



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