SF/26057.10467-60

SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TEREZA CRISTINA**

PARECER Nº , DE 2026-CRA

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 1.865, de 2022, da Comissão de Meio Ambiente, que dispõe sobre a integração dos sistemas de cadastro de terras rurais e ambiental rural com os sistemas de registros públicos, e sobre o Projeto de Lei nº 237, de 2022, do Senador Alessandro Vieira, apensado, que altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966; e a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, para instituir e ampliar a transparência dos dados sobre posse e propriedade de terras.

Relatora: **Senadora TEREZA CRISTINA**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária o Projeto de Lei nº 1.865, de 2022, de autoria da Comissão de Meio Ambiente, que dispõe sobre a integração dos sistemas de cadastro de terras rurais e ambiental rural com os sistemas de registros públicos, e o Projeto de Lei nº 237, de 2022, de autoria do Senador Alessandro Vieira, apensado, que altera dispositivos legais com o objetivo de ampliar a transparência de informações relativas à posse e à propriedade de terras.

O Projeto de Lei nº 1.865, de 2022, busca promover a integração entre sistemas públicos de informações territoriais, especialmente o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o

SF/26057.10467-60

Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), informações geoespaciais disponíveis e os sistemas de registros públicos imobiliários.

A proposição parte do reconhecimento de que a existência de bases de dados públicas não plenamente interoperáveis dificulta a formação de um diagnóstico preciso da realidade fundiária e ambiental brasileira, reduz a eficiência da fiscalização estatal e limita a formulação de políticas públicas baseadas em informações consistentes.

O Projeto de Lei nº 237, de 2022, por sua vez, pretende ampliar a transparência ativa das informações relacionadas à posse e à propriedade de terras, mediante disponibilização pública de dados de interesse coletivo ou geral constantes dos sistemas cadastrais rurais e ambientais, em formato aberto e legível por máquina, observadas as normas relativas à proteção de dados pessoais, ao sigilo legal e à segurança da informação.

As matérias foram distribuídas a esta Comissão para análise do mérito.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária manifestar-se sobre o mérito das proposições, nos termos regimentais, considerando sua relação direta com a política agrícola, a governança fundiária, a regularidade cadastral dos imóveis rurais, a segurança jurídica no campo e o aperfeiçoamento das políticas públicas ambientais e produtivas.

A adequada organização das informações relativas aos imóveis rurais constitui elemento essencial para o desenvolvimento sustentável da agropecuária brasileira, para a proteção ambiental, para o planejamento territorial e para a segurança jurídica dos produtores rurais, proprietários, possuidores e demais titulares de direitos.

O Brasil possui diferentes sistemas públicos destinados ao registro, cadastro, monitoramento e fiscalização de imóveis rurais. Entre eles estão o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) e os registros públicos imobiliários.

Embora cada sistema cumpra finalidade própria, a ausência de integração plena entre essas bases pode gerar divergências, duplicidades,

SF/26057.10467-60

dificuldades de fiscalização, inconsistências de informações territoriais e limitações para a atuação coordenada dos órgãos públicos.

Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 1.865, de 2022, apresenta mérito ao propor mecanismos de interoperabilidade entre sistemas cadastrais, ambientais, tributários e registrais. A integração dessas informações pode aprimorar a qualidade dos dados públicos, reduzir inconsistências, fortalecer a prevenção de fraudes documentais, auxiliar no combate à grilagem e melhorar a identificação de sobreposições indevidas.

O Projeto de Lei nº 237, de 2022, igualmente apresenta relevante contribuição ao estabelecer mecanismos de transparência ativa sobre informações de interesse coletivo ou geral relativas à ocupação territorial rural.

A disponibilização de informações públicas organizadas, em formato adequado ao tratamento eletrônico, permite maior controle social, favorece estudos técnicos e acadêmicos, auxilia os órgãos de fiscalização e amplia a capacidade da sociedade de acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas ao território rural.

As duas proposições possuem objetivos convergentes. A integração prevista no Projeto de Lei nº 1.865, de 2022, cria condições para o aperfeiçoamento da qualidade das informações públicas. A transparência defendida pelo Projeto de Lei nº 237, de 2022, permite que essas informações, respeitados os limites legais, sejam utilizadas pela sociedade e pelos órgãos de controle.

O substitutivo apresentado busca conciliar essas duas finalidades, incorporando os mecanismos de integração cadastral e registral e estabelecendo regras claras para compartilhamento institucional, transparência ativa, proteção de dados pessoais e segurança da informação.

A proposta preserva o interesse público na construção de uma base territorial mais confiável, sem afastar as garantias jurídicas aplicáveis aos cidadãos e aos produtores rurais.

A transparência prevista no substitutivo não representa divulgação irrestrita de informações individualizadas, mas sim a disponibilização de dados necessários ao acompanhamento da situação fundiária e ambiental, à avaliação das políticas públicas e à identificação de inconsistências cadastrais.

SF/26057.10467-60

A publicidade administrativa deve ser compatibilizada com a proteção de direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à privacidade, à proteção de dados pessoais e ao sigilo previsto em lei.

Nesse sentido, o substitutivo estabelece uma distinção necessária entre:

a) o compartilhamento institucional de informações entre órgãos e entidades públicas responsáveis pela execução de políticas públicas; e

b) a divulgação pública de informações de interesse coletivo ou geral.

O compartilhamento entre órgãos públicos deve observar finalidade pública específica, necessidade, adequação, segurança, rastreabilidade e controle de acesso, conforme os princípios estabelecidos pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

A divulgação ao público em geral, por sua vez, deve preservar dados pessoais de pessoas naturais e informações protegidas por sigilo legal, sem impedir a disponibilização de dados territoriais, ambientais e cadastrais relevantes para o controle social e para a avaliação das políticas públicas.

O substitutivo também fortalece a proteção das terras públicas ao prever que informações oficiais relativas a essas áreas possam integrar base de restrições, camada de referência ou mecanismo equivalente no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).

A medida permitirá identificar eventuais sobreposições entre inscrições privadas e áreas públicas, contribuindo para prevenir ocupações indevidas, aprimorar a fiscalização e fortalecer a governança fundiária.

Importante destacar que a integração de sistemas cadastrais não implica reconhecimento automático de propriedade, posse ou regularidade jurídica de imóvel rural.

Da mesma forma, inconsistências identificadas pela integração das bases não devem produzir efeitos automáticos contra produtores rurais, proprietários, possuidores ou titulares de direitos, sem análise administrativa adequada.

Diferenças entre bases de dados podem decorrer de atualização incompleta, divergência metodológica, alterações de limites geográficos, falhas de alimentação dos sistemas ou situações ainda pendentes de análise pelos órgãos competentes.

SF/26057.10467-60

Por essa razão, o substitutivo estabelece que informações decorrentes da integração cadastral não poderão, isoladamente, resultar em restrições automáticas ao acesso a crédito rural, seguro rural, incentivos econômicos ou políticas públicas, sem previsão legal ou normativa específica, decisão motivada, garantia de contraditório administrativo e oportunidade de correção das inconsistências.

A regra não afasta o cumprimento das obrigações ambientais, fundiárias, fiscais, registrais ou creditícias previstas na legislação vigente, nem impede a adoção das medidas administrativas cabíveis diante de situações comprovadamente irregulares.

O objetivo é assegurar que a integração dos sistemas seja utilizada como instrumento de melhoria da gestão pública, aumento da segurança jurídica e aperfeiçoamento das políticas públicas, evitando que erros cadastrais não analisados produzam consequências desproporcionais.

Também se optou por não promover alterações diretas e extensas na legislação registral e agrária quando os objetivos pretendidos podem ser alcançados por meio de regras de interoperabilidade, governança de dados, compartilhamento institucional e transparência responsável.

A solução adotada preserva a estabilidade normativa, reduz conflitos interpretativos e concentra a atuação legislativa no aperfeiçoamento da qualidade das informações territoriais brasileiras.

Dessa forma, o substitutivo harmoniza os objetivos das proposições analisadas, fortalecendo a integração dos sistemas cadastrais rurais, ambientais, tributários e registrais, ampliando a transparência de informações de interesse público, aperfeiçoando instrumentos de prevenção à grilagem e às sobreposições indevidas e assegurando compatibilidade com a proteção de dados pessoais e os sigilos legalmente previstos.

III – VOTO DA RELATORA

Diante do exposto, voto pela aprovação do **Projeto de Lei nº 237, de 2022**, e pela rejeição do **Projeto de Lei nº 1.865, de 2022**, na forma do seguinte substitutivo, que incorpora os objetivos de integração cadastral e registral presentes nas proposições examinadas.

SF/26057.10467-60

EMENDA Nº CRA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 237, DE 2022

Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para estabelecer a integração dos sistemas cadastrais rurais, ambientais, tributários e registrais, promover a transparência ativa de informações de interesse coletivo ou geral sobre posse e propriedade de terras e fortalecer mecanismos de prevenção a fraudes e sobreposições indevidas, observadas as normas de proteção de dados pessoais, sigilo legal e segurança da informação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a integração dos sistemas de cadastro de terras rurais, ambiental rural, tributário e registral, incluindo informações geoespaciais e dados georreferenciados disponíveis, com o objetivo de aperfeiçoar a governança fundiária e ambiental, qualificar a formulação de políticas públicas, prevenir inconsistências cadastrais, combater fraudes e sobreposições indevidas e assegurar a proteção de dados pessoais e de informações protegidas por sigilo legal.

Parágrafo único. A integração de que trata esta Lei observará a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, as hipóteses legais de sigilo e restrição de acesso e as normas de segurança da informação aplicáveis.

Art. 2º A integração cadastral, ambiental, tributária e registral de que trata esta Lei será realizada pelos órgãos e entidades responsáveis pelos respectivos sistemas, mediante mecanismos de interoperabilidade, governança de dados, compartilhamento institucional e adoção de padrões técnicos compatíveis.

§ 1º A integração terá por finalidade promover a qualidade, a consistência, a segurança, a rastreabilidade e a auditabilidade das informações compartilhadas entre os sistemas envolvidos.

SF/26057.10467-60

§ 2º Os órgãos e entidades responsáveis pelas bases de dados deverão identificar as informações passíveis de compartilhamento para finalidades públicas específicas, observadas as restrições decorrentes de sigilo legal, proteção de dados pessoais e segurança da informação.

§ 3º O Poder Executivo poderá instituir instância de governança interinstitucional para acompanhar a implementação da integração prevista nesta Lei, com participação dos órgãos públicos responsáveis pelos sistemas envolvidos.

Art. 3º O art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

"Art. 6º .....

§ 4º As informações cadastrais do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) poderão ser integradas às informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do Cadastro Ambiental Rural (CAR), por meio do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), e aos sistemas de registros públicos imobiliários, na forma do regulamento, observadas a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e as demais normas aplicáveis." (NR)

Art. 4º O art. 29 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 6º, 7º e 8º:

"Art. 29. .....

§ 6º As terras públicas, conforme informações disponibilizadas pelos órgãos competentes, poderão integrar base de restrições, camada de referência ou mecanismo equivalente do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), de modo a permitir a identificação de eventuais sobreposições cadastrais e contribuir para a prevenção de inscrições indevidas sobre áreas públicas, na forma do regulamento.

§ 7º As informações cadastrais do Cadastro Ambiental Rural (CAR) poderão ser compartilhadas entre órgãos e entidades da administração pública responsáveis por políticas fundiárias, ambientais, tributárias e registrais, para finalidades públicas legalmente atribuídas, inclusive planejamento, monitoramento, fiscalização, regularização e formulação de políticas públicas, observadas a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e as hipóteses legais de sigilo e restrição de acesso.

SF/26057.10467-60

§ 8º A divulgação ao público em geral de informações decorrentes do Cadastro Ambiental Rural (CAR) observará a legislação de acesso à informação e de proteção de dados pessoais, resguardando dados pessoais de pessoas naturais e informações protegidas por sigilo legal, sem prejuízo da disponibilização de informações de interesse coletivo ou geral." (NR)

Art. 5º O art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 5º e 6º:

"Art. 1º .....

§ 5º As informações cadastrais do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) poderão ser integradas, por meio de mecanismos de interoperabilidade, às informações do Cadastro Ambiental Rural (CAR), do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), aos dados geoespaciais disponíveis e aos sistemas de registros públicos imobiliários, na forma do regulamento, observadas a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e as hipóteses legais de sigilo ou restrição de acesso.

§ 6º A divulgação ao público em geral de informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) observará as normas de transparência pública, proteção de dados pessoais, sigilo fiscal, comercial, industrial, concorrencial ou outro sigilo legal aplicável, sem prejuízo do compartilhamento institucional entre órgãos e entidades públicas para finalidades públicas específicas." (NR)

Art. 6º O compartilhamento de informações entre os sistemas integrados observará os princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança, prevenção, qualidade dos dados, responsabilização e prestação de contas, conforme estabelecido na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, bem como o princípio da proporcionalidade.

§ 1º O compartilhamento de que trata o caput deverá adotar mecanismos de controle de acesso, rastreabilidade, registro de operações, auditoria e prevenção de uso indevido das informações, na forma do regulamento.

§ 2º Após a implementação da interoperabilidade prevista nesta Lei, o órgão competente disponibilizará ao público, por meio da rede mundial de computadores, em formato aberto e legível por máquina, informações de interesse coletivo ou geral resultantes da integração, observados o resguardo da identificação nominal dos titulares, mediante anonimização dos dados pessoais e ocultação dos nomes, do CPF, do CNPJ e dos demais

SF/26057.10467-60

identificadores diretos, bem como as hipóteses legais de sigilo e as medidas de segurança da informação aplicáveis.

Art. 7º O acesso a dados pessoais individualizados e a informações individualizadas não disponibilizadas publicamente observará a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e as demais hipóteses legais de sigilo ou restrição de acesso.

Art. 8º As informações decorrentes da integração cadastral não poderão, por si sós e de forma automática, ensejar restrição de acesso a crédito rural, seguro rural, incentivos econômicos ou políticas públicas, sem previsão legal ou normativa específica, decisão motivada, garantia de contraditório administrativo e oportunidade de saneamento das inconsistências cadastrais identificadas.

Parágrafo único. O disposto no caput não prejudica a aplicação das exigências ambientais, fundiárias, fiscais, registrais e creditícias previstas na legislação vigente, nem impede a adoção das medidas administrativas cabíveis quando constatada irregularidade devidamente apurada.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, para disciplinar:

I – os procedimentos técnicos de interoperabilidade entre os sistemas integrados;

II – os padrões de governança, segurança da informação e controle de acesso;

III – os mecanismos de compartilhamento institucional de dados;

IV – os procedimentos de divulgação pública de informações de interesse coletivo ou geral.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora