



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 91, DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 810, de 2020, que Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei da Reforma Agrária), para prever a adoção de medidas de estímulo e de facilitação da titulação de terras a mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar no âmbito da reforma agrária e para incluir grupos prioritários no processo de seleção do Programa Nacional de Reforma Agrária.

PRESIDENTE: Senadora Damarens Alves

RELATOR: Senadora Jussara Lima

17 de setembro de 2025



PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 810, de 2020, do Deputado José Guimarães, que altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (*Lei da Reforma Agrária*), para prever a adoção de medidas de estímulo e de facilitação da titulação de terras a mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar no âmbito da reforma agrária e para incluir grupos prioritários no processo de seleção do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Relatora: Senadora **JUSSARA LIMA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 810, de 2020, que altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (*Lei da Reforma Agrária*), para prever a adoção de medidas de estímulo e de facilitação da titulação de terras a mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar no âmbito da reforma agrária e para incluir grupos prioritários no processo de seleção do Programa Nacional de Reforma Agrária.

O PL nº 810, de 2020, é composto de três artigos.

O art. 1º explicita o objeto da proposição.

O art. 2º altera a Lei nº 8.629, de 1993, para incluir o §16 no art. 18, com o intuito de determinar que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) adote medidas para estimular e facilitar a titulação de terras em nome de mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar. Além disso, insere os incisos VIII, IX e X no art. 19, de forma a incluir na ordem de preferência da distribuição de lotes no processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária,

respectivamente, a mulher titular da família monoparental, a mulher vítima de violência doméstica e a família que tenha entre seus componentes pessoa com deficiência.

O art. 3º estabelece vigência imediata para a lei que resultar da proposição.

A justificação argumenta que as mulheres brasileiras são continuamente submetidas a estruturas de machismo estrutural, o que limita o acesso equitativo a terras para seu sustento e de suas famílias. Destaca, ainda, a atuação do Governo do Ceará na ampliação da presença feminina na regularização fundiária e insta a adoção de medidas condizentes em nível federal.

A proposição, oriunda da Câmara dos Deputados, foi despachada à CDH e seguirá à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, antes de ser submetida à deliberação no Plenário.

O Senador Mecias de Jesus apresentou três emendas. A Emenda nº 1 altera a redação da proposição com o intuito de robustecer sua precisão normativa e ressaltar que a priorização deverá respeitar os critérios legais vigentes para ingresso no Programa Nacional de Reforma Agrária. Em sentido similar, a Emenda nº 2 determina que a prioridade à família com pessoa com deficiência também deve observar os referidos critérios. Finalmente, a emenda nº 3 propõe que o regulamento que disciplinar as medidas para as titulações de terras seja submetido à consulta pública com participação aberta a todo cidadão e organização da sociedade civil.

II – ANÁLISE

Compete à CDH opinar sobre matérias alusivas à garantia e promoção dos direitos humanos, conforme previsto no art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal. Portanto, atende aos critérios de regimentalidade a análise do PL nº 810, de 2020, por este Colegiado.

No mérito, o PL nº 810, de 2020, é pertinente e coerente com o ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que busca promover maior igualdade material entre homens e mulheres no acesso à terra, bem como ampliar a proteção de grupos vulneráveis no contexto da reforma agrária.

Ao determinar a adoção de medidas para estimular a titulação de terras em nome de mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar, além de estabelecer critérios preferenciais para mulheres titulares de famílias monoparentais, para mulheres vítimas de violência doméstica e para famílias com pessoas com deficiência, o texto concretiza o princípio da igualdade previsto no art. 5º da Constituição Federal, bem como fortalece a função social da propriedade nos termos de seu art. 186.

Ademais, a proposição dialoga com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que estabelece em seu art. 14 a necessidade de eliminar a discriminação contra mulheres nas zonas rurais e de garantir igualdade na participação em políticas de desenvolvimento rural.

Ao conferir prioridade a segmentos historicamente discriminados, a medida contribui para a superação de preconceitos estruturais, aumenta a autonomia econômica das mulheres e das pessoas com deficiência, impulsiona a produtividade da agricultura familiar e potencializa o desenvolvimento rural sustentável. Assim, a proposta contribui para reduzir desigualdades e para assegurar condições mais justas e equitativas no campo.

Contudo, entendemos que a atribuição dessa responsabilidade especificamente ao Incra, apesar da pertinência temática com suas competências, pode estar sujeita ao risco de inconstitucionalidade por tratar de matéria coberta pela iniciativa privativa do Poder Executivo. Assim, para mitigar o referido risco, propomos a substituição da referência ao Incra pela expressão nominal “poder público”.

Quanto às emendas oferecidas pelo Senador Mecias de Jesus, acatamos parcialmente as alterações pelas razões que passamos a expor. Entendemos que a Emenda nº 1 promove aperfeiçoamento necessário na redação proposta para o art. 18, § 16, da Lei da Reforma Agrária, ao esclarecer que a priorização almejada pela proposição depende do cumprimento dos demais requisitos estabelecidos para o usufruto dos benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária. Assim, evita-se que pessoas que não cumpram os requisitos para inserção no Programa possam receber prioridade na titulação de terras. Ainda que a observância do regramento do Programa Nacional de Reforma Agrária esteja implícita no texto atual da proposição, a sua explicitação é pertinente, porque dúvidas quanto à interpretação do dispositivo legal em apreço. Por outro lado, entendemos ser inadequada a alteração

promovida pela referida emenda no art. 1º da proposição. Assim, a respeito da emenda em comento, houve acolhimento, com a inclusão de sua ideia nuclear no §16 do art. 18 da norma a ser alterada, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Em relação à Emenda nº 2, consideramos pertinentes as alterações propostas, uma vez que também visam esclarecer a interpretação da norma. Nesse sentido, cumpre notar que o conceito de “núcleo familiar” já é utilizado pela Lei da Reforma Agrária, de forma que seu emprego é pertinente para a aplicação precisa da norma. Contudo, realizamos um pequeno ajuste redacional com o objetivo de aprimorar a redação da modificação pretendida.

Por fim, quanto à Emenda nº 3, nos parece pertinente facultar a possibilidade de participação popular, por meio de consulta pública, na regulamentação da prioridade a ser conferida pelo art. 18, § 16, da Lei da Reforma Agrária. Esse instrumento de exercício ativo da cidadania tem se tornado cada vez mais presente na formulação de atos normativos. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, dispõe em seu art. 29 que a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. Por sua vez, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, prevê, no *caput* de seu art. 9º, que serão objeto de consulta pública as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários. Assim, dada a relevância do tema em apreço, entendemos ser valorosa e frutífera a adoção de mecanismo de participação popular para sua regulamentação. Também oferecemos pequenos ajustes redacionais quanto a essa modificação.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 810, de 2020, e pela aprovação parcial das Emendas nºs 1, 2 e 3, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 4 -CDH (SUBSTITUTIVO)

Dê-se ao Projeto de Lei nº 810, de 2020, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei da Reforma Agrária), para priorizar a titulação de terras a mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar no âmbito da reforma agrária e para incluir grupos prioritários no processo de seleção do Programa Nacional de Reforma Agrária.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para estimular e facilitar a titulação de terras a mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar no âmbito da reforma agrária e para incluir grupos prioritários no processo de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Art. 2º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 18.**

.....

§ 16. O regulamento priorizará a titulação de terras em nome de mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar que cumpram com os requisitos estabelecidos em lei para beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

§ 17. O regulamento que disciplinar o § 16 será submetido a consulta pública, de divulgação obrigatória pelos meios oficiais, facultada a formulação de sugestões por pessoas físicas ou jurídicas no prazo fixado.” (NR)

“**Art. 19.**

.....

VIII – à mulher trabalhadora rural titular da família monoparental;

IX – à mulher trabalhadora rural vítima de violência doméstica;

X – à família trabalhadora rural em cujo núcleo familiar exista pessoa com deficiência, observadas as restrições estabelecidas no art. 20 desta Lei.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

**Relatório de Registro de Presença****57ª, Extraordinária****Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa**

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, PODEMOS, MDB, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
IVETE DA SILVEIRA	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
GIORDANO		2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	3. ZEQUINHA MARINHO	
VAGO		4. STYVENSON VALENTIM	PRESENTE
MARCOS DO VAL		5. MARCIO BITTAR	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	6. VAGO	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
CID GOMES		1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
JUSSARA LIMA	PRESENTE	2. PEDRO CHAVES	PRESENTE
MARA GABRILLI	PRESENTE	3. VAGO	
VAGO		4. VAGO	
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
JAIME BAGATTOLI		1. EDUARDO GIRÃO	
MAGNO MALTA		2. ROMÁRIO	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	3. JORGE SEIF	
ASTRONAUTA MARCOS PONTES		4. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	1. WEVERTON	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO		2. AUGUSTA BRITO	
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	3. PAULO PAIM	PRESENTE
Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
TEREZA CRISTINA		1. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
DAMARES ALVES	PRESENTE	2. MECIAS DE JESUS	PRESENTE

Não Membros Presentes

ANGELO CORONEL
SÉRGIO PETECÃO
ZENAIDE MAIA
BETO FARO
NELSINHO TRAD
IZALCI LUCAS
CIRO NOGUEIRA

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 810/2020)

NA 57ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL AO PROJETO E PELA APROVAÇÃO PARCIAL DAS EMENDAS NºS 1, 2 E 3, NA FORMA DA EMENDA Nº 4-CDH (SUBSTITUTIVO).

17 de setembro de 2025

Senadora Damares Alves

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação
Participativa