias no Brasil, embora isentas do pagamento do foro, estavam sujeitas ao pagamento do “dízimo a Deus”, ou seja, à Ordem (Dias, 1924, p. 174). Contudo, ainda que a Santa Sé a tratasse como ordem religiosa, era totalmente controlada pela Coroa Portuguesa, funcionando como uma instituição da Administração Real.

A concessão das capitanias hereditárias baseava-se em dois documentos principais, a carta de doação e o foral, que possuíam as seguintes características: a carta de doação concedia ao donatário a posse de uma porção de território, incluindo importantes atributos de autoridade soberana, enquanto o foral estabelecia os direitos, foros, tributos e obrigações a serem pagos ao rei e ao capitão donatário. Juntos, esses documentos formavam o estatuto fundamental da capitania, com normas “decalçadas nas ordenações do Reino e nas praxes do comércio com as terras de ultramar” (Lopes, 1957, p.317).

A intenção inicial de resguardar a propriedade das terras para Coroa fica bem evidenciada na terceira carta patente de Martim Afonso para concessão de sesmarias, que deveriam ser apenas vitalícias, sem transmissão hereditária: “as terras que assim



der será somente nas vidas daqueles a que as der e mais não”. No entanto, segundo Freitas (1924, p. 175, rodapé), todas as sesmarias concedidas por Martim Afonso tinham a característica da transmissibilidade sucessória, como na carta de sesmaria a Pero de Góis (1532), em que se lê: “...e das terras que assim der serão para elles e todos os seus descendentes.”

A capitania doada era inalienável e indivisível, cabendo ao donatário promover a colonização, exploração e administração do território. O capitão donatário poderia reservar para si certa extensão de terras (10 a 16 léguas), sendo obrigado a conceder em sesmarias o restante do território (Freitas, 1924, p. 175). As sesmarias concedidas pelo capitão não estavam também sujeitas ao pagamento do foro. Havia preocupação com a concentração de terras nas mãos do donatário e de sua família, como por exemplo a vedação ao donatário conceder terras a parentes em tamanho maior do que as concedidas a estranhos, e com a concessão de propriedades maiores do que a capacidade de exploração do sesmeiro. No entanto, a exploração das áreas dependia do investimento de grandes capitais e as concessões na maioria dos casos restringiam-se “aos candidatos a latifúndios, que, afeitos ao poder, ou ávidos de domínios territoriais” (Cirne Lima, 2002, p. 42), que acabavam conseguindo extensões maiores do que poderiam explorar.

O modelo das capitanias não foi considerado bem-sucedido, tendo apenas duas capitanias, a de São Vicente e a de Pernambuco, experimentado maior êxito. Luiz Walter Coelho Filho, por outro lado, contrapõe que o modelo jurídico das capitanias foi relevante por ter sido o antecessor dos Estados em termos administrativos, instituindo uma forma de divisão de poder que se enraizou no Brasil: “a organização tripartite da estrutura dos entes públicos consagrada na Constituição Federal: poder central, regional e local” (Coelho Filho, 2024).

A partir de 1549, o sistema foi substituído por um modelo mais centralizador com a criação do governo-geral, no qual o capitão-geral era representante direto do rei. Apesar do novo sistema, chamado de capitanias gerais, as capitanias hereditárias continuaram existindo até a sua completa extinção no ano de 1759, durante o reinado de D. José I, com a administração do Marquês de Pombal.

Já o sistema das sesmarias, que chega ao Brasil junto com as capitanias hereditárias, persiste durante todo o período colonial, sendo extinto apenas às vésperas da independência do Brasil, em 1822.



O instituto das sesmarias surgiu em Portugal por volta de 1375, durante o reinado de D. Fernando I, e foi incorporado às Ordenações Afonsinas (Livro IV, Título LXXXI, “Das Sesmarias”) e, posteriormente, às Ordenações Manuelinas e Filipinas. O objetivo era fortalecer a produção agrícola, especialmente de grãos, em um momento em que o país enfrentava desafios decorrentes do êxodo rural e da falta de mão de obra. Um contexto que teria contribuído para o estado de abandono dos campos foi a ocorrência da peste negra entre 1348 e 1350 (Smith, 1990, p. 117); além disso, parte da população rural migrou para as cidades (deixando o labor pesado dos campos pelo trabalho de artesanato) ou seguiu em busca de oportunidades de riqueza nas novas colônias portuguesas na África e Ásia (Rocha, 2019, p 63).

A premissa básica era a de que o soberano poderia confiscar as terras não cultivadas e promover a sua concessão a interessados na produção agrícola, sob o compromisso de cultivo em prazo determinado. Os proprietários de terras deveriam cultivá-las diretamente ou com seus escravos, ou transferi-las a terceiros, em troca do pagamento da sexta parte da produção (Cirne Lima, 2002, p. 18). Não cumprida a obrigação de aproveitamento, as terras eram consideradas “em comisso”, sujeitas a serem confiscadas e a retornarem à Coroa para redistribuição (Rocha, 2019, p 63).

Conforme Ruy Cirne Lima, os direitos do concessionário (sesmeiro) variavam conforme a natureza das terras concedidas. No caso de terras tributárias, aquelas sujeitas ao pagamento do ônus do “cânon ou tributo”, não havia transferência de domínio para o sesmeiro. Este as recebia na condição de superficiário e seus direitos restringiam-se ao cultivo e aos seus proventos, com o dever de pagamento dos ônus ou tributos relacionados à terra, mantida a propriedade direta com o proprietário original. Assim ocorria com as terras consideradas públicas (“res populi”), concedidas pelo rei mediante o pagamento de cânone anual (foro), sem que houvesse transferência de domínio. Já no caso de terras alodiais, aquelas em que o proprietário “confiscado” possuía o domínio pleno e que não eram sujeitas ao pagamento de foro ou a encargos feudais militares ou de trabalho, uma vez concedidas para redistribuição em sesmarias, o concessionário (sesmeiro) passava a adquirir o seu domínio pleno, cumprido o encargo de cultivo (condição resolutive) no prazo designado (Cirne Lima, 2002, p. 27).

No Brasil, partindo da análise das cartas de doações das capitanias, Dias (1924, p. 182) afirma que a pessoa que recebia a concessão “ficava possuindo a terra



sesmada como coisa própria, para si e para os seus sucessores, podendo dispor dela livremente”. Tal afirmação merece ser contemporizada, dado o entendimento de que o concessionário adquiria apenas o **domínio útil** da terra, podendo usufruir e explorar o solo, mas não propriedade direta, que permanecia com a Coroa.

Constante, porém, era a obrigação de cultivar a terra dentro do prazo estipulado na carta de sesmaria, geralmente não superior a 5 anos. Caso não cumprida a obrigação, o concessionário estaria sujeito ao pagamento de uma multa e à perda da terra. Nesse sentido, Pedroza (2018, p. 101) menciona o estabelecimento no Brasil do Regimento dos Governadores Gerais, em 1677, que reforçava o papel do governador enquanto agente da distribuição de terras e enfatizava o dever de não distribuir terra além da capacidade produtiva do sesmeiro e a necessidade de reaver, para nova distribuição, as terras não cultivadas no prazo.

Importante observar que, no modelo implantado no Brasil, era vedada a exigência de direito ou foro pela sesmaria, salvo o dízimo à Ordem de Cristo. As pessoas contempladas com as sesmarias, por sua vez, podiam também redistribuir partes da respectiva terra a outros colonos, mas não podiam condicionar a subconcessão ao pagamento da sexta parte a título de foro, por exemplo, como ocorria nas sesmarias portuguesas. Portanto, no Brasil, não era devido foro ou pagamento de direito pela terra ao rei, ao capitão donatário ou ao sesmeiro que fizesse uma “sub-doação”. (Dias, 1924, p. 183).

No entanto, em 1695 foi editada uma ordem real que determinava a imposição do foro às sesmarias brasileiras “segundo a grandeza ou bondade da terra”. Para Cirne Lima (2002, p. 43), tal ordem representou uma mudança do regime jurídico das sesmarias brasileiras, equivalente a uma apropriação real do domínio direto sobre o solo, que teria dado ao instituto das sesmarias feições de uma concessão administrativa, com força para definir o caráter público das terras concedidas (regime dominialista).

É preciso, contudo, matizar as análises que buscam traçar paralelos com os institutos jurídicos modernos, especialmente no que diz respeito à separação entre o público e o privado, assim como em relação à configuração do direito de propriedade como hoje o conhecemos. Nesse sentido, muito bem observa Varela (2005, p. 13) que “o termo singular, abstrato, formal, é inadequado para descrever a complexidade das



múltiplas formas de apropriação da terra, que antecedem a formulação unitária [da propriedade], correspondente ao período das codificações”.

A ordem real de 1695 que instituiu o foro teria inaugurado também o regramento extravagante das sesmarias brasileiras, rompendo com o regime previsto nas ordenações, que permitia apenas a concessão em sesmarias das terras brasileiras, sem possibilidade de apropriação por parte da Coroa ou mesmo pelo próprio Mestrado de Cristo, ao qual cabia o pagamento do dízimo apenas (Cirne Lima, 2002, p. 43).

A partir de então, as sesmarias passaram a ser reguladas por uma profusão de normas – leis, decretos, alvarás, avisos, cartas régias – que constituíam um verdadeiro caos normativo, o que não impede a identificação de pelo menos cinco características essenciais presentes nas cartas de sesmaria: *i)* exigência de aproveitamento da terra em determinado prazo, sob pena de caducidade sem direito à indenização; *ii)* medição e demarcação da área; *iii)* pagamento do foro; *iv)* registro da carta em livro próprio; e *v)* confirmação da sesmaria por parte do rei (Rocha, 2019, p. 63).

De todos os requisitos, a confirmação da sesmaria era a última etapa para o aperfeiçoamento da sesmaria e constituía um procedimento burocrático bastante oneroso já que envolvia o pagamento de taxas e direitos à Coroa. Era feito por intermédio do Conselho Ultramarino, competência que foi passada posteriormente para o Mesa do Desembargo do Paço, no Rio de Janeiro, após a transferência da Corte para o Brasil. Além das despesas já mencionadas, a partir de 1753, a confirmação passou a depender de medição e demarcação judicial das terras (Cirne Lima, 2002, p. 45). Essa extrema dificuldade de completar os requisitos, especialmente os de demarcação e medição, fez com que a maioria das sesmarias estivesse em comisso quando o regime delas é extinto em 1822.

Nos estertores do regime das sesmarias, o cenário fundiário que se apresentava era de: *i)* concessão quase completa das áreas aproveitáveis nas zonas mais desenvolvidas econômica, social e administrativamente (Nozoe, 2002, p. 11; Cirne Lima, 2002, p. 47); *ii)* a maioria das distribuições feitas a pessoas das classes mais abastadas e com influência política; *iii)* a distribuição de glebas enormes, que acabavam não sendo aproveitadas, consolidando o latifúndio em nossa estrutura agrária - “em sua quarta memória, Gonçalves Chaves expôs a situação fundiária em



termos vivamente negativos: ... a distribuição das terras particulares tem sido totalmente errada ... as terras só tem sido dadas aos colonos ricos, em porções exorbitantes” (Nozoe, 2002, p. 11); vi) a existência de conflitos fundiários entre detentores de títulos e posseiros; v) a ocorrência de um processo desenfreado de concessão de terras após a transferência da corte portuguesa para o Brasil, que levou à exaustão do sistema (Smith, p. 284).

A suspensão da concessão de sesmarias consta na Resolução de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço, de 17 de julho de 1822, que suspendeu a concessão de todas as sesmarias até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. A decisão, referendada por Dom Pedro I, foi editada sob a influência de José Bonifácio, uma das figuras centrais do processo de Independência do Brasil, cujos escritos levam a entender que a suspensão das concessões estaria inserida em “um espectro mais amplo, que deveria seguir-se, relativa à questão da propriedade da terra, das relações de trabalho e da técnica, vinculada ao desenvolvimento da agricultura no Brasil” (Smith, 1990, p. 285). Em sua visão progressista, defendia o fim das doações de sesmarias, que deveriam ser vendidas, e o recurso das vendas destinado a favorecer a colonização por parte de europeus, pobres, índios, mulatos e negros forros, que receberiam pequenas porções de terra (Smith, 1990, p. 286).

No entanto, com o fim do regime de sesmarias, o que se seguiu foi um período denominado “período das posses” (1822-1850), em que, na ausência de uma legislação a regular o tema, a ocupação das terras deu-se de acordo com a capacidade de cada particular de adquirir áreas de terceiros já ocupadas ou de desbravar e de tomar posse de áreas ainda não exploradas.

Durante todo o período colonial, como o acesso ao sistema sesmarial privilegiava “homens de qualidade ou de cabedal”, paralelamente às concessões efetuadas pelos governadores ou capitães donatários, o avanço sobre o território ocorreu também por meio do apossamento ou ocupação simples da terra mediante precário cultivo e moradia.

As áreas mais próximas das zonas populosas, que contavam com estruturas econômica, social e administrativa, eram as localidades com datas de sesmarias já estabelecidas. Os lavradores de poucos recursos que não possuíam título seguiam rumo às localidades mais distantes, às fronteiras da expansão, em busca de terras que ainda não haviam sido ocupadas. Na qualidade de posseiros, desbravavam a



região, arroteavam os lotes e davam início ao cultivo, promovendo a abertura de áreas pioneiras a um custo reduzido. Dessa forma, a posse serviu ao sistema econômico da época, era tolerada pelas autoridades e até mesmo pelos senhores de terras. Contudo, em um segundo momento, com a valorização das áreas desbravadas, não raro ocorria a reivindicação por parte de algum senhor poderoso que surgia com a sua carta de sesmaria, instalando-se o conflito fundiário e a disputa pela terra. (Nozoe, 2002, p. 11).

Como o fenômeno da posse era uma realidade arraigada em nossa estrutura social, as autoridades coloniais começaram a editar normas que protegiam os posseiros, especialmente contra a sesmaria concedida posteriormente à posse. Além da realidade social, no plano jurídico pesava a longa tradição lusitana do cultivo como meio legitimador da apropriação da terra, princípio que sustentou o próprio edifício sesmarial. Como exemplos de normas que passaram a defender as posses, Nozoe (2002, p. 12) menciona Decreto aprovado em 1781, que ordenava que as medições e demarcações de sesmarias deveriam ser feitas sem prejuízo de quaisquer possuidores que tivessem culturas no terreno; no mesmo sentido, Cirne Lima (2002, p. 52) menciona a Provisão de 14 de março de 1822, decisão que vai além ao determinar que as posses prevalecerão às sesmarias concedidas posteriormente.

A utilização do apossamento, no entanto, não se limitava aos lavradores sem recursos. Especialmente após a suspensão das sesmarias, o apossamento passou a ser meio amplamente utilizado por pessoas abastadas e com influência para a obtenção de novos domínios. A pequena ocupação por posse e cultura efetiva passa a competir com a voracidade dos cercamentos das terras, impregnados do espírito latifundiário: “depois de 1822, sobretudo – data da abolição das sesmarias –, as posses começam a abranger fazendas inteiras e léguas a fio” (Cirne Lima, 2002, p. 58).

Finalmente, com a edição da Lei de Terras – Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, em vigor até hoje, inicia-se o período em que se tenta estabelecer uma distinção mais clara entre patrimônio público, inclusive com a definição das chamadas terras devolutas, e o patrimônio privado, que derivará das sesmarias concedidas e das posses pacíficas e mansas já estabelecidas à época da promulgação da Lei.

Os antecedentes da edição da Lei de Terras incluem: i) o *Bill Aberdeen*, de 1845, lei inglesa que proibiu o tráfico escravagista e autorizava que as frotas inglesas



apreendessem qualquer navio que transportasse escravos no Oceano Atlântico (Kohl, 2022, p. 125); ii) O Conselho de Estado do Império estava envolvido nas negociações de um novo tratado de comércio com a Inglaterra, que já pressionava pela substituição do trabalho escravo pela colonização estrangeira (Smith, 1990, p. 305).

Enquanto no regime escravocrata o valor da terra constituía um décimo do valor da quantidade de escravos necessários para a produção (Faoro, 2012, p. 55), em um regime de mão de obra livre, a terra assume o valor de principal ativo (Varela, 2005, p. 6). Nesse cenário em transição, as elites agrárias entendiam que era preciso garantir a existência de mão de obra abundante e barata para substituir a força de trabalho dos escravos e, para tal fim, propunham a dificuldade do acesso à propriedade das terras por parte dos trabalhadores livres. Esse objetivo é evidenciado na exposição de motivos do projeto de 1842, de Vasconcellos e Miranda Ribeiro, encomendado pelo Conselho de Estado, que não prosperou, mas que demonstra o pensamento da época:

Um dos benefícios da providência que a Seção tem a honra de propor a Vossa Majestade Imperial é tomar mais custosa a aquisição de terras... Como a profusão em datas de terras tem, mais que outras cousas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário. (Apud Smith, 1990, p. 306).

A Lei de Terras, finalmente aprovada em 1850, traz em seu primeiro dispositivo a proibição de doação das terras devolutas, que somente poderiam ser adquiridas por meio de compra, a partir de então (art. 1º). A exceção deu-se em relação às terras situadas na faixa de 66 léguas ao longo das fronteiras terrestres brasileiras, em relação às quais que a Lei manteve a possibilidade de doação, com o propósito de promover a colonização nessas regiões e a manutenção da integridade do território.

A fim de estabelecer o regime da apropriação privada, a Lei de Terras volta-se para o passado para regularizar as situações de apossamento que ocorreram ao longo da história e, nesse sentido, pode ser considerada a primeira lei de regularização fundiária do Brasil.



Em relação às sesmarias, estabeleceu condições para que as que estivessem em comisso fossem revalidadas, desde que se encontrassem cultivadas ou com princípio de cultura e moradia habitual do respectivo sesmeiro ou de seu representante (art. 4º). No pensamento de Cirne Lima, corrige dois equívocos, a exigência de medição, sob pena de caducidade da concessão, efeito incompatível com a precariedade de profissionais capacitados a realizar tais serviços na época colonial; e a formalidade da confirmação, uma exigência centralizadora exagerada, que não deveria ser sobreposta à realidade do *jus possidendi* e do cumprimento da condição de cultivo (Cirne Lima, 2002, p. 65). A Lei de Terras possibilitou que as sesmarias em comisso fossem regularizadas, independentemente do cumprimento desses dois requisitos.

A Lei promoveu também a legitimação das posses incidentes sobre áreas não concedidas que preenchessem os requisitos do cultivo, ou começo de cultivo, e moradia habitual do posseiro ou de seu representante (art. 5º). O diploma legal previu ainda soluções para as disputas entre posseiros e titulares de sesmarias. No caso das posses incidentes sobre sesmarias que já tivessem sido confirmadas ou que, apesar de estarem em comisso, fossem passíveis de revalidação nos termos da lei, previu-se a propriedade para o sesmeiro e o direito à indenização por benfeitorias para o posseiro (art. 5º, § 2º).

Em compensação, a lei pendeu favoravelmente à posse efetiva em detrimento aos títulos ao criar duas hipóteses de “usucapião primitivo” que favorecia os posseiros quando houvesse: *i*) posse “mansa e pacífica” estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, não perturbada por cinco anos; ou *ii*) posse “mansa e pacífica” estabelecida após a medição, não perturbada por dez anos. Nesses casos, a propriedade seria reconhecida em favor dos posseiros, caberia ao sesmeiro ficar com as sobras de terreno após a divisão entre os posseiros, ou entrar na divisão para concorrer como posseiro, participando do rateio de forma igual com os demais (art. 5º, § 3º). As posses que tivessem sentença favorável transitada em julgado à época da edição da lei também teriam a propriedade reconhecida em favor do posseiro. Na arguta observação de Messias Junqueira (1964, p. 67), a Lei de Terras foi “a mais brilhante vitória que o humilde posseiro conquistou sobre o orgulhoso sesmeiro”.

A legitimação das posses abrangia toda a extensão do terreno já aproveitado ou utilizado, prevendo a lei a possibilidade de reconhecimento de outra medida igual



de terras devolutas que lhe fossem contíguas, desde que a extensão total não ultrapassasse a maior sesmaria concedida na mesma comarca ou em comarca vizinha (art. 5º, § 1º).

Outra relevante providência foi estabelecer o regime de terras devolutas (art. 3º). A definição legal foi formulada de forma negativa, entendendo-se como terras devolutas todas aquelas que, simultaneamente, à época da Lei: *i)* não se achavam aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal; *ii)* não haviam sido incorporadas ao domínio particular por algum título legítimo – sesmarias ou concessões não incursas em comisso; *iii)* não constituíam sesmarias ou concessões que, apesar de incursas em comisso, fossem passíveis de revalidação nos termos da Lei; e *iv)* não se achavam ocupadas por posses que poderiam ser legitimadas conforme o estabelecido na própria Lei.

Na análise de Cirne Lima, a Lei de Terras possui “valor e vulto” por promover uma distinção entre terras do domínio do Estado e do particular, bem como a instituição do registro paroquial de terras (art. 13), que, embora destituído de função cadastral, já teria representado importante função de informação e estatística. “Essas duas providências constituem, por si sós, suficientes títulos de mérito para o legislador de 1850” (Cirne Lima, 2002, p. 71).

3 Tratamento jurídico histórico da faixa de fronteira

A primeira referência à faixa de fronteira aparece na Lei de Terras (Lei nº 650, de 1850):

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 Império com países estrangeiros em uma **zona de 10 léguas**, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

A Lei de Terras cria e define, por exclusão, o conceito de terras devolutas. Após séculos de distribuição gratuita de sesmarias e da ocupação desordenada por meio das posses, os domínios públicos de *terra brasilis* passam a poder ser adquiridos por particulares exclusivamente por meio de compra. A exceção seria a das terras devolutas situadas na faixa de 10 léguas (66 quilômetros) ao longo das fronteiras do império com os países estrangeiros, que poderiam ser doadas.



A finalidade de a Lei autorizar as doações na faixa de fronteiras seria o estabelecimento de colônias militares, para a manutenção e defesa da integridade do território nacional, conforme regulamentado pelos artigos 82 a 86 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. O governo determinaria o número de lotes a serem distribuídos gratuitamente a colonos nacionais e estrangeiros, estabelecendo as condições e autoridades responsáveis pela concessão dos títulos de propriedade. Além disso, o Decreto permitia que empreendedores (empresários) propusessem projetos de povoamento nas terras devolutas da zona de fronteira, arcando a empresa colonizadora com os custos de migração e de estabelecimento dos colonos. Em troca, receberiam concessões de terras e subsídios governamentais, calculados conforme as dificuldades do empreendimento.

Em tese de doutorado sobre o assunto, Paim (2020, p. 61) informa que o governo imperial fundou colônias militares que deram origem a núcleos populacionais importantes em suas regiões, como a Colônia Militar de Santa Thereza (1854), no interior de Santa Catarina, onde hoje é a cidade de Lages; a Colônia Militar de Dourados (1856), que teve papel importante na Guerra do Paraguai; e a Colônia Militar do Iguaçu (1897), na tríplice fronteira com Argentina e Paraguai.

Após a Proclamação da República, em 1889, foi promulgada a Constituição Federal de 1891, que estabeleceu um federalismo por desconcentração e transferiu para os Estados a propriedade e a administração das terras devolutas:

Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Ocorrida a transferência, os Estados passaram a editar normas, atos de gestão e de concessão das terras devolutas, com vistas a promover a regularização fundiária, a colonização e o desenvolvimento das suas regiões (Kohl, 2022, p. 132).

Contudo, estabeleceu-se dúvida relevante sobre a propriedade das terras devolutas localizadas na faixa de fronteiras. Nos termos expressos na Constituição, a União manteria a porção indispensável para a defesa das fronteiras, mas seria essa coincidente com a faixa de fronteira de 10 léguas (66 quilômetros) prevista na Lei de Terras de 1850? Tal pergunta deu origem a uma grave controvérsia jurídica, a respeito da qual formaram-se duas correntes de pensamento: a teoria da indefinição da faixa e a teoria da prorrogação da lei imperial (Borges, 2016, p. 206-210).



Segundo a teoria da indefinição da faixa, como a Constituição não determinou qual seria a porção indispensável para a segurança das fronteiras, não caberia aos intérpretes fixá-la, conforme a regra de hermenêutica *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, “onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir” (Borges, 2016, p. 207).

Na segunda edição de *Do domínio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal* (1924), Rodrigo Octavio de Langgard Menezes, que viria a ser ministro do STF no período de 1929 a 1934, desenvolve uma extensa e notável argumentação pela indefinição da faixa, tendo como principais argumentos, em resumo: i) a Lei de Terras somente estatuiu que as terras devolutas na zona de dez léguas poderiam ser doadas, enquanto seu decreto regulamentador prevê o estabelecimento de colônias militares – “não há dispositivo que afete toda essa zona à defesa das fronteiras”; ii) apesar de o art. 83 da Constituição prever a manutenção das “leis do antigo regime no que explicita ou implicitamente não forem contrárias aos princípios nela consagrados”, o legislador constituinte expressamente rejeitou a proposta original de que caberia aos Estados as terras “fora da zona de fronteira da República”, texto que, durante a discussão, evoluiu para a fórmula restritíssima de que caberia à União apenas a porção do território que fosse *indispensável* para a defesa da fronteira; iii) a Constituinte criou direito novo e caberia ao Congresso regulamentá-lo, conforme a sua competência privativa para “adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras” (art. 34, n. 16); iv) a transferência das terras devolutas aos Estados operada pela Constituição fez caducar as disposições gerais da Lei de Terras que permitiam a doação na faixa de fronteiras, caberia aos Estados regular a matéria dentro de sua autonomia constitucional; v) com a incorporação do território do Acre, em 1913, a União teve de editar ato normativo (Regulamento das Terras Públicas da União – Dec. nº 10.105, de 1913) – por se ver novamente proprietária de terras devolutas – caso a Lei de Terras estivesse recepcionada, não haveria necessidade dessa norma; vi) o Presidente da República enviou em 1922 uma Mensagem pedindo que o Congresso editasse uma lei para pôr fim “ao condomínio ora existente entre a União e os Estados nos territórios que separam o Brasil das outras Nações” – o que gerou um projeto de lei na CCJ da Câmara; v) em 1896, o Congresso havia aprovado uma resolução regulamentando a faixa de fronteira em 66 quilômetros, mas a proposição foi vetada pelo Pres. Prudente de Moraes, veto que restou mantido pelo



Legislativo; vi) a situação permaneceria, até então, sem solução, recomendando-se a abstenção por parte da União e dos Estados de fazer alienações e concessões na zona que pudesse ser considerada de fronteira (Menezes, 1924. p. 92-98).

Quanto à gênese do art. 64 da Constituição de 1891, o Governo Provisório publicou o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, que convocou eleições para o Congresso Nacional (Constituinte), com “poderes especiais do eleitorado” para “julgar” a “Constituição” que o próprio decreto convocatório já publicava. Na realidade, o Decreto veiculava uma proposta constitucional, que previa em relação às terras devolutas que:

Art. 63. Uma lei do Congresso Nacional distribuirá aos Estados certa extensão de terras devolutas, demarcadas á custa delles, fóra da zona da fronteira da Republica, sob a clausula de as povoarem, e colonizarem dentro em determinado prazo, devolvendo-se, quando essa ressalva se não cumprir, á União a propriedade cedida.

O Decreto nº 510, de 1890, foi revogado pelo Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890, que modificou a proposta de Constituição anterior, e alterou apenas a expressão “fora da zona de fronteira” para “aquém da fronteira da República”, no que diz respeito às terras devolutas.

De acordo a teoria da prorrogação da lei imperial, a emenda aprovada pelos Constituintes, que introduziu a frase “porção indispensável à defesa da fronteira”, teria tido como principal alcance e objetivo apenas “transferir para os Estados a propriedade das minas e terras devolutas, em vez de deixar essa incumbência a uma lei ordinária ulterior” (Dantas, 2004, p. 85), não tendo havido a intenção de restringir ou de revogar a faixa de 10 léguas prevista na legislação imperial.

A despeito da robustez da argumentação contrária, a jurisprudência do STF inclinou-se a favor da teoria da prorrogação da lei imperial (Borges, 2016, p. 209), segundo a qual a zona de 10 léguas (66km) da fronteira teria sido mantida sob o domínio da União por força da Lei de Terras de 1850, que teria sido recepcionada pela Constituição de 1891 e possibilitado a interpretação sobre o que seria “a porção do território indispensável para a defesa da fronteira” prevista no art. 64 da Constituição de 1891. Dois trechos de acórdãos do STF aparecem reproduzidos na doutrina especializada de Borges (2017, p. 209) e em Kohl (2022, p. 142):

As terras devolutas existentes nas fronteiras continuam a pertencer à União na largura de 10 léguas, continuando em pleno vigor a Lei n.



601, de dezembro [sic] de 1850 e o decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854 (Acórdão do STF em 31 de janeiro de 1905).

Considerando, pois, que a zona de 10 léguas de fronteira, constitui domínio da União, sendo, portanto, irritas e nulas todas as vendas de terras feitas ali pelo Estado, pois que as leis posteriores demonstraram que o Poder Legislativo sempre manteve em tal zona a jurisdição do Governo central, como se vê, exemplificativamente no art. 7º do Decreto n. 3.084, de 5.11.1898 (Acórdão do STF em 23 de maio de 1908).

No entanto, a questão controversa permaneceu sem resolução definitiva. No plano prático, os Estados fizeram concessões e vendas de terras públicas situadas a menos de 66 quilômetros da divisa terrestre internacional, partindo do pressuposto de que o direito da União somente se efetivaria após o governo federal demonstrar, de forma específica, o interesse relacionado à segurança nacional em relação a determinada propriedade ou grupo de propriedades. “E desse modo a dúvida sobre a titularidade das terras devolutas naquela área passou a ter repercussão também na esfera dos interesses privados”, conforme observa Dantas (2004, p. 85).

A Constituição de 1934 definiu como pertencentes ao domínio da União todos os bens que a ela lhe eram atribuídos conforme as leis que estavam em vigor naquele tempo (art. 20, I), sem trazer uma melhor definição capaz de resolver definitivamente a controvérsia que se arrastava desde a Constituição de 1891. No entanto, em título que tratava “da segurança nacional”, estipulou uma **faixa de 100 quilômetros** ao longo das fronteiras, na qual nenhuma concessão de terras poderia ser feita sem a audiência do “Conselho Superior da Segurança Nacional” (art. 166). Dispôs, ainda, que o Poder Executivo regulamentaria a utilização das terras públicas **em região de fronteira** pela União **e pelos Estados** (art. 166, § 3º). Além disso, surge uma outra novidade normativa, a alienação de terras públicas **em região de fronteira ficaria subordinada à aprovação do Poder Legislativo** (art. 166, § 3º, *in fine*).

A faixa de 100 quilômetros prevista pela Constituição também foi objeto de uma divergência de interpretação sobre o seu significado. Para doutrinadores que defendem a “teoria da indefinição da faixa”, a Constituição de 1934 **expandiu a faixa de fronteira** e teria, com isso, admitido a existência do condomínio entre Estados e União, ao prever nessa faixa a concessão de terras por parte dos Estados (art. 166, § 3º), constituindo uma confirmação de que “até aquele momento as terras devolutas



podiam ser da União (na parte em que ela reclamasse para os fins do art. 64 da Constituição de 1891) ou dos Estados” (Borges, 2016, p. 214).

Por outro lado, na Advocacia-Geral da União (AGU) – que defende, logicamente, o domínio da União sobre a faixa de fronteira – há estudo de Joaquim Modesto Pinto Júnior, procurador federal, citado em manifestação da AGU em sede da ADI nº 5623 (Brasil, AGU, 2017), com entendimento de que a Constituição de 1934, na realidade, criou uma **faixa de segurança nacional** de 100 quilômetros, sobreposta aos 66 quilômetros da **faixa de fronteira**, vedando em toda a nova circunscrição a concessão de terras sem a audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional. Portanto, a razão de a Constituição mencionar as concessões de terras por parte dos Estados e da União seria a de que, dentro da faixa de segurança nacional criada, haveria terras devolutas da União (até 66 quilômetros – na faixa de fronteira) e dos Estados (entre 66 quilômetros e 100 quilômetros da fronteira).

Ao lado das exigências específicas relativas à faixa de 100 km da fronteira, a Constituição de 1934 criou, ainda, no título dedicado à “ordem econômica e social”, uma exigência geral para a concessão de terras públicas com área superior a 10 mil hectares, que passaram a depender de **autorização prévia do Senado Federal** (art. 130).

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, mantém como de domínio da União todos os bens que a ela lhe eram atribuídos conforme as leis que estavam em vigor naquele tempo (art. 36, a). No entanto, aumentou a faixa na qual as concessões de terras devolutas dependeriam de aprovação do Conselho Superior de Segurança Nacional **para 150 quilômetros** (art. 165), embora tenha suprimido a previsão de regulamentação pelo Poder Executivo sobre a utilização das terras públicas na faixa supervisionada, bem como a necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo das alienações de terras nesse perímetro. A autorização prévia por parte do Senado Federal foi substituída pela do Conselho Federal, para concessões de terras superiores a 10 mil hectares (art. 155).

Sob a égide da Constituição de 1937, foi editado o Decreto-Lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, que dispôs sobre as concessões de terras na faixa de fronteira:

Art. 1º As concessões de terras **na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo da fronteira do território nacional com os países estrangeiros** não se farão sem prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional.



Art. 19. As concessões de terras até agora feitas pelo [sic] governos estaduais ou municipais **na faixa da fronteira** ficam sujeitas à revisão por uma comissão especial que para esse efeito será nomeada pelo Presidente da República. Até que este as confirme é vedada qualquer negociação sobre as mesmas [sic].

A previsão de revisão de concessões na faixa de fronteira feitas por governos estaduais (e até municipais) seria, para os adeptos da teoria da indefinição da faixa, uma prova de que o Poder Federal reconhecia a existência de domínios dos Estados na faixa de fronteira, “o que vem a desfazer por completo o pressuposto do exclusivo domínio da União, em que jamais pensaram os legisladores” (Borges, 2016, p. 215).

No entanto, como a faixa de fronteira de que trata o Decreto-Lei abrangeu os 150 km previstos na Constituição de 1937, a doutrina oposta poderia contra-argumentar no sentido de que a previsão do Decreto-Lei compreenderia tanto as terras devolutas da União – inseridas na faixa dos 66 km – quanto terras devolutas dos Estados – constantes da faixa entre 66 km e 150 km da fronteira. Outro argumento poderia ser o de que a previsão estaria lidando também com a situação fática das concessões “*a non domino*” feitas pelos Estados ao longo dos anos na faixa de fronteira (66 km).

Além da questão da faixa de fronteira, o Decreto-Lei possuía uma preocupação com a concessão de terras a brasileiros, que teriam preferência “absoluta” para receber a concessão gratuita de glebas de até 10 hectares, desde que já estivessem na posse e efetivamente as cultivassem. Como a Lei de Terras vedou a concessão gratuita de terras devolutas fora da zona de 66 km, houve uma revogação da antiga lei nesse ponto. Em relação às dimensões das concessões, foi estabelecida a vedação à concessão de terras na faixa da fronteira acima de dois mil hectares (art. 11).

O Decreto-Lei nº 1.164, de 1939, logo foi revogado pelo Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, que tratava em capítulo distinto de uma subfaixa de trinta quilômetros a partir da fronteira, a respeito da qual previa:

CAPÍTULO II

NA FAIXA DE TRINTA QUILOMETROS

Art. 5º As terras públicas compreendidas nos primeiros trinta quilômetros (30 kms.) a partir da linha da fronteira do território nacional e pertencentes à União, serão distribuídas pela Divisão de Terras e



Colonização do Ministério da Agricultura; aos Estados e Municípios cabe a distribuição de suas terras, ainda que nesta faixa.

Ao estabelecer a sistemática de distribuição de terras na faixa de fronteira, o Decreto-Lei nº 1.968, de 1940, reconheceu a possibilidade de existência de terras devolutas de propriedade dos Estados na faixa mais extrema dos limites do país (33 quilômetros a partir das fronteiras). Trata-se de evidência, no mínimo, da persistente dúvida sobre o domínio federativo das terras devolutas nessa região. Se o sistema jurídico tivesse reconhecido o domínio exclusivo da União na faixa dos 66 km, conforme defende a teoria da prorrogação da Lei de Terras, não haveria a possibilidade de haver terras devolutas dos Estados nessa faixa, por ausência de transferência efetivada pela Constituição de 1981.

Ainda sob o governo autoritário de Getúlio Vargas, foi editado o Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, que criou os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú em regiões fronteiriças do Brasil. Na ocasião, operou-se a transferência dos bens que pertenciam aos Estados e Municípios dessas localidades para o domínio da União (art. 2º).

Os territórios do Amapá, do Rio Branco (Roraima, após 1988) e do Guaporé (Rondônia, a partir de 1956) permaneceram sob o controle federal até a promulgação da Constituição de 1988, quando são alçados à categoria de Estados da Federação.

O território de Ponta Porã englobava o sul do Mato Grosso (atual Mato Grosso do Sul) abrangendo sete municípios: Bela Vista, Dourados, Maracaju, Miranda, Nioaque, Ponta Porã e Porto Murtinho. Já o território de Iguaçu abrangia toda a região fronteira dos Estados do Paraná e de Santa Catarina e era dividido em cinco municípios: Foz do Iguaçu, Clevelândia, Iguaçu (atual Laranjeiras do Sul), Mangueirinha e Chapecó. A extinção dos Territórios de Ponta Porã e do Iguaçu deu-se por meio do ato das disposições transitórias da Constituição de 1946 (art. 8º) e as regiões respectivas retornaram para os Estados de onde foram desmembradas.

O Decreto-Lei nº 6.871, de 15 de setembro de 1944, que transformou a Diretoria do Domínio da União em Serviço do Patrimônio da União (SPU), buscou listar os bens da União, ocasião em que se lista pela primeira vez em lei ordinária a porção de 66 km da faixa de fronteiras como patrimônio imóvel da União:

Art. 2º O patrimônio imóvel da União compreende:



I – os terrenos de marinha e seus acrescidos; os de manguê e das ilhas situadas em mares territoriais ou não, que não estejam incorporados ao patrimônio dos Estados ou Municípios ou que, por qualquer título, não pertençam a particulares; os terrenos situados nas margens dos rios navegáveis no Território do Acre, se, por qualquer título, não pertencerem a particular; os situados na margem brasileira dos rios internacionais e nos que banham mais de um Estado; as ilhas situadas em rios que limitam o Brasil; e a porção de 66 quilômetros da faixa das fronteiras;

Cabe observar a inconsistência presente na descrição legal, pois não se fez a ressalva, utilizada anteriormente no próprio dispositivo, a respeito das áreas que teriam sido incorporadas ao patrimônio de particulares, nem às áreas que poderiam ter sido incorporadas ao patrimônio dos Estados ou Municípios.

O Decreto-Lei nº 7.724, de 10 de julho de 1945, submeteu ao regime de aforamento as terras devolutas compreendidas na faixa de fronteira (66 km), remetendo ao regime aplicável aos terrenos de marinha previsto no Decreto-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941. No aforamento, o Poder Público concede apenas o direito de uso e exploração do solo, mediante o pagamento de um foro (taxa anual), e mantém o domínio direto do imóvel. Declara essa Lei ainda que a União não reconhece e tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno das terras devolutas que estejam na faixa de fronteira. Há posição doutrinária que defende que Decreto-Lei e seu o regime de aforamento não foram recepcionados pela Constituição de 1946 (Borges, 2016, p. 238).

No entanto, pela primeira vez a lei reconheceu as transferências de domínio efetuadas pelos Estados e possibilita a confirmação das vendas, aforamentos ou concessões, desde que cumpridas certas condições presentes em outras normas, e desde que a regularização fosse feita perante o SPU no prazo de seis meses a partir da publicação do regulamento. O SPU expediria, então, novos títulos de aforamento, sem qualquer pagamento de laudêmios, joias ou foros atrasados (art. 2º).

Após a redemocratização, pouco antes da promulgação da Constituição de 1946, é editado pelo governo Dutra o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que definiu o conceito de terras devolutas na faixa de fronteira:

Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:



a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;

b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;

c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;

d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;

e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;

f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;

g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937.

Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade *não pode constituir latifúndio* e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por êstes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei.

O primeiro ponto a ser observado é que o Decreto-Lei permanece em vigor e constitui a definição de terras devolutas da União. Segundo a notável administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro (2011, p. 723), a medida “aumentou, consideravelmente, o rol das terras pertencentes a particulares, já que se reconheceram como legítimas todas as hipóteses de transferência mencionadas nesse dispositivo”.

Importa ressaltar que a Lei considera que não são devolutas as terras na faixa de fronteira, território federal ou do distrito federal que tenham se incorporado ao domínio privado em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados (art. 5º, b).

Observe-se também o esforço do legislador para regularizar as situações jurídicas já estabilizadas, abrindo importante janela para que a posse prolongada das terras devolutas fosse considerada apta a transferi-las para o domínio privado. Houve previsão de legitimação de posses provenientes de aquisições realizadas com justo título, com prazo de 20 anos para a estabilização, categoria em que se enquadrariam as concessões realizadas por Estados-membros na faixa de fronteira, bem como de posses provenientes de mera ocupação (sem justo título), que teriam prazo de 30 anos para reconhecimento. Como foi editado ainda sob a vigência da Constituição de 1937, previu-se, ainda, a possibilidade de reconhecimento judicial do domínio privado por meio de sentença declaratória de usucapião *pro labore*.



O Decreto-Lei em questão encerrou o período de legislação federal do Estado Novo com a revogação das disposições até então editadas que com o novo ato fossem conflitantes, por meio da fórmula genérica “revogam-se as disposições em contrário” (art. 218).

A Constituição de 1946 previu que se incluíam entre os bens da União “a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro” (art. 34, II). Dessa forma, delegou ao legislador ordinário a tarefa de estabelecer qual seria a faixa indispensável à defesa das fronteiras. A Constituição exigiu também o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional para a concessão de terras nas zonas indispensáveis à defesa do país (art. 180, I). Outra medida relevante foi o estabelecimento de que não se faria qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 10 mil hectares sem a prévia oitiva do Senado Federal (art. 156, § 2º). A partir da Emenda Constitucional nº 10, de 1964, as alienações ou concessões de áreas superiores a 3 mil hectares passaram a exigir a autorização prévia do Senado, exceto quando se tratasse de execução de planos de colonização aprovados pelo Governo Federal.

Em cumprimento à disposição constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, que estabeleceu como zona indispensável à defesa do país a faixa interna de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional (art. 2º). A partir da vigência dessa Lei, teria havido o fim da dicotomia faixa de fronteira/faixa de segurança, pois as terras devolutas compreendidas na faixa dos 150 quilômetros passaram a ser de propriedade da União, conforme o disposto pela Constituição e regulamentado pela Lei. Houve a vedação a concessões de terras públicas acima de 2 mil hectares na faixa dos 150 km (art. 8º). A Lei revogou o Decreto-Lei nº 7.724, de 1945, que submetia ao regime de aforamento as terras devolutas federais situadas na faixa de fronteira. Nova disposição nesse sentido ressurgiu apenas com o Decreto nº 40.735, de 9 de janeiro de 1957.

Em 1966, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Terra (Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966), criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) – que viria a ser sucedido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em 1970 – e a ele estipulou competência para promover, administrativa ou judicialmente, a discriminação das terras devolutas da União existentes na faixa dos 150 km da



fronteira (art. 5º), respeitadas as disposições presentes na Lei nº 2.597, de 1955, especialmente no que diz respeito às definições sobre quais imóveis ainda se enquadrariam como pertencentes do domínio público, quais teriam sido transferidos para o domínio privado e quais seriam passíveis de ratificação. Nesse sentido, a Lei expressamente autorizou o Poder Executivo a ratificar as alienações e concessões de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, desde que entendesse que se coadunariam com os objetivos previstos no Estatuto da Terra (art. 5º, § 3º).

A Constituição de 1967/1969, outorgada sob a doutrina da segurança nacional, previu que se incluíam entre os bens da União a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional (art. 4º, I), competindo à lei ordinária a especificação de áreas indispensáveis à segurança nacional (art. 91, parágrafo único – CF/67 / art. 89, parágrafo único – CF/69). Competia ao Conselho de Segurança Nacional dar assentimento prévio para as concessões de terras nessas áreas (art. 91, II a – CF 67 / art. 89, IV, a – CF/69). A alienação ou concessão de terras públicas, em qualquer região do país, com área superior a três mil hectares, dependeria de aprovação prévia do Senado Federal, salvo aquelas destinadas à execução de planos de reforma agrária (art. 164, parágrafo único – CF 67 / art. 171, parágrafo único – CF/69).

Atualmente ainda em vigor, a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, estabelece como área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km, denominando-a faixa de fronteira (art. 1º). Prevê a necessidade de assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional para a alienação e concessão de terras públicas na faixa de fronteira (art. 2º, I), sendo que não poderão exceder 3 mil hectares (art. 8º), salvo com autorização do Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e mediante prévia autorização do Senado Federal, desde que haja manifesto interesse para a economia regional (art. 8º e § 1º).

Finalmente, a Constituição de 1988 prevê que são bens da União os que já lhe pertenciam (art. 20, I) ao tempo da promulgação da Carta e as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, assim definidas em lei (art. 20, II). Estipula que a faixa de 150 km ao longo das fronteiras terrestres é considerada fundamental para a defesa do território e sua ocupação e utilização devem ser reguladas por lei (§ 2º do art. 20). É previsto que a alienação, a qualquer título, de áreas públicas com área superior a 2.500 hectares dependerá de aprovação prévia do Congresso Nacional (art. 188, § 1º), excetuadas as concessões para fins de reforma agrária (art. 188, § 2º).



4 Evolução da legislação sobre ratificação em faixa de fronteira

Com a transferência das terras devolutas para os Estados da federação, promovida pela Constituição de 1891, os Estados brasileiros passaram a emitir uma série de títulos de concessão e de venda de terras buscando a colonização e o desenvolvimento de seus territórios. As terras localizadas na faixa de fronteira foram objeto de uma séria controvérsia jurídica sobre a sua titularidade, se pertencentes aos Estados ou à União, durante praticamente toda a primeira metade do século XX. A isso somou-se a alteração promovida nos limites destinados à proteção das fronteiras, de 66 km para 100 km e, posteriormente, para 150 km. A exigência de aprovação das concessões e das vendas de terras nessas faixas por parte do Conselho de Segurança Nacional adicionou um complicador burocrático às situações e trouxe ainda mais insegurança jurídica aos proprietários de terras dessas regiões. Instalado o problema, em meio a disputas, instabilidade e processos intermináveis, coube ao legislador avançar no tratamento dispensado às titulações ocorridas.

O primeiro reconhecimento legislativo do problema ocorreu com o Decreto-Lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, em que se mencionam as concessões de terras feitas pelos governos estaduais na faixa da fronteira, mas dispôs apenas que ficariam sujeitas à revisão por uma Comissão Especial nomeada pelo Presidente da República. A revisão prescrita nunca chegou a ser realizada, segundo Borges (2016, p. 215).

No entanto, a referência à Comissão Especial aparece em outras normas, como no Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, editado já no contexto da Segunda Guerra Mundial, e que possui uma estrutura normativa mais direcionada ao controle da ocupação da faixa de fronteiras por estrangeiros. As concessões de lotes feitas pelos Estados deveriam ser examinadas pelos Governos estaduais, sujeitas à revisão da Comissão Especial, devendo ser ouvido o Conselho de Imigração e Colonização (art. 33). As novas concessões na faixa dos 150 km só poderiam ser feitas após audiência do Conselho de Segurança Nacional, que analisariam as pretensões sob regras de predominância de brasileiros nos núcleos de população (art. 2º, III). As terras na faixa dos 30 km só poderiam ser concedidas a brasileiros natos, casados com brasileiras natas (art. 9º I). Até mesmo as transações particulares de terras na faixa de fronteira (150 km) estavam sujeitas à permissão da Comissão



Especial se houvesse aquisição por estrangeiro, cabendo aos notários exigirem os certificados de permissão para realizarem as transcrições das escrituras (art. 4º). Competia ao Conselho de Imigração e Colonização vedar a aquisição, por empresas estrangeiras ou seus agentes, de grandes áreas de terra (art. 8º). O Decreto-Lei previu que seriam respeitados os direitos dos estrangeiros que já fossem proprietários na faixa de fronteira, ressalvando, contudo, a possibilidade de desapropriação das glebas por interesses de segurança nacional (art. 34).

Ainda sob o governo de Getúlio Vargas, antes do fim da Segunda Guerra Mundial, após o Brasil ter ingressado no conflito, foi editado o Decreto-Lei nº 7.724, de 10 de julho de 1945, que endureceu o regime de terras devolutas ao prever o aforamento para todas aquelas que se localizassem na faixa dos 66 km da fronteira. Declarou como insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno das terras devolutas, possibilitando a confirmação das concessões e vendas efetuadas pelos Estados, com a concessão de novos títulos (de aforamento) por parte da União. A solução prescrita também não se mostrava favorável aos proprietários. Teriam de submeter seus títulos à análise de cumprimento de requisitos por parte do Serviço do Patrimônio da União para, ao final do procedimento, se tivessem êxito, terem seus títulos de propriedade substituídos por títulos de concessão de uso, mediante pagamento de foro anual.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966), por sua vez, trouxe pela primeira vez a possibilidade de ratificar as alienações e concessões de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira. No entanto, a ratificação foi apenas autorizada ao Poder Executivo, que poderia assim proceder desde que entendesse que a ratificação, no caso concreto, se coadunaria com os objetivos do Estatuto da Terra. E a ratificação era apenas uma promessa vaga inserida no art. 5º, que tratava da competência do Ibra para promover o processo de discriminação administrativo e judicial de terras devolutas.

O procedimento de ratificação foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, quando o Ibra já havia sido sucedido pelo Incra. O processo de ratificação alcançava as alienações e concessões das terras devolutas promovidas pelos Estados, na faixa de domínio da União, bem como as concessões ou alienações de terras devolutas estaduais feitas pelos Estados sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional (art. 1º).



O início do processo de ratificação poderia ser feito mediante requerimento do interessado, cabendo ao Incra, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, a decisão final sobre a ratificação (art. 2º). Em 1981, o dispositivo foi alterado e o processo de ratificação passou a poder ser iniciado “de ofício”, o que representou a possibilidade de intervenção ativa do Estado nas situações consolidadas.

Caberia ao Incra analisar se as cláusulas do título de alienação ou concessão tinham sido cumpridas, se o imóvel não estava dividido em frações inferiores ao módulo de exploração indefinida previsto para a região e se a utilização das terras coadunava-se com os objetivos do Estatuto da Terra (art. 4º). De acordo com o Decreto nº 76.694, de 28 de novembro de 1975, que regulamentou a execução do Decreto-Lei nº 1.414, “a verificação da situação de exploração e rendimento econômico do imóvel fica a cargo do Incra e a seu exclusivo critério” (art. 5º, § 1º).

A verificação pelo Incra dos requisitos relativos aos objetivos do Estatuto da Terra dava margem de discricionariedade ao órgão administrativo que, caso entendesse que a pretensão não atendia às finalidades legais, atuaria para promover as medidas necessárias à decretação da nulidade do título e a incorporação do imóvel ao domínio da União, indenizadas as benfeitorias úteis e necessárias feitas de boa-fé (art. 6º). O proprietário que não tivesse seu título reconhecido pelo Incra passaria a ser tido como mero ocupante de terra pública federal, sobrando-lhe apenas o procedimento de legitimação de posse previsto no Estatuto da Terra. Ou seja, para se submeter ao procedimento era necessário estar preparado para um resultado desfavorável.

Apesar da previsão de que não haveria pagamento custas ou quaisquer emolumentos no processo de ratificação, o procedimento era extremamente burocrático, exigindo-se a apresentação de extensa documentação, sendo que caberia ao interessado arcar com as despesas de demarcação e medição do imóvel (art. 9º do Decreto nº 76.694/75). A longa lista de documentos pode ser conferida no “Roteiro de aplicação do Rol das hipóteses de convalidação, anexo à Exposição de Motivos nº 77/78, de 10 de outubro de 1978”, elaborado pelo Incra, que é reproduzido na íntegra em Falcão (1995, pp. 169-183).

As ratificações dependeriam, ainda, do cumprimento das limitações constitucionais vigentes ao tempo das alienações ou concessões estaduais (art. 7º). A Lei nº 6.925, de 29 de junho de 1981, inseriu no dispositivo um parágrafo único para



possibilitar a ratificação de concessões com áreas superiores às previstas nas limitações constitucionais da época, mediante autorização prévia do Senado Federal, na linha da exigência prevista pela Constituição de 1967 para alienações ou concessões de áreas públicas com área superior a três mil hectares (art. 171, parágrafo único).

O Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, não previu prazo para a realização das ratificações e continuou a reger as ratificações inclusive após a Constituição de 1988. Na nova ordem constitucional, o Conselho de Segurança Nacional foi substituído pelo Conselho de Defesa Nacional, órgão que continuou a ser ouvido no processo por meio de sua Secretaria Geral, nos casos de parecer favorável do Incra.

Com a edição da Medida Provisória nº 1.797, de 6 de janeiro de 1999, foi determinado um prazo de dois anos, a partir de 1º de janeiro de 1999, para que os particulares buscassem a ratificação dos seus títulos que estivessem na faixa de fronteira. A ratificação caberia ao Incra, seguindo as disposições constantes do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975.

Caso o requerimento não fosse feito no prazo, caberia ao Incra declarar nulo o título de alienação ou concessão, promover o cancelamento dos registros e requerer o registro dos imóveis em nome da União. Mesmo durante a fluência do prazo, poderia o Incra promover, de ofício, vistoria se houvesse conflito social na região. Caso o imóvel a ter o registro ratificado fosse objeto de ação de desapropriação social para fins de reforma agrária, deveria o Incra obrigatoriamente impugnar o domínio e citar o Estado que concedeu o título para que pudesse integrar também a ação.

A medida causou grande instabilidade no meio rural, como relatou o Deputado Wilson Santos (PMDB-MT) durante a votação da última Medida Provisória sobre o tema, após sucessivas revogações e reedições, que deu origem à Lei nº 9.871, de 1999:

Quando chegamos aqui, em fevereiro deste ano, deparamo-nos com a expedição de medida provisória que propunha a anulação de todos os títulos expedidos pelos onze Estados brasileiros que fazem faixa de fronteira internacional (...). Ora, Sr. Presidente, os proprietários que estão ali há trinta, quarenta anos ou mais, abrindo essas propriedades, gastando recursos, fazendo o que o Estado brasileiro não faz, viram-se de uma hora para outra em situação de desespero, pois seus títulos perderam valor. No meu Estado, Mato Grosso, o Banco do Brasil expediu circular a todas as gerências dos 26 Municípios que fazem



divisa internacional desconsiderando os títulos expedidos pelos Estados como garantia real para obtenção de qualquer empréstimo ou financiamento agrícola. (Santos, 1999, p. 17309)

Os parlamentares envolvidos na matéria conduziram negociações com o Governo, entidades dos produtores rurais e com o Movimento dos Sem Terra para o aperfeiçoamento da medida provisória, de modo que um texto de consenso pudesse ser votado no Parlamento.

Na segunda edição da MPv nº 1.803-2, de 25 de fevereiro de 1999, foi excluído o dispositivo que exigia o cumprimento de requisitos da função social da propriedade, nos termos da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para a ratificação dos títulos.

A Lei nº 8.629, de 1993, regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e os requisitos referentes ao cumprimento da função social da propriedade estão estabelecidos em seu art. 9º:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.



Como se pode observar, trata-se de uma análise extremamente complexa e inadequada para o contexto geral de ratificação dos títulos de faixa de fronteira, que já vinha sendo feito pelo Incra havia mais de 24 (vinte e quatro) anos com base nos requisitos previstos no Decreto-Lei nº 1.414, de 1975. Segundo informação do Deputado Wilson Santos (1999, p. 17309), do relator da MPv, havia 700 mil propriedades rurais na faixa de fronteira à época. Não havia sequer capacidade de pessoal por parte do Incra para efetuar a análise abrangente que inicialmente havia sido exigida em relação a essa quantidade de imóveis, o que foi constatado posteriormente, assunto a respeito do qual trataremos adiante.

Além disso, a Constituição Federal em seu art. 185 já previa serem insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outro imóvel. No mesmo sentido dispôs a Lei nº 8.629, de 1993 (art. 4º, parágrafo único). Em relação a essas propriedades, ainda que a ratificação fosse considerada indevida pelo Incra, deveriam ser respeitados os direitos dos legítimos possuidores conforme previsto no Estatuto da Terra (art. 98). Messias Junqueira (1964, p. 5), em ilustre estudo sobre terras devolutas, adverte sobre a utilização de terras devolutas ocupadas em programas de reforma agrária:

“[...] podem surgir dificuldades de ordem jurídica, eis que se haverá de discernir, preliminarmente, o evidente interesse privado que, em se tratando de terras devolutas possuídas, está travado com o interesse público. É que o possuidor legítimo de terras devolutas é considerado seu proprietário putativo. E isso, tanto para as terras devolutas estaduais e municipais, como para as federais, que são as porventura existentes no Distrito Federal e nos territórios não constituídos em Estados. O poder público não pode, por conseguinte, sem determinadas cautelas prévias, utilizar em programas de reforma agrária terras devolutas legitimamente possuídas por particulares. Estes têm o direito ao título de domínio a ser-lhes expedido pelo poder público.”

Portanto, não haveria sentido a MPv exigir uma minuciosa análise de requisitos utilizados para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária para imóveis inelegíveis para esse fim (pequenas e médias propriedades). Em relação aos imóveis maiores, a Medida Provisória previa a impugnação obrigatória do domínio em relação àqueles que fossem objeto de ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 2º).



E o que dizer em relação às grandes propriedades que não fossem objeto de ação de desapropriação para fins de reforma agrária? Primeiramente, deve-se observar que o cumprimento da função social depende de uma análise, a partir de critérios definidos em lei, sujeita ao contraditório e à ampla defesa, que deve ser empreendida pelo Incra ou também pela Justiça, por meio de um procedimento ou de um processo custoso e burocrático, que não se justifica quando não esteja em curso uma desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A utilização desse expediente na análise da ratificação em faixa de fronteira, sem que houvesse um interesse de reforma agrária em curso, representaria um desvio de recursos humanos e administrativos da política de reforma agrária, congestionando o sistema do Incra, bem como a condenação dos particulares a um procedimento desgastante, custoso e interminável, pelo qual muitos não se interessariam. O resultado poderia ser novamente a baixa adesão, que foi observada sempre que o legislador buscou submeter particulares a regimes muito dificultosos de legitimação de seus títulos, como ocorreu nas sesmarias ou em relação ao próprio procedimento de ratificação dos títulos, que já estava disponível desde 1975. Quando o procedimento não se revela equilibrado, o particular prefere manter a sua posse e aguardar, simplesmente. Se o procedimento fosse eficiente e interessante para os particulares, não haveria necessidade de o Estado estabelecer um prazo para a ratificação e ameaçar com o cancelamento dos títulos existentes. Na evolução da Medida Provisória proposta, optou-se por dar primazia ao princípio da segurança jurídica, reconhecendo o direito à ratificação, sem misturar as análises relativas às políticas públicas distintas em questão – ratificação dos títulos e reforma agrária.

A favor da solução adotada, pode-se argumentar ainda que a anulação dos títulos concedidos pelos Estados-membros, sem que houvesse um interesse direto e imediato na reforma agrária, acarretaria alguma forma de responsabilidade civil que, no final das contas, seria suportada pelo Estado Brasileiro, considerada sua dimensão total. Outro ponto é que, se a União não identificou as áreas de interesse para reforma agrária no período de cinquenta anos ou mais, não se justificaria manter *ad perpetuam* uma situação jurídica indefinida à espera de uma futura e incerta reforma agrária que até então não fora empreendida pelo Estado nessas regiões.

A partir da segunda edição da Mpv nº 1.803-2, de 1999, foi prevista a isenção de ratificação para as pequenas propriedades que estivessem devidamente



registradas, desde que seu proprietário não possuísse outro imóvel rural (art. 4º). Essa alteração condiz com a ideia de que a pequena propriedade é insuscetível de reforma agrária e, portanto, deveria ser regularizada como medida prioritária de segurança jurídica e de pacificação social.

Posteriormente, quando da 10ª reedição da MPv nº 1.910, de 1999, a penúltima antes da votação no Congresso Nacional, as negociações evoluíram de forma que ficou prevista a ratificação de ofício dos títulos de alienação ou de concessão de terras feita pelos Estados na faixa de fronteira – referentes à pequena propriedade, na Região Sul, ou à pequena e média propriedades nas Regiões Centro-Oeste e Norte.

Em termos de técnica jurídica, a ratificação de ofício consistiu em um aprimoramento, pois a confirmação da União convalidaria o negócio jurídico realizado, constituindo-se, a partir do cumprimento dos requisitos legais, em um ato jurídico perfeito. A isenção de ratificação, em tese, seria passível de revogação por uma nova lei, não representando uma solução definitiva para o problema.

Por ocasião da aprovação da Medida Provisória, convertida na Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, o Congresso Nacional estendeu a ratificação de ofício a todas as pequenas e médias propriedades da faixa de fronteira, independentemente da região em que se encontrasse o imóvel, desde que o proprietário não fosse titular do domínio de outro imóvel, o que alinhou o preceito normativo à justificação de que essas propriedades não seriam passíveis de reforma agrária.

Portanto, com a aprovação da Lei nº 9.871, de 1999, as ratificações na faixa de fronteiras passaram a ter prazo para requerimento perante o Incra, prazo esse que se encerrou em 31 de dezembro de 2003, após sucessivas prorrogações legais. O procedimento previsto deveria seguir o disposto no Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, que exigia a instauração de processo administrativo em que o Incra examinaria: i) se foram cumpridas as cláusulas constantes do título de alienação ou concessão; ii) o tamanho da área do imóvel, que não poderia ser inferior ao módulo de exploração indefinida previsto para a região; e iii) se o imóvel estava sendo explorado (art. 4º). O procedimento foi regulamentado pela Instrução Normativa/Incra/nº 42, de 25 de maio de 2000.

Embora a Lei nº 9.871, de 1999, tenha previsto a ratificação de ofício relativamente às pequenas e médias propriedades situadas na faixa de fronteira,



subordinou-a ao requisito de que o proprietário não fosse titular do domínio de outro imóvel rural (art. 4º), o que permitiu a interpretação de que também esses imóveis estariam sujeitos ao procedimento de ratificação do Incra.

A garantia legal de ratificação de ofício representou um grande incentivo para que os particulares submetessem seus títulos ao Incra. O resultado foi uma avalanche de processos administrativos de ratificação perante o Incra, como exposto no considerando da Resolução do seu Conselho Diretor de 2008 (Resolução CD/Incra nº 10, de 14 de maio de 2008):

“Considerando a existência de grande número de processos administrativos formalizados perante 11 (onze) Superintendências Regionais do Incra, cujas áreas de administração estão alcançadas pela Faixa de Fronteira e, portanto, se limitam com Estados Estrangeiros;”

Apesar da garantia de ratificação de ofício, foi somente a partir dessa resolução que o órgão consolidou o entendimento sobre a dispensa de comprovação do Grau de Aproveitamento da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência de Exploração (GEE) para a ratificação dos títulos de pequenas e médias propriedades.

Ora, mesmo que o Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, exigisse, por parte do Incra, a análise sobre exploração do imóvel, tal exigência havia sido revogada tacitamente pela Lei nº 9.871, de 1999, ao prever a ratificação de ofício para pequenas e médias propriedades com uma única condicionante, a de que o proprietário não fosse titular do domínio de outro imóvel rural.

No entanto, somente em 2008, diante da inviabilidade de analisar a quantidade de processos administrativos instaurados, o Incra retrocedeu na interpretação expansiva de sua competência – análise de requisitos não previstos na Lei nº 9.871, de 1999, para a ratificação de pequenas e médias propriedades. A Instrução Normativa Incra nº 42, de 2000, exigia a apresentação de laudo técnico de aproveitamento da área, considerando explorado o imóvel quando atingisse cinquenta por cento de sua área aproveitável (item 3), conforme índices definidos pela autarquia. Tais exigências para a ratificação de pequenas e médias propriedades representavam uma clara extrapolação ao poder regulamentar.

A partir da Resolução Incra nº 48, de 16 de setembro de 2008, a comprovação do cumprimento da função social por parte de proprietários de pequenas e médias propriedades rurais (de até 15 módulos fiscais), que não fossem proprietários de outro



imóvel rural, passou a poder ser feita por meio de mera declaração do interessado, dispensada a realização de vistoria por parte do Incra, se não houvesse “dúvida” na declaração (art. 13).

No dia 28 de abril de 2011, em audiência pública na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, o então presidente do Incra, Sr. Celso Lisboa de Lacerda, expôs a situação dos processos de ratificação perante a autarquia, como razões para a alteração do regulamento do Incra:

- i) existência de milhares de processos instaurados dentro dos prazos legais, **paralisados há quase uma década**, cuja finalização – com instrução e análise – dependeria da realização de vistoria na quase totalidade dos casos, esbarrando na constatação da insuficiência da estrutura operacional existente;
- ii) a responsabilidade pela obtenção de laudo agrônômico, a cargo dos interessados, e a elaboração de peças técnicas georreferenciadas pela Autarquia, nos casos de pequenas e médias propriedades, onera e retarda em demasia o procedimento de ratificação;
- iii) constatação da extrema dificuldade operacional para contemplar adequadamente as diferentes situações trazidas pela Norma vigente, incluindo: tratamento específico para os imóveis rurais com área até 8 módulos fiscais, diferente do tratamento dos imóveis rurais com área acima de 8 e até 15 módulos fiscais, e outro tratamento, diferentes dos anteriores, para os imóveis rurais com área acima de 15 módulos fiscais (Lacerda, 2011).

O problema da análise dos processos administrativos pelo Incra também foi descrito pela Advocacia-Geral da União, nos Embargos de Declaração interpostos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.623 (Brasil/AGU, 2022), ação que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal (STF) para questionar a constitucionalidade da Lei nº 13.178, de 2015, que revogou a Lei nº 9.871, de 1999, e inaugurou o novo regime de ratificação de registros de imóveis rurais em faixa de fronteira, do qual trataremos adiante. Na ocasião, com base em manifestação da área técnica do Incra, a AGU buscou demonstrar ao STF que a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 13.178, de 2015, com restauração de competência do Incra para analisar os processos ratificatórios seria inviável, a exemplo do que havia ocorrido no regime da Lei nº 9.871, de 1999:

Em junho de 2018, Grupo de Trabalho de servidores do Incra, experiente na temática de ratificação, após mencionar a legislação anterior à Lei nº 13.178/2015, informou, por meio da Nota Técnica Nº



1017/2018/DFR2/DFR/DF/SEDE/INCRA (1164748), que 'Diante deste cenário, **houve mais de 50 mil aberturas de processos para ratificação, resultando em lentidão na análise dos processos, visto que os aspectos a serem analisados pelo Incra eram numerosos e, ainda, o órgão lida com a falta de corpo técnico nas Superintendências Regionais para realizar este trabalho. Como resultado, esta demanda de ratificação evidenciou a incapacidade operacional do Incra para solucionar este problema de ordenamento agrário**'. (Brasil/AGU, 2022, p. 17)

A peça da AGU mencionada apresentou também a quantidade de processos administrativos existentes e pendentes de análise perante o Incra:

Em julho de 2020, levantamento promovido pela Diretoria de Governança Fundiária – DF e realizado pelas Superintendências Regionais (NUP: 54000.059785/2020-16) sobre a situação da ratificação confirmou que há demandas pendentes de análise para ratificação de títulos de propriedades na faixa de fronteira (quase 54.000 processos), sob a égide da legislação anterior, conforme se verifica nas informações disponibilizadas pelas seguintes superintendências:

(i) Mato Grosso do Sul: Relatório SR(16)MS-F3 (6589492), que indica a existência de 9.943 processos não ratificados;

(ii) Santa Catarina: Despacho SR(10)SC-F (6613737), que informa a existência de 901 áreas com solicitação de ratificação de título;

(iii) Paraná: Documento Exposição Motivos Ratificação SR(09)PR (6639341), que menciona a existência de cerca de 40.000 pedidos de ratificação dominical na faixa de fronteira do Estado, protocolados à luz da legislação anterior à Lei n. 13.178/2015 perante a Superintendência Regional do Paraná;

(iv) Mato Grosso: NOTA TÉCNICA Nº 1647/2020/SR(13)MT-F/SR(13)MT/INCRA (6632322), em que consta a existência de 3.128 **imóveis não ratificados e com processos abertos**. (Brasil/AGU, 2022, p. 17)

A Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, teve origem no PL nº 2742, de 2003, do Deputado Luis Carlos Heinze, projeto que previa apenas uma nova prorrogação do prazo para os pedidos de ratificação previstos na Lei nº 9.871, de 1999. Na forma do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, era prevista a prorrogação do prazo (que já havia sido encerrado) por 10 anos a partir da aprovação da lei proposta. Estipulava-se, ainda, um prazo de dois anos para que a União se manifestasse sobre a pretensão, sob pena de imediata ratificação.



Foi o substitutivo apresentado à CCJ do Senado que deu forma à nova lei proposta, com a previsão de um novo regime de ratificação na faixa de fronteira. Segundo o Senador Acir Gurgacz (PDT-RO), relator da matéria, representantes do Governo Federal e do setor produtivo o procuraram para oferecer sugestões para o aprimoramento do texto do projeto, que foram analisadas para a construção de “um texto equilibrado que atendesse às preocupações das partes envolvidas” (Gurgacz, 2014). De fato, após a longa tramitação do projeto, não seria mais possível prorrogar, em 2014, um prazo que já havia se encerrado desde 2003. O substitutivo apresentado pelo Senado foi integralmente aprovado pela Câmara dos Deputados e veio a se tornar a Lei nº 13.178, de 2015, atualmente em vigor.

O regime previsto na nova Lei representou um significativo avanço no tratamento da matéria. Após a constatação da inviabilidade de ratificação das pequenas e médias propriedades por meio do Incra, o legislador resolve promover a ratificação automática (ex lege) dos registros imobiliários referentes a esses imóveis rurais:

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.

A Lei previu, ainda, duas hipóteses de não enquadramento na previsão legal de ratificação: quando o imóvel não estivesse com o seu domínio sendo questionado na esfera administrativa ou judicial por órgão ou entidade da administração federal direta ou indireta (art. 1º, I); e os que fossem objeto de ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ajuizada até a data da publicação da Lei (art. 1º, II).

Na hipótese de enquadramento legal, a convalidação dos títulos deveria produzir efeitos independentemente de qualquer medida administrativa do Incra, de forma que perderam seu objeto milhares de processos administrativos parados perante a autarquia agrária requeridos com base na Lei anterior, revogada pela nova Lei (art. 6º, II).



Não obstante a clareza da disposição legal sobre a ratificação por força da Lei, independentemente de qualquer medida administrativa, a existência de duas hipóteses de não enquadramento e o julgamento da ADI nº 5623, perante o STF, deram margem para que os tribunais instituíssem dispendiosos procedimentos “ratificatórios” perante os cartórios de registros de imóveis, embora a Lei nada disso tenha exigido para a produção de seus efeitos.

A Lei previu uma hipótese de enquadramento e duas de não enquadramento: 1ª) pequena ou média propriedade rural a respeito da qual não houvesse questionamento de domínio por órgão federal ou ação de desapropriação – ratificação automática, por força da lei – não deveria ser preciso comprovar nada, analisar nada, nem alterar a matrícula no registro de imóveis; 2ª) pequena ou média propriedade rural a respeito da qual houvesse questionamento de domínio perante órgãos federais até o dia 22 de junho de 2021 (art. 1º, I) – o imóvel não foi beneficiado pela ratificação; 3ª) pequena ou média propriedade que estivesse sendo objeto de ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ajuizada até 22 de outubro de 2015, data de publicação desta Lei (art. 1º, II) – imóvel também não beneficiado pela ratificação.

Observe-se que as duas hipóteses legais de não enquadramento visavam resguardar situações específicas em que já houvesse litígio existente entre o proprietário e a Administração Pública. São casos excepcionais e específicos, em que se buscava resguardar interesses públicos que já eram objeto de processos administrativos ou judiciais nas datas mencionadas pela Lei. As hipóteses são restritíssimas, principalmente considerando que as pequenas e médias propriedades rurais são insuscetíveis de reforma agrária, desde que o proprietário não possua outra propriedade rural (art. 185, I, da Constituição). O interesse público nesses casos já estava resguardado pela previsão legal de que a ratificação não se operaria. Caso o resultado dos litígios descritos fosse favorável à Administração Pública, a ratificação não lhe seria oponível. Esse foi o único sentido da exceção legal.

No que diz respeito aos imóveis rurais com área superior a 15 módulos fiscais (grandes propriedades), a Lei exigiu, para a ratificação, a obtenção da certificação do georreferenciamento do imóvel e a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural (art. 2º). Os requerimentos de certificação e de atualização do cadastro deveriam ser apresentados no prazo de 4 anos da publicação



da Lei, prazo esse que foi posteriormente alterado para 10 anos, cujo vencimento ocorrerá em 22 de outubro de 2025. Os mesmos requisitos de ausência de questionamento de domínio por parte dos órgãos públicos federais e de não incidência de ação de desapropriação para fins de reforma agrária para o enquadramento na ratificação prevista na Lei (art. 2º, § 1º). Em relação às grandes propriedades, a Lei também não atribuiu qualquer análise de mérito perante o Incra. Cumpridos os requisitos legais objetivos previstos, a ratificação opera-se por força da própria lei.

Como já defendemos, a exigência por parte dos tribunais de um procedimento “ratificatório” perante o registro de imóveis passou a ser necessário após o julgamento da ADI nº 5.623, mas não fundamento direto na Lei nº 13.178, de 2015. Nos quatro Estados em que havia pendências de ratificação – conforme levantamento mencionado pela Advocacia-Geral da União nos Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.623 (Brasil/AGU, 2022) – os Tribunais de Justiça editaram provimentos para disciplinar o procedimento “ratificatório” perante o registro de imóveis: o Provimento nº 12, de 2025, de Santa Catarina, o Provimento nº 318, de 2023, do Paraná, o Provimento nº 309, de 2024, de Mato Grosso do Sul e o Provimento nº 12, de 2024, de Mato Grosso.

O procedimento previsto por todos os Tribunais foi a averbação da ratificação nas matrículas dos imóveis, a requerimento dos interessados, sujeita a exame e qualificação positiva por parte do registrador. Apesar de haver algumas outras convergências, foram feitas exigências diferentes nos respectivos provimentos dos tribunais para a mesma finalidade prevista na lei federal.

Em Mato Grosso (Provimento n. 12/2024, art. 1.364), o requerimento de averbação da ratificação perante o cartório de registro de imóveis deve ser feito por meio de advogado constituído, único Estado que exige tal contratação onerosa para a averbação no cartório.

A comprovação de inexistência de ações de desapropriação ou de questionamento judicial por órgão federal é prevista por meio de certidões negativas de distribuição, requisito semelhante em todos os provimentos. Já em relação à comprovação de inexistência de questionamento administrativo de domínio por parte de órgão ou entidade federal, como se trata de exigência para a qual não há meio centralizado para a obtenção de certidões, Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, III) permite que seja feita por meio de declaração sob responsabilidade



civil e penal do proprietário, enquanto o Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BV, § 3º), Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, § 3º) e Mato Grosso (Provimento nº 12, de 2024, art. 1364-A, § 3º) exigem que essa mesma declaração seja feita por meio de escritura pública, representando mais um custo burocrático a ser assumido pelo particular, que deverá comparecer a um outro cartório (tabelionato) para a expedição do documento.

No que tange à cadeia dominial e à comprovação de enquadramento temporal, todos os quatro Estados exigem certidões de inteiro teor atualizadas de todos os registros até a titulação originária do Estado para o particular: Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, II); Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BV, II); Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, III); Mato Grosso (Provimento nº 12, de 2024, art. 1364-A, II). Essas certidões têm custos (altos) para serem emitidas. Além das certidões, Mato Grosso (Provimento nº 12, de 2024, art. 1364-A, II) e Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, II) exigem estudo analítico da cadeia dominial, sem exigência de um profissional específico para fazê-lo, mas que, certamente, para a maioria dos interessados, exigirá a contratação de um profissional. Questiona-se: o estudo analítico da cadeia dominial não deveria ficar a cargo do registrador, que receberá emolumentos para realizar a averbação?

Todos os quatro Estados convergem na exigência de um laudo técnico de localização do imóvel, com anotação de responsabilidade técnica (ART), para a comprovação de localização do imóvel da faixa de fronteira: Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, IV); Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BV, IV); Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, II); Mato Grosso (Provimento nº 12, de 2024, art. 4º, II). Apenas Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, § 4º) dispensa a sua apresentação para municípios localizados inteiramente dentro da faixa.

As exigências de certificação de georreferenciamento e de atualização do cadastro no Sistema Nacional de Cadastro Rural reproduzem nos Provimentos os requisitos legais para a ratificação de imóveis maiores que 15 módulos fiscais.

Aliás, percebe-se que Lei nº 13.178, de 2015, condiciona a ratificação das grandes propriedades à obtenção no órgão federal responsável (art. 2º, *caput*), no caso o Incra, do certificado de georreferenciamento do imóvel (art. 2º, I). Essa condição já é cumprida a partir da obtenção da certificação no Incra,



independentemente da averbação do georreferenciamento na matrícula do imóvel. Nesse sentido, cabe observar que todos os Provimentos trazem como requisito a certificação da poligonal georreferenciada expedida pelo Incra, sendo que nenhum exige que a matrícula do imóvel já esteja (ou seja) retificada para conter a certificação do georreferenciamento como requisito para a averbação da ratificação: Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, X); Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BW); Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, III); e Mato Grosso (Provimento nº 12, de 2024, art. 1.364-A, III).

O provimento do Paraná inclusive, ao tratar da certificação georreferenciada, dispõe expressamente que, para a averbação da ratificação, “não é obrigatório que a matrícula do imóvel tenha sido objeto de prévio procedimento de retificação [para averbação do georreferenciamento], que poderá ocorrer, posteriormente” (art. 656-BW, *parágrafo único*). Com efeito, vale repetir, a Lei nº 13.178, de 2015, não exigia, antes da ADI nº 5.623, nenhuma providência perante o registro de imóveis para que a ratificação produzisse plenamente seus efeitos.

Por seu turno, a atualização do cadastro no Sistema Nacional de Cadastro Rural, gerenciado pelo Incra, é comprovada por meio da emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) atualizado, conforme previsto nos arts. 1º e 2º do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002. Os provimentos de Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.717-D, V) e do Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BV, III) exigem a apresentação do CCIR atualizado para todos os imóveis.

A apresentação de certidão negativa do Imposto Territorial Rural (ITR) é uma exigência que aparece nos provimentos de Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, VI) e do Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BV, V). Como o resultado do procedimento de ratificação previsto consiste em uma averbação, os registradores são obrigados a exigir a comprovação de pagamento do imposto para a prática do ato, sob pena de responsabilidade solidária (art. 21 da Lei nº 9.393, de 1996). Assim, mesmo sem previsão nos provimentos dos outros dois Estados, provavelmente todos os interessados enfrentam exigência semelhante por parte dos cartórios.

Os provimentos de Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, VII) e do Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BV, V) exigem o recibo de inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Essa inscrição é obrigatória



para todos os imóveis rurais, nos termos do § 3º do art. 29 da Lei nº 12.651, de 2012 (Código Florestal). Assim, também pode ser objeto de exigência dos cartórios, independentemente da previsão nos provimentos dos outros Estados mencionados.

Os provimentos de Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, IX) e do Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BV, § 6º) exigem assentimento prévio da Secretaria Geral do “Conselho de Segurança Nacional” para a ratificação de imóveis rurais de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, mencionando as hipóteses da Lei nº 5.709, de 1971. Essa é a exigência mais extravagante e equivocada dos provimentos.

A Constituição Federal de 1988 substituiu o Conselho de Segurança Nacional (CSN) pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN), com organização e funcionamento regulados pela Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, que acabou absorvendo as competências do CSN. Atualmente, a Secretaria-Executiva do CDN exerce as competências que eram da Secretaria Geral do CSN.

A Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, prevê em seu art. 7ª que a aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria-Executiva do CDN (atualmente). No entanto, a ratificação convalida transferências de propriedades ocorridas em períodos anteriores à existência Lei nº 5.709, de 1971, espraçando a higidez jurídica pela cadeia dominial. Não ocorre na ratificação nova aquisição que atraia a incidência do art. 7º da Lei nº 5.709, de 1971. Além disso, a Lei nº 13.178, de 2015, não exige qualquer submissão ao Conselho de Defesa Nacional para produzir plenamente seus efeitos.

O fato de algumas dessas alienações ou concessões terem sido feitas sem o assentimento do CSN (exigível à época) também não pode ser fundamento para a criação de um requisito não previsto em lei para o reconhecimento da ratificação, sendo que a própria Lei nº 13.178, de 2015, expressamente ratifica transferências efetivadas sem prévio assentimento do CSN.

Pode-se questionar: se em relação às alienações ou concessões de terras devolutas federais efetuadas pelos Estados (art. 3º, I) a ratificação alcança indistintamente aquelas feitas com ou sem o consentimento do Conselho de Segurança Nacional (se exigível à época), por que a Lei utiliza a expressão “sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional” apenas ao tratar das



concessões e alienações de terras devolutas estaduais efetuadas pelos Estados (art. 3º, II)? Porque, no caso de terras devolutas estaduais, somente essa hipótese depende de ratificação. As alienações e concessões de terras devolutas de propriedade dos Estados, por eles mesmos efetivadas, com o devido assentimento do CSN, quando exigível, não possuem qualquer irregularidade que dependa de ratificação. Além disso, a leitura integrada do art. 3º da Lei permite concluir que a utilização da expressão “sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional” também qualifica a abrangência legal da ratificação, com a previsão de que seus efeitos jurídicos são capazes de sanear tanto a questão relativa ao domínio quanto a ausência de assentimento prévio do CSN, quando fosse exigível, convalidando integralmente as transferências em relação a todos os imóveis por ela alcançados.

Outro questionamento que se pode fazer diz respeito à possibilidade de a Lei nº 13.178, de 2015, convalidar a ausência de assentimento prévio do CSN, tendo em conta que se tratava de uma exigência constitucional presente nas Constituições de 1934 (art. 166 – “audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional”), de 1937 (art. 165 – “audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional”) e de 1946 (art. 180 – “prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional”). A resposta é absolutamente afirmativa, pois a Constituição de 1988 descreveu a faixa de fronteira como fundamental para a segurança nacional, mas estabeleceu que a sua ocupação e utilização serão reguladas em Lei (art. 20, § 2º). A Constituição de 1988, além de não ter previsto a exigência de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN), remeteu o tratamento da matéria à lei ordinária, ou seja, a desconstitucionalizou, possibilitando a ratificação promovida pela Lei nº 13.178, de 2015.

As Constituições dos períodos ratificáveis previam também a necessidade de autorização do Senado Federal para a concessão de terras públicas com áreas superiores a 10 mil hectares (art. 130 da CF de 1934 e art. 156 da CF de 1946). No período da Constituição de 1937, a autorização caberia ao Conselho Federal (art. 155). Na Constituição de 1988, a exigência é de autorização do Congresso Nacional para a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 (dois mil e quinhentos hectares) – art. 188, § 3º.



A Lei nº 13.178, de 2015, para se compatibilizar com a exigência constitucional, prevê no § 6º do art. 2º como requisito adicional a aprovação do Congresso Nacional para a ratificação de registros imobiliários referentes a imóveis com área superior a dois mil e quinhentos hectares. Nesses casos, os provimentos de Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, IX) e do Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BV, § 6º) exigem a apresentação de cópia da publicação no Diário Oficial da União de Decreto Legislativo do Congresso Nacional autorizando a ratificação.

A disciplina do encaminhamento dos pedidos ao Congresso Nacional para fins de análise e deliberação ficou a cargo de regulamento (art. 2º, § 7º). Como se trata de autorização de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, XVII), a regulamentação desse encaminhamento deve ser feita por meio de decreto legislativo, que ainda se encontra pendente de edição.

Outra questão relevante é saber em relação a qual período deve ser considerada a área do imóvel para fins de enquadramento legal. Deve ser considerada a área concedida ou alienada originalmente pelos Estados ou a área atual do imóvel? O Estado de Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025) traz dispositivo que realiza uma interpretação da norma para estabelecer que para fins de enquadramento será considerado “o tamanho do imóvel constantes de sua matrícula ou transcrição na data de publicação da Lei 13.178/2015 (23 de outubro de 2015) e não do título originário de alienação ou de concessão do imóvel” (art. 1.171-C, § 2º). Trata-se de interpretação correta, que considera a estrutura agrária atualizada para os critérios de aplicação da norma, possibilitando que os requisitos legais sejam atendidos de forma independente pelos atuais titulares dos imóveis. Em um exemplo hipotético, se uma grande propriedade foi concedida nos anos 30 por um Estado, mas atualmente está dividida em várias pequenas propriedades, não faria sentido submeter os titulares atuais ao regimento relativo às grandes propriedades. Além disso, subordinar o direito à ratificação de cada titular a providências dos demais implicaria a indevida formação de um condomínio, que na realidade não existe de fato nem de direito.

Por fim, todos os provimentos trazem diferentes requisitos para a comprovação da função social da propriedade, que analisaremos no capítulo a seguir.



5 A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.623

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag ajuizou em 10.11.2006 perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.623 impugnando os arts. 1º, 2º, 3º e 6º da Lei nº 13.178, de 2015. A entidade alegava que os dispositivos impugnados violam princípios constitucionais, especialmente os arts. 184 a 189 da Constituição, que tratam da reforma agrária e da função social da propriedade. Em apertada síntese, segundo a autora da ação: *i)* a Lei desconsidera a necessidade de harmonização da destinação das terras públicas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188 da CF); *ii)* a ratificação automática de títulos poderia favorecer grileiros, agravar desigualdades agrárias e prejudicar agricultores familiares; *iii)* a propriedade rural deve cumprir sua função social, incluindo preservação ambiental e respeito às normas trabalhistas (art. 186 da CF); e *iv)* a Lei não prevê salvaguardas para terras indígenas, contrariando o art. 231 da Constituição.

A Advocacia-Geral da União defendeu a constitucionalidade da Lei, argumentando quanto ao mérito que: *i)* ratificação confere segurança jurídica a pequenos e médios produtores rurais, incentivando investimentos e políticas públicas; *ii)* a Lei não revoga normas ambientais, trabalhistas ou indigenistas, mantendo-se em conformidade com o ordenamento jurídico; e *iii)* a presunção de constitucionalidade da Lei deveria ser mantida, pois não há violação explícita aos arts. 184 a 189 da CF.

Em 25 de novembro de 2022, por meio do Plenário Virtual, o STF, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ADI nº 5.623, atribuindo interpretação conforme a Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 13.178, de 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) (BRASIL. STF. ADI 5.623, 2022, p. 1).

Ao fixar condições não previstas em lei para a ratificação dos registros imobiliários, o STF atuou como se exercesse função legislativa. Entretanto, se o dispositivo do acórdão produzido pelo STF fosse uma proposta legislativa, estaria



sujeito a uma declaração de inconstitucionalidade por parte do Poder Legislativo, em função da injuridicidade caracterizada pela ausência de elementos suficientes que permitam compreender as condicionantes e implementar a política pública que sofreria a intervenção normativa.

Primeiramente, o que significa estabelecer como condição para a ratificação que os imóveis se sujeitem à política agrícola? A política agrícola é regulada pela Lei nº 8.171, de 1991, que define os objetivos, as competências, as ações e instrumentos para a sua execução. De acordo com o art. 4º da Lei, as ações e instrumentos da política agrícola referem-se a: I- planejamento agrícola; II - pesquisa agrícola tecnológica; III - assistência técnica e extensão rural; IV - proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais; V - defesa da agropecuária; VI - informação agrícola; VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem; VIII - associativismo e cooperativismo; IX - formação profissional e educação rural; X - investimentos públicos e privados; XI - crédito rural; XII - garantia da atividade agropecuária; XIII - seguro agrícola; XIV - tributação e incentivos fiscais; XV - irrigação e drenagem; XVI - habitação rural; XVII - eletrificação rural; XVIII - mecanização agrícola; XIX - crédito fundiário. Não há, portanto, nenhuma ação ou instrumento ligado diretamente ao planejamento territorial e à reforma agrária, temas afetos às políticas fundiária e de reforma agrária. A única interface com o tema da reforma agrária presente na Lei é que um dos objetivos da política agrícola consiste em “compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo” (art. 3º, inciso VI)

A Lei nº 8.171 instituiu também o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mas suas atribuições se limitam a orientar a elaboração do Plano de Safra, propor ajustamentos ou alterações na política agrícola e manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola (art. 5º). Ainda segundo a Lei, na ação governamental para o setor agrícola compete ao Governo Federal a orientação normativa, as diretrizes nacionais e a execução das atividades estabelecidas em lei (art. 6º, I). Mas a Lei não previu competência para o CNPA, nem para o Ministério da Agricultura ou para o chefe do Poder Executivo estabelecer diretrizes para a ratificação de imóveis rurais na faixa de fronteira.



Dessa forma, o condicionante criado pela decisão do STF consiste em uma mera repetição do art. 188 da Constituição Federal, segundo o qual “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. Mas a replicação do texto constitucional como condicionante da ratificação, sem a análise das estruturas administrativas e das competências envolvidas na política agrícola, em nada contribui para resolver o problema histórico dos imóveis localizados em faixa de fronteira, que se arrasta há mais de 100 anos sem uma solução definitiva.

A segunda condicionante estabelecida pelo acórdão do STF foi a compatibilidade com o Plano Nacional de Reforma Agrária, embora o voto da relatora reconheça que a “ratificação de registro imobiliário não se confunde com a doação de terras públicas ou mesmo com a desapropriação para fins de reforma agrária”. Apesar desse reconhecimento, o STF limita-se igualmente a repetir o texto do art. 188 do CF, como se os registros de imóveis a serem ratificados fossem de meras terras públicas ou terras devolutas disponíveis para serem utilizadas para fins de reforma agrária. Trata-se de uma interpretação formalista, que não leva em conta o contexto social e histórico de ocupação do território brasileiro, a histórica e relevante controvérsia jurídica entre União e Estados sobre o domínio das terras devolutas da faixa de fronteira, tampouco a boa-fé e a segurança jurídica dos proprietários que foram titulados nesse contexto.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (Brasil, 2003), o último dessa espécie, foi lançado pelo Governo Federal em 2003, há mais de 20 anos. Como compatibilizar as ratificações da Lei nº 13.178, de 2015, com um Plano que já não existe? A Constituição menciona esse Plano como norma programática, mas o Poder Executivo não é obrigado a lançá-lo. Na ausência atual de um Plano dessa natureza, a única interpretação razoável é a de que a condicionante também se mostra inviável, e, portanto, inaplicável.

O terceiro condicionante imposto no acórdão da ADI nº 5623 para as ratificações dos registros imobiliários diz respeito ao cumprimento da função social da propriedade, “que se dará quando atendidos os requisitos previstos no art. 186 da Constituição”, segundo o voto da Min. Carmen Lúcia, relatora da ação. Vale conferir o teor do art. 186:



Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O condicionante de cumprimento da função social da propriedade possui pelo menos uma maior concretude, contendo requisitos que podem ser identificados em normas atualmente vigentes e que permitem sua aplicabilidade. A Lei nº 8.629, de 1993, que regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, desenvolve o conteúdo desses requisitos:

Art. 9º. (...):

§1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.;

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Essas são exigências justas para a verificação do cumprimento da função social da propriedade no contexto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Afinal, são passíveis de desapropriação os imóveis que não cumpram sua função social.

No entanto, trata-se de uma análise extremamente complexa e inadequada para o contexto geral de ratificação dos títulos de faixa de fronteira, especialmente no



que diz respeito às pequenas e médias propriedades, que compõem 97% da quantidade de imóveis que poderiam ser ratificados, conforme informações da Procuradoria-Geral Federal junto ao Incra (Brasil, 2020) prestadas ao STF.

O STF não levou em consideração que a Lei nº 13.178, de 2015, não atribui mais competência ao Incra para promover qualquer análise nos procedimentos de ratificação, bem como ignorou o fato histórico, trazido pela AGU em suas manifestações, a respeito da incapacidade operacional da autarquia agrária de promover a análise dos inúmeros processos de ratificação dos títulos dos imóveis localizados em faixa de fronteira, nos moldes que o STF decidiu de certa forma restabelecer, por meio de um regime ainda mais restritivo.

O estabelecimento de elevados custos desnecessários, a insegurança jurídica quanto aos títulos e a vedação de acesso às políticas públicas de incentivo e assistência à produção rural, efeitos nocivos decorrentes da decisão do STF, recairão majoritariamente e de forma mais dramática sobre pequenos e médios proprietários.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), ao impugnar o dispositivo que previa a ratificação automática de milhares de pequenas e médias propriedades rurais, acabou prestando um verdadeiro desserviço aos agricultores familiares, a pretexto de protegê-los. O objetivo explícito na petição inicial da ADI nº 5623 (Confederação nacional dos trabalhadores na agricultura, 2016) seria impor a esses proprietários tutela governamental, regimes de concessões de uso, cláusulas de proibição de alienação, como se fossem recém beneficiários de programas de reforma agrária, ignorando completamente o fato de que são proprietários titulados, que já exercem o domínio da terra há mais de 60 anos, no mínimo, ou até há mais 100 anos, sendo que muitos adquiriram suas glebas de forma onerosa dos Estados ou de sucessores da cadeia dominial.

Após a publicação da decisão do STF, a AGU ingressou com embargos declaratórios buscando limitar a aplicação da decisão apenas aos imóveis rurais com área superior a 15 módulos fiscais (art. 2º da Lei 13.178, de 2015), excluindo pequenas e médias propriedades (art. 1º). Subsidiariamente, pediu a modulação dos efeitos da decisão para que fosse aplicável apenas a partir da data de trânsito em julgado da ADI ou após a data de julgamentos dos embargos.

O STF acolheu parcialmente os embargos apenas para “modular os efeitos da decisão, excluindo-se de sua incidência os pequenos e médios imóveis rurais,



cujos títulos tenham sido devidamente ratificados pelos cartórios de imóveis na data da publicação da ata de julgamento” (Brasil, 2023) da ADI, que ocorreu em 1º de dezembro de 2022. A ação transitou em julgado em 28 de julho de 2023.

Como resultado da ADI nº 5.623, o regime estipulado pelo STF, com exigência de comprovação do cumprimento da função social da propriedade, passou em tese a ser mais restritivo do que era na vigência do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975 e da Lei nº 9.871, de 1999, com impacto maior sobre pequenos e médios produtores rurais das regiões afetadas pela decisão. A decisão do STF trouxe grande insegurança jurídica sobre como se daria a aplicação do instituto da ratificação a partir de então.

A pouca razoabilidade presente na decisão do STF fica evidente na forma como os tribunais regulamentaram o procedimento de averbação da ratificação perante os cartórios de registro de imóveis para dar aplicabilidade à Lei nº 13.178, de 2015, após o julgamento da ADI nº 5.623. Os dois primeiros condicionantes impostos pela decisão do STF, de submissão à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária, foram convertidos por Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, III, c) e pelo Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, § 5º) em uma exigência de declaração dos atuais proprietários afirmando que o imóvel rural se submete à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária. Os Provimentos do Paraná e de Mato Grosso simplesmente ignoraram esses condicionantes, pois se mostram inaplicáveis, como acima mencionado.

O requisito do cumprimento da função social da propriedade foi traduzido em exigências diferentes entre os Tribunais. O Paraná (Provimento nº 318, de 2023, art. 656-BZ) considera o requisito satisfeito se o imóvel estiver classificado como produtivo no campo de classificação fundiária constante do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR). Os Estados de Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, III, c) e de Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, § 5º) apenas exigem uma declaração por parte dos atuais proprietários de que o imóvel cumpre sua função social.

O Mato Grosso (Provimento nº 12, de 2024, art. 1.365-B) exige que o imóvel **seja** classificado como produtivo no CCIR, além da apresentação de um laudo técnico, com anotação de responsabilidade do profissional habilitado, atestando que o imóvel cumpre sua função social e respeita as regras ambientais e trabalhistas. Trata-se de uma exigência mais elaborada e que mais se aproxima do escopo definido pela



decisão do STF, embora não tenha respaldo legal. Vale citar os requisitos mínimos exigidos para o laudo:

Art. 1.365-B (...)

§ 1º. O laudo técnico para comprovação do cumprimento da função social do imóvel deverá conter, no mínimo:

I – a demonstração de que o imóvel é produtivo, conforme os critérios técnicos definidos para a região onde se localiza o imóvel;

II – a comprovação de que o imóvel possui Cadastro Ambiental Rural ativo, não se admitindo a presença de embargo vigente pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente ou pelo Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que recaia sobre a integralidade da área cujo domínio será ratificado. Recaindo, entretanto, o embargo sobre qualquer fração inferior a 100% (cem por cento) do imóvel, e cumpridas as demais determinações, a ratificação deverá ser deferida, cabendo à Corregedoria-Geral da Justiça editar instruções sobre os critérios a serem seguidos para a efetivação da ratificação do registro imobiliário;

III – a comprovação de que o interessado não está inscrito no Cadastro Nacional de Trabalho Análogo ao Escravo do Ministério do Trabalho e Emprego, nos termos da Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016;

IV – a demonstração de que a área objeto do registro a ser ratificado não incide sobre área destinada a comunidade indígena e/ou quilombola.

As exigências criadas pelo Tribunais de Justiça em seus provimentos têm o grande mérito de ter buscado dar aplicabilidade à Lei nº 13.178, de 2015, após a decisão do STF. No entanto, a falta de respaldo legal para as exigências mantém a insegurança jurídica sobre o tema, não eliminando os riscos de litígios com a União a respeito da validade jurídica das ratificações averbadas.

6 Desafios pendentes para o Congresso Nacional

O Congresso Nacional tem à sua frente dois desafios pendentes quanto ao tema das ratificações dos registros imobiliários de imóveis rurais na faixa de fronteira. O primeiro é adaptar a Lei nº 13.178, de 2015, ao que foi decidido na ADI nº 5.623, de forma a buscar uma solução que traduza os condicionantes impostos pelo STF em requisitos legais que devolvam a plena aplicabilidade à Lei. O segundo é regulamentar o encaminhamento ao Congresso Nacional para análise dos pedidos de ratificação



dos registros imobiliários referentes a imóveis com área superior a dois mil e quinhentos hectares, conforme previsto nos §§ 6º e 7º do art. 2º da mesma Lei.

No que tange à adaptação da Lei ao disposto na ADI nº 5.623, é preciso primeiramente considerar que, apesar de a decisão ter imposto um regime mais restritivo para a ratificação do que o que vigeu desde o Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, e o da Lei nº 9.871, de 1999, há agora uma decisão de ADI com trânsito em julgado reconhecendo a constitucionalidade das ratificações. A garantia da ratificação de certa forma cristalizou-se por meio da Lei nº 13.178, de 2015.

No entanto, é preciso que a Lei seja adaptada para incorporar os condicionamentos previstos na ADI nº 5.623, como forma de se promover a segurança jurídica das ratificações e de se uniformizar a aplicação da Lei entre os diferentes Estados da Federação.

A principal questão refere-se ao cumprimento do requisito da função social da propriedade. A forma como foi traduzida a exigência, de maneira meramente formal, pelos Provimentos do Paraná, de Santa Catarina e de Mato Grosso do Sul, faz com que, mesmo havendo a averbação da ratificação, haja grande risco de anulação em eventuais futuras demandas com a União, por descumprimento dos requisitos da ADI nº 5.623. Esse está presente quase exclusivamente nas ratificações de grandes propriedades, que podem ser sujeitas a futuras ações de desapropriação para fins de reforma agrária.

No que diz respeito às condições de submissão à política agrícola e ao Plano Nacional de Reforma Agrária, a solução possível é a da interpretação literal da condicionante, exigindo-se uma declaração do proprietário de que o imóvel se submete ao requisito, como feito por Santa Catarina (Provimento nº 12, de 2025, art. 1.171-D, III, c) e Mato Grosso do Sul (Provimento nº 309, de 2024, art. 4º, § 5º).

Já o modelo de exigência para o cumprimento do requisito da função social da propriedade pode seguir o modelo de exigência do Estado de Mato Grosso (Provimento nº 12, de 2024, art. 1.365-B), de um laudo técnico, com anotação de responsabilidade do profissional habilitado, atestando que o imóvel cumpre sua função social, respeitando as regras ambientais e das relações de trabalho.

Em relação às pequenas e médias propriedades, como não há prazo para que as ratificações sejam efetivadas, pode o legislador tentar uma solução alternativa, dispensando a adoção de qualquer medida cartorária para fins de ratificação,



facultado, ainda, o direito de esses proprietários promoverem a averbação seguindo os critérios previstos para grandes propriedades. Essa solução dispensaria os pequenos e médios proprietários dos altos custos representados pela ratificação. Ainda que a medida seja questionada perante o STF, seria uma oportunidade de a Corte reavaliar a razoabilidade de não se aplicar a decisão da ADI nº 5.623 aos pequenos e médios proprietários.

Em relação à ratificação dos registros imobiliários referentes a imóveis com área superior a 2.500 hectares, a Lei 13.178, de 2015, a condicionou à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do § 1º do art. 188 da Constituição Federal. Previu-se, ainda, que o encaminhamento ao Congresso Nacional dessas ratificações para o fim de análise e decisão sobre a aprovação seria feita nos termos do regulamento, que até o presente momento não foi aprovado pelo Congresso.

A Constituição Federal de 1988 prevê a competência exclusiva do Congresso Nacional para aprovar previamente a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 hectares (art. 49, XVII). A aprovação consiste em um ato de controle político e a decisão possui um caráter concreto que deve ser realizada considerando as particularidades do caso levado à deliberação. Por se tratar de competência exclusiva, o seu exercício é indelegável (art. 68, § 1º, da CF), cabendo ao Congresso também deliberar sobre o assunto por meio de decreto legislativo, que deve ser aprovado em ambas as Casas do Parlamento, sem a participação do Presidente da República por meio de veto ou sanção.

Atualmente, a iniciativa de decretos legislativos é atribuída apenas a parlamentares ou às comissões do Parlamento. A ausência de um regulamento que discipline o encaminhamento das propostas de ratificação ao Congresso impede o livre exercício do direito previsto na Lei nº 13.178, de 2015, que prevê o direito à ratificação desde que haja a aprovação legislativa. Dessa forma, é cabível a apresentação de uma proposta de resolução do Congresso Nacional disciplinando os encaminhamentos e a forma de tramitação e apreciação dessas matérias pelo Parlamento.

7 CONCLUSÃO



A regularização fundiária em faixa de fronteira constitui um dos temas mais complexos e historicamente negligenciados do direito agrário e administrativo brasileiro. Ao longo deste trabalho, buscou-se analisar a evolução histórica, o arcabouço normativo e os desafios legislativos pendentes relacionados à ratificação de títulos imobiliários rurais nessa área estratégica, com ênfase no papel do Congresso Nacional na consolidação de soluções jurídicas equilibradas.

A pesquisa demonstrou que a questão fundiária na faixa de fronteira está marcada por uma intrincada sobreposição de normas, disputas federativas e insegurança jurídica, decorrentes da ausência de consenso sobre a titularidade das terras devolutas desde a Constituição de 1891.

O estudo destacou ainda a importância da ratificação como instrumento de segurança jurídica, essencial para garantir direitos adquiridos e fomentar o desenvolvimento regional. Contudo, a ADI nº 5.623/STF impôs condicionantes adicionais à ratificação, exigindo a harmonização com a política agrícola, o plano nacional de reforma agrária e a função social da propriedade. Essa decisão trouxe novos desafios, dada a dificuldade de operacionalização e a ausência de critérios objetivos para sua aplicação.

A partir da análise histórica dos processos de apropriação do território nacional, abrangendo desde o instituto das sesmarias, passando pelo período das posses, até a promulgação da Lei de Terras, é possível observar a importância do *jus possidendi* para o reconhecimento da propriedade.

A definição da faixa de fronteira como área indispensável para a segurança nacional foi concebida a partir da ideia de que a integridade nacional dependia da efetiva ocupação por pessoas e empresas dispostas a colonizar essas regiões, integrando-as ao sistema econômico e social nacionais.

O objetivo da colonização era tão evidente que a Lei de Terras (1850) permitia a doação de terras nessas regiões, uma exceção à regra geral, estabelecida na própria Lei, que proibia a doação das terras devolutas. Essas deveriam adquiridas exclusivamente por meio de compra a partir de então.

Com a Constituição de 1891, as terras devolutas foram transferidas para os Estados, à exceção daquelas indispensáveis para a defesa das fronteiras. Uma grande polêmica se instaurou sobre a titularidade federal ou estadual das terras



devolutas da faixa de fronteira. Nesse período, os Estados passaram a promover as titulações como forma de colonizar seus territórios e desenvolver suas regiões.

A colonização e o desenvolvimento das principais regiões em que ocorreram titulações por parte dos Estados (Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso) podem ser considerados exemplos de ocupação territorial bem-sucedida, tanto em aspectos de desenvolvimento econômico e de integração nacional quanto em termos de integridade territorial.

Tendo o objetivo maior da criação da faixa de fronteira sido atingido, não pode o Estado brasileiro, agora, ignorar os processos históricos e sociais envolvidos na ocupação do território e colocar barreiras ao reconhecimento da legitimidade das titulações ocorridas nessas regiões.

As titulações de terras na faixa de fronteira pelos Estados serviram (e continuam servindo) aos objetivos do Estado brasileiro de desenvolvimento e de defesa do território. É ilegítima a interpretação que ignore a história das titulações. As leis e decisões podem ser reescritas, a história, não.

Não é justo que a interpretação jurídica, usando exclusivamente as lentes da Constituição de 1988, vire as costas para a história e trate as terras da faixa de fronteira como se fossem parte de um estoque de terras disponíveis da União, a serem submetidas, portanto, a planos nacionais de reforma agrária.

As terras devolutas da faixa de fronteira foram destinadas à União para fins de colonização e defesa nacional. Esses objetivos foram atingidos principalmente em razão das titulações promovidas pelos Estados, efetivadas há mais de um século em alguns casos.

O Congresso Nacional, pelo princípio democrático, sempre foi o poder mais sensível às demandas sociais daqueles que desbravaram a faixa de fronteira e que querem ver seus direitos reconhecidos. A evolução legislativa proporcionada pelo Congresso não deixa margens para dúvidas.

Diante desse cenário, conclui-se que a solução definitiva para a regularização fundiária em faixas de fronteira exige uma ação legislativa capaz de:

1. **Regulamentar os condicionantes impostos pelo STF**, estabelecendo critérios claros e viáveis para a comprovação da função social da propriedade, diferenciando a situação de pequenos e médios produtores, que não devem ficar sujeitos a exigências burocráticas onerosas e excessivas.



2. **Definir um procedimento eficiente para a ratificação de grandes propriedades**, incluindo a regulamentação do encaminhamento ao Congresso Nacional, para a aprovação de ratificações de imóveis com tamanho superior a dois mil e quinhentos hectares, conforme previsto no art. 2º, § 7º, da Lei nº 13.178, de 2015.
3. **Garantir segurança jurídica aos proprietários**, assegurando que os títulos já ratificados não sejam questionados futuramente e que novos procedimentos sejam conduzidos com transparência e celeridade.

Em síntese, a ratificação de registros imobiliários de imóveis rurais localizados na faixa de fronteira exige uma solução legislativa definitiva, que concilie o passado fundiário brasileiro com as demandas contemporâneas de segurança jurídica e de desenvolvimento regional. Cabe ao Congresso Nacional, como representante da vontade popular e guardião do equilíbrio federativo, o desafio de adaptar a Lei nº 13.178, de 2015, para resolver, de uma vez por todas, essa questão crucial para o ordenamento agrário e a estabilidade socioeconômica das regiões fronteiriças.



REFERÊNCIAS

BORGES, Antonino Moura. **Curso completo de direito agrário**. 5. ed. Campo Grande: Contemplar, 2016.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.623**. Petição nº 97.322/2022, juntada em 13 dez. 2022. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5091463>. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Prestação de informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.623**. Petição nº 5.463/2017, juntada em 14 fev. 2017. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5091463>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Nota nº 00143/2020/CGC/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU**: política fundiária e da reforma agrária. Brasília, DF: AGU, 2020. 9 p. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5091463>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, DF: MDA, 2003. 40 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.623**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 28 de novembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355043047&ext=.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.623**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 13 de junho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359019799&ext=.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2025.

CIRNE LIMA, Ruy. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. 5. ed. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

COELHO FILHO, Luiz Walter. Ano de 1534: cartas de doação e foral: a organização jurídica das capitanias hereditárias moldou a estrutura política brasileira e ainda reflete na relação entre União, estados e direitos de propriedade. **Migalhas**, [S. l.], nov. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/419286/ano-de-1534-cartas-de-doacao-e-foral>. Acesso em: 12 fev. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (Brasil). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5623**. Petição inicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5091463>. Acesso em: 13 abr. 2025.



DANTAS, San Tiago. **Problemas de direito positivo**: estudos e pareceres. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DE BORTOLI, A.; JACOBSON, T. K. B. Faixa de fronteira paranaense: entraves à governança fundiária. **Revista Justiça do Direito**, [S. l.], v. 34, n. 3, p. 58-89, 2020. DOI: 10.5335/rjd.v34i3.11678. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11678>. Acesso em: 2 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. *E-book*. Acesso em: 12 fev. 2025.

GURGACZ, Acir. **Relatório ao Projeto de Lei da Câmara nº 90, de 2012**. Brasília, DF: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)/Senado Federal, set. 2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/107224>. Acesso em: 5 abr. 2025.

JUNQUEIRA, Messias. **As terras devolutas na reforma agrária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

KOHL, Paulo R. Regularização fundiária e os imóveis em faixa de fronteira: segurança jurídica em um país continental. In: FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogério Reis; KOHL, Paulo Roberto (Coord.). **Regularização fundiária: experiências regionais**. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2022. p. 117-164.

LACERDA, Celso Lisboa. **Ratificação de títulos em faixa de fronteira**. Audiência Pública na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal. 28 abr. 2011. Slides. Disponível em: https://www.senado.leg.br/comissoes/CRA/AP/AP20110428_Celso_Lacerda.pdf. Acesso em: 03 abr. 2025.

MATO GROSSO. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento n. 12, de 27 de maio de 2024. Altera o Código de Normas Gerais da Corregedoria-Geral da Justiça do Foro Extrajudicial (CNGCE) para regulamentar a ratificação de registros imobiliários em terras públicas na faixa de fronteira. **Diário da Justiça Eletrônico**, Cuiabá, ed. 11713, 4 jun. 2024. Disponível em: https://corregedoria-mc.tjmt.jus.br/corregedoria-arquivos-prod/cms/Provimento_n_12_2024_CGJ_9d29638c4c.pdf. Acesso em: 6 abr. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento n. 309, de 15 de julho de 2024. Regulamenta o procedimento para ratificação de registros imobiliários em terras públicas na faixa de fronteira. **Diário da Justiça Eletrônico**, Campo Grande, 15 jul. 2024. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/GP/noticiasArquivos/202407171235191.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

MENDONÇA, M. De Alcáçovas a Tordesilhas: a terra de Vera Cruz. **História Revista**, Goiânia, v. 9, n. 1, 2010. DOI: [10.5216/hr.v9i1.10459]. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/historia/article/view/10459>. Acesso em: 7 fev. 2025.

MENEZES, Rodrigo Octávio de Langgard. **Do domínio das União e dos Estados segundo a Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva, 1924.



MONTEIRO LOPES, Tomás de Vilanova. Etapas da evolução político-administrativa do Brasil: o regime das capitanias hereditárias. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 75, n. 3, p. 316-321, 1957. DOI: [10.21874/rsp.v75i03.4272]. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4272>. Acesso em: 11 fev. 2025.

MUNHOZ, José Lucio. Tratado de Tordesilhas não foi um exemplo de arbitragem. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-30/josemunhoz-tratado-tordesilhas-nao-foi-arbitragem/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

NOZOE, Nelson H. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. **História Econômica & História de Empresas**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 7-35, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/arquivos/2002-nozoe-nelson-sesmarias-e-apossamento-de-terras-no-brasil-colonia.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.

PAIM, Rodrigo de Almeida. **As contribuições do Exército nos processos de vivificação da Amazônia Brasileira**. 2020. 178 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

PARANÁ. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento n. 318, de 2023**. Atualiza o Código de Normas do Foro Extrajudicial - CNFE da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraná. Curitiba: Tribunal de Justiça, 2023. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/publicacao_documento/documentos/carregarAnexo.do?tjpr.url.crypto=16c74de0ca500657a4c187b3c5fb372dc19e20148076202a69ab13c97e06704933c477ebcddfa6f3. Acesso em: 6 abr. 2025.

PEDROZA, Manuela da Silva. **Capítulos para uma história social da propriedade da terra na América Portuguesa**. O caso dos aforamentos na Fazenda de Santa Cruz (Capitania do Rio de Janeiro, 1600-1870). 2018. Tese (Doutorado em História Social) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6714312. Acesso em: 24 fev. 2025.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SANTA CATARINA. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento n. 12, de 13 de março de 2025. Altera o Código de Normas da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial para tratar da ratificação de imóveis rurais em faixa de fronteira. **Diário da Justiça Eletrônico**, Florianópolis, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://cgjweb.tjsc.jus.br/cgj-saber/#/pesquisar>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SANTOS, Wilson (PMDB-MT). Discurso na discussão da Medida Provisória nº 1.910-11/1999. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, n. 35, p. 17309, 1999. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14428?sequencia=81>. Acesso em: 26 mar. 2025.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição**. São Paulo: Basiliense, Met/Cnpq, 1990.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna**: um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

