



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaime Bagattoli

**PARECER N° , 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



Assinado eletronicamente, por Sen. Jaime Bagattoli

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3387867493>



## 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 registrais, 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

