



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA

PAUTA DA 34ª REUNIÃO

(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

**21/10/2025
TERÇA-FEIRA
às 14 horas**

**Presidente: Senador Zequinha Marinho
Vice-Presidente: VAGO**



Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

**34ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 57ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 21/10/2025.**

34ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

terça-feira, às 14 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PL 4497/2024 - Não Terminativo -	SENADOR JAIME BAGATTOLI	8
2	PL 3100/2023 - Não Terminativo -	SENADOR PEDRO CHAVES	59

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA - CRA

PRESIDENTE: Senador Zequinha Marinho

VICE-PRESIDENTE: VAGO

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES		SUPLENTE
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
Alan Rick(UNIÃO)(12)(11)(3)	AC 3303-6333	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
Pedro Chaves(MDB)(4)(20)	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 Moraes(PL)(2) GO 3303-6440
Wellington Fagundes(PL)(2)	MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775	2 Rogerio Marinho(PL)(15)(19)(2) RN 3303-1826
Marcos Rogério(PL)(2)	RO 3303-6148	3 Jorge Seiff(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
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(5)	RR 3303-5291 / 5292	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 Moraes 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 Seiff 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 32/2025-GLPDT).
- (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-BLEMO).
- (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).

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 21 de outubro de 2025
(terça-feira)
às 14h

PAUTA

34ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA - CRA

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7

Atualizações:

1. CRA (17/10/2025 13:25)

PAUTA

ITEM 1

PROJETO DE LEI Nº 4497, DE 2024

- Não Terminativo -

Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Jaime Bagattoli

Relatório: Pela aprovação na forma do Substitutivo que apresenta e pela rejeição da Emenda nº 2.

Observações:

- Em 15/10/2025, lido o Relatório na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, a Presidência concede Vista Coletiva nos termos regimentais.

- Votação simbólica.

> Plenário (T)

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CRA\)](#)

[Relatório Legislativo \(CRA\)](#)

[Emenda 2 \(CRA\)](#)

[Parecer \(CRE\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 2

PROJETO DE LEI Nº 3100, DE 2023

- Não Terminativo -

Altera a Lei nº 7.827, de 29 de setembro 1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste – FCO, para autorizar a utilização de percentual de recursos no Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Autoria: Senador Jaime Bagattoli

Relatoria: Senador Pedro Chaves

Relatório: Pela aprovação do Projeto, com o acolhimento parcial da Emenda nº 1-T, na forma da Emenda nº 2-CDR (Substitutivo).

Observações:

- Em 28.05.2024, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo aprovou Parecer favorável ao Projeto nos termos da Emenda nº 2-CDR (Substitutivo), com acolhimento parcial da Emenda nº 1T.

- Votação simbólica.

> CAE (T)

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CRA\)](#)

[Emenda 1-T \(CDR\)](#)

[Parecer \(CDR\)](#)

1



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, do Deputado Tião Medeiros, que *altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).*

Relator: Senador **JAIME BAGATTOLI**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, do Deputado Tião Medeiros, que *altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).*

Provém da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), na qual foi apresentado emenda substitutiva.

Na versão inicialmente trazida ao Senado, a proposição adotava estas diretrizes: i) amplia para 15 anos o prazo de requerimento da ratificação; ii) lista documentos a serem apresentados pelo requerente; iii) disciplina a



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

situação dos imóveis com mais de 2.500 hectares; e v) ajusta o prazo de obrigatoriedade do georreferenciamento.

Não foram recebidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Desde o século XIX, os produtores rurais das faixas de fronteira sujeitam-se a uma grande insegurança jurídica.

Apesar de terem pagado pelas terras, ficam constantemente sob a ameaça de perderem a propriedade por eventual declaração de nulidade ou de ineficácia do registro imobiliário.

Isso, porque as terras foram vendidas ou concedidas pelos Estados Federativos em um tempo em que havia dúvida jurídica sobre se a propriedade era deles ou da União. Houve o que se conhece como *venda a non domino*, ou seja, venda por quem não era dono.

Também houve casos de terras que, apesar de serem dos Estados Federativos, foram vendidas ou concedidas sem o consentimento do Conselho de Segurança Nacional.

O fato é que já temos mais de um século de insegurança jurídica, o que é péssimo ao país. Os produtores rurais não conseguem obter financiamentos, porque os bancos não aceitam os imóveis como garantias por conta dessa insegurança jurídica. O Brasil deixa de produzir na escala que seria desejável, o que prejudica a própria economia brasileira e a balança comercial.

E a verdade é que a União, desde o século XIX, sabia das ocupações na faixa de fronteira e sempre manteve silêncio. Tratava-se de um silêncio oportunista: a União se beneficiava com a ocupação das faixas de fronteira por conta da proteção da integridade do território nacional, mas queria resguardar a possibilidade de reclamar as terras a qualquer tempo.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Não podemos mais tolerar a continuidade dessa insegurança jurídica.

As experiências legislativas anteriores para ratificação dos registros imobiliários foram desastrosas. Isso, porque a burocracia imposta pelas leis representaram, na prática, um *boicote silencioso* aos produtores rurais, com exigências que inviabilizam a ratificação.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) conseguiu uma solução que, de vez, resolverá esse problema centenário de insegurança jurídica.

E fez isso com equilíbrio e sensatez.

De um lado, desburocratizou o procedimento. O produtor rural poderá pedir a ratificação diretamente no Cartório apresentando apenas o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR). O registrador limitar-se-á a examinar a cadeia dominial filiatória, a fim de averiguar se a área registrada realmente procede de um título de venda ou concessão do Estado.

De outro lado, a solução da CRE dá altíssimo prestígio à exigência feita pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao cumprimento da função social. No lugar de radicar a prova da função social em papeladas (como certidões), valoriza uma análise substancial, entregando ao Incra a incumbência de avaliar, em cada caso concreto, se a função social está ou não sendo observada. O Incra deverá fazer isso no prazo de cinco anos.

Além disso, o texto é expresso em restringir a ratificação à solução do vício da venda *a non domino*, em alguns casos, e à convalidação das transferências efetivadas sem o consentimento do Conselho de Segurança Nacional exigível à época, em outras hipóteses.

A solução da CRE é a *espada salomônica* do problema: resolve, com equilíbrio, o problema fundiário nas faixas de fronteira.

Aderimos, pois, ao substitutivo do CRE.

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

É, porém, necessário fazer apenas dois ajustes nos incisos V e VI do art. 1º do Substitutivo da CRE.

O primeiro é deixar claro que o prazo de cinco anos para o Incra avaliar se a terra ratificada cumpre ou não a função social começa da data em que a autarquia receber a comunicação a ser feita pelo registrador acerca da averbação.

O segundo é especificar que, na verdade, os cinco anos dados ao Incra é para declarar ineficaz a ratificação por meio do procedimento de desapropriação por interesse social.

Além disso, é aprimorado o texto da alínea “c” do inciso III do art. 1º da Lei nº 13.178, de 2015, na forma do art. 2º do Substitutivo, para deixar mais clara a presunção relativa de prova da cadeia dominial filiatória.

Por fim, fizemos poucos ajustes meramente redacionais em nome da boa técnica redacional.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, na forma do seguinte Substitutivo apresentado:

EMENDA Nº - CRA (Substitutivo)

(Projeto de Lei nº 4.497 de 2024)

Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para aprimorar as regras relativas à ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira e para dispor sobre a obrigatoriedade do georreferenciamento.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de atualizar e estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira, e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Art. 2º A Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º São imediatamente ratificados pelos efeitos desta Lei os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até 23 de outubro de 2015, observado o seguinte:

I - o procedimento de ratificação iniciar-se-á com requerimento do interessado ao registrador de imóveis com o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural, previsto na Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, que servirá como prova do cumprimento da função social ao lado do disposto no inciso V deste artigo, sem necessidade de apresentação de qualquer outro documento;

II – o registrador limitar-se-á a verificar a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural e se, no histórico da cadeia dominial filiatória, há um dos atos estaduais de transmissão de que trata o art. 3º desta Lei, vedado ao registrador estender a qualificação registral para outros aspectos;

III – a comprovação da cadeia dominial de que trata o inciso II dar-se-á por uma destas formas, seguindo-se a seguinte ordem:

a) avaliação a ser feita, de ofício, pelo registrador do acervo registral, assim entendidos os atos registrares, os títulos ou documentos arquivados na serventia;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

b) certidão ou documento público que seja expedido por órgão ou ente do Estado respectivo e que indique haver fortes indícios de inclusão da área em uma das glebas objeto da alienação ou concessões de que trata o art. 3º desta Lei; ou

c) avaliação prudencial do registrador a partir dos documentos juntados pelo requerente e dos constantes do acervo da serventia, presumida a vinculação da cadeia dominial, a qual pode ser afastada à vista de elemento probatório idôneo.

IV – o registrador averbará a ratificação na matrícula ou, se for o caso, na transcrição, contendo, além da notícia da ratificação, a reprodução do inciso V deste artigo, observado o disposto no art. 2º-A desta Lei no caso de área superior a dois mil e quinhentos hectares;

V – é assegurado à União ou ao ente federal competente declarar ineficaz a averbação da ratificação mediante procedimento que seguirá todas as regras procedimentais da desapropriação por interesse social, sem dever de indenização da terra nua, desde que, cumulativamente, publique decreto de declaração de interesse social nos cinco anos seguintes à data do recebimento da comunicação feita pelo registrador de imóveis noticiando a averbação e comprove o descumprimento da função social na mesma forma exigida em caso de desapropriação por interesse social, hipótese em que caberá ao respectivo Estado pagar a indenização da terra nua em razão de sua conduta de ter outorgado a titulação de que trata o art. 3º desta Lei;

VI - a observância da função social como um pressuposto da ratificação de que trata esta Lei é tida como satisfeita com a apresentação do documento de que trata o inciso I deste artigo, a presunção de boa-fé do particular perante o Poder Público na forma do art. 2º, II, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e com a dispensa de indenização da terra nua no caso de declaração de ineficácia da ratificação por meio do procedimento de desapropriação por interesse social na forma do inciso V deste artigo;

VII - a ratificação de que trata esta Lei restringe-se aos efeitos do art. 3º desta Lei e, portanto, não prejudica terceiros nem o Poder Público em relação a outras questões jurídicas;

.....
§ 4º Aplica-se a esse procedimento, no que couber, o disposto na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, inclusive em relação ao prazo da qualificação registral e ao cabimento de suscitação de dúvida.

§ 5º O direito da União ou do ente federal competente para invalidar a averbação da ratificação, como no caso de falta de cadeia dominial filiatória do registro imobiliário em título de transmissão



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

expedido pelo Estado, decai em cinco anos da data do recebimento da comunicação feita pelo registrador de imóveis noticiando a averbação e deve ser exercido apenas na via judicial.

§ 6º A averbação de ratificação tem de ser requerida ao registrador de imóveis no prazo decadencial de 15 (quinze) anos da entrada em vigor deste parágrafo, observado que esse prazo será reiniciado, uma única vez, do zero quando da prenotação desse requerimento e será suspenso durante a tramitação do procedimento perante o registro de imóveis e, se for o caso, perante o Congresso Nacional, além de também ser suspenso enquanto perdurar algum obstáculo a que o interessado possa promover a averbação, como eventual proibição judicial específica ou uma incapacidade civil do interessado por perda da lucidez.

§ 7º Operada a decadência de que trata o § 6º deste artigo, aplicar-se-á o disposto no art. 3º-A desta Lei.

§ 8º O prazo prescricional para a pretensão do prejudicado contra o Estado na hipótese do inciso V deste artigo:

I – é de cinco anos;

II – inicia-se a partir da ciência, pelo interessado, da decisão administrativa definitiva da União ou do ente público federal competente em procedimento administrativo com a recusa ao pagamento da indenização pela terra nua;

III – ficará suspenso até o trânsito em julgado no caso de ajuizamento de ação judicial em que se pleiteie da União ou do ente público federal competente o pagamento da indenização.” (NR)

“Art. 2º REVOGADO

I – (revogado)

II – (revogado)

§ 1º (revogado)

§ 2º (revogado)

§ 3º (revogado)

§ 4º (revogado)

§ 5º (revogado)

§ 6º (revogado)

§ 7º (revogado)”



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

“Art. 2º-A. A ratificação dos registros imobiliários referentes a imóveis com área superior a dois mil e quinhentos hectares ficará condicionada à aprovação do Congresso Nacional, nos termos deste artigo.

§ 1º O procedimento iniciar-se-á com requerimento do interessado ao registrador de imóveis, que procederá na forma do art. 1º deste artigo, sem, porém, promover a averbação da ratificação definitiva.

§ 2º O registrador, após considerar comprovada a cadeia dominial filiatória na forma do art. 1º deste artigo:

I - certificará o fato;

II - remeterá os autos ao Presidente do Congresso Nacional; e

III - averbará, no registro imobiliário, a ratificação provisória do imóvel com:

a) a reprodução do inciso V do art. 1º; e

b) a advertência de que a confirmação da ratificação dependerá da aprovação do Congresso Nacional, observado que a ausência de decisão do Congresso Nacional no prazo de dois anos do recebimento dos autos configurará aprovação tácita automaticamente.

§ 3º A Mesa do Congresso Nacional regulamentará o procedimento para análise do requerimento previsto no § 1º deste artigo, observada a obrigatoriedade de consulta ao ente federal competente para manifestar-se em prazo não superior a três meses.

§ 4º O envio dos autos ao Presidente do Congresso Nacional deverá ser feito no prazo de trinta dias da averbação pelo próprio registrador.

§ 5º Descumprido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem prejuízo de eventual responsabilização do registrador, é facultado ao próprio interessado suprir esse envio, protocolizando requerimento diretamente perante o Congresso Nacional com certidão de inteiro teor dos autos produzidos até então pelo registrador de imóveis, certidão essa que deverá ser expedida gratuitamente.”

“Art. 3º-A. As áreas que não preencham os requisitos desta Lei sujeitar-se-ão ao disposto na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.”

“Art. 6º



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Parágrafo único. As alterações promovidas pela Lei que inseriu o presente parágrafo único beneficiam, inclusive, quem, com base nas regras anteriores, esteja com seu pedido de ratificação em análise.”

Art. 3º O art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 176.

.....

§ 4º A identificação de que trata o § 3º deste artigo tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, a partir de 31 de dezembro de 2028.

§ 4º-A Para os imóveis rurais cuja somatória das áreas não exceda a 4 (quatro) módulos fiscais, a obrigatoriedade de que trata o § 4º será exigida após decorridos 4 (quatro) anos da publicação do ato normativo do Poder Executivo que regulamentar a isenção prevista no § 3º deste artigo.

§ 4º-B Não será exigido o georreferenciamento previamente a atos registrais relativos a:

I – sucessões *mortis causa*;

II - partilha e a doações em razão da extinção de casamento ou de união estável;

III - atualização de dados relativos às especialidades subjetiva e objetiva;

IV - constrições judiciais, como penhora ou indisponibilidade;

V - instituição, a modificação e a extinção de garantias reais e aos atos decorrentes do procedimento de excussão dessas garantias, excluído dessa dispensa o ato registral de conclusão do procedimento de excussão, como a arrematação ou frustração das tentativas obrigatórias de leilão nos casos de hipoteca e alienação fiduciária em garantia.”

Art. 4º Fica revogado o art. 2º da Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Sala da Sessão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Ao Relatório apresentado em 15 de outubro de 2025 perante a COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, do Deputado Tião Medeiros, que altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Relator: Senador **JAIME BAGATTOLI**

Em 15 de outubro de 2025 às 07h:59min, apresentamos relatório com emenda substitutiva.

Horas depois da nossa apresentação, o Senador José Lacerda e a Senadora Augusta Brito apresentaram a Emenda nº 2 – CRA, sugerindo a inserção de dispositivos com estes objetivos:

(1) estabelecer que, no caso de imóvel rural abaixo de 15 módulos fiscais, bastaria o interessado apresentar o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) perante o cartório de imóveis;

(2) fixar que, no caso de imóveis maiores, seria exigido do interessado, além do cumprimento da função social, a apresentação de vários documentos, especificamente certidões negativas de litígios judiciais ou administrativos, certidão negativa relativo a submissão de empregados a condições análogas à escravidão, certificado de georreferenciamento e atualização da inscrição no Sistema Nacional de Cadastro de Imóvel Rural.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Complementamos, assim, nosso voto para a análise da referida Emenda dos supracitados Senadores.

E, infelizmente, não há como acolher a referida emenda.

É que ela desvirtua a finalidade da ratificação, que é apenas sanar um vício na cadeia dominial filiatória.

Ela impõe burocracias desnecessárias, exigindo providências que o próprio Incra, após ser notificado da averbação da ratificação, poderá facilmente realizar consultando sua base de dados.

Não podemos submeter o cidadão a ter de tentar obter certidões perante o Poder Público e sujeitar-se a transtornos por morosidades na prestação do serviço público. E isso é mais grave ainda quando, na verdade, o próprio Incra terá 5 anos para, após ser cientificado da averbação de ratificação, fazer a consulta em suas bases de dados.

Não faz sentido sobrecarregar a máquina pública com pedidos de certidões quando o próprio governo haverá de fazer essa consulta posteriormente. É contra a eficiência administrativa impor duplicidades de procedimentos.

Acresça-se que a obrigatoriedade de georreferenciamento está sendo adiada para todos os imóveis rurais, de modo que não faz sentido impor um obstáculo desconexo à ratificação.

Reiteramos: a finalidade da ratificação é sanar um vício específico na cadeia dominial filiatório, e não ser uma panaceia, um remédio para todos os males. Para os outros males, valem as regras aplicáveis a qualquer outro imóvel rural.

Não podemos nos esquecer que, na solução do Substitutivo, o Incra terá 5 anos para avaliar se o imóvel cumpre ou não a função social. Se a autarquia já estiver com algum processo judicial ou administrativo no qual tenha comprovado o descumprimento da função social, bastará ela declarar a ineficácia da ratificação na forma prevista no Substitutivo.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Enfim, o Substantivo prestigia uma avaliação substancial, e não meramente formal, da função social, entregando ao Incra o papel de realizar essa função no prazo de cinco anos. E isso é feito sem impor burocracias vazias e desconexas como muros de difícil superação aos cidadãos.

Em face de todo o exposto, mantemos o voto externado no relatório anterior e rejeitamos a Emenda nº 2-CRA.

Sala da Sessão,

, Presidente

, Relator

EMENDA Nº – CRA

(Projeto de Lei nº 4.497, de 2024)

Dê-se nova redação parcial ao art. 2º do Substitutivo do senador Jaime Bagatolli, que altera o art. 1º da Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, alterando o inciso I e acrescentando o § 9º, na forma seguinte:

Art. 2º A Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

I – o procedimento de ratificação iniciar-se-á com requerimento do interessado ao registrador de imóveis com o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural, previsto na Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, que servirá como prova do cumprimento da função social ao lado do disposto no inciso V deste artigo, **desde que a área do imóvel rural não exceda ao limite de 15 (quinze) módulos fiscais.**

.....

.....

§ 9º Para os imóveis rurais com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais, exige-se o cumprimento da Função Social da Terra e a apresentação dos seguintes documentos:

I – certidão negativa cível da seção judiciária da situação do imóvel, expedida pela Justiça Federal de primeiro e segundo graus;

II – certidão negativa de existência de processo administrativo expedida pelos seguintes órgãos da administração pública federal:

- a) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); e
- b) Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU);



III – inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR);

IV – certidão do Ministério do Trabalho e Emprego que demonstre a inexistência de registro do interessado no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à escravidão;

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

VI – a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.” (NR)

Justificação

Entendemos que o projeto em exame demanda aperfeiçoamentos para que possa ser aprovado, pelos fundamentos expostos a seguir.

A Emenda ao PL nº 4.497/2024, ao prever a utilização do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), instituído pela Lei nº 4.947/1966, como elemento suficiente para a ratificação de registros de imóveis rurais na faixa de fronteira, mostra-se juridicamente inadequada e inconstitucional.

É preciso reforçar que o CCIR possui natureza exclusivamente cadastral e administrativa, voltada a finalidades fiscais e de controle agrário, não conferindo presunção de legitimidade dominial nem atestando o cumprimento da função social da propriedade. Conferir a esse documento efeitos próprios de regularização fundiária amplia indevidamente seu alcance jurídico, afrontando o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF/88) e a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos e disciplinar a regularização fundiária em faixa de fronteira (art. 20, §2º, e art. 22, I, CF/88).

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

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;



III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Atualmente, a aferição do cumprimento da função social da propriedade rural é realizada por meio de vistorias individuais, imóvel a imóvel, para a verificação de todos os requisitos legais. Segundo o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), a faixa de fronteira abrange 631.007 registros de propriedades rurais. No pedido de modulação, a Advocacia-Geral da União (AGU) argumentou que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) não dispõe de estrutura técnica nem de capacidade administrativa suficientes para atender à elevada demanda de ratificação dos registros imobiliários referentes às pequenas e médias propriedades rurais.

Com base na decisão do Supremo Tribunal Federal, restou definido que os pequenos e médios produtores rurais não necessitam promover a ratificação de seus registros, mantendo-se válidos os títulos regularmente emitidos, o que confere segurança jurídica e evita sobrecarga administrativa ao Incra. Já os grandes proprietários rurais, por sua vez, continuam obrigados a apresentar a documentação comprobatória necessária à ratificação de seus títulos, de modo a assegurar a observância dos requisitos constitucionais da função social da propriedade e a regularidade dominial das áreas situadas na faixa de fronteira. Cumpre salientar que a mera apresentação do CCIR não configura, por si só, o cumprimento da função social da terra, uma vez que se trata de documento de natureza exclusivamente cadastral e administrativa, sem caráter comprobatório de uso produtivo, ambiental ou social da propriedade.

Destaca-se, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.623, em 28 de novembro de 2022, a ratificação de títulos pela União deve observar, além dos requisitos formais, a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188 da CF), a função social da propriedade (art. 186 da CF) e os demais dispositivos constitucionais que asseguram a proteção dos bens imóveis públicos. A Suprema Corte foi expressa ao reconhecer que registros de imóveis não podem se sobrepor aos direitos originários dos povos indígenas, sendo nulos os atos jurídicos que envolvam domínio ou posse de terras tradicionalmente ocupadas.

Assim, a proposta em análise não apenas revela-se inconstitucional, mas também configura uma tentativa de restringir e reformar, por via infraconstitucional, decisão já firmada pelo STF, ao reduzir a exigência



constitucional da função social da propriedade à mera apresentação do CCIR (nova redação ao § 4º do art. 1º da Lei nº 13.178/2015).

Com a finalidade de evitar o retrocesso representado pela tentativa de esvaziar a decisão do STF na ADI 5.623/2022 — que fortaleceu a defesa do patrimônio público e da função social da propriedade —, propusemos ajustes ao projeto para sanar vícios e impedir a institucionalização da grilagem e o enfraquecimento das políticas públicas.

Sala da Sessão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

Esta página foi gerada para informar os signatários do documento e não integra o documento original, que pode ser acessado por meio do QRCode

Assinam eletronicamente o documento SF252190792622, em ordem cronológica:

1. Sen. José Lacerda
2. Sen. Augusta Brito



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 74, DE 2025

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei nº 4497, de 2024, que Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

PRESIDENTE EVENTUAL: Senadora Tereza Cristina

RELATOR: Senadora Tereza Cristina

14 de outubro de 2025





SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TEREZA CRISTINA**

PARECER Nº , DE 2025-CRE

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, do Deputado Tião Medeiros, que *altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).*

Relatora: Senadora **TEREZA CRISTINA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, do Deputado Tião Medeiros, que *altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).*

O Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, propõe alterações significativas na Lei nº 13.178, de 2015, visando aprimorar e viabilizar a ratificação de registros imobiliários de imóveis rurais situados em faixa de fronteira.

Entre as principais mudanças, destacam-se: i) a ampliação do prazo para requerimento da ratificação para 15 anos; ii) o detalhamento dos documentos exigidos; iii) a flexibilização de impedimentos administrativos e judiciais; iv) a regulamentação da tramitação dos pedidos de autorização de ratificação de imóveis com mais de 2.500 hectares no Congresso Nacional; e v) ajustes nos prazos de obrigatoriedade do georreferenciamento. O texto

também fortalece garantias para os particulares e limita indeferimentos injustificados por parte dos cartórios.

Não foram recebidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

II.1. *Objetivo da proposição*

A presente proposição visa aprimorar o regramento relativo à ratificação de registros imobiliários em áreas de fronteira.

É preciso, porém, ter bem delineado o que está em jogo.

Inúmeros registros imobiliários na faixa de fronteira estão atualmente sob uma ameaça jurídica de virem a ser derrubados por dois vícios na sua origem da cadeia dominial: (a) a alienação *a non domino* feita por Estados da Federação envolvendo terras devolutas da União; e (b) alienações de terras estaduais sem anuência do Conselho de Segurança Nacional.

A verdade é que, desde o século XIX, após a Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850), muitos Estados alienaram imóveis na faixa de fronteira a particulares com algum dos vícios acima.

A realidade atual é a de que grande parte dessas áreas está ocupada e devidamente registrada no Cartório de Imóveis, mas sob um gravíssimo risco jurídico de o Poder Público Federal vir a demandar a invalidação ou a declaração de ineficácia desses registros por conta dos vícios supracitados.

Essa “Espada de Dâmocles” sobre a cabeça dos produtores rurais prejudica gravemente a economia de diferentes modos. Dificulta a obtenção de créditos diante do receio dos bancos em aceitarem garantias reais sobre imóveis em situação jurídica de incerteza. Inibe investimentos de maior expressão no agronegócio pelo receio de um repentino derretimento do registro imobiliário. Prejudica a produção rural, a geração de empregos etc.

O mais intrigante em tudo isso é que a situação perdura desde o século XIX, sem que o Poder Público tenha dado segurança jurídica aos produtores rurais em faixa de fronteira.

II.2. Histórico

As tentativas de remover essa incerteza jurídica sempre foram feitas com exigências burocráticas irreais e irreais, que, na prática, inviabilizam a regularização. Essas tentativas foram verdadeiras portas giratórias: o produtor rural entrava na porta da regularização por um lado, mas saía pelo outro lado diante da inviabilidade prática de cumprimento de detalhes excessivamente burocráticas.

Parte desse fracasso das leis de ratificação decorre de uma presunção indevida de má-fé dos particulares e de um distanciamento abismal da realidade. Criam-se diversas exigências e procedimentos destinados a afastar a presunção de má-fé do cidadão. E, ao mesmo tempo, ignora-se a inviabilidade operacional do Poder Público em realizar esses procedimentos investigativos prévios e exagerados.

É preciso ser realista. O jurista francês George Ripert já advertia os legisladores, os juízes e todos os que lidam com leis, dizendo que: “Quando o Direito ignora a realidade, ela se vinga, ignorando o Direito”.

Chegou o momento de colocar um ponto final nas fantasiosas regras de ratificação de imóveis em faixa de fronteira.

A realidade é que temos inúmeros produtores rurais que possuem registro imobiliários de suas terras e que as exploram economicamente há décadas, sem, porém, terem a necessária segurança jurídica que o Poder Público tem de lhes outorgar.

E, desde logo, exorcizamos *fake news* que, vez por outra, aparecem aí nos corredores: a maioria esmagadora dos produtores rurais na faixa de fronteira não ganhou, “de graça”, as terras. O Estado da Federação vendeu, e não doou, essas terras, em grande parte dos casos. Não houve nenhum “trem da alegria” fundiário.

E mais: é preciso lembrar que, com a produção rural e com a ocupação das terras nas faixas de fronteira, todo o Poder Público lucrou, inclusive a União. Além do reforço de segurança nacional com a ocupação do território em região tão sensível à preservação da integridade territorial nacional, os frutos exuberantes do agronegócio reverteram-se em favor da economia do País.

Em outras palavras, a União, ainda que forma indireta, sempre foi beneficiada com as ocupações, o que, de uma certa maneira, explica a sua silenciosa – mas assertiva – postura de leniência com essas ocupações desde o século XIX.

Não podemos tolerar que, agora, contraditoriamente, o Poder Público venha a apegar-se a regras meramente formais para manter esses cidadãos brasileiros em situação de insegurança jurídica. Isso seria chancelar comportamentos contraditórios, o que sempre foi censurado pela teoria geral do Direito.

Isso, porém, não significa ignorar que a ratificação de áreas deva ser feita com cautela. Ninguém está a falar em distribuição irresponsável de terras. Pelo contrário, a postura é de conciliar a necessidade de regularização fundiária na faixa de fronteira com a adoção de cautelas razoáveis e com aderência à realidade dos fatos.

O histórico normativo sobre as terras em áreas de fronteira demonstra a complexidade do tema.

Em 1850, o art. 1º da Lei de Terras permitiu doação na faixa de fronteira por motivo de segurança e soberania nacionais. À época, a faixa de fronteira correspondia a 66 km (cem léguas).

Com a Constituição de 1934, a faixa de fronteira subiu para 100 km, e a concessão de terras nessa região só poderia ocorrer com a oitiva do então Conselho Superior de Segurança Nacional (art. 166).

A Constituição de 1937 elevou para 150 km a faixa de fronteira, o que perdura até hoje, sob a ótica da Constituição de 1988.

Foi a Lei de Terras que, em uma tentativa de regularização fundiária em âmbito nacional, previu a propriedade do Poder Público sobre as terras devolutas, assim entendidas aquelas que não foram consolidadas nas mãos dos particulares. É por isso que a Lei de Terras também é conhecida como primeira Lei das Terras Devolutas.

A referência às terras devolutas ocorreu nas Constituições brasileiras, consolidando-se o modelo da atual Constituição: a União é proprietária das terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental bem

como das indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares e das vias federais de comunicação, tudo conforme definição em lei (art. 20, II, da Constituição Federal de 1988). Os Estados são proprietários das terras devolutas que não sejam da União (art. 26 da Constituição Federal de 1988).

O fato é que, na realidade, o que aconteceu é que inúmeros particulares adquiriram dos Estados da Federação, geralmente mediante o pagamento de um preço, áreas que seriam terras devolutas federais. E o fizeram de “papel passado”, inclusive com registro imobiliário. Essas aquisições se consolidaram ao longo de mais de um século, com exploração das áreas rurais em proveito da economia e da segurança nacionais.

Além disso, é preciso lembrar que a preocupação com a segurança nacional e a soberania sempre esteve no centro dos cuidados em relação à faixa de fronteira. Assim, por exemplo, o art. 2º da Lei das Faixas de Fronteira (Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979) exige o consentimento do Conselho de Segurança Nacional para a alienação de terras públicas de qualquer ente federativo na faixa de fronteira, o que é dispensado em casos de leis especiais, como na da lei que transferiu terras federais para os Estados de Roraima e Rondônia (Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001).

O fato é que os Estados chegaram a alienar terras devolutas estaduais na faixa de fronteira sem o prévio consentimento do Conselho de Segurança Nacional, o que inoculou uma insegurança jurídica nessas propriedades.

Enfim, vários registros imobiliários em faixa de fronteira estão contaminados pelo vírus mortal da invalidação ou da ineficácia, vírus pronto a entrar em atividade a qualquer momento.

É preciso, pois, afastar a insegurança jurídica dos registros imobiliários nessas áreas por meio do que se conhece como *ratificação*.

II.3. Evolução das leis sobre ratificação e a posição do Supremo Tribunal Federal

É verdade que, ao longo do tempo, as leis de ratificação nas áreas de faixa de fronteiras foram evoluindo.

O art. 5º da Lei do Incra (Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966) autorizou o Poder Executivo a ratificar as alienações *a non domino* dos Estados nas faixas de fronteira quando houver compatibilidade com os objetivos do Estatuto da Terra.

A antiga Lei de Ratificação (Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1974) criou procedimento de ratificação sob a condução do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Em complemento, a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, estipulou prazo para a deflagração do procedimento, sob pena de o Incra mobilizar-se para registrar o imóvel em nome da União.

Essa Antiga Lei da Ratificação fracassou, entre outros motivos, pela falta de condição operacional de o Incra dar vazão aos inúmeros procedimentos, bem como pela imposição de providências desnecessárias e baseadas em uma premissa de má-fé do cidadão.

Sobreveio a atual Lei da Ratificação, a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a tentar eliminar exageros burocráticos da antiga lei. Apesar de avanços, a nova lei ainda seguiu presa a um modelo assentado em premissa de má-fé do cidadão e em exigências bizantinas.

Agora, com a presente proposição, busca-se, de vez, expurgar da atual Lei da Ratificação os injustificáveis resquícios de romantismos e heterodoxias.

E essa empreitada deve ser feita de modo a buscar, de um lado, conciliar o interesse público na ocupação fundiária em compatibilidade com a função social e, de outro lado, os imperativos de justiça em favor daqueles que, de boa-fé, destinaram a vida à exploração dos imóveis sob a confiança dos registros públicos.

O Supremo Tribunal Federal (STF) dá as diretrizes gerais, entregando a tela na qual o Parlamento pintará a solução específica com as tintas da criatividade resultante da oitiva do povo e do governo.

Uma das diretrizes é o reconhecimento da necessidade de uma lei de ratificação como requisito para a estabilização da situação jurídica dos registros imobiliários oriundos de títulos translativos estaduais *a non domino* ou sem consentimento do Conselho de Segurança Nacional. Nesse sentido, a

Súmula nº 477 do STF é textual: “*As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores*”.

A outra diretriz é a de que a ratificação deve ser feita de modo a consolidar registros imobiliários compatíveis com a função social. Nas palavras do que foi decidido no julgamento da ADI 5623 em 28 de novembro de 2022, a Excelsa Corte deu interpretação conforme a Constituição à atual Lei de Ratificação, estabelecendo o seguinte: *é requisito da ratificação que os respectivos imóveis rurais se submetam à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária previstos no art. 188 da Constituição da República e dos demais dispositivos constitucionais que protegem os bens imóveis que atendam a sua função social (inc. XXIII do art. 5º, caput e inc. III do art. 170, e art. 186 da Constituição do Brasil).*

O STF não desceu a minúcias sobre como deverá se dar o cumprimento da função social, mas deixou esse mister à instância vocacionada a ouvir todos os setores da sociedade: o Parlamento.

II.4. Emendas à proposição

A proposição é muito meritória, por veicular diversas regras destinadas à desburocratização dos procedimentos da ratificação em conciliação com as diretrizes do Supremo Tribunal Federal (STF).

Entendemos, porém, que há necessidade de aprimoramento da proposição, sob pena de novo malogro dos esforços de regularização fundiária nas faixas de fronteira.

II.4.1. Comprovação da função social e eliminação de exigências desconexas ao instituto da ratificação

Um aspecto a ser aprimorado diz respeito ao modo de comprovar o cumprimento da função social pelo beneficiário da ratificação, em atenção à decisão do STF na ADI 5623.

Passamos a expor premissas da solução que ora cogitamos.

A função social da propriedade é um dos pilares da Constituição, que, entre as armas de ataque contra a violação dessa função, indica a desapropriação por interesse social em áreas rurais (art. 184) ou a desapropriação urbanística em imóveis urbanos (art. 182, § 4º).

Realmente, não faz sentido algum ratificar registros imobiliários de terras que, em princípio, por descumprirem a função social, deveriam ser desapropriadas pelo Poder Público.

Assim, parece-nos importante trabalhar com essa ideia na construção de uma solução legislativa.

Ao lado disso, é preciso levar em conta que a premissa de má-fé do cidadão é incompatível com o nosso ordenamento. Este Parlamento, inclusive, em outras ocasiões, foi enfático em repreender a Administração Pública por seguir diretriz contrária. É o caso da Lei da Liberdade Econômica, que assenta o princípio da boa-fé do particular perante o poder público (art. 2º, II).

De fato, presunções de má-fé apenas tornam a máquina pública ineficiente e perdida em um labirinto de burocracias vazias e supérfluas, de modo a inviabilizar, na prática, as políticas públicas.

Além disso, é preciso estar bem atento a conceitos jurídicos essenciais para não nos perdemos na redação do texto legal.

Um deles é o conceito de ineficácia à luz da teoria dos planos dos fatos jurídicos. A ineficácia dá-se quando um ato jurídico, apesar de válido, não produz efeitos em relação a determinadas pessoas ou situações. As situações de venda *a non domino*, ou seja, as de venda de imóveis pertencente a terceiros caracterizam hipótese de ineficácia: a venda não é eficaz apenas em relação ao terceiro que efetivamente era o proprietário.

Uma das utilidades práticas em etiquetar um ato como ineficaz é a possibilidade de acontecer uma *pós-eficacização* com a ocorrência de um fato superveniente que sane o vício original. No exemplo acima, a venda *a non domino* pode vir a tornar-se eficaz se, posteriormente, o vendedor vier a adquirir a propriedade do bem.

No caso em tela, as alienações *a non domino* feitas pelos Estados da Federação em faixa de fronteira e, conseqüentemente, os pertinentes registros imobiliários sofrem de ineficácia, pois não produzem efeitos contra o verdadeiro proprietário do bem: a União.

Nesse sentido, o instituto da ratificação nos termos da atual Lei de Ratificação destina-se a eliminar essa ineficácia, ensejando uma *pós-eficacização*.

Outro conceito importante é de invalidade à luz da teoria dos planos dos fatos jurídicos. Inválido é o ato que, ao nascer, violou uma proibição do ordenamento jurídico. É o caso das alienações de terras estaduais em faixa de fronteira sem o consentimento do Conselho de Segurança Nacional, quando este era obrigatório. Esses negócios foram feitos violando uma exigência legal e, por isso, são inválidos.

Assim, o instituto da ratificação serve para sanar esse vício de invalidade.

Portanto, no caso em pauta, o instituto da *ratificação* consiste na eliminação de vício de validade ou de eficácia das alienações, feitas pelos Estados da Federação, de imóveis em faixa de fronteira. Trata-se de eliminar o que chamamos de *vício aquisitivo inicial das terras*. Dizemos *inicial*, porque estamos a falar da origem da cadeia dominial das terras, a qual nasceu com a transmissão delas pelos Estados.

Essa observação óbvia nos ensina muita coisa que parece não ter sido bem captada nas tentativas anteriores de ratificação.

Uma das lições é a de que **não é da finalidade do instituto de ratificação** promover um saneamento de todas as irregularidades formais que possam recair sobre os imóveis, como problemas cadastrais ou registrais em geral. O objetivo da ratificação é apenas um: eliminar precisamente o *vício aquisitivo inicial da terra*.

É preciso, portanto, afastar dos requisitos da ratificação exigências burocráticas que não dizem respeito diretamente a essa finalidade. Correção das irregularidades cadastrais ou registrais pode ser realizada posteriormente, como condição para a prática de outros atos registrais, como se dá com qualquer outro imóvel.

O que não dá para tolerar é que a ratificação dos imóveis fique presa em um engarrafamento causado por exigências totalmente desconexas à finalidade efetiva desse instituto.

A ratificação não é um saneamento geral dos imóveis, e sim a correção de um vício específico: o *vício aquisitivo inicial da terra*.

É sob essas premissas que propomos a seguinte solução legislativa para garantir a ratificação em compatibilidade com a função social da propriedade, com a realidade operacional prática da Administração Pública e com a devida eliminação de exigências burocráticas desconexas à finalidade da ratificação.

Entendemos que devem ser considerados ratificados os registros imobiliários relativos a imóveis em faixa de fronteira e originados, no início, de alienações feitas por Estado da federação mediante um único ato: o de averbação da ratificação na tábua predial.

Essa averbação deverá ser feita mediante comprovação da origem da cadeia dominial em uma transmissão de áreas por Estado da Federação.

Essa comprovação deverá ser feita dentro das premissas de presunção de legitimidade dos registros públicos, da presunção de boa-fé e do reconhecimento da realidade inafastável de que o longo transcurso de tempo dificulta a produção de provas cartesianas e precisas de fatos.

Também é preciso considerar que as descrições perimetrais dos imóveis eram feitas com grande imprecisão antes da popularização do georreferenciamento, de maneira que é humanamente impossível, em grande parte dos casos, ter uma certeza absoluta dos perímetros das glebas de terras que foram objeto de títulos de transmissão no passado.

Diante disso, a prova da origem estatal da cadeia filiatória deve ser admitida: (1) com o histórico registral; (2) no caso de sua incompletude, com certidão de órgão estadual atestando haver fortes indícios de inclusão da área do imóvel em gleba alienada pelo Estado anteriormente; e (3) no caso de inexistência dessa certidão, com requerimento perante o Registrador de Imóveis com documentos que tiver, observado que o oficial, após consulta ao seu acervo e aos documentos apresentados, haverá de suscitar dúvidas apenas se identificar elemento probatório contrário à origem da cadeia dominial em

transmissão estadual da área. Havendo a suscitação de dúvida, o juiz competente decidirá.

Há algumas particularidades.

Em primeiro lugar, é preciso coibir que imóveis em situação de descumprimento da função social não possam ser contemplados com a ratificação. Afinal, a ratificação não pode ser empregada para fins meramente especulativos. A questão, porém, tem de ser levada em conta sob uma perspectiva aderente à realidade prática, ao desenho constitucional e à presunção de boa-fé do cidadão.

Assim, a solução nos parece ser a de estabelecer que, uma vez realizada a averbação da ratificação, o registrador comunicará o Incra. Este, então, terá um prazo para publicar o decreto de declaração do interesse social em desapropriar especificamente o imóvel em pauta. Em o fazendo, o Incra poderá desapropriar o imóvel sem ter de pagar nenhuma indenização: teremos uma “desapropriação gratuita” por interesse social. Na prática, essa dispensa de indenizar decorre do fato de que, em princípio, o particular sequer teria direito à ratificação do registro por não cumprir a função social.

Com essa solução, permite-se que o Poder Público faça todas as avaliações cabíveis do que seja cumprimento da função social após a averbação da ratificação e que, gratuitamente, possa retomar o imóvel de quem não cumpre a função social.

Em segundo lugar, como decorrência da solução acima, não há necessidade de impor a obtenção de certidões que direta ou indiretamente pretendam comprovar o cumprimento de determinados aspectos da função social, o que apenas importaria exigências burocráticas sem utilidade e capazes de, a depender da situação, de dificultar a regularização.

Em terceiro lugar, não há motivo algum para impedir a averbação da ratificação por conta de eventual litígio administrativo ou judicial sobre o domínio do imóvel, seja entre particulares, seja com o Poder Público federal. É que o que importa na prática é a ratificação seja considerada ineficaz em relação a esse terceiro reivindicante.

Assim, a solução é estabelecer expressamente que a ratificação não prejudica terceiros (ideia que já está encartada no atual § 1º do art. 1º da Lei de

Ratificação). Afinal de contas, o alcance da ratificação é restrito a sanar o vício aquisitivo inicial.

A solução é também assegurar o direito de o Poder Público Federal impugnar a origem da cadeia dominial em título estadual. A ideia é que a União poderia eventualmente comprovar que a área ratificada não procedeu de nenhum título estadual de transmissão, como no caso de alguma situação de registro imobiliário fraudulento. Precisamos, porém, de estabilidade jurídica, razão por que o ideal é estabelecer um prazo decadencial para essa impugnação.

Em quarto lugar, é conveniente reiterar que a ratificação não alcança vícios relacionados às terras tradicionalmente ocupadas por indígenas nem a qualquer outro tipo de vício. O âmbito de alcance da ratificação é apenas em relação ao vício inicial da cadeia dominial por título estadual *a non domino* ou sem consentimento do Conselho de Segurança Nacional.

Em quinto lugar, não há necessidade de condicionar a averbação da ratificação do imóvel a georreferenciamento ou a inscrição no Sistema Nacional de Cadastro Rural, nem mesmo para imóveis rurais de mais de 15 módulos fiscais. Os incisos I e II do art. 2º merecem revogação.

Isso, porque se trata de questão totalmente desconexa do objetivo da ratificação, que é apenas afastar um único risco jurídico de evicção: o relativo à origem estadual da cadeia de transmissão.

A obrigatoriedade de georreferenciamento e de cadastros já recai sobre todos os imóveis rurais, inclusive os que serão ratificados.

Assim, não há motivos para impedir a averbação da ratificação. Atos registrais posteriores poderão vir a ser condicionados a essa observância, nos termos do que acontece com qualquer outro imóvel rural. Entender diferente seria apenas burocratizar e impor empecilhos burocráticos sem qualquer conexão com o objetivo efetivo da ratificação.

Em sexto lugar, é preciso estipular um prazo para os particulares promoverem a averbação da ratificação. Isso permitiria que a União possa efetivamente mapear os imóveis da faixa de fronteira que permanecerão sob seu domínio, de modo a poder abrir matrículas no cartório e eventualmente promover programas de assentamentos rurais.

II.4.2. Outras questões

Outras questões merecem registros.

Em primeiro lugar, incorporamos do texto da Câmara dos Deputados, com as adaptações necessárias, o regramento do procedimento de obtenção de autorização de ratificação para áreas com mais de dois mil e quinhentos hectares (art. 1º da proposição).

Em segundo lugar, mantivemos do texto da Câmara dos Deputados as alterações na Lei de Registro Públicos sobre os prazos de obrigatoriedade de georreferenciamento, com uma adaptação: estendemos a dispensa de georreferenciamento do registro da alienação fiduciária para o de outras garantias reais, além de aprimorar o texto para alcançar atos registrais de alteração e extinção dessas garantias (art. 2º da proposição).

Em terceiro lugar, adaptamos a ementa para que ela retrate o resumo da proposição, conforme exige o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em quarto lugar, aproveitamos várias das ideias da proposição em pauta, ainda que com adaptações de texto, como a obrigatoriedade de o registrador comunicar o resultado final do procedimento de ratificação ao Incra e o cabimento da regularização de áreas não ratificáveis.

Em quinto lugar, é preciso atentar para o fato de que áreas que não se encaixem nos requisitos da ratificação devem ser submetidas às regras de regularização fundiária da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Afinal de contas, não há por que deixar de lado aquele que explora um imóvel rural há longo tempo só pelo fato de se tratar de faixa de fronteira. Ora, se o imóvel rural estivesse fora da faixa de fronteira, a referida lei de regularização seria aplicável. Não há motivos para discriminar os produtores rurais que emprestando efetiva função social aos imóveis rurais em faixa de fronteira.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, na forma do seguinte Substitutivo apresentado:

EMENDA Nº 1 - CRE (Substitutivo)

(Projeto de Lei nº 4.497 de 2024)

Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para aprimorar as regras relativas à ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira e para dispor sobre a obrigatoriedade do georreferenciamento.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de atualizar e estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira, e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Art. 2º A Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º São imediatamente ratificados pelos efeitos desta Lei os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até 23 de outubro de 2015, observado o seguinte:

I - o procedimento de ratificação iniciar-se-á com requerimento do interessado ao registrador de imóveis com o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural, previsto na Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, que servirá como prova do cumprimento da função social ao lado do disposto no inciso V deste artigo, sem necessidade de apresentação de qualquer outro documento;

II – o registrador limitar-se-á a verificar a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural e se, no histórico da cadeia dominial filiatória, há um dos atos estaduais de transmissão de que trata

o art. 3º desta Lei, vedado ao registrador estender a qualificação registral para outros aspectos;

III – a comprovação da cadeia dominial de que trata o inciso II dar-se-á por uma destas formas, seguindo-se a seguinte ordem:

a) avaliação a ser feita, de ofício, pelo registrador do acervo registral, assim entendidos os atos registraes, os títulos ou documentos arquivados na serventia;

b) certidão ou documento público que seja expedido por órgão ou ente do Estado respectivo e que indique haver fortes indícios de inclusão da área em uma das glebas objeto da alienação ou concessões de que trata o art. 3º desta Lei; ou

c) avaliação prudencial do registrador a partir dos documentos juntados pelo requerente e dos constantes do acervo da serventia, observado existir uma presunção relativa de prova do fato, a qual pode ser afastada à vista de elemento probatório idôneo.

IV – o registrador averbará a ratificação na matrícula ou, se for o caso, na transcrição, contendo, além da notícia da ratificação, a reprodução do inciso V deste artigo, observado o disposto no art. 2º-A desta Lei no caso de área superior a dois mil e quinhentos hectares;

V – eventual desapropriação por interesse social iniciada com a publicação de decreto de declaração de interesse social nos cinco anos seguintes à data de averbação isentará a União ou o ente federal competente de indenizar a terra nua, desde que comprove o descumprimento da função social, hipótese em que caberá ao respectivo Estado pagar a indenização da terra nua em razão de sua conduta de ter outorgado a titulação de que trata o art. 3º desta Lei;

VI - a observância da função social como um pressuposto da ratificação de que trata esta Lei é tida como satisfeita com a apresentação do documento de que trata o inciso I deste artigo, a presunção de boa-fé do particular perante o Poder Público na forma do art. 2º, II, da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e com a dispensa de indenização da terra nua no caso de desapropriação por interesse social na forma do inciso V deste artigo;

VII - a ratificação de que trata esta Lei restringe-se aos efeitos do art. 3º desta Lei e, portanto, não prejudica terceiros nem o Poder Público em relação a outras questões jurídicas;

.....
§ 4º Aplica-se a esse procedimento, no que couber, o disposto na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, inclusive em relação ao prazo da qualificação registral e ao cabimento de suscitação de dúvida.

§ 5º O direito da União ou do ente federal competente para invalidar a averbação da ratificação, como no caso de falta de cadeia dominial filiatória do registro imobiliário em título de transmissão

expedido pelo Estado, decai em cinco anos da data dessa averbação e deve ser exercido apenas na via judicial.

§ 6º A averbação de ratificação tem de ser requerida ao registrador de imóveis no prazo decadencial de 15 (quinze) anos da entrada em vigor deste parágrafo, observado que esse prazo será reiniciado, uma única vez, do zero quando da prenotação desse requerimento e será suspenso durante a tramitação do procedimento perante o registro de imóveis e, se for o caso, perante o Congresso Nacional, além de também ser suspenso enquanto perdurar algum obstáculo a que o interessado possa promover a averbação, como eventual proibição judicial específica ou uma incapacidade civil do interessado por perda da lucidez.

§ 7º Operada a decadência de que trata o § 6º deste artigo, aplicar-se-á o disposto no art. 3º-A desta Lei.

§ 8º O prazo prescricional para a pretensão do prejudicado contra o Estado na hipótese do inciso V deste artigo:

I – é de cinco anos;

II – inicia-se a partir da ciência, pelo interessado, da decisão administrativa definitiva da União ou do ente público federal competente em procedimento administrativo com a recusa ao pagamento da indenização pela terra nua;

III – ficará suspenso até o trânsito em julgado no caso de ajuizamento de ação judicial em que se pleiteie da União ou do ente público federal competente o pagamento da indenização.” (NR)

“Art. 2º REVOGADO

I – (revogado)

II – (revogado)

§ 1º (revogado)

§ 2º (revogado)

§ 3º (revogado)

§ 4º (revogado)

§ 5º (revogado)

§ 6º (revogado)

§ 7º (revogado)”

“Art. 2º-A. A ratificação dos registros imobiliários referentes a imóveis com área superior a dois mil e quinhentos hectares ficará condicionada à aprovação do Congresso Nacional, nos termos deste artigo.

§ 1º O procedimento iniciar-se-á com requerimento do interessado ao registrador de imóveis, que procederá na forma do art. 1º deste artigo, sem, porém, promover a averbação da ratificação definitiva.

§ 2º O registrador, após considerar comprovada a cadeia dominial filiatória na forma do art. 1º deste artigo:

I - certificará o fato;

II - remeterá os autos ao Presidente do Congresso Nacional; e

III - averbará, no registro imobiliário, a ratificação provisória do imóvel com:

a) a reprodução do inciso V do art. 1º; e

b) a advertência de que a confirmação da ratificação dependerá da aprovação do Congresso Nacional, observado que a ausência de decisão do Congresso Nacional no prazo de dois anos do recebimento dos autos configurará aprovação tácita automaticamente.

§ 3º A Mesa do Congresso Nacional regulamentará o procedimento para análise do requerimento previsto no § 1º deste artigo, observada a obrigatoriedade de consulta do ente federal competente para manifestar-se em prazo não superior a três meses.

§ 4º O envio dos autos ao Presidente do Congresso Nacional deverá ser feito no prazo de trinta dias da averbação pelo próprio registrador.

§ 5º Descumprido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem prejuízo de eventual responsabilização do registrador, é facultado ao próprio interessado suprir esse envio, protocolizando requerimento diretamente perante o Congresso Nacional com certidão de inteiro teor dos autos produzidos até então pelo registrador de imóveis, certidão essa que deverá ser expedida gratuitamente.”

“Art. 3º-A. As áreas que não preencham os requisitos desta Lei sujeitar-se-ão ao disposto na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.”

“Art. 6º

Parágrafo único. As alterações promovidas pela Lei que inseriu o presente parágrafo único beneficiam, inclusive, quem, com base nas regras anteriores, esteja com seu pedido de ratificação em análise.”

Art. 3º O art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 176.

.....

§ 4º A identificação de que trata o § 3º deste artigo tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, a partir de 31 de dezembro de 2028.

§ 4º-A Para os imóveis rurais cuja somatória das áreas não exceda a 4 (quatro) módulos fiscais, a obrigatoriedade de que trata o § 4º será exigida após decorridos 4 (quatro) anos da publicação do ato normativo do Poder Executivo que regulamentar a isenção prevista no § 3º deste artigo.

§ 4º-B Não será exigido o georreferenciamento previamente a atos registrais relativos a:

I – a sucessões *mortis causa*;

II - a partilha e a doações em razão da extinção de casamento ou de união estável;

III - a atualização de dados relativos às especialidades subjetiva e objetiva;

IV - a constrições judiciais, como penhora ou indisponibilidade;

V – a instituição, a modificação e a extinção de garantias reais e aos atos decorrentes do procedimento de excussão dessas garantias, excluído dessa dispensa o ato registral de conclusão do procedimento de excussão, como a arrematação ou frustração das tentativas obrigatórias de leilão nos casos de hipoteca e alienação fiduciária em garantia.”

Art. 4º Fica revogado o art. 2º da Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Sessão,

, Presidente

, Relatora

**Relatório de Registro de Presença****25ª, Extraordinária****Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTEs	
RENAN CALHEIROS		1. IVETE DA SILVEIRA	
FERNANDO DUEIRE	PRESENTE	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
SERGIO MORO		3. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
EFRAIM FILHO	PRESENTE	4. ALAN RICK	
CARLOS VIANA		5. MARCOS DO VAL	
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	6. VAGO	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTEs	
NELSINHO TRAD		1. DANIELLA RIBEIRO	
MARA GABRILLI	PRESENTE	2. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
RODRIGO PACHECO		3. IRAJÁ	
CHICO RODRIGUES	PRESENTE	4. CID GOMES	
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTEs	
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE	1. MARCOS ROGÉRIO	
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	2. CARLOS PORTINHO	PRESENTE
JORGE SEIF	PRESENTE	3. DR. HIRAN	PRESENTE
MAGNO MALTA		4. DRA. EUDÓCIA	
Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTEs	
RANDOLFE RODRIGUES		1. JAQUES WAGNER	
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	2. ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	3. BETO FARO	PRESENTE
Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTEs	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	1. LUIS CARLOS HEINZE	
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	2. MECIAS DE JESUS	PRESENTE

Não Membros Presentes

JAIME BAGATTOLI
AUGUSTA BRITO
ZENAIDE MAIA
IZALCI LUCAS
WEVERTON
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 4497/2024)

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, É APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR PARECER DA COMISSÃO FAVORÁVEL AO PROJETO, NA FORMA DA EMENDA Nº 1-CRE (SUBSTITUTIVO). A MATÉRIA VAI À COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA PARA PROSSEGUIMENTO DA TRAMITAÇÃO.

14 de outubro de 2025

Senadora Tereza Cristina

Vice-Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 4497, DE 2024

Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2825379&filename=PL-4497-2024



[Página da matéria](#)



Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de atualizar e estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira, e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Art. 2º A Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º São imediatamente ratificados pelos efeitos desta Lei os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, desde que a área de cada registro não exceda ao limite de 15 (quinze) módulos fiscais, exceto os registros imobiliários referentes a imóveis rurais:

.....





§ 4º A ratificação de que trata o *caput* deste artigo dependerá da demonstração do cumprimento da função social da propriedade, mediante apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

§ 5º O disposto nos incisos I e II do *caput* deste artigo não se aplicará nos casos em que houver decisão judicial que suspenda total ou parcialmente a controvérsia dominial.

§ 6º Nos casos de litígios administrativos, a ratificação poderá ser deferida mediante apresentação de certidão do órgão competente que comprove a inexistência de impedimento à regularização.

§ 7º A comprovação do disposto nos incisos I e II do *caput* deste artigo será feita na forma dos incisos I e II do § 1º-A do art. 2º desta Lei." (NR)

"Art. 2º

§ 1º Às ratificações de que trata o *caput* deste artigo aplicar-se-ão as exceções constantes dos incisos I e II do *caput* do art. 1º e as regras previstas nos §§ 1º, 5º e 6º do mesmo artigo.

§ 1º-A A solicitação de ratificação dos registros imobiliários previstos no *caput* deste artigo deverá ser instruída com os seguintes documentos, não admitidas outras exigências:





I - certidão negativa cível da seção judiciária da situação do imóvel, expedida pela Justiça Federal de primeiro e segundo graus;

II - certidão negativa de existência de processo administrativo expedida pelos seguintes órgãos da administração pública federal:

a) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); e

b) Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU);

III - CCIR do imóvel correspondente ao registro a ser ratificado para fins de demonstração do cumprimento de sua função social;

IV - inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR); e

V - lista do Ministério do Trabalho e Emprego que demonstre a inexistência de registro do interessado no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à escravidão.

§ 1º-B Caso constatada a existência de processo administrativo ou judicial, deverá ser apresentada certidão expedida pelo órgão correspondente, da qual conste que o domínio do imóvel não é objeto de questionamento.

§ 1º-C Quando não for possível obter as certidões diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados oficial, ou quando o órgão não responder à solicitação no prazo de 15





(quinze) dias, a comprovação poderá ser feita por meio de declaração escrita e assinada pelo requerente, de forma a assegurar o trâmite do processo de regularização, observado que, na hipótese de declaração falsa, o declarante ficará sujeito às sanções administrativas, penais e civis cabíveis.

§ 1º-D Caso haja processo administrativo demarcatório em tramitação que tenha por objeto áreas de que trata o *caput*, os órgãos da administração pública federal somente poderão negar a emissão da certidão negativa referida no inciso II do § 1º-A deste artigo quando houver publicação do decreto presidencial homologatório.

§ 1º-E Eventual certidão positiva emitida pelos órgãos da administração pública federal terá efeitos de certidão negativa para fins de ratificação do registro imobiliário nos casos de haver decisão judicial que suspenda total ou parcialmente o decreto presidencial homologatório.

§ 2º Os interessados em obter a ratificação referida no *caput* deverão requerer a certificação e a atualização de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo no prazo de 15 (quinze) anos, contado da data de publicação desta Lei.

.....

§ 5º-A O processo administrativo de demarcação de terra indígena tradicionalmente





ocupada sem decreto presidencial homologatório não impedirá a ratificação dos registros imobiliários dos imóveis rurais.

.....

§ 7º A aprovação prevista no § 6º deste artigo dependerá de requerimento, instruído com os documentos referidos no § 1º-A deste artigo, do registrador imobiliário ou do próprio interessado direcionado ao Presidente do Congresso Nacional.

§ 8º A Mesa do Congresso Nacional regulamentará o procedimento legislativo para análise do requerimento previsto no § 7º deste artigo.

§ 9º A apresentação do requerimento previsto no § 7º assegurará o direito do solicitante de ter sua ratificação analisada, ainda que o procedimento referido no § 8º não seja editado antes do término do prazo do § 2º deste artigo.”(NR)

“Art. 3º-A Em caso de negativa da averbação da ratificação do registro imobiliário ou de exigência de apresentação de documentos não definidos nesta Lei, o interessado poderá recorrer por meio da suscitação de dúvida registral, nos termos dos arts. 198 e seguintes da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).”





"Art. 3º-B O serviço registral deverá comunicar o resultado final do processo de ratificação do registro imobiliário ao Incra.

§ 1º O deferimento da ratificação do registro imobiliário ensejará a atualização cadastral de ofício pelo Incra.

§ 2º Verificada a impossibilidade material de ratificação nos termos desta Lei e transcorrido o prazo de suscitação de dúvida registral, o serviço registral comunicará o fato ao Incra, que deverá requerer o registro do imóvel em nome da União ou do próprio Incra ao Cartório de Registro de Imóveis."

"Art. 3º-C É vedado ao oficial do Cartório de Registro de Imóveis recusar o registro ou a ratificação de registro imobiliário com base em pretensões fundiárias ainda não formalmente finalizadas e dotadas de definitividade jurídica, tais como:

I - processos administrativos de demarcação de terra indígena ainda não homologados por decreto presidencial;

II - propostas de criação de unidades de conservação ou de áreas de proteção ainda não instituídas por ato normativo próprio;

III - procedimentos administrativos ou manifestações de órgãos públicos que não configurem decisão final com efeitos suspensivos sobre o domínio.





Parágrafo único. A existência de processo administrativo em trâmite que verse sobre eventual restrição à regularização fundiária não poderá, por si só, fundamentar a recusa do registro, salvo se houver decisão judicial com eficácia suspensiva do domínio ou decreto presidencial homologatório publicado."

"Art. 3º-D As áreas que não preencham os requisitos desta Lei, desde que não exista interesse público e social no imóvel, poderão ser alienadas por meio de licitação pública, observada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), no limite de 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares)."

"Art. 6º

Parágrafo único. Os processos administrativos formalizados no âmbito da legislação revogada no *caput* deste artigo deverão ser arquivados por perda de objeto." (NR)

Art. 3º O art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 176.

.....

§ 4º A identificação de que trata o § 3º deste artigo tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, a partir de 31 de dezembro de 2028.





§ 4º-A Para os imóveis rurais cuja somatória das áreas não exceda a 4 (quatro) módulos fiscais, a obrigatoriedade de que trata o § 4º será exigida após decorridos 4 (quatro) anos da publicação do ato normativo do Poder Executivo que regulamentar a isenção prevista no § 3º deste artigo.

§ 4º-B Para fins de registro de alienação fiduciária em garantia, não será exigido o georreferenciamento, salvo na hipótese de venda do imóvel em leilão.

.....”(NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, na data da chancela.

HUGO MOTTA
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 124/2025/SGM-P

Brasília, na data da chancela.

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Envio de proposição para apreciação**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do *caput* do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, da Câmara dos Deputados, que “Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, a fim de estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e de concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira; e altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos)”.

Atenciosamente,

HUGO MOTTA
Presidente



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973 - Lei dos Registros Públicos (1973) - 6015/73
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1973;6015>
 - art176
- Lei nº 13.178, de 22 de Outubro de 2015 - LEI-13178-2015-10-22 - 13178/15
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015;13178>
- Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2021) - 14133/21
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2021;14133>

2

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 3100, de 2023, do Senador Jaime Bagattoli, que *altera a Lei nº 7.827, de 29 de setembro 1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste – FCO, para autorizar a utilização de percentual de recursos no Programa Nacional de Crédito Fundiário.*

Relator: Senador **PEDRO CHAVES**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob análise desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) o Projeto de Lei (PL) nº 3100, de 2023, de iniciativa do Senador Jaime Bagattoli. A proposição *altera a Lei nº 7.827, de 29 de setembro 1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro–Oeste (FCO), para autorizar a utilização de percentual de recursos no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).*

Na justificação do projeto, o autor esclarece que a finalidade principal é fortalecer os instrumentos voltados ao assentamento de brasileiros, evitando conflitos fundiários e assegurando a preservação do Estado Democrático de Direito. Para tanto, propõe que pelo menos 10% das receitas do FNO, FNE e FCO sejam aplicadas no Programa Nacional de Crédito Fundiário, voltadas especificamente ao atendimento de famílias de baixa renda, de trabalhadores rurais sem acesso à terra e daquelas que, embora possuam vocação para a atividade agrícola, hoje residem em áreas urbanas carentes e buscam oportunidade de se estabelecer no campo.

Durante o prazo regimental para apresentação de emendas, conforme previsto no art. 122, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Senador Mecias de Jesus apresentou a Emenda nº 1-T ao PL 3100, de 2023, com o objetivo de enfatizar que os beneficiários contemplados deverão estar necessariamente localizados dentro das áreas de atuação dos respectivos fundos constitucionais de financiamento regional.

A proposição foi analisada inicialmente pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), que aprovou, em 28 de maio de 2024, parecer proposto pelo relator Senador Rogério Marinho, pela aprovação nos termos do substitutivo – Emenda nº 2-[CDR] (Substitutivo) –, com o acolhimento parcial da Emenda nº 1-T, apresentada pelo Senador Mecias de Jesus.

A matéria veio para exame na CRA e, posteriormente, será remetida à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última a decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do RISF.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista regimental, a matéria insere-se no campo de competência desta Comissão, conforme o art. 104-B, incisos II e XIV, do RISF, uma vez que trata de planejamento, acompanhamento e execução da política agrícola e fundiária e de colonização e reforma agrária.

Quanto à constitucionalidade formal, não se observam vícios, pois a União detém competência para formular e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, nos termos do art. 21, inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Também não se trata de matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, o que afasta qualquer restrição quanto à iniciativa parlamentar.

Além disso, a proposta harmoniza-se com as diretrizes constitucionais em vigor, representando um esforço relevante para a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CRFB), ao mesmo tempo em que promove a compatibilização entre a política agrícola e a reforma agrária (art. 187, § 2º, da CRFB).

No mérito, a proposta fortalece o crédito fundiário e amplia o alcance dessa política, ao possibilitar a entrada de novos agentes financeiros, a criação de linhas adicionais de financiamento e a ampliação da oferta de recursos. A literatura especializada destaca que a aquisição de imóveis rurais e a regularização da propriedade ampliam o acesso ao crédito, uma vez que permitem oferecer garantias em novos contratos e, consequentemente, impulsionar os investimentos produtivos. Nesse cenário, o aumento dos recursos destinados à aquisição de terras e ao financiamento de infraestrutura básica e produtiva configura-se como uma política pública estratégica, capaz de consolidar e expandir os impactos positivos já verificados.

Cumprе destacar que o substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) promove aperfeiçoamentos em relação ao texto original. Enquanto a redação inicial do PL previa a destinação mínima de 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), o substitutivo buscou manter o objetivo de ampliar os recursos disponíveis para o crédito fundiário, mas sem comprometer outras linhas de financiamento já consolidadas.

Essa opção legislativa responde a duas preocupações centrais: (i) a imobilização de percentuais fixos poderia retirar recursos expressivos de outros setores estratégicos, com risco de reduzir a eficácia global dos fundos; e (ii) a execução orçamentária recente do Programa Terra Brasil demonstra que nem sempre os valores disponíveis para crédito fundiário são plenamente utilizados, revelando gargalos burocráticos e dificuldades de acesso para o público-alvo.

O substitutivo aprovado, portanto, ampliou o rol de beneficiários, incluindo expressamente os trabalhadores rurais não proprietários e os agricultores de minifúndios como destinatários potenciais do crédito fundiário, de modo a alinhar a proposta à Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998 (Banco da Terra) e ao Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964). Ao mesmo tempo, evitou a vinculação de percentuais rígidos, optando por conferir maior flexibilidade ao gestor público e às superintendências regionais de desenvolvimento (SUDECO, SUDENE e SUDAM) para avaliar, em cada exercício orçamentário, os volumes adequados de destinação ao crédito fundiário, dentro das prioridades regionais.

Destaca-se, ainda, que a redação do substitutivo da CDR mantém plena consonância com o marco jurídico que regula o crédito fundiário no

Brasil e amplia o rol de beneficiários. Movimento semelhante já havia ocorrido com a Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, que possibilitou a concessão de crédito a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional não gratuitos situados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desde então, os bancos regionais instituíram programas específicos de financiamento estudantil e expandiram, com êxito, essa modalidade de crédito.

Dessa forma, a Emenda nº 2-CDR (Substitutivo), preserva os objetivos da proposição original e a aperfeiçoa para contemplar, entre os beneficiários dos fundos constitucionais, tanto os trabalhadores rurais sem propriedade quanto os proprietários de minifúndios, sem restringir a discricionariedade dos gestores públicos na definição dos montantes destinados a cada linha de financiamento. Ademais, as alterações introduzidas eliminam quaisquer dúvidas acerca da abrangência geográfica dos beneficiários dos financiamentos oriundos dos fundos constitucionais regionais.

Adicionalmente, o substitutivo da CDR acolheu parcialmente a Emenda nº 1-T, apresentada pelo Senador Mecias de Jesus, para reforçar a vinculação geográfica dos recursos, de modo que estes sejam obrigatoriamente aplicados nas regiões abrangidas pelos fundos constitucionais. A medida visa evitar dubiedades quanto à utilização dos recursos em áreas fora das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, preservando a lógica de desconcentração regional estabelecida no art. 159, I, “c”, da CRFB.

Em síntese, o substitutivo aprovado equilibra três objetivos centrais: (i) preservar a ideia original de ampliar o crédito fundiário e fortalecer a agricultura familiar; (ii) proteger o equilíbrio das demais linhas de financiamento dos fundos constitucionais, assegurando flexibilidade na destinação dos recursos; e (iii) garantir segurança jurídica e respeito à finalidade regional dos fundos, mediante acolhimento parcial da emenda apresentada.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **aprovação** do PL nº **3.100**, de 2023, com o **acolhimento** parcial da Emenda nº 1-T, na forma do Substitutivo (Emenda nº 2 – CDR).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

PL 3100/2023
00001-T

SF/23392.76502-59

EMENDA Nº

(ao Projeto de Lei nº 3.100, de 2023)

O art. 4º da Lei nº 7.827, de 29 de setembro de 1989, alterado pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.100, de 2023, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

“Art. 4º
.....

§ 5º Os beneficiários de que trata o inciso III deverão estar localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.” (NR)

O art. 6º-A da Lei nº 7.827, de 29 de setembro de 1989, a ser incluído pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.100, de 2023, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o parágrafo único para § 1º:

“Art. 6º-A
.....

§ 2º Os recursos direcionados na forma deste artigo deverão financiar projetos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.” (NR)

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei nº 3.100, de 2023, autoriza a utilização, no Programa Nacional de Crédito Fundiário, de percentual de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste – FCO, tornando beneficiários desses fundos os que são beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, de que trata parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

SF/23392.76502-59

Os atuais beneficiários dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, nos termos do art. 4º da Lei nº 7.827, de 1989, são i) os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das **regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**; e ii) estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos que contribuirão para o desenvolvimento do setor produtivo das **regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento.

Percebe-se que, em ambas as classes dos atuais beneficiários, há a exigência de que estejam nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Isso é assim, porque, como está no nome dos próprios fundos constitucionais, eles visam a ações nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por outro lado, os beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra e o Programa Nacional de Crédito Fundiário atendem todo o país. Embora seja importante direcionar recursos para esses fins, entendemos que, pela natureza dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, os recursos deles recebidos devem preservar sua característica essencial. Caso contrário, poder-se-ia questionar inclusive a constitucionalidade da medida.

Assim, proponho emenda, visando sanar essa lacuna legal, de forma que os novos beneficiários deverão estar localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como que os recursos direcionados na forma do novo artigo financiem projetos localizados nessas regiões.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

Ante o exposto, na certeza de contribuir com o restabelecimento dos fins dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, bem como para garantir a constitucionalidade deste Projeto de Lei, espero contar com o apoio dos Pares para acatamento desta emenda.

Sala das Sessões, de julho de 2023.

Senador Mecias de Jesus
(REPUBLICANOS/RR)

SF/23392.76502-59



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 12, DE 2024

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 3100, de 2023, do Senador Jaime Bagattoli, que Altera a Lei nº 7.827, de 29 de setembro 1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste – FCO, para autorizar a utilização de percentual de recursos no Programa Nacional de Crédito Fundiário.

PRESIDENTE: Senador Marcelo Castro

RELATOR: Senador Rogerio Marinho

28 de maio de 2024





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ROGÉRIO MARINHO

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 3.100, de 2023, do Senador Jaime Bagattoli, *que altera a Lei nº 7.827, de 29 de setembro 1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste – FCO, para autorizar a utilização de percentual de recursos no Programa Nacional de Crédito Fundiário.*

Relator: Senador **ROGÉRIO MARINHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) para exame o Projeto de Lei (PL) nº 3.100, de 2023, de autoria do Senador Jaime Bagattoli, *que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste – FCO, para autorizar a utilização de percentual de recursos no Programa Nacional de Crédito Fundiário.*

Na justificação apresentada, o autor informa que o principal objetivo do PL é reforçar os instrumentos capazes de garantir o assentamento dos brasileiros, sem a necessidade do uso da violência e da ameaça ao Estado Democrático de Direito, propondo que, pelo menos, 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO,

respectivamente) sejam utilizados no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) para financiar exclusivamente famílias de baixa renda, famílias de trabalhadores rurais sem propriedade de terras, e as famílias com vocação rural, mas que atualmente vivem nos bolsões urbanos, buscando uma oportunidade de se fixar no campo.

A matéria foi distribuída à CDR, depois irá à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), seguindo posteriormente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A partir da abertura do prazo regimental para o recebimento de emendas, nos termos do art. 122, inciso II, alínea “c”, do RISF, foi apresentada, pelo Senador MECIAS DE JESUS, a Emenda 1-T - PL 3.100/2023.

A emenda em questão se propõe a reforçar a ideia de que os beneficiários deverão estar localizados nas regiões de abrangência dos fundos constitucionais de financiamento regional.

II – ANÁLISE

Quanto aos aspectos de regimentalidade do Projeto, a proposição se encontra no escopo desta Comissão, a teor do disposto no art. 104-A, incisos III e V, do RISF, que estatui que são pertinentes ao Colegiado as matérias relacionadas a programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional, e agências e organismos de desenvolvimento regional.

Com relação à constitucionalidade formal, a matéria sob exame não apresenta vícios, uma vez que, de acordo com o inciso IX do art. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), compete à União *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*. Da mesma forma, o assunto não figura entre as competências privativas do Presidente da República.

Ademais, o texto vai ao encontro das orientações constitucionais vigentes e se traduz em importante esforço para a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III, da CRFB) e de

compatibilização das ações de política agrícola com a reforma agrária (art. 187, § 2º, da CRFB).

Quanto ao mérito, orientamo-nos pela sua aprovação, com ressalvas, sendo proposta uma emenda substitutiva, pelas razões a seguir delineadas.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário, embora ainda possua desafios significativos em sua implementação, também vem demonstrando impactos relevantes entre os beneficiários apoiados. Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que estudos técnicos indicam que o acesso a créditos fundiários específicos pode incrementar a produção e a renda das famílias beneficiadas em torno de 74% e 37%, respectivamente, após quatro anos de permanência na terra.

Da mesma forma, é comum na literatura especializada, o apontamento de que a aquisição de imóveis rurais e a regularização dos títulos de propriedade melhora o acesso dos produtores rurais ao crédito.

Assim sendo, a destinação de recursos financeiros para a aquisição de terras e para o investimento em infraestrutura básica e produtiva é uma política pública importante e que pode ser ampliada, com o aumento das fontes de recursos disponíveis, desde que não engesse, limite ou reduza investimentos tão importantes em outros segmentos da economia regional.

Com a nova redação legislativa, portanto, os beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) poderiam acessar tanto os recursos previstos no orçamento para o Banco da Terra, quanto os recursos dos fundos constitucionais regionais.

Isso significaria a ampliação do volume de recursos financeiros disponíveis para os trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade agropecuária e para os agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, nos termos da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).

Entretanto, a previsão de qualquer valor mínimo exclusivamente destinado ao crédito fundiário teria como efeito colateral uma redução

substancial do montante disponibilizado para as outras linhas de financiamento já consolidadas e ofertadas pelos fundos constitucionais regionais.

Cerca de R\$ 65,4 bilhões foram destinados a operações de crédito no âmbito dos Fundos Constitucionais em 2023. A imobilização de 10% dos recursos para o crédito fundiário retiraria R\$ 6,54 bilhões de outros investimentos. Montante mais de 16 vezes superior ao recurso atual disponível.

Para além disso, não existe escassez de recursos para o Banco da Terra. De acordo com dados do Banco Central do Brasil (BCB), dos R\$ 396,12 milhões empenhados no orçamento para o programa Terra Brasil em 2023, apenas R\$ 190,79 milhões foram contratados. Ou seja, apenas 48% dos recursos disponíveis foram utilizados.

Nesse contexto, poderia restringir desnecessariamente o recurso a produtores rurais, cooperativas e empresas que buscassem financiamentos para investimento, custeio, comercialização e industrialização – projetos já financiados pelas instituições financeiras com recursos dos fundos constitucionais de financiamento regional.

O problema principal está na dificuldade do acesso ao crédito fundiário, tendo em vista a característica predominantemente humilde de seu público-alvo. Geralmente trabalhadores e agricultores de baixo grau de escolaridade em áreas remotas, que possuem grandes dificuldades de superar a burocracia contida em todas as etapas necessárias para a contratação de crédito.

Portanto, para não gerar recursos inutilizáveis em uma política pública constitucional central para o federalismo brasileiro, é importante se flexibilizar e discutir o montante de recursos necessários para o Banco da Terra a cada ano dentro do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e dentro dos colegiados de natureza deliberativa das Superintendências de Desenvolvimento das três regiões: SUDECO, SUDENE e SUDAM.

Por fim, também podemos destacar o fato de, em 2017, a Presidência da República ter remetido ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MPV) nº 785, de 2017 (convertida na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017), que acrescentou uma nova categoria de beneficiários dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste: os estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos que contribuirão para o desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte,

Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento.

Desde então, os bancos regionais criaram programas de financiamento estudantil, nos termos da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e ampliaram o crédito estudantil de maneira exitosa.

Assim sendo, faz-se necessário o aperfeiçoamento da proposta ora apresentada para incluir os trabalhadores rurais não-proprietários e os proprietários de minifúndios entre os beneficiários dos fundos constitucionais, sem restringir a discricionariedade dos gestores públicos em definir os montantes necessários a cada linha de financiamento. As mudanças feitas ainda suprimem quaisquer dúvidas sobre a abrangência geográfica dos beneficiários dos financiamentos provenientes dos fundos constitucionais regionais.

Ademais, a Emenda 1-T, oportunamente apresentada pelo Senador Mecias de Jesus, reforça a índole desconcentradora do projeto de lei sob análise, reafirmando que os recursos financeiros dos fundos constitucionais de financiamento regional apenas poderão ser utilizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, na proporção prevista pelo texto constitucional. Desta forma, ao propormos a emenda substitutiva inserindo disposições na Lei dos Fundos Constitucionais, acolhemos parcialmente a emenda por entendermos a pertinência de seu conteúdo.

Assim sendo, a fim de preservar a valorosa ideia original deste projeto de lei, de reforçar o escopo regional dos fundos constitucionais e de aperfeiçoar o texto proposto, apresentaremos uma emenda substitutiva.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do PL nº 3.100, de 2023 e acolhimento parcial da Emenda 1-T, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CDR (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI Nº 3.100, DE 2023**

Altera a Lei nº 7.827, de 29 de setembro 1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal, para incluir uma nova diretriz e prever, entre os beneficiários dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento, os trabalhadores rurais não-proprietários e os agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.827, de 29 de setembro de 1989, passa a vigorar acrescida do inciso XIV ao art. 3º, do inciso III ao *caput* do art. 4º e do § 5º ao mesmo art. 4º:

“Art. 3º

.....

XIV – concessão de crédito fundiário a trabalhadores rurais e a agricultores proprietários de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.” (NR)

“Art. 4º

.....

III – trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade agropecuária e agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, assim definida no inciso II do art. 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e seja, comprovadamente, insuficiente para gerar renda capaz de lhe propiciar o próprio sustento e o de sua família.

.....

§ 5º Os trabalhadores rurais e agricultores mencionados no inciso III deste artigo deverão atender aos requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998”. (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****11ª, Extraordinária - Semipresencial****Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo**

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	
TITULARES	SUPLENTEs
DAVI ALCOLUMBRE	1. FERNANDO FARIAS
EFRAIM FILHO	2. RODRIGO CUNHA
EDUARDO BRAGA	3. IVETE DA SILVEIRA
MARCELO CASTRO PRESENTE	4. PROFESSORA DORINHA SEABRA
ZEQUINHA MARINHO	5. ALAN RICK
CID GOMES	6. IZALCI LUCAS PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	
TITULARES	SUPLENTEs
IRAJÁ	1. OMAR AZIZ
SÉRGIO PETECÃO	2. ZENAIDE MAIA
ANGELO CORONEL	3. MARGARETH BUZETTI PRESENTE
BETO FARO	4. JANÁINA FARIAS PRESENTE
PAULO PAIM PRESENTE	5. TERESA LEITÃO PRESENTE
JAQUES WAGNER PRESENTE	6. RANDOLFE RODRIGUES

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	
TITULARES	SUPLENTEs
FLÁVIO BOLSONARO PRESENTE	1. ASTRONAUTA MARCOS PONTES PRESENTE
ROGERIO MARINHO PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO
JORGE SEIF PRESENTE	3. WILDER MORAIS

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	
TITULARES	SUPLENTEs
LAÉRCIO OLIVEIRA	1. DR. HIRAN PRESENTE
MECIAS DE JESUS PRESENTE	2. HAMILTON MOURÃO PRESENTE

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 3100/2023)

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, É APROVADO O RELATÓRIO QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO FAVORÁVEL À MATÉRIA, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 2-[CDR] (SUBSTITUTIVO) COM ACOLHIMENTO PARCIAL DA EMENDA Nº 1-T.

28 de maio de 2024

Senador Marcelo Castro

Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e
Turismo



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3100, DE 2023

Altera a Lei nº 7.827, de 29 de setembro 1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste – FCO, para autorizar a utilização de percentual de recursos no Programa Nacional de Crédito Fundiário.

AUTORIA: Senador Jaime Bagattoli (PL/RO)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Altera a Lei nº 7.827, de 29 de setembro 1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste – FCO, para autorizar a utilização de percentual de recursos no Programa Nacional de Crédito Fundiário.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.827, de 29 de setembro de 1989, passa a vigorar acrescida do seguinte inciso III ao *caput* do art. 4º e de novo art. 6º-A:

“**Art. 4º**

.....

III – Os beneficiários pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, de que trata Parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.

.....” (NR)

“**Art. 6º-A** Os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro – Oeste (FCO), devem direcionar no mínimo 10% (dez por cento) de seus recursos para investimento no Programa





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, implementado de acordo com a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998 e seu regulamento.

Parágrafo único. O regulamento apontará os projetos fundiários da agricultura familiar a serem financiados, por município ou estado, pelos agentes financeiros responsáveis pela política nacional de crédito dos fundos.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. A implementação do disposto nesta Lei observará as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente à sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Brasil e seu povo têm vocação natural para a produção agrícola e manejo sustentável, com adoção de importantes políticas públicas capazes de gerar do campo a garantia social, a paz social e a distribuição de terras, sem a necessidade da indústria imoral e criminosa das invasões de propriedades privadas.

Possuímos políticas públicas consolidadas em favor do agronegócio, da agricultura familiar, do zoneamento socioeconômico ecológico e de política públicas de crédito nacional de aquisição de terras para a agricultura familiar, como no caso do programa “Terra Brasil” ou “Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)”, capazes de atender as demandas dos brasileiros que queiram sair dos centros urbanos e voltar para o campo, dentro de regras institucionais legais viáveis.

Diante dos avanços dos programas agrícolas em favor da agricultura familiar, não se pode admitir movimentos ilegais contra a propriedade privada produtiva, constituindo uma verdadeira guerra ideológica orquestrada e industrializada por invasões e com consequência da volta da





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

violência ao campo, do risco ao Estado Democrático de Direito e, também, da instalação da insegurança jurídica no Brasil.

Felizmente, já existem, dentro da ordem jurídica, instrumentos como os programas sociais e institucionais dos Ministérios da Agricultura e Pecuária e do Desenvolvimento Agrário capazes de garantir o assentamento dos brasileiros, sem a necessidade do uso da violência e da ameaça ao Estado Democrático de Direito. São esses instrumentos que pretendemos utilizar para permitir o assentamento pacífico de micro e pequeno produtores rurais.

Mais especificamente, propomos que, pelo menos, 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO, respectivamente) sejam utilizados no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF para financiar exclusivamente famílias de baixa renda, famílias de trabalhadores rurais sem propriedade de terras, e as famílias com vocação rural, mas que atualmente vivem nos bolsões urbanos, buscando uma oportunidade de se fixar no campo. Em valores, a aprovação deste projeto de lei viabilizará a expansão anual de cerca de R\$ 4 bilhões em crédito fundiário.

Observe-se que este PL não traz impactos econômico-financeiros para a setor público, pois trata somente de redistribuir os recursos dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento, sem requerer aportes adicionais da União ou de qualquer governo subnacional.

Estou certo de que este Projeto de Lei irá contribuir efetivamente para promover a paz no campo, fortalecer as políticas públicas agrárias, os programas de assentamento rural e o crédito fundiário. Por esse motivo, peço o apoio aos nobres Pares para a aprovação desta importante, justa e meritória matéria.

Sala das Sessões,

JAIME BAGATTOLI
Senador da República

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - ali3
 - cpt_inc1
- Lei Complementar nº 93, de 4 de Fevereiro de 1998 - LCP-93-1998-02-04 - 93/98
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:1998;93>
 - art1_par1u
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - 101/00
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>
- Lei nº 7.827, de 27 de Setembro de 1989 - Lei dos Fundos Constitucionais - 7827/89
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1989;7827>