SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA

PAUTA DA 53ª REUNIÃO

(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

10/12/2025
QUARTA-FEIRA
logo após a 52ª Reunião

Presidente: Senador Zequinha Marinho
Vice-Presidente: VAGO

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

53ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 10/12/2025.

53ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

quarta-feira, logo após a 52ª Reunião

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	**REQ 11/2025 - CRA** - Não Terminativo -	**SENADOR JAIME BAGATTOLI**	7

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA - CRA

PRESIDENTE: Senador Zequinha Marinho

VICE-PRESIDENTE: VAGO

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTES		
Bloco Parlamentar Democracia(MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)					
Jader Barbalho(MDB)(12)(11)(1)	PA	3303-9831 / 9827 / 9832	1 Giordano(MDB)(12)(11)(1)	SP	3303-4177
VAGO(12)(18)(11)(1)			2 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(12)(11)(1)	TO	3303-5990 / 5995 / 5900
VAGO(12)(11)(3)			3 Soraya Thronicke(PODEMOS)(12)(11)(9)(3)	MS	3303-1775
Zequinha Marinho(PODEMOS)(12)(8)(11)	PA	3303-6623	4 Fernando Farias(MDB)(12)(8)(11)	AL	3303-6266 / 6273
Jayme Campos(UNIÃO)(12)(11)(9)	MT	3303-2390 / 2384 / 2394	5 Styvenson Valentim(PSDB)(12)(17)(10)	RN	3303-1148
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PSD)					
Flávio Arns(PSB)(4)	PR	3303-6301	1 Chico Rodrigues(PSB)(4)	RR	3303-2281
José Lacerda(PSD)(22)(4)(23)	MT	3303-6408	2 Eliziane Gama(PSD)(4)	MA	3303-6741
Vanderlan Cardoso(PSD)(4)(20)(24)	GO	3303-2092 / 2099	3 Angelo Coronel(PSD)(4)	BA	3303-6103 / 6105
Sérgio Petecão(PSD)(4)	AC	3303-4086 / 6708 / 6709	4 Jussara Lima(PSD)(4)	PI	3303-5800
Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)					
Jaime Bagattoli(PL)(2)	RO	3303-2714	1 Wilder Morais(PL)(2)	GO	3303-6440
Wellington Fagundes(PL)(2)	MT	3303-6219 / 3778 / 6209 / 6213 / 3775	2 Rogerio Marinho(PL)(15)(19)(2)	RN	3303-1826
Marcos Rogério(PL)(2)	RO	3303-6148	3 Jorge Seif(PL)(13)	SC	3303-3784 / 3756
Bloco Parlamentar Pelo Brasil(PDT, PT)					
Beto Faro(PT)(6)	PA	3303-5220	1 VAGO(6)(16)		
Augusta Brito(PT)(14)(21)(6)	CE	3303-5940	2 VAGO		
Weverton(PDT)(6)	MA	3303-4161 / 1655	3 VAGO		
Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)					
Luis Carlos Heinze(PP)(5)	RS	3303-4124 / 4127 / 4129 / 4132	1 Tereza Cristina(PP)(5)	MS	3303-2431
Alan Rick(REPUBLICANOS)(5)(25)	AC	3303-6333	2 Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(5)	RS	3303-1837

(1) Em 18.02.2025, os Senadores Jader Barbalho e Ivete da Silveira foram designados membros titulares e os Senadores Fernando Farias e Giordano, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 014/2025-GLMDB).

(2) Em 18.02.2025, os Senadores Jaime Bagattoli, Wellington Fagundes e Marcos Rogério foram designados membros titulares e os Senadores Wilder Morais e Rogerio Marinho, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 008/2025-BLVANG).

(3) Em 18.02.2025, o Senador Alan Rick foi designado membro titular e o Senador Jayme Campos, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 12/2025-GLUNIAO).

(4) Em 18.02.2025, os Senadores Flávio Arns, Margareth Buzetti, Vanderlan Cardoso e Sérgio Petecão foram designados membros titulares e os Senadores Chico Rodrigues, Eliziane Gama, Angelo Coronel e Jussara Lima, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 004/2025-GSEGAMA).

(5) Em 18.02.2025, os Senadores Luis Carlos Heinze e Mecias de Jesus foram designados membros titulares e os Senadores Tereza Cristina e Hamilton Mourão, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. nº 002/2025-GABLID/BLALIAN).

(6) Em 18.02.2025, os Senadores Beto Faro, Paulo Paim e Weverton foram designados membros titulares e a Senadora Leila Barros, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 026/2025-GLPDT).

(7) Em 19.02.2025, a Comissão reunida elegeu o Senador Zequinha Marinho Presidente deste colegiado (Of. nº 001/2025-Presidência/CRA).

(8) Em 19.02.2025, o Senador Zequinha Marinho foi designado membro titular e a Senadora Soraya Thronicke, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 010/2025-GLPODEMOS).

(9) Em 19.02.2025, o Senador Jayme Campos foi designado membro titular em vaga destinada ao PSDB, deixando de ocupar a comissão como membro suplente em vaga destinada ao União Brasil, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 1/2025-GLPSDB).

(10) Em 19.02.2025, o Senador Efraim Filho foi designado membro suplente em vaga destinada ao PSDB, pelo Bloco Democracia, para compor a comissão (Of. nº 1/2025-GLPSDB).

(11) Em 19.02.2025, os Senadores Jader Barbalho, Ivete da Silveira, Alan Rick, Zequinha Marinho e Plínio Valério (em substituição ao Senador Jayme Campos) foram designados membros titulares e os Senadores Giordano, Soraya Thronicke, Fernando Farias e Efraim Filho, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 006/2025-BLDEM).

(12) Em 20.02.2025, os Senadores Jader Barbalho, Ivete da Silveira, Alan Rick, Zequinha Marinho e Jayme Campos (em substituição ao Senador Plínio Valério) foram designados membros titulares e os Senadores Giordano, Professora Dorinha Seabra, Soraya Thronicke, Fernando Farias e Efraim Filho, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 010/2025-BLDEM).

(13) Em 21.03.2025, o Senador Jorge Seif foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 22/2025-BLVANG).

(14) Em 25.03.2025, o Senador Paulo Paim deixou de compor a comissão como membro titular, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil (Of. nº 32/2025GLPDT).

(15) Em 27.03.2025, o Senador Izalci Lucas foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Rogerio Marinho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 23/2025-BLVANG).

(16) Em 03.04.2025, a Senadora Leila Barros deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil (Of. nº 43/2025-GLPDT).

(17) Em 07.04.2025, o Senador Styvenson Valentim foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 027/2025-BLDEM).

(18) Em 13.05.2025, a Senadora Ivete da Silveira deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 025/2025-BLDEMO).

(19) Em 22.05.2025, o Senador Rogerio Marinho foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Izalci Lucas, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 51/2025-BLVANG).

(20) Em 03.07.2025, o Senador Pedro Chaves foi designado membro titular, em substituição ao Senador Vanderlan Cardoso, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 46/2025-BLRESDEM).

(21) Em 15.07.2025, a Senadora Augusta Brito foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar Pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 10/2025-BLPBRA).

(22) Vago em 1º.10.2025, em razão do assunção do segundo suplente.

(23) Em 06.10.2025, o Senador José Lacerda foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 098/2025-BLRESDEM).

(24) Em 30.10.2025, o Senador Vanderlan Cardoso foi designado membro titular, em substituição ao Senador Pedro Chaves, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 112/2025-BLRESDEM).
(25) Em 02.12.2025, o Senador Alan Rick foi designado membro titular, em substituição ao Senador Mecias de Jesus, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. nº 69/2025-GABLID/BLALIAN).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 14H
SECRETÁRIO(A): PEDRO GLUKHAS CASSAR NUNES
TELEFONE-SECRETARIA: 3303 3506
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3506
E-MAIL: cra@senado.gov.br

SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
57ª LEGISLATURA

Em 10 de dezembro de 2025
(quarta-feira)
logo após a 52ª Reunião

PAUTA

53ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA - CRA

	Deliberação do Relatório de conclusão da avaliação do Programa Nacional de Reforma Agrária (art. 96-B, § 3º, RISF)
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7

Atualizações:
1. novo número (08/12/2025 10:13)
2. Relatório (09/12/2025 16:56)

PAUTA

ITEM 1

REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA Nº 11, DE 2025

Requeiro, nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária avalie a Politica Nacional da Reforma Agrária (PNRA).

Autoria: Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Relatoria: Senador Jaime Bagattoli

Observações:

- Votação simbólica

Textos da pauta:

Relatório de Atividades **(CRA)**

Requerimento **(CRA)**

1

SF/25551.71787-72

SENADO FEDERAL

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Requerimento n° 11, de 2025, do Senador Jaime Bagattoli, que requer, nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária avalie a Política Nacional da Reforma Agrária (PNRA), instituída por um conjunto de normas constitucionais, leis e decretos, com foco nas etapas de implantação, desenvolvimento e consolidação de assentamentos, dispostos pelos artigos 184, 186 e 188 da Constituição da República, pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei da Reforma Agrária), Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (Regularização Fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal), Decreto nº 11.637, de 16 de agosto de 2023, Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024 (Instituiu o programa Terra da Gente) e Portaria Conjunta MDA/MF nº 1, de 3 de janeiro de 2025 (que autoriza a transferência de terras de empresas públicas para o Incra, sem a necessidade de registro fiscal) sobre a PNRA, no exercício de 2025.

PRESIDENTE: Senador Zequinha Marinho

RELATOR: Senador Jaime Bagattoli

SF/25551.71787-72

SENADO FEDERAL

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DA REFORMA AGRÁRIA

Com fundamento no art. 96-B, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal, apresenta-se o seguinte relatório, que reúne as conclusões da avaliação realizada e constitui o documento final de detalhamento dos achados e resultados obtidos a partir das ações e atividades previstas no plano de trabalho.

Presidente: Senador Zequinha Marinho.

Relator: Senador Jaime Bagattoli.

Brasília

2025

SF/25551.71787-72

SENADO FEDERAL

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Sumário

1. Resumo....4
2. Apresentação....6
3. Introdução....8
4. Panorama do Programa Nacional de Reforma Agrária....9
5. As invasões de terras, segurança jurídica e o desvirtuamento da reforma agrária...12
6. Os projetos de assentamentos e de reforma agrária....13
7. A Plataforma de Governança Territorial....18
8. Audiência Pública – Raio-X do Programa Nacional de Reforma Agrária: diagnóstico, análises e propostas de melhoria....22
9. Análise orçamentária do Programa Nacional de Reforma Agrária....27
Execução orçamentária relacionado à Reforma Agrária (2014 a 2025)....27
Lançamento da adjudicação de imóveis rurais....31
10. Resultados e achados....32
11. Recomendações....36
11.1. Ao Poder Executivo....36
11.2. Ao Poder Legislativo....37
11.3. Aos Órgãos de Controle....37
12. Considerações finais....37
Apêndice – Indicação ao Poder Executivo....41

SF/25551.71787-72

1. Resumo

A avaliação realizada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ao longo do ano de 2025, identificou um conjunto de fragilidades estruturais que comprometem a efetividade da política e a adequada utilização dos recursos públicos. Embora mais de 10.000 assentamentos tenham sido criados desde 1975, apenas 6% alcançaram a etapa plena de consolidação, revelando uma disparidade entre a expansão do programa e sua capacidade de garantir infraestrutura, titulação, assistência técnica e autonomia produtiva às famílias assentadas. A análise documental e técnica, baseada em auditorias do TCU, relatórios da CGU e dados oficiais do INCRA, apontou problemas recorrentes de governança, incluindo cadastros desatualizados, falhas na Plataforma de Governança Territorial (PGT), inconsistências no SIPRA e grande volume de beneficiários com indícios de irregularidade. Também foram identificados mais de 205 mil lotes vagos, déficit de informações confiáveis e graves limitações operacionais que prejudicam o monitoramento e a execução da política. O exame orçamentário revelou um quadro de subfinanciamento crônico e de forte desequilíbrio entre atividade-meio e atividade-fim. Em 2024, por exemplo, apenas R$ 34,3 milhões foram destinados à consolidação de assentamentos, enquanto aproximadamente R$ 450 milhões foram aplicados em aquisição de novas terras, reforçando um modelo de política que privilegia a expansão em detrimento da sustentabilidade dos projetos existentes. Em diversos exercícios, a execução finalística foi mínima, e grande parte do orçamento concentrou-se no custeio administrativo. A audiência pública de 3 de setembro de 2025 confirmou a convergência de diagnósticos entre órgãos de controle e gestores públicos. CGU e TCU destacaram precariedades históricas, irregularidades e deficiências sistêmicas; o INCRA reconheceu limitações e apontou a necessidade de reforço orçamentário para cumprir metas; o MDA ressaltou o papel econômico da reforma agrária; e a SPU enfatizou a importância da governança patrimonial. Todos convergiram quanto à urgência de priorizar a consolidação e de modernizar os sistemas de informação, embora divergências persistam sobre a intensidade das irregularidades e sobre a capacidade operacional do Estado. Ao

SF/25551.71787-72

final, concluiu-se que o PNRA enfrenta um bloqueio estrutural resultante não apenas de falhas de gestão, mas de uma incompatibilidade entre os objetivos políticos da política e os recursos materiais e institucionais disponíveis. Conclui-se que a reforma agrária somente cumprirá sua função constitucional se houver priorização da consolidação, modernização da governança fundiária, estabilidade orçamentária e rigor na alocação dos recursos públicos. Em síntese, o relatório evidencia que o Estado brasileiro dispõe de amplo conhecimento sobre os problemas do PNRA, mas carece de condições estruturais para superá-los. Para que a política avance e produza resultados efetivos, torna-se indispensável priorizar as famílias já assentadas, fortalecer a segurança jurídica no campo, aprimorar sistemas e cadastros, e assegurar a continuidade e a previsibilidade do financiamento público. O relatório oferece ao Senado Federal subsídios técnicos e institucionais fundamentais para orientar aprimoramentos legislativos e promover uma reforma agrária eficiente, justa e alinhada ao desenvolvimento sustentável do país.

SF/25551.71787-72

2. Apresentação

Apresento à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária o Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Reforma Agrária, elaborado nos termos do art. 96-B do Regimento Interno. Esta avaliação, conduzida ao longo de 2025, reuniu análises técnicas, uma audiência pública abrangente e o exame detalhado da execução orçamentária do programa.

Os achados revelam um quadro que exige atenção imediata do Estado brasileiro. Embora mais de 10.000 assentamentos tenham sido criados desde 1975, apenas 6% alcançaram a etapa de consolidação — etapa essencial para garantir infraestrutura, titulação, autonomia produtiva e dignidade às famílias assentadas. Persistem lotes vagos, cadastros desatualizados, sistemas de informação frágeis e mais de meio milhão de beneficiários com indícios de irregularidade, segundo apontamentos do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União.

A análise orçamentária confirma que, em diversos anos, os recursos destinados à consolidação foram irrisórios quando comparados à expansão da política e aos gastos administrativos. Em 2024, por exemplo, apenas R$ 34 milhões foram aplicados em consolidação, enquanto mais de R$ 450 milhões foram direcionados à aquisição de novas terras. Esse desequilíbrio amplia vulnerabilidades, perpetua a dependência social e compromete a eficiência da política pública.

A audiência pública promovida pela Comissão reforçou esse diagnóstico: há consenso entre especialistas, órgãos de controle e gestores de que a reforma agrária precisa ser reequilibrada, priorizando as famílias já assentadas, modernizando sistemas e garantindo segurança jurídica no campo.

Este relatório não tem caráter acusatório; ele tem caráter construtivo. Seu propósito é oferecer ao Senado Federal um diagnóstico claro e recomendações objetivas para que a política volte a cumprir sua função constitucional: promover justiça social, fortalecer a agricultura familiar e assegurar o uso responsável dos recursos públicos.

SF/25551.71787-72

Concluímos que a reforma agrária só avançará quando houver estabilidade orçamentária, governança sólida e foco na consolidação dos assentamentos existentes, com a emissão do título de propriedade. Esta Comissão tem papel essencial nesse processo, e este relatório é mais um passo para aprimorar uma política tão sensível quanto estratégica para o futuro do Brasil.

Senador Jaime Bagatolli

SF/25551.71787-72

3. Introdução

A Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) deliberou, para o ciclo de 2025, pela escolha do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) como objeto de avaliação de políticas públicas. A decisão se justifica pelo acúmulo de evidências trazidas por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), que apontam falhas estruturais na execução do programa.

Entre os principais achados, destacam-se a existência de mais de 205 mil lotes vagos, irregularidades envolvendo cerca de 580 mil beneficiários e a baixa taxa de consolidação de assentamentos, que alcança apenas 6% do total criado desde 1975. Nesse contexto, a avaliação em questão tem como objetivo examinar a utilização dos recursos públicos, a eficiência do programa e seus impactos sociais e econômicos, em um momento em que a reforma agrária se mantém no centro da agenda nacional e desperta intenso debate político.

O relatório ora apresentado é elaborado em observância ao disposto no art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que atribui às comissões permanentes a competência para avaliar a eficácia de políticas públicas e apresentar propostas de aprimoramento. Além disso, tem fundamento no Requerimento nº 11, de 2025, aprovado pela CRA em 18 de março de 2025, que instituiu o plano de trabalho específico para a análise do PNRA, prevendo a coleta de informações junto a órgãos governamentais e de controle, a realização de audiências públicas, reuniões técnicas, visitas *in loco* e a análise orçamentária e normativa da política.

A avaliação do PNRA possui especial relevância social, econômica e política. Do ponto de vista social, o programa afeta diretamente a vida de mais de 1 milhão de famílias assentadas, muitas das quais enfrentam condições precárias de infraestrutura, assistência técnica e acesso a crédito, sendo decisivo para a promoção da inclusão produtiva e da justiça social no campo. Sob a ótica econômica, a adequada consolidação dos assentamentos pode fortalecer a agricultura familiar, ampliar a produção agrícola, gerar renda e impulsionar o desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que contribui para a segurança alimentar do país. Já no plano político, a reforma agrária constitui tema

SF/25551.71787-72

sensível e estratégico, vinculado à função social da propriedade, prevista no texto constitucional, e demanda o equilíbrio entre a adequada distribuição de terras e a indispensável preservação do direito de propriedade, assegurando segurança jurídica no campo. Trata-se de um desafio que deve ser enfrentado de modo a coibir irregularidades, fortalecer a produtividade e garantir que a política agrária se desenvolva em conformidade com os princípios da legalidade, da eficiência econômica e da justiça social.

Dessa forma, o presente relatório consolida os resultados do processo de avaliação realizado pela CRA ao longo de 2025, reunindo diagnósticos, achados e recomendações voltados ao aperfeiçoamento do PNRA. Seu propósito é contribuir para a melhoria da governança fundiária, para o uso racional dos recursos públicos e para o fortalecimento da função social da terra no Brasil, oferecendo ao Senado Federal subsídios técnicos e institucionais que possam qualificar o debate público e orientar futuras ações legislativas e de política agrária.

4. Panorama do Programa Nacional de Reforma Agrária

A política de reforma agrária, sob responsabilidade do INCRA, estrutura-se em três fases principais: implantação, desenvolvimento e consolidação dos assentamentos. Apesar de mais de 10.000 assentamentos terem sido criados desde 1975, apenas 6% atingiram o estágio de consolidação, etapa em que se asseguram infraestrutura, titulação definitiva e autossuficiência produtiva.

A análise orçamentária evidencia distorções significativas: em 2024, foram aplicados apenas R$ 34,3 milhões em consolidação de assentamentos, montante irrisório frente às necessidades diagnosticadas. Em contraste, cerca de R$ 450 milhões foram gastos em aquisição de novas terras, reforçando o desequilíbrio entre expansão e consolidação da política. Além disso, foram identificadas inconsistências no SIAFI e riscos de subavaliação de imóveis da União transferidos ao INCRA para fins de reforma agrária, conforme alertado na Portaria Conjunta MDA/MF nº 1, de 2025.

De maneira sintética, podemos sintetizar os achados mais preocupantes e sensíveis obtidos pelos órgãos de controle na seguinte tabela:

SF/25551.71787-72

Quadro 1 – Síntese dos principais problemas identificados, evidências e riscos associados com base em acórdãos do TCU e em relatórios da CGU

Problema Identificado	Evidências	Risco Associado
Lotes vagos	TCU apontou mais de 205 mil lotes ociosos em projetos de assentamento	Desperdício de recursos, inefetividade social e econômica da política
Baixa taxa de consolidação	CGU registrou que apenas 6% dos assentamentos criados desde 1975 foram consolidados	Famílias sem acesso à titulação, infraestrutura e crédito; perpetuação da vulnerabilidade
Vulnerabilidade social	CGU aponta que 907 mil famílias assentadas permanecem em situação de pobreza, com baixa renda e dependência de benefícios sociais	Manutenção da exclusão social e da insegurança alimentar
Irregularidades cadastrais e beneficiários indevidos	TCU identificou falhas no SIPRA e necessidade de saneamento do cadastro	Risco de fraudes, desvio de benefícios e perda de legitimidade da política
Falhas de governança informacional do INCRA	TCU apontou inconsistências na PGT, sistemas desatualizados, ausência de controle de acessos	Insegurança de dados, fragilidade de monitoramento e maior vulnerabilidade a ocupações irregulares
Baixa execução para consolidação	Orçamento 2024 destinou valor ínfimo (R$ 34,3 mi em 2024) para consolidação de assentamentos	Comprometimento da viabilidade e da continuidade dos assentamentos já existentes

SF/25551.71787-72

Prioridade à aquisição de novas terras (R$ 450 mi em 2024)	Dados orçamentários revelam foco na expansão em detrimento da consolidação	Expansão sem qualidade, aumento de passivos e agravamento das fragilidades da política
Inconsistências no SIAFI e riscos de subavaliação de imóveis	Portaria Conjunta MDA/MF nº 1/2025 aponta risco de transferência inadequada de terras de estatais	Fragilidade fiscal, perda patrimonial e questionamentos sobre legalidade
Normativos recentes (Decretos 11.637/2023, 11.995/2024, Portaria Conjunta 1/2025)	Alteraram critérios de seleção e ampliaram metas sem solução das falhas estruturais	Insegurança jurídica, estímulo a invasões e fragilidade de execução

Ademais, nos últimos anos, novos instrumentos normativos regulamentadores foram publicados, alterando significativamente o desenho do PNRA. Merecem destaque:

1) Decreto nº 11.637, de 16 de agosto de 2023 – definiu novos critérios de seleção de beneficiários, alterando o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.
2) Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024 – instituiu o Programa Terra da Gente, com metas ampliadas de assentamento.
3) Portaria Conjunta MDA/MF nº 1, de 3 de janeiro de 2025 – estabeleceu a transferência de imóveis de estatais ao INCRA para uso em reforma agrária.

SF/25551.71787-72

Entretanto, tais normas suscitam riscos de insegurança jurídica, fragilidade fiscal e estímulo a ocupações irregulares, especialmente diante da fragilidade do controle cadastral e da baixa capacidade operacional do INCRA.

Conclui-se, portanto, que o Programa Nacional de Reforma Agrária, embora amparado por relevante fundamento constitucional, tem revelado ineficiência crônica, graves fragilidades de governança e distorções orçamentárias que comprometem sua legitimidade e resultados. A priorização da expansão em detrimento da consolidação, somada a falhas cadastrais, insegurança informacional e baixa execução dos recursos, evidencia a necessidade de correções estruturais urgentes.

Para que a política cumpra efetivamente sua função social, é indispensável assegurar segurança jurídica no campo, rigor no respeito ao direito de propriedade e racionalidade na alocação de recursos públicos, de modo a evitar desperdícios, coibir irregularidades e criar condições reais de desenvolvimento produtivo. A avaliação aqui apresentada busca oferecer ao Senado Federal elementos técnicos que subsidiem uma agenda de reformas orientada pela legalidade, pela eficiência econômica e pela estabilidade institucional.

5. As invasões de terras, segurança jurídica e o desvirtuamento da reforma agrária

O avanço das invasões de terras, promovidas por movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Frente Nacional de Luta Campo e Cidade (FNL), representa uma afronta direta ao Estado Democrático de Direito e um desvirtuamento completo dos objetivos da reforma agrária. Tais atos, tipificados como crime de esbulho possessório, geram caos e instabilidade no campo, desrespeitam as leis e atentam contra os produtores rurais que garantem a segurança alimentar do país.

A principal justificativa utilizada por esses movimentos para legitimar suas ações criminosas é a alegação de que as áreas invadidas são "improdutivas". Trata-se de uma falácia perigosa que usurpa uma atribuição exclusiva do Estado. A definição de propriedade produtiva ou improdutiva depende de vistoria técnica do INCRA, que afere

SF/25551.71787-72

o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE), conforme define a Lei nº 8.629/1993.

Não cabe a grupos organizados, agindo com base em suas próprias réguas e interesses, avaliar o cumprimento da função social da propriedade. Ignorar essa prerrogativa estatal é violar o princípio do devido processo legal, estabelecido no art. 5º, LV, da Constituição Federal. O Estado já dispõe de instrumentos legais para lidar com propriedades que não cumprem sua função social, como o ITR progressivo e a desapropriação por interesse social, sempre precedida de justa indenização. Contudo, a aplicação desses instrumentos é de competência exclusiva do poder público, e de mais ninguém.

Ademais, dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) demonstram que não há no Brasil um número relevante de grandes propriedades privadas improdutivas. Praticamente não existem mais terras ociosas que poderiam ser destinadas à reforma agrária no modelo de desapropriação. A justificativa utilizada por esses movimentos é, portanto, uma mera peça retórica e de propaganda.

É fundamental salientar que não existe invasão "legítima" ou "permitida"; invasão é crime previsto em lei. A própria legislação que rege a reforma agrária estabelece duras sanções contra essa prática. A Lei nº 8.629, de 1993, é explícita ao determinar que o imóvel rural objeto de esbulho não poderá ser vistoriado ou desapropriado por dois anos após a desocupação (ou o dobro em caso de reincidência). Além disso, quem participa de invasões é excluído do Programa de Reforma Agrária, e a entidade que incentiva tais atos não pode receber recursos públicos.

Se o objetivo desses movimentos fosse de fato contribuir com a reforma agrária, eles abandonariam a prática de invasões, que apenas prejudica a política pública. O verdadeiro objetivo, portanto, parece ser a desestabilização da atividade agrícola, o ataque à propriedade produtiva e a imposição de uma agenda ideológica que gera insegurança no campo.

6. Os projetos de assentamentos e de reforma agrária

SF/25551.71787-72

A análise dos dados referentes aos projetos de assentamento no Brasil permite compreender, de forma sintética e objetiva, a dinâmica histórica, territorial e institucional da política de reforma agrária conduzida pelo Estado brasileiro nas últimas décadas. A partir do banco contendo mais de dez mil registros de assentamentos, foi possível classificar, organizar e agrupar informações relativas à distribuição territorial dos projetos, suas formas de obtenção e os períodos em que foram criados, produzindo um panorama amplo e representativo dessa política pública.

Do ponto de vista espacial, observou-se que a criação de assentamentos esteve profundamente concentrada em alguns Estados, em especial Maranhão, Bahia, Mato Grosso, Pará, Piauí e Ceará, que juntos respondem por parcela significativa de todos os projetos identificados. Isso revela a forte vinculação entre reforma agrária e regiões historicamente marcadas por disputas fundiárias, grandes extensões de terras públicas ou devolutas e presença de agricultura familiar em larga escala. Ao mesmo tempo, unidades federativas com maior urbanização ou estrutura fundiária consolidada exibiram números proporcionalmente reduzidos.

Quanto às formas de obtenção das áreas destinadas aos assentamentos, os dados demonstram uma predominância absoluta da desapropriação, responsável por mais da metade de todos os registros. Em segundo plano surgem reconhecimento, arrecadação, compra e venda e outras modalidades menos frequentes, como doação, transferência e discriminação administrativa. A centralidade da desapropriação evidencia o papel estruturante do Poder Público na indução e na viabilização da reforma agrária, uma vez que a maior parte dos assentamentos depende de procedimentos formais e judiciais para destinação da terra.

No recorte temporal, os dados revelam um padrão claro e marcante: a criação de assentamentos se concentrou sobretudo no período de 1995 a 2009, com picos entre 1995–1999 e 2005–2009. Esses intervalos representam momentos de maior intensidade da política de reforma agrária, em que a combinação de pressão social, disponibilidade institucional e prioridade governamental impulsionou a expansão dos projetos. A partir de 2010, observa-se uma forte redução no ritmo de obtenção de novas áreas, tendência que se acentua após 2015 e atinge níveis mínimos entre 2020 e 2024. Isso sugere um ciclo

SF/25551.71787-72

de retração da política, acompanhado por mudanças legislativas, institucionais e orçamentárias.

Em conjunto, esses achados fornecem uma visão abrangente da evolução da reforma agrária no país, permitindo identificar padrões estruturais, ciclos políticos e diferenças territoriais relevantes. Os gráficos apresentados a seguir ilustram visualmente essas dinâmicas e auxiliam na compreensão das tendências e prioridades que marcaram a trajetória dos assentamentos rurais no Brasil.

Tabela 1 - Número total de projetos de assentamento por unidade da federação

UF	Total de Projetos
AC	165
AL	181
AM	158
AP	83
AT*	73
BA	781
CE	481
DF	246
ES	104
GO	316
MA	1.096
MB*	530
MF*	276
MG	342
MS	215
MT	575
PA	422
PB	326

SF/25551.71787-72

PE	362
PI	523
PR	353
RJ	108
RN	308
RO	298
RR	60
RS	373
SC	172
SE	246
SM*	182
SP	299
TO	424

Obs.: AT (Altamira), MB (Marabá), SM (Santarém) correspondem a Unidades Regionais do Incra no Estado do Pará, já o MF (Médio São Francisco), corresponde a Unidade Regional do Incra na cidade de Petrolina/PE, mas que abarca municípios de Pernambuco e Bahia.

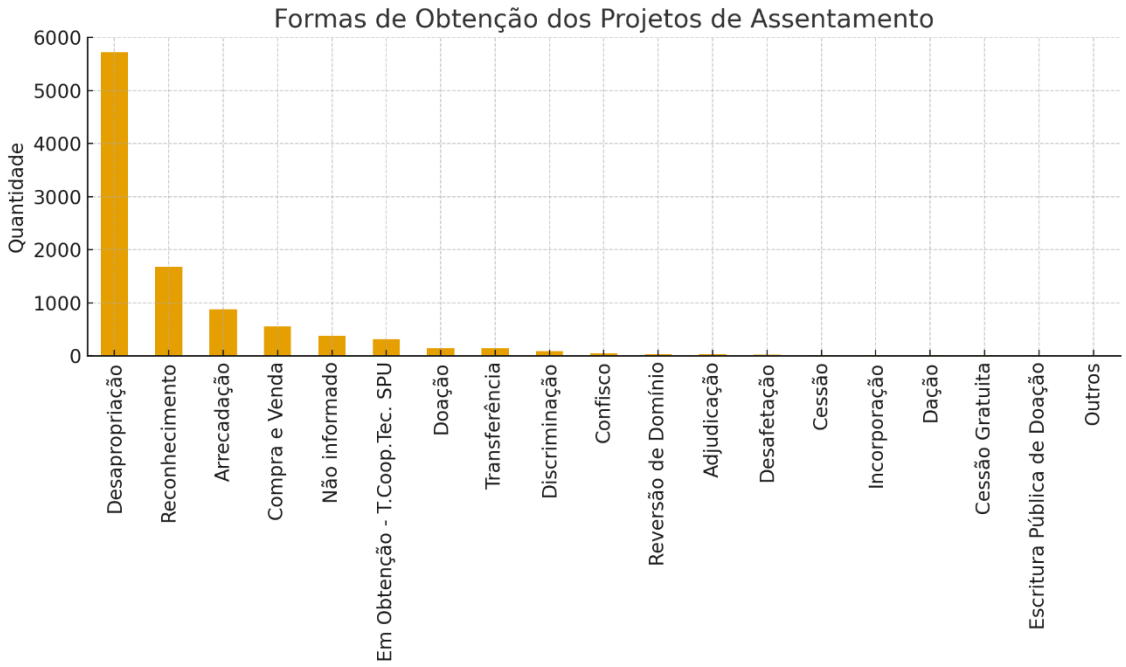
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2025.

Gráfico 1 – Formas de obtenção de terras para projetos de assentamento

SF/25551.71787-72

SENADO FEDERAL

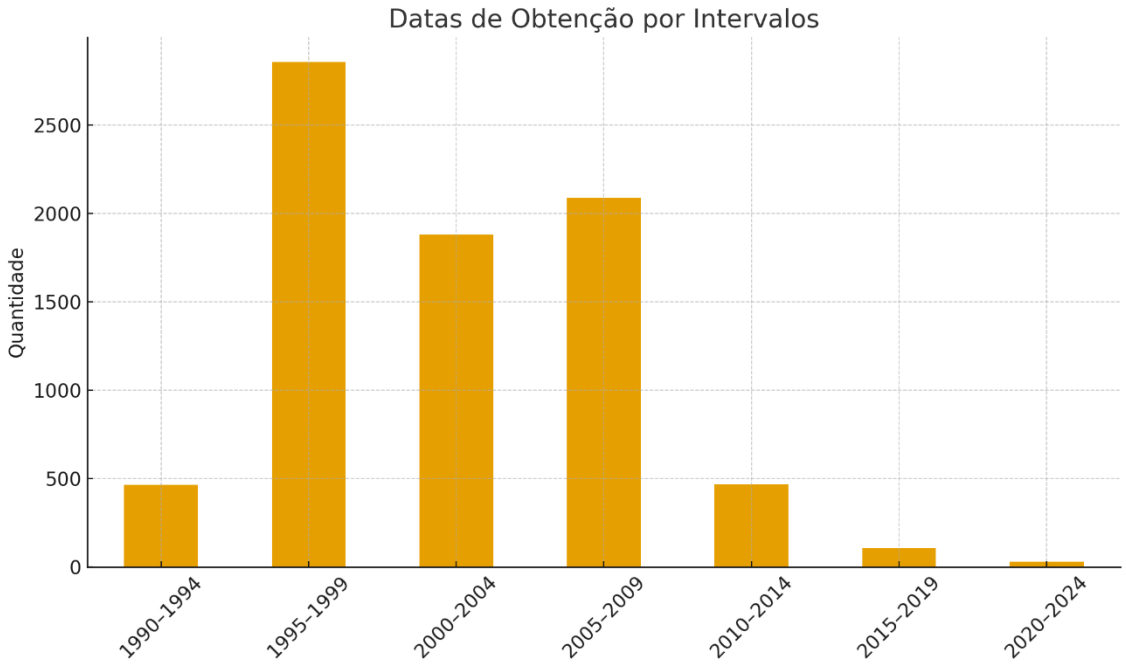
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2025.

Gráfico 2 – Períodos de obtenção das terras por intervalo de 5 anos (1º de janeiro a 31 de dezembro)

SF/25551.71787-72



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2025.

7. A Plataforma de Governança Territorial

A Plataforma de Governança Territorial (PGT) constitui hoje um dos instrumentos mais relevantes para a modernização da política de regularização fundiária e da reforma agrária no Brasil. Sua criação representa uma mudança estrutural no modo como o Estado organiza, processa e disponibiliza informações fundiárias, superando décadas de fragmentação de sistemas, dispersão de bases de dados, baixa interoperabilidade e forte dependência de trâmites presenciais. Ao integrar, em um único ambiente digital seguro, serviços de consulta cadastral, emissão de documentos, solicitação de títulos e acompanhamento de requerimentos, a plataforma permite uma atuação mais eficiente, transparente e previsível do poder público na gestão territorial.

Do ponto de vista técnico-operacional, a PGT promove a unificação das bases de dados utilizadas para análise e decisão administrativa, garantindo maior consistência entre informações sobre ocupações, imóveis rurais, assentamentos, beneficiários e

SF/25551.71787-72

processos de titulação. Essa centralização permite a automatização de etapas críticas do fluxo de trabalho, como a conferência de dados, a validação de requisitos legais e a verificação de pendências, reduzindo significativamente o retrabalho e o tempo de resposta. O mecanismo de análise inteligente de conformidade, que verifica automaticamente a elegibilidade do requerente e da área, constitui um avanço essencial na padronização e na segurança jurídica dos procedimentos.

O ambiente digital também facilita o acesso dos beneficiários e ocupantes de terras públicas aos serviços oferecidos pelo Estado. Por meio de autenticação via conta gov.br, os usuários podem solicitar títulos de regularização, obter certidões, atualizar cadastros, emitir documentos, consultar sua situação no assentamento, verificar a aptidão de projetos para titulação e acompanhar o andamento de requerimentos. A substituição de processos presenciais por procedimentos eletrônicos amplia o alcance das políticas públicas, especialmente em regiões remotas, e reduz custos logísticos para os próprios cidadãos.

Entre as funcionalidades mais relevantes, destaca-se a possibilidade de consulta aos assentamentos aptos à titulação, com critérios de elegibilidade incorporados diretamente ao sistema, de acordo com os parâmetros legais. A plataforma permite identificar, pesquisar e exportar listagens por Unidade da Federação, facilitando tanto o planejamento estratégico quanto a execução da política de titulação. Além disso, mecanismos automáticos de verificação impedem a regularização de áreas quando identificadas restrições como ausência de inscrição no cadastro ambiental, excedente de área, impedimentos funcionais, práticas ilícitas, acúmulo de imóveis rurais, ausência de ocupação produtiva, entre outros critérios de vedação.

A PGT também organiza e disponibiliza um conjunto abrangente de serviços ligados à reforma agrária e ao cadastro rural, incluindo atualização cadastral de beneficiários, emissão de instrumentos como o Contrato de Concessão de Uso, solicitação de créditos de instalação, emissão de guias e declarações, certificação de georreferenciamento, consulta a códigos de imóveis rurais, regularização de ocupações e diversas outras funcionalidades que antes estavam dispersas em múltiplos sistemas e interfaces. A entrada unificada reduz a curva de aprendizado, facilita a navegação do usuário e melhora a gestão interna dos fluxos administrativos.

SF/25551.71787-72

Para o Estado, o fortalecimento da PGT é estratégico por três razões principais. Primeiro, porque consolida a governança fundiária em ambiente integrado, aumentando a capacidade de planejamento, fiscalização e monitoramento do território. Segundo, porque reduz custos administrativos, evita duplicidades e contribui para maior integridade e confiabilidade das informações, essenciais para decisões de grande impacto social, econômico e ambiental. Terceiro, porque amplia a segurança jurídica ao conferir maior rastreabilidade, padronização e transparência aos processos de regularização e titulação.

A plataforma também viabiliza um novo patamar de interoperabilidade entre políticas fundiárias, ambientais, tributárias e produtivas, criando condições para que o Estado atue de maneira articulada, baseada em dados e orientada para resultados. Sua expansão contínua exige investimentos em infraestrutura digital, ampliação de módulos de análise, integração com sistemas correlatos, atualização das funcionalidades e capacitação dos servidores e dos usuários. Sem esse esforço permanente, perde-se a oportunidade de consolidar um modelo de governança territorial moderno, eficiente e alinhado às necessidades do país.

Adicionalmente, a PGT promove uma verificação fundiária e ambiental rigorosa ao cruzar as informações com o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), impedindo a sobreposição com imóveis privados ou públicos já certificados. A ferramenta também utiliza sensoriamento remoto para comprovar a prática de cultura efetiva e o marco temporal de ocupação mansa e pacífica anterior a 22 de julho de 2008, dispensando vistorias presenciais desnecessárias para glebas menores de 4 módulos fiscais.

É preciso dar prosseguimento às outras etapas de entrega previstas para a Plataforma, como:

- Garantir de que o processo de seleção de beneficiários ao Programa Nacional de Reforma Agrária garanta transparência e isonomia, sem interferência dos movimentos sociais;
- Efetivar a emissão de títulos de forma automatizada junto a Plataforma de Governança Digital - PGT (Regularizar famílias com ocupação em assentamentos;

SF/25551.71787-72

- Aplicação de Créditos de reforma agrária de forma automatizada
- Fluxo e processo público para ser consultado a qualquer tempo;
- Unificação dos Cadastros SNCR-SIGEF (integração dos dados literais e geográficos);
- Conclusão do sistema de seleção de famílias, de maneira impessoal e técnica;
- Serviço de "Oferta de Terras" que possibilite o proprietário ofertar imóveis rurais para aquisição por parte do Incra, facilitando a compra, evitando litígio (leilão reverso);
- Acompanhamento das baixas de cláusulas resolutivas.

Assim, a PGT deve ser compreendida não apenas como uma ferramenta tecnológica, mas como uma infraestrutura crítica para a gestão do território brasileiro. Seu fortalecimento é condição indispensável para aprimorar a política pública de regularização fundiária, ampliar a segurança jurídica dos ocupantes e dos produtores rurais, acelerar a titulação de assentamentos, promover inclusão produtiva e garantir maior responsabilidade na administração das terras públicas. Trata-se de um instrumento estruturante, capaz de elevar o nível de governança estatal e de sustentar, com bases sólidas, políticas agrárias e territoriais de longo prazo.

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento contínuo da Plataforma de Governança Territorial é condição indispensável para que o Estado brasileiro consolide uma política fundiária moderna, eficiente e orientada por dados. Investir na expansão de suas funcionalidades, na interoperabilidade com outras bases governamentais, na melhoria dos algoritmos de análise e na estabilidade tecnológica significa ampliar a capacidade institucional de promover segurança jurídica, acelerar a titulação, organizar o território e viabilizar a inclusão produtiva de milhares de famílias rurais. A PGT tornou-se um pilar estruturante da governança agrária contemporânea — e seu aprimoramento permanente é essencial para que o país avance, com solidez e responsabilidade, na regularização de terras públicas, na gestão de assentamentos e na construção de um ambiente rural mais justo, transparente e sustentável.

SF/25551.71787-72

Portanto, a plena operacionalização e a continuidade dos investimentos na PGT não são apenas medidas de gestão, mas requisitos indispensáveis para garantir a governança fundiária e entregar o título definitivo ao produtor rural assentado.

8. Audiência Pública – Raio-X do Programa Nacional de Reforma Agrária: diagnóstico, análises e propostas de melhoria.

Esta audiência pública, realizada em 3 de setembro de 2025, foi presidida inicialmente pelo Senador Zequinha Marinho e, em seguida, pelo Senador Jaime Bagattoli. O objetivo era discutir diagnósticos, análises e propostas de melhoria para o programa, conforme o plano de trabalho do Senador Jaime Bagattoli.

Foram convidados para participar da audiência pública os seguintes especialistas e representantes de órgãos governamentais:

- Ronald da Silva Balbe: Secretário Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU);
- Maria Gabriela Nascimento Aleixo Freire: Diretora de Fiscalização do Desenvolvimento, Territórios, Regularização e Reforma Agrária do Tribunal de Contas da União (TCU);
- João Pedro Gonçalves da Costa: Diretor de Governança da Terra do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
- Gustavo Souto de Noronha: Diretor de Gestão Estratégica do Incra;
- Carlos Henrique Naegeli Gondim: Consultor Jurídico do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA);
- Thaís Brito de Oliveira: Diretora de Caracterização e Incorporação de Imóveis da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

A Advocacia-Geral da União (AGU) também foi convidada, mas não pôde comparecer e justificou sua ausência.

SF/25551.71787-72

Controladoria-Geral da União

O representante da CGU destacou que a instituição tem como missão avaliar políticas públicas relevantes. Ele mencionou um relatório publicado entre maio e junho do ano anterior, que avaliou a política de reforma agrária e, mais especificamente, a atuação do Incra na consolidação de assentamentos. Para o estudo, a CGU visitou mais de 57 assentamentos em 23 municípios e nove estados, coletando a percepção de mais de 500 famílias.

Os principais pontos levantados pelo relatório foram:

- Avaliação positiva de acesso à energia elétrica e à água: A avaliação das famílias foi positiva em relação ao acesso à energia elétrica e à água, seja encanada ou por poços artesianos.
- Dificuldades com saneamento e lixo: Houve reclamações em relação ao saneamento, coleta e descarte de lixo.
- Comunicação deficiente: Foi observada a necessidade de uma melhor comunicação entre as famílias, as associações e o Incra.
- Recomendações e melhorias: A CGU fez recomendações ao Incra para aprimorar os processos, incluindo a revisão da Instrução Normativa nº 106, de 2021. O Incra já formou um grupo de trabalho para revisar a instrução normativa e está construindo um sistema para melhorar a comunicação e a transparência dos dados.

O Senador Jaime Bagattoli, por sua vez, mencionou que o relatório da CGU apontou graves deficiências, como a baixa taxa de consolidação de assentamentos — menos de 10% desde 1975 — e o orçamento para consolidação considerado "irrisório".

Tribunal de Contas da União

A representante do TCU explicou que o órgão atua na fiscalização do uso dos recursos públicos e auxilia o Congresso Nacional no controle externo, realizando fiscalizações, auditorias e analisa representações e denúncias. O mais destacado foi o

SF/25551.71787-72

Acórdão 1.976, de 2017, que resultou de uma fiscalização que apontou "fragilidades sistêmicas" na formação da lista de beneficiários do PNRA. Esse acórdão teve como foco o processo de seleção de beneficiários, a gestão estratégica e a supervisão ocupacional. O TCU recomendou que o Incra realizasse cruzamentos de dados e priorizasse a apuração de indícios de irregularidades.

Em monitoramentos subsequentes, o TCU verificou que, dos cerca de 859 mil indícios de irregularidade detectados no Acórdão 1.976, o Incra havia analisado 101 mil no primeiro monitoramento e 142 mil no segundo.

A palestrante também abordou a fiscalização da Plataforma de Governança Territorial (PGT) do Incra, um sistema com riscos de tecnologia da informação. O TCU verificou em 2022 o risco de descontinuidade da plataforma e recomendou seu fortalecimento. Um trabalho de 2024 detectou problemas como baixo controle de acesso e uso concomitante de sistemas obsoletos com a PGT. O TCU determinou revisões de normas e planejamento para divulgação de serviços digitais.

O Senador Jaime Bagattoli questionou a palestrante sobre o que o TCU tem feito para resolver a situação de mais de 580 mil beneficiários com indícios de irregularidade, que ocupam mais de 39 milhões de hectares.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

O primeiro representante do Incra, João Pedro Gonçalves da Costa, contextualizou o debate destacando a alta concentração de terras no Brasil, onde 0,01% dos imóveis ocupam 27% do território nacional. Ele informou que existem 9.917 assentamentos rurais, que cobrem 11% do território nacional e abrigam 1 milhão de famílias assentadas. Ele também ressaltou que a agricultura familiar é responsável pela produção de alimentos essenciais, como mandioca, tomate e verduras.

Ainda mencionou o esforço do Incra em assentar famílias, com a meta de assentar 100 mil famílias em 2025 e outras 100 mil em 2026. Ele destacou que existem 130 mil famílias acampadas. Ele pediu por orçamentos "robustos" para atender a essa "injustiça social".

SF/25551.71787-72

Gustavo Souto de Noronha, também do Incra, explicou que a reforma agrária deve ser vista como parte do desenvolvimento brasileiro, com base no princípio da função social da propriedade rural, estabelecido na Constituição da República. Ele argumentou que a responsabilidade pelos assentamentos deve ser compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais.

Respondendo às perguntas do Senador, Gustavo declarou que, dos 800 mil indícios de irregularidade, mais de 50% já foram analisados e que uma irregularidade é de fato constatada em menos de 2% dos casos. Sobre a titulação, ele informou que o Incra já emitiu quase 150 mil títulos válidos desde o início da gestão. Ele reiterou a necessidade de mais orçamento e fez um apelo à Comissão para que ajude a garantir a destinação de receitas próprias do Incra para o órgão.

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

O representante do MDA defendeu a reforma agrária como uma política econômica fundamental para a produção de alimentos e o combate à inflação. Ele destacou que o MDA tem focado na estruturação dos assentamentos, com o objetivo de que eles "já nasçam com estrutura".

O representante do MDA detalhou diversas políticas públicas para a estruturação dos assentamentos, como:

- Crédito Instalação: Oferece dez modalidades de crédito para assentados, incluindo o Apoio Inicial (R$ 16 mil) e o Habitacional (R$ 75 mil).
- Pronaf: Linhas de crédito com juros baixos (0,5% ao ano).
- Desenrola Rural: Programa que beneficiou 112 mil agricultores familiares, permitindo a renegociação de dívidas com descontos de até 85%.
- Parcerias: O ProforEXT, que integra universidades para assistência técnica, e os programas de compras públicas, como o PAA e o Pnae, que garantem o mercado para a produção dos agricultores familiares.

Também foi mencionada a Lei 14.757, que facilita a liberação de cláusulas resolutivas para agricultores que compraram terras nas décadas de 70 e 80.

SF/25551.71787-72

Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

A representante da SPU, apresentou o programa "Imóvel da Gente". Ela explicou que o programa busca destinar imóveis da União, muitos deles abandonados, para políticas públicas como moradia e reforma agrária. A SPU tem uma cooperação técnica com o Incra para agilizar a transferência de áreas para assentamentos.

Perguntas do público

O Senador Jaime Bagattoli e o Senador Zequinha Marinho apresentaram perguntas enviadas pelo público. Os questionamentos abordaram:

- Infraestrutura e financiamento: A necessidade de aumentar os investimentos em infraestrutura básica (estradas, energia elétrica, saneamento, escolas) nos assentamentos.
- Titulação: A importância da titulação da terra para o pequeno produtor, o que lhe garante segurança e acesso a crédito.
- Problemas ambientais: A preocupação com a expulsão de pequenos produtores de áreas de conservação, muitas vezes com títulos de terra antigos.
- Programas de governo: O porquê de o programa "Mais Alimentos" não funcionar no Pará e como as escolas técnicas poderiam ajudar a melhorar a produção nos assentamentos.

Considerações finais

Nas considerações finais, os participantes reafirmaram seus compromissos. João Pedro, do Incra, celebrou a queda de 72% na violência no campo. Gustavo, também do Incra, afirmou que o Pará é uma das principais prioridades do órgão. Carlos Henrique, do MDA, destacou a cooperação com o Ibama para regularizar ambientalmente

SF/25551.71787-72

assentamentos embargados e prometeu verificar a situação do programa Mais Alimentos no Pará. Ele agradeceu ao Senador pelas emendas destinadas à titulação de terras.

O Senador Zequinha Marinho concluiu a audiência reforçando a necessidade de paz e prosperidade no campo, através da regularização fundiária e do fortalecimento da agricultura familiar, para que o alimento chegue de forma mais barata à mesa dos brasileiros.

9. Análise orçamentária do Programa Nacional de Reforma Agrária

Execução orçamentária relacionado à Reforma Agrária (2014 a 2025)

A reforma agrária passa por 3 fases: a criação/instalação, onde o beneficiário é selecionado e recebe o lote. O desenvolvimento, em que o assentado começa a produção com apoio técnico e acesso a créditos. E, por fim, a consolidação, fase em que as famílias possuem o título definitivo, visando a integração produtiva.

Nem todas as ações refletem expressamente determinada fase, e algumas podem corresponder a mais de uma fase. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pela condução da reforma agrária, teve, de 2014 a 2025, a seguinte evolução orçamentária:

Tabela 1 – Execução orçamentária do INCRA

(R$ 1,00)

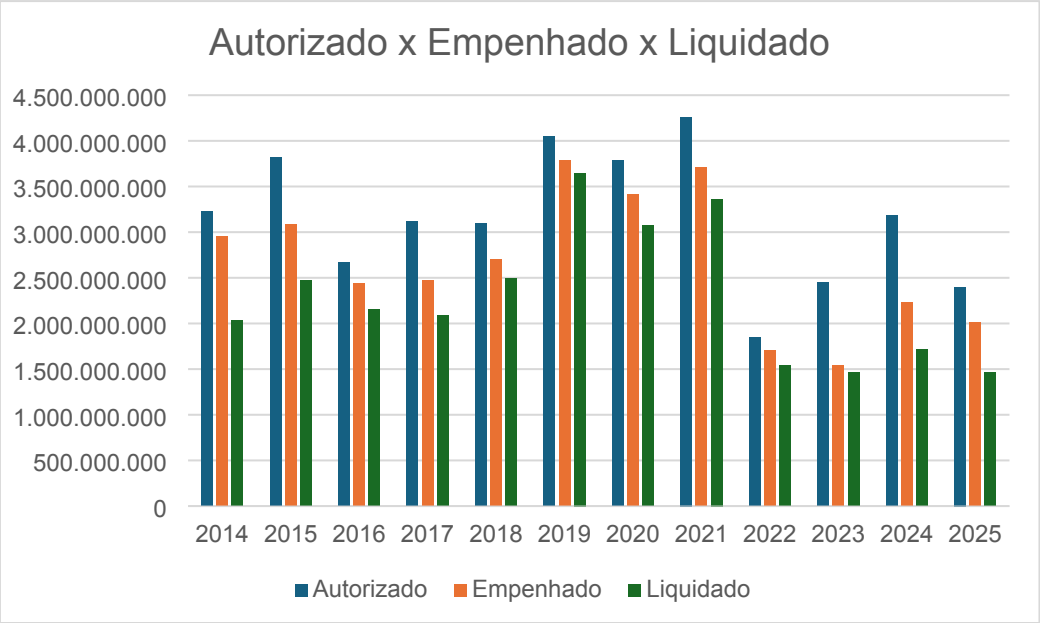
Ano	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Pago+ RP Pago
2014	3.224.173.455	2.953.312.501	2.034.009.373	1.969.073.053	2.592.070.118
2015	3.814.611.116	3.079.601.282	2.466.740.012	2.406.566.234	3.023.853.100
2016	2.666.367.590	2.437.832.554	2.154.557.326	2.132.614.956	2.623.363.689
2017	3.118.399.332	2.470.185.195	2.091.270.793	2.078.731.204	2.305.799.667
2018	3.098.504.198	2.696.667.237	2.490.146.101	2.365.367.489	2.548.772.014
2019	4.048.639.893	3.789.041.740	3.647.317.635	3.411.292.316	3.411.292.316
2020	3.785.907.622	3.414.762.985	3.070.073.385	2.979.943.144	3.284.718.626
2021	4.261.024.260	3.705.874.217	3.363.041.878	3.258.658.165	3.442.611.747
2022	1.848.350.907	1.700.191.527	1.539.354.738	1.437.997.818	1.769.713.311
2023	2.446.846.607	1.537.975.588	1.459.596.753	1.351.052.383	1.351.302.383
2024	3.181.866.463	2.228.830.125	1.713.864.535	1.602.609.334	1.809.121.879

SF/25551.71787-72

2025[1]	2.399.262.063	2.006.426.204	1.466.439.058	1.415.187.590	1.760.691.529

Fonte: SIGA Brasil

Gráfico 1 – Autorizado x Empenhado x Liquidado (INCRA)



Fonte: Siga Brasil

A execução orçamentária do INCRA é uma importante referência para a análise, uma vez ser ele o órgão responsável pela promoção e execução da reforma agrária. Porém, foi realizada, ainda, pesquisa nos programas e ações orçamentárias relacionados à reforma agrária ao longo da linha do período solicitado, buscando-se levar em consideração as modificações ocorridas durante o período de 2014 a 2025, que foram muitas.

Em 2014 e 2015, vigorava a ação 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária. De 2016 a 2019, a ação correspondente era a 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária. De 2020 a 2023, estavam em vigor a ação 211A – Consolidação de Assentamentos Rurais, a ação 211B – Aquisição de Terras e a ação 211C – Reforma

[1] Os dados de 2025 são os correspondentes até setembro de 2025.

SF/25551.71787-72

Agrária e Regularização Fundiária. Já em 2024 e 2025, a ação era a 21GD – Reforma Agrária e Governança Fundiária.

Na tabela a seguir consolidamos as ações acima, porém, outras ações secundárias também podem estar relacionadas à reforma agrária.

Tabela 2 – Execução orçamentária de ações relacionadas à reforma agrária

(R$ 1,00)

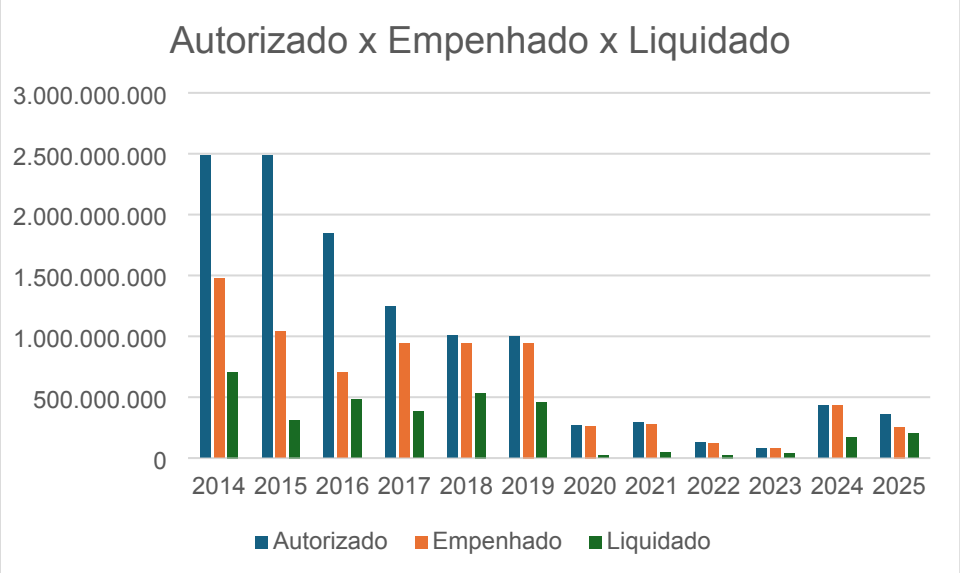
Ano	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Pago+ RP Pago
2014	2.482.247.006	1.473.762.214	706.961.654	673.199.764	1.101.628.538
2015	2.484.470.011	1.041.347.876	313.240.541	298.345.268	593.847.940
2016	1.847.416.952	702.442.044	483.893.175	477.876.627	477.876.627
2017	1.244.293.304	939.795.679	382.014.832	377.420.232	435.783.786
2018	1.007.249.417	943.821.997	533.940.642	508.719.455	927.156.491
2019	998.210.043	945.755.925	453.552.645	237.867.831	388.451.805
2020	270.981.192	263.120.439	18.641.641	18.221.441	18.221.441
2021	290.811.682	278.070.836	44.983.012	24.966.369	76.805.075
2022	125.907.098	120.684.693	24.942.428	12.329.545	170.864.755
2023	80.730.684	78.360.400	38.701.645	32.427.194	189.230.841
2024	430.909.042	429.286.354	166.719.820	165.663.938	165.663.938
2025[2]	358.024.343	255.295.873	203.168.710	196.288.673	363.762.827

Fonte: SIGA Brasil

Gráfico 2 – Autorizado x Empenhado x Liquidado (Ações Reforma Agrária)

[2] Os dados de 2025 são os correspondentes até setembro de 2025.

SF/25551.71787-72



Fonte: Siga Brasil

Já a tabela a seguir foi construída considerando a evolução orçamentária da subfunção Reforma Agrária de 2014 a 2025.

Tabela 3 – Execução orçamentária da Subfunção Reforma Agrária

(R$ 1,00)

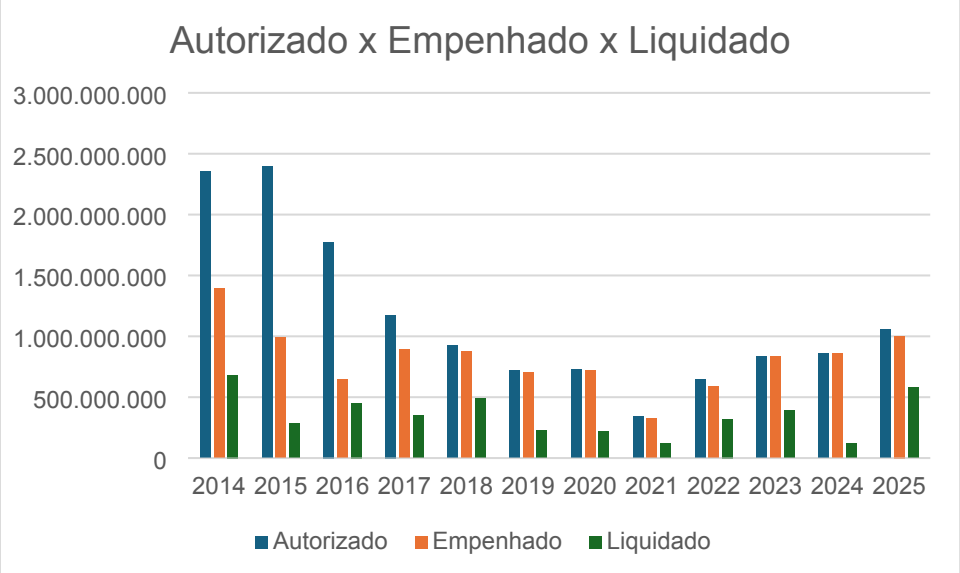
Ano	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Pago+ RP Pago
2014	2.354.035.988	1.390.417.394	682.578.795	652.588.843	1.082.041.264
2015	2.392.171.973	991.863.182	287.177.337	276.811.803	547.979.168
2016	1.775.332.204	643.544.050	452.339.409	447.496.283	727.800.402
2017	1.175.006.551	892.407.166	351.713.001	347.707.686	550.800.011
2018	927.353.319	872.097.057	488.060.609	467.295.354	962.479.659
2019	716.044.671	703.868.846	225.475.008	220.789.476	487.463.923
2020	729.238.856	721.730.519	215.905.376	215.430.254	494.394.507
2021	339.069.983	327.894.853	121.498.827	101.505.036	519.532.885
2022	646.522.289	585.938.764	320.980.115	303.497.375	525.280.685
2023	833.660.090	832.678.130	388.954.093	388.056.082	688.312.141
2024	859.261.278	856.832.607	123.030.643	116.312.873	484.034.072
2025[3]	1.056.694.750	1.002.479.936	580.170.556	577.635.780	1.073.539.253

Fonte: SIGA Brasil

Gráfico 3 – Autorizado x Empenhado x Liquidado (SubFunção Reforma Agrária)

[3] Os dados de 2025 são os correspondentes até setembro de 2025.

SF/25551.71787-72



Fonte: SIGA Brasil

Por fim, a tabela abaixo mostra a parcela do total autorizado para cada ano destinada à parte administrativa do INCRA, exteriorizada por meio do programa 0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo. A tabela abaixo não considera os valores relativos a operações especiais e reserva de contingência.

Tabela 4 – Dotação para atividade-fim e para atividade-meio

(R$ 1,00)

Ano	Autorizado	Gestão da unidade	Reforma Agrária	% Gestão da Unidade	% Reforma Agrária
2020	3.785.907.622	1.402.101.863	270.981.192	37,03%	7,15%
2021	4.261.024.260	1.389.527.134	290.811.682	32,61%	6,82%
2022	1.848.350.907	1.443.138.519	125.907.098	78,07%	6,81%
2023	2.446.846.607	1.456.018.523	80.730.684	59,50%	3,29%
2024	3.181.866.463	1.502.045.234	430.909.042	47,20%	13,50%
2025[4]	2.399.262.063	1.754.198.250	358.024.343	73,11%	14,92%

Fonte: Siga Brasil

Lançamento da adjudicação de imóveis rurais

No caso de imóveis rurais adjudicados em execução de débitos tributários ou não tributários, tem-se duas situações possíveis.

[4] Os dados de 2025 são os correspondentes até setembro de 2025.

SF/25551.71787-72

Se a dívida ativa já estiver registrada contabilmente, teremos:

Débito no valor do imóvel adjudicado	1.2.3.1.1.01.00 – Bens Imóveis
Crédito no valor do crédito extinto	1.1.2.1.1.01.00 – Dívida Ativa a Receber

Ou seja, há um lançamento a débito na conta "Bens Imóveis" do ativo permanente e um lançamento a crédito na conta "Dívida Ativa a Receber" do ativo financeiro.

Porém, caso a dívida não estivesse registrada ou foi reconhecida apenas no momento da adjudicação, o lançamento seria:

Débito no valor do imóvel	1.2.3.1.1.01.00 – Bens Imóveis
Crédito no valor do imóvel	4.6.2.2.1.01.00 – Variações Patrimoniais Aumentativas

Ou seja, há um lançamento a débito na conta "Bens Imóveis" e um lançamento a crédito na conta "Variações Patrimoniais Aumentativas".

Em ambos os casos, essas operações representam apenas uma troca da natureza do ativo (de financeiro para permanente), não alterando o patrimônio líquido, já que se trata de uma mutação patrimonial, um fato permutativo, que não possui impacto orçamentário.

10. Resultados e achados

A avaliação realizada pela CRA permitiu a formulação de um diagnóstico claro sobre os principais entraves e deficiências do PNRA que podem ser divididos em dois eixos: a) resultados e achados derivados da análise de documentos, relatórios e manifestações técnicas produzidas por órgãos de controle e entidades governamentais; e (b) resultados e achados extraídos da audiência pública realizada e do exame da execução orçamentária, que evidenciaram as condições materiais e institucionais que moldam a implementação do programa

SF/25551.71787-72

Análise de documentos, relatórios e manifestações técnicas

Um dos achados centrais refere-se à baixa consolidação dos assentamentos. Apesar de mais de 10.000 projetos criados desde 1975, apenas cerca de 6% alcançaram a etapa de consolidação, o que significa que a maioria das famílias permanece em condições precárias, sem titulação definitiva, infraestrutura adequada ou acesso pleno a crédito e assistência técnica. Essa realidade compromete a efetividade social e econômica da política, mantendo centenas de milhares de beneficiários em situação de vulnerabilidade.

Outro aspecto analisado foi o impacto de recentes marcos normativos, como o Decreto nº 11.637/2023, que alterou os critérios de seleção de beneficiários; o Decreto nº 11.995/2024, que instituiu o Programa Terra da Gente; e a Portaria Conjunta MDA/MF nº 1/2025, que regulamentou a transferência de imóveis de estatais ao INCRA para fins de reforma agrária. Embora tais normas representem esforços de atualização e expansão da política, elas também ampliam riscos de insegurança jurídica, fragilidade fiscal e incentivo a ocupações irregulares, sobretudo diante das fragilidades estruturais já diagnosticadas.

A avaliação identificou ainda deficiências na governança do INCRA, especialmente no que se refere à gestão da informação. O órgão carece de bases de dados confiáveis e atualizadas, enfrenta dificuldades para integrar sistemas digitais e apresenta falhas no controle de acessos e na interoperabilidade de informações. Essas fragilidades impactam a transparência, dificultam a fiscalização e abrem espaço para irregularidades, comprometendo a credibilidade institucional e a própria execução da política.

Constatou-se também um desequilíbrio marcante entre a criação e a consolidação de assentamentos. O orçamento de 2024 ilustra de forma clara essa distorção: enquanto apenas R$ 34,3 milhões foram destinados à consolidação, cerca de R$ 450 milhões foram alocados para a aquisição de novas terras. Essa priorização da expansão em detrimento da qualificação das áreas já existentes evidencia um modelo de política que privilegia a dimensão quantitativa, sem garantir condições de sustentabilidade econômica e social para os beneficiários.

SF/25551.71787-72

Por fim, as evidências coletadas apontam para desperdício de recursos e riscos de desvio de finalidade. A manutenção de lotes vagos, a permanência de beneficiários irregulares e a ausência de acompanhamento efetivo das condições dos assentamentos revelam falhas graves de planejamento e de gestão. Esses problemas não apenas reduzem a eficácia da política pública, mas também expõem o Estado a questionamentos quanto ao uso eficiente do orçamento e ao cumprimento da função social da terra.

Audiência pública realizada e do exame da execução orçamentária

A audiência pública realizada em 3 de setembro de 2025 expôs, de maneira clara e até simbólica, a distância entre o diagnóstico institucional da reforma agrária brasileira e a realidade orçamentária que historicamente sustenta — ou limita — o PNRA. A convergência de análises mostrou um quadro de problemas amplamente conhecidos há anos: baixa consolidação de assentamentos, fragilidades nos sistemas de informação, deficiências de infraestrutura, irregularidades cadastrais que se acumulam com o tempo e comunicação falha com os beneficiários.

Contudo, a análise orçamentária revela que esses entraves não se explicam apenas por falhas de gestão ou por escolhas estratégicas equivocadas, mas sobretudo por um ciclo prolongado de insuficiência, instabilidade e desequilíbrio na distribuição dos recursos públicos destinados ao setor.

Desde o início, a audiência apresentou duas narrativas que, embora paralelas, dialogaram entre si de forma quase inevitável. A primeira, trazida por CGU e TCU, assentava-se na identificação de fragilidades estruturais: relatórios de campo mostrando falta de saneamento e descarte adequado de lixo; acórdãos do TCU apontando 859 mil indícios de irregularidades não analisados integralmente; sistemas tecnológicos instáveis, com risco de descontinuidade; e a constatação recorrente de que a política opera com instrumentos obsoletos.

A segunda narrativa, exposta pelo Incra e reforçada pelo MDA e pela SPU, enfatizava a magnitude da desigualdade fundiária, a importância econômica da agricultura familiar, o esforço para emitir títulos, as metas ambiciosas de assentamento e

SF/25551.71787-72

a necessidade de mais orçamento para romper o ciclo de precariedade. O senador Jaime Bagattoli interligou esses dois planos ao cobrar explicações sobre a baixíssima taxa de consolidação de assentamentos — menos de 10% desde 1975 — e sobre a discrepância entre o volume de indícios de irregularidade e o ritmo de sua análise.

Assim, o que a audiência pública revelou não é apenas uma crise de gestão, mas uma incompatibilidade estrutural entre as expectativas políticas e os meios disponíveis. A CGU e o TCU podem recomendar aperfeiçoamentos normativos, revisar sistemas, exigir cruzamento de dados e fortalecer controles; o Incra pode definir metas de assentamento e ampliar a emissão de títulos; o MDA pode criar linhas de crédito e programas de apoio; e a SPU pode ofertar imóveis para políticas sociais. Mas nenhuma dessas ações pode prosperar plenamente em um contexto no qual a execução orçamentária real se mantém intermitente, subfinanciada e desproporcionalmente concentrada na manutenção da estrutura administrativa, em detrimento da finalidade pública central.

A audiência demonstrou, portanto, uma dupla verdade: de um lado, o Estado brasileiro sabe o que precisa ser feito — há consenso sobre problemas, prioridades e direções estratégicas; de outro, o Estado brasileiro não consegue, há anos, financiar adequadamente aquilo que reconhece como essencial. A baixa consolidação dos assentamentos, a fragilidade dos sistemas de governança fundiária, a lentidão na regularização, a falta de infraestrutura e a morosidade da análise de irregularidades são sintomas de uma política pública cujo desenho institucional e cujos objetivos são mais amplos do que a capacidade orçamentária que historicamente a sustenta.

O debate mostrou que há coincidência diagnóstica entre os órgãos, mas divergência na interpretação do ritmo e na profundidade dos problemas: o TCU trata os indícios como risco sistêmico; o Incra, como fruto de bases desatualizadas; a CGU, como evidência de falhas processuais; o MDA, como carência de investimento; e a SPU, como oportunidade de ampliar o estoque de terras. A verdade é que todos têm razão — cada qual em sua esfera —, e todas essas dimensões são interdependentes. Sem orçamento previsível, nada avança; com orçamento insuficiente, tudo se arrasta; com execução instável, a política oscila entre impulsos episódicos e longos períodos de paralisia.

SF/25551.71787-72

Ao final, a audiência e a análise orçamentária compuseram um retrato coerente: a reforma agrária brasileira enfrenta um bloqueio estrutural que não decorre apenas de dificuldades técnicas, mas da incapacidade histórica de financiar e estabilizar a execução de suas fases essenciais — seleção, instalação, desenvolvimento e consolidação. Os participantes concordaram nos diagnósticos e na urgência das ações, mas também revelaram que, sem uma recomposição consistente de recursos, sem melhor balanceamento entre atividade-meio e atividade-fim e sem uma governança tecnológica capaz de dar segurança aos processos, o país continuará reproduzindo os mesmos desafios há décadas.

11. Recomendações

11.1. Ao Poder Executivo

- Priorizar a consolidação de assentamentos existentes.
- Reforçar a assistência técnica, infraestrutura e titulação definitiva.
- Corrigir falhas nos cadastros do INCRA.
- Garantir maior transparência no SIAFI e nas operações de adjudicação de imóveis.
- Promover o redirecionamento estratégico dos recursos orçamentários e da capacidade técnica da autarquia para a consolidação dos mais de 10.000 assentamentos ainda não concluídos. Tal iniciativa deve priorizar investimentos substanciais em infraestrutura, assistência técnica e extensão rural, regularização ambiental e, sobretudo, na emissão de títulos definitivos, assegurando autonomia econômica e segurança jurídica às mais de 907 mil famílias que aguardam essa etapa. Recomenda-se, adicionalmente, que a criação de novos assentamentos seja temporariamente suspensa até que a taxa de consolidação dos existentes supere 75%, de modo a garantir o uso responsável do orçamento público e a eficácia das políticas já implementadas.
- Rever o Despacho nº 00060/2024/GAB/CGU/AGU, relativo ao processo envolvendo o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e outros interessados, no âmbito de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. O parecer consolidou o entendimento de que a adjudicação de

SF/25551.71787-72

bens imóveis considerados de interesse para a reforma agrária, em processos de execução promovidos pela União, suas autarquias e fundações públicas, bem como sua subsequente destinação ao Incra, independe de empenho ou de transferências financeiras entre o Instituto e a entidade credora no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

- Fortalecer a Plataforma de Governança Territorial, como instrumento indispensável para apoiar a regularização fundiária, promover sustentabilidade e levar segurança jurídica a quem produz.
- Focar na titulação e nas políticas de desenvolvimento de Assentamentos, crédito para produção e Assistência Técnica.

11.2. Ao Poder Legislativo

- Rever os dispositivos dos Decretos nº 11.637/2023 e nº 11.995/2024.
- Avaliar alternativas à Portaria Conjunta MDA/MF nº 1/2025.
- Propor ajustes legais para reforçar critérios de impessoalidade na seleção de beneficiários.
- Discutir a possibilidade de lei para consolidar uma política de governança fundiária.
- Aprovar o Projeto de Lei nº 1.838/2025.

11.3. Aos Órgãos de Controle

- TCU e CGU: acompanhamento contínuo da consolidação dos assentamentos.
- CNJ e MPF: monitoramento dos conflitos fundiários e segurança jurídica.

12. Considerações finais

A avaliação realizada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária ao longo do exercício de 2025 demonstra, com clareza e profundidade, que o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) enfrenta um conjunto de fragilidades estruturais que

SF/25551.71787-72

comprometem sua efetividade, sua legitimidade e sua capacidade de gerar resultados sociais e econômicos consistentes. Os achados obtidos a partir da análise documental, do exame orçamentário e da audiência pública evidenciam que o principal desafio da política não está apenas na expansão do número de assentamentos, mas, sobretudo, na incapacidade histórica do Estado brasileiro de consolidar os projetos já existentes e de oferecer condições reais de desenvolvimento às famílias assentadas.

Embora mais de 10.000 assentamentos tenham sido criados desde 1975, apenas 6% atingiram a etapa plena de consolidação — número que revela não apenas falhas de execução, mas uma desconexão entre metas políticas, arranjos institucionais e capacidade orçamentária. A audiência pública reforçou esse diagnóstico ao reunir órgãos de controle, gestores e especialistas, cujas análises convergiram para a constatação de que o PNRA opera com sistemas de informação frágeis, cadastros inconsistentes, baixa capacidade operacional, fundamentos normativos instáveis e um orçamento marcado por volatilidade e forte assimetria entre atividade-meio e atividade-fim.

O exame das contas públicas mostra que, em vários anos, a parcela destinada à consolidação de assentamentos foi irrisória quando comparada aos valores destinados à aquisição de novas terras ou ao custeio administrativo, evidenciando uma priorização inadequada que tende a ampliar o passivo social e econômico do programa. A recorrente redução dos recursos disponíveis e a baixa taxa de execução em ações finalísticas revelam um cenário em que a política se expande sem se estruturar, multiplicando beneficiários sem lhes garantir infraestrutura, titulação, assistência técnica ou condições de autonomia produtiva.

A audiência também ressaltou o desalinhamento entre expectativas institucionais e meios materiais disponíveis. TCU e CGU apontaram irregularidades cadastrais, falhas de governança informacional e riscos de desvio de finalidade; o Incra reconheceu limitações, mas enfatizou a necessidade de orçamentos robustos para cumprir metas ampliadas; o MDA destacou iniciativas de crédito e apoio produtivo, enquanto a SPU alertou para a necessidade de maior rigor na destinação patrimonial. Esse conjunto de manifestações indica um consenso fundamental: a reforma agrária só cumprirá sua função

SF/25551.71787-72

constitucional se houver equilíbrio entre expansão e consolidação, entre segurança jurídica e inclusão social, entre planejamento técnico e responsabilidade fiscal.

Assim, as conclusões desta avaliação reforçam a necessidade de uma inflexão estratégica na condução do PNRA. É imprescindível que a política volte seu foco para as famílias já assentadas, garantindo-lhes condições dignas de permanência, titulação definitiva, capacidade produtiva e acesso a mercados, antes de avançar em novos ciclos de criação de assentamentos. O reequilíbrio entre as etapas do programa deve ser acompanhado de uma profunda revisão da governança fundiária, da modernização dos sistemas de informação, da articulação federativa e da transparência na gestão patrimonial. Nesse ponto, é fundamental a aprovação do PL 1838/2025, que prioriza a consolidação e emancipação dos assentamentos. Além disso, privilegia a política de regularização fundiária, tanto dos assentamentos, quanto dos produtores sobrepostos em glebas públicas federais, para a efetiva titulação definitiva dos imóveis rurais.

O papel da CRA, previsto no art. 96-B do RISF, é justamente oferecer ao Senado Federal um diagnóstico técnico que permita subsidiar decisões legislativas e acompanhar a implementação das medidas recomendadas. Ao realizar esta avaliação, a Comissão cumpre sua função constitucional de fiscalizar políticas públicas, propor aperfeiçoamentos e garantir que o uso dos recursos públicos seja orientado pela legalidade, pela eficiência e pela justiça social.

Por fim, reafirma-se que a reforma agrária, quando estruturada de forma responsável e orientada à consolidação, pode ser um poderoso instrumento de desenvolvimento, de redução de desigualdades e de fortalecimento da agricultura familiar. Cabe ao Estado brasileiro assegurar as condições necessárias para que esse potencial seja plenamente realizado, garantindo paz no campo, segurança jurídica e oportunidades reais para as famílias que vivem e produzem nos assentamentos.

Sala da Comissão,

SF/25551.71787-72

SENADO FEDERAL

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Senador Jaime Bagattoli

Relator

SF/25551.71787-72

SENADO FEDERAL

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Apêndice – Indicação ao Poder Executivo

INDICAÇÃO Nº , DE 2025

Apresenta ao Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar as recomendações formuladas a partir da avaliação de política pública, conduzida pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, a qual avaliou a Política Nacional da Reforma Agrária (PNRA), instituída por um conjunto de normas constitucionais, leis e decretos, com foco nas etapas de implantação, desenvolvimento e consolidação de assentamentos.

Apresenta ao Poder Executivo federal, por intermédio dos Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), as recomendações formuladas a partir da avaliação de política pública, conduzida pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, a qual avaliou a Política Nacional da Reforma Agrária (PNRA), instituída por um conjunto de normas constitucionais, leis e decretos, com foco nas etapas de implantação, desenvolvimento e consolidação de assentamentos.

As recomendações propostas são as seguintes:

1. Priorizar a consolidação de assentamentos existentes.

2. Reforçar a assistência técnica, infraestrutura e titulação definitiva.

SF/25551.71787-72

3. Corrigir falhas nos cadastros do INCRA.

4. Garantir maior transparência no SIAFI e nas operações de adjudicação de imóveis.

5. Promover o redirecionamento estratégico dos recursos orçamentários e da capacidade técnica da autarquia para a consolidação dos mais de 10.000 assentamentos ainda não concluídos. Tal iniciativa deve priorizar investimentos substanciais em infraestrutura, assistência técnica e extensão rural, regularização ambiental e, sobretudo, na emissão de títulos definitivos, assegurando autonomia econômica e segurança jurídica às mais de 907 mil famílias que aguardam essa etapa. Recomenda-se, adicionalmente, que a criação de novos assentamentos seja temporariamente suspensa até que a taxa de consolidação dos existentes supere 75%, de modo a garantir o uso responsável do orçamento público e a eficácia das políticas já implementadas.

6. Rever o Despacho nº 00060/2024/GAB/CGU/AGU, relativo ao processo envolvendo o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e outros interessados, no âmbito de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. O parecer consolidou o entendimento de que a adjudicação de bens imóveis considerados de interesse para a reforma agrária, em processos de execução promovidos pela União, suas autarquias e fundações públicas, bem como sua subsequente destinação ao Incra, independe de empenho ou de transferências financeiras entre o Instituto e a entidade credora no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

7. Fortalecer a Plataforma de Governança Territorial, como instrumento indispensável para apoiar a regularização fundiária, promover sustentabilidade e levar segurança jurídica a quem produz.

SF/25551.71787-72

SENADO FEDERAL

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

JUSTIFICAÇÃO

A presente Indicação decorre da avaliação de políticas públicas realizada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que tomou como objeto o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ao longo do exercício de 2025. A análise combinou exame documental, investigação de dados orçamentários, auditorias de órgãos de controle e a realização de audiência pública voltada a identificar fragilidades, gargalos e oportunidades de aprimoramento da política.

De forma sintética, a avaliação revelou que, embora mais de 10.000 assentamentos tenham sido criados desde 1975, apenas cerca de 6% alcançaram a etapa de consolidação, o que evidencia um descompasso entre a expansão da política e sua capacidade de assegurar infraestrutura, assistência técnica, titulação e autonomia produtiva às famílias assentadas. Constatou-se também a existência de lotes vagos, inconsistências cadastrais, sistemas de informação defasados e baixa execução de recursos voltados à consolidação, ao mesmo tempo em que parcela significativa do orçamento foi direcionada à aquisição de novas terras.

Os órgãos de controle — Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União — reforçaram esse diagnóstico ao apontar fragilidades sistêmicas na governança fundiária, irregularidades em cadastros, falhas de monitoramento e riscos decorrentes da expansão da política sem o devido fortalecimento institucional.

Diante desse conjunto de evidências, torna-se indispensável que o Poder Executivo adote medidas estruturais para corrigir distorções, priorizar a consolidação dos assentamentos existentes, aperfeiçoar os sistemas de informação do INCRA, reforçar a segurança jurídica e promover o uso eficiente dos recursos públicos. A presente Indicação, portanto, busca subsidiar o Executivo com recomendações fundamentadas, oferecendo uma resposta institucional responsável e orientada à melhoria da política agrária nacional.

SF/25551.71787-72

SENADO FEDERAL

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Sala das Sessões,

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Senado Federal

SF/25888.97076-04 (LexEdit)

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

REQUERIMENTO Nº DE - CRA

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária avalie a Politica Nacional da Reforma Agrária (PNRA), instituída por um conjunto de normas constitucionais, leis e decretos, com foco nas etapas de implantação, desenvolvimento e consolidação de assentamentos, dispostos pelos artigos 184, 186 e 188 da Constituição Federal, pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei da Reforma Agrária) e Leis nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e 13.465, de 11 de julho de 2017 (Regularização Fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal).Solicito, ainda, que a avaliação verifique eventual impacto negativo do Decreto nº 11.637, de 16 de agosto de 2023, do Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024 (Instituiu o programa Terra da Gente) e da Portaria Conjunta MDA/MF nº 1, de 3 de janeiro de 2025 (que autoriza a transferência de terras de empresas públicas para o Incra, sem a necessidade de registro fiscal) sobre a PNRA, no exercício de 2025.

JUSTIFICAÇÃO

A Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA) tem como objetivo a distribuição de terras, a promoção da justiça social no campo e a ampliação da produtividade agrícola por meio da fixação das famílias assentadas. A política se estrutura nas seguintes etapas:

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1752920093

SF/25888.97076-04 (LexEdit)

1. **Implantação de Assentamentos**: obtenção do imóvel rural, seleção de famílias e criação do assentamento;
2. **Desenvolvimento de Assentamentos**: emissão do título provisório (Contrato de Concessão de Uso – CCU), aplicação de créditos para desenvolver o programa, investimento em infraestrutura e assistência técnica;
3. **Consolidação de Assentamentos**: georreferenciamento da parcela do assentado, emissão do título definitivo, passagem da área de domínio público para o particular, e inserção das famílias nas políticas de agricultura familiar.

No entanto, auditorias recentes de órgãos de controle apontam para falhas severas na implementação e na consolidação dos assentamentos rurais, além de indícios de irregularidades na destinação de recursos públicos.

O **Tribunal de Contas da União (TCU)**, por meio do Acórdão 438/2021, revelou a existência de **mais de 205 mil lotes vagos** em projetos de reforma agrária, abrangendo **17 milhões de hectares**, o que demonstra uma grave falta de planejamento e acompanhamento por parte do governo federal. Além disso, **580 mil beneficiários apresentam indícios de irregularidades**, sendo que um percentual significativo é composto por funcionários públicos e empresários, desviando o propósito social do programa.

Relatório da **Controladoria-Geral da União (CGU)** aponta que, dos **9.501 assentamentos criados desde 1975**, apenas **6% foram consolidados**, deixando mais de **907 mil famílias** em situação de vulnerabilidade extrema, sem acesso adequado a infraestrutura, assistência técnica e titulação definitiva das terras. Mesmo com essa precariedade, o governo federal tem priorizado a expansão de novos assentamentos em detrimento da melhoria das condições dos assentamentos já existentes.

Além disso, os dados orçamentários revelam um descaso financeiro com a consolidação da política. Em 2024, foram empenhados apenas **R$ 34,3**

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1752920093

SF/25888.97076-04 (LexEdit)

milhões, o que equivale a meros **R$ 37,80 por família assentada**, um valor irrisório para garantir condições dignas e sustentáveis. Em contrapartida, o governo federal anunciou a destinação de **R$ 450 milhões** para a aquisição de novas terras, evidenciando uma priorização política em detrimento da efetividade da política pública existente.

Um exemplo claro dessa priorização de distribuição de terras em detrimento da consolidação dos assentamentos existentes é o **Decreto 11.995/2024**, que estabelece 17 modalidades de aquisição de terras, ignorando as etapas posteriores da reforma agrária, como o desenvolvimento e a consolidação dos assentamentos. Essa norma se relaciona diretamente ao **Decreto 11.637/2023**, que alterou a pontuação para a seleção de beneficiários da reforma agrária, aumentando de **5 para 20 pontos** a pontuação de pessoas acampadas, em desacordo com recomendações do TCU. Tal medida favorece movimentos invasores em detrimento de outros postulantes, ferindo o princípio da impessoalidade do artigo 37 da Constituição.

Outro ponto de preocupação é o artigo 24 do **Decreto 11.995/2024**, que permite que a adjudicação de imóveis para reforma agrária ocorra sem a devida contabilização orçamentária no SIAFI, contrariando regras de transparência fiscal e contábil. Isso foi possível devido a uma mudança de entendimento da **Advocacia-Geral da União (AGU)**, permitindo a incorporação de imóveis de grandes devedores sem a necessidade de empenho e transferência financeira, aumentando a insegurança jurídica no campo.

Ainda, a **Portaria Conjunta MDA/MF nº 1/2025**, regulamentando a compensação de obrigações de empresas estatais na aquisição de imóveis rurais, apresenta riscos de subvalorização das áreas adquiridas pelo INCRA/MDA, favorecendo negociações desvantajosas para o interesse público. Além disso, a norma permite que os imóveis sejam adquiridos antes mesmo de se identificar a demanda social, o que pode gerar conflitos fundiários e insegurança jurídica.

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1752920093

SF/25888.97076-04 (LexEdit)

Diante desse cenário, a falta de governança informacional no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) agrava a situação, pois as bases de dados dos assentamentos são **incompletas, desatualizadas e imprecisas**, dificultando a tomada de decisões e o planejamento de investimentos essenciais.

Portanto, faz-se necessária uma **avaliação criteriosa da PNRA** para verificar o impacto da alocação de recursos, a efetividade dos programas de consolidação e a necessidade de ajustes na política pública, assegurando o uso responsável do orçamento e a verdadeira função social da reforma agrária.

Diante do exposto, entendo que a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária - CRA do Senado Federal pode contribuir com as políticas públicas para o Programa Nacional da Reforma Agrária, avaliando se estão de acordo com seus objetivos: melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. A partir de um diagnóstico, a CRA poderá oferecer recomendações e propostas ao Poder Executivo, de modo que a PNRA passe a dar prioridade ao desenvolvimento e à consolidação dos agricultores já assentados, de forma a dar vida digna a essas famílias.

Sala da Comissão, 11 de março de 2025.

Senador Jaime Bagattoli
(PL - RO)

Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1752920093