



PARECER DE PLENÁRIO DAS COMISSÕES DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL; RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL; E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54 DO RICD), AO PROJETO DE LEI Nº 4497, DE 2024.

PROJETO DE LEI Nº 4.497, DE 2024

Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira e altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015.

Autor: Deputado TIÃO MEDEIROS

Relatora: Deputada CAROLINE DE TONI

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.497, de 2024, de autoria da Deputado Tião Medeiros, objetiva regulamentar a ratificação dos 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 23 de outubro de 2015.

A proposta está organizada em quatro capítulos que abrangem o objeto da norma, os requisitos para ratificação, os procedimentos cartorários e as disposições finais. No Capítulo I (arts. 1º a 4º), o projeto estabelece como objetivo central a ratificação dos registros imobiliários de imóveis rurais situados até 150 quilômetros da linha de fronteira, desde que inscritos até 23 de outubro de 2015. A norma define os períodos históricos e faixas territoriais específicas em que os títulos emitidos pelos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Estados serão considerados válidos para ratificação, e permite que desmembramentos e remembramentos dessas áreas também sejam regularizados.

O Capítulo II (arts. 5º a 10) trata dos requisitos e procedimentos para a ratificação. São exigidas certidões negativas judiciais e administrativas, além de documentos como georreferenciamento, CCIR e CAR. Os imóveis com até 15 módulos fiscais seguirão um trâmite mais simplificado, enquanto aqueles com área superior deverão atender critérios adicionais, como comprovação de produtividade e ausência em cadastros relacionados a trabalho análogo à escravidão. Nos casos de imóveis com mais de 2.500 hectares, a ratificação dependerá de aprovação prévia do Congresso Nacional, conforme determina a Constituição. Além disso, estabelece-se o prazo de 15 anos, contado de 23 de outubro de 2015, para que proprietários de áreas superiores a 15 módulos fiscais requeiram a ratificação, sob pena de a terra ser registrada em nome da União.

O Capítulo III (arts. 11 a 17) detalha o fluxo do processo de ratificação, desde a organização documental até a atuação do serviço registral. O cartório deve verificar o cumprimento dos requisitos legais e emitir decisão conclusiva. Caso haja negativa, o interessado poderá recorrer por meio de suscitação de dúvida registral. Ainda, os cartórios deverão comunicar o resultado ao INCRA, que poderá tomar providências em caso de indeferimento, inclusive requerendo o registro do imóvel em nome da União ou promovendo sua alienação por licitação, se não houver interesse público.

Por fim, o Capítulo IV (arts. 18 a 21) estabelece disposições complementares que reforçam a segurança jurídica. Veda-se a ratificação de imóveis com domínio contestado judicial ou administrativamente, determinando o arquivamento de processos administrativos antigos que perderam objeto. A Lei nº 13.178/2015 é alterada para ampliar o prazo de requerimento da ratificação para 15 anos, e a vigência do novo diploma legal será imediata, promovendo sua aplicação célere.

Em conjunto, os dispositivos do projeto visam sanar omissões legislativas e padronizar procedimentos que garantam segurança jurídica aos proprietários, regularidade fundiária nas áreas estratégicas de fronteira e proteção ao patrimônio público, dentro de um marco legal claro, técnico e funcional.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O projeto foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD).

Considerando a aprovação do regime de urgência, em 27 de maio de 2025, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com 294 votos favoráveis e 107 contrários, passo a proferir parecer de plenário pelas comissões supracitadas, conforme previsão regimental, dispensando-se a tramitação ordinária nas comissões.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

A proposta apresenta um conjunto normativo voltado à regularização fundiária de imóveis rurais localizados em faixas de fronteira, disciplinando a ratificação de registros imobiliários originados em alienações e concessões realizadas por Estados brasileiros.

O autor da proposta, deputado Tião Medeiros, argumenta que a medida é necessária e urgente, diante do esgotamento do prazo obrigatório, que se encerra ainda em 2025.

Em sua visão, essas áreas possuem um regime jurídico diferenciado, dada sua relevância estratégica para a segurança nacional, o que historicamente exigiu autorização prévia do Conselho de Defesa Nacional para que os Estados pudessem realizar atos de transferência de domínio.

A proposta também busca uniformizar os procedimentos de ratificação nos cartórios de registro de imóveis, superando a atual situação em que cada corregedoria estadual adota interpretações distintas sobre o tema. Com isso, pretende-se garantir maior previsibilidade, segurança jurídica e celeridade aos processos.

Outro ponto central da justificativa é a necessidade de prorrogação do prazo para que imóveis com mais de 15 módulos fiscais possam ser ratificados, estendendo a data-limite de 2025 para 2030. O autor argumenta que, sem essa





CÂMARA DOS DEPUTADOS

prorrogação, muitos proprietários não conseguirão cumprir todas as exigências legais a tempo, resultando em perdas econômicas e insegurança jurídica.

Ao longo das décadas, muitos Estados realizaram alienações e concessões de terras localizadas em faixas de fronteira sem observar os requisitos legais, o que gerou um passivo fundiário significativo. Para tanto, a proposta estabelece procedimentos objetivos para a obtenção da documentação necessária, como certidões negativas judiciais e administrativas, georreferenciamento certificado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e certificação da propriedade produtiva no Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

A situação foi parcialmente enfrentada pela Lei nº 13.178, de 2015, que estabeleceu a obrigação de ratificação desses registros, mas que, até o momento, carece de regulamentação prática. Isso criou um cenário de insegurança jurídica para milhares de produtores rurais que, apesar de possuírem títulos legítimos, correm o risco de perder a propriedade formal de suas terras caso não consigam ratificar seus registros até o prazo final fixado pela legislação.

Portanto, trata-se de um tema extremamente meritório, pois objetiva o estabelecimento de um ambiente segurança jurídica e acesso às políticas públicas para produtores rurais. No entanto, entendemos que a proposta ainda pode ser aperfeiçoada, de forma a torná-la mais clara e ampliar a abrangência de seus efeitos. Para tanto, apresentamos um substitutivo com inclusões que passamos a descrever em seguida.

Em primeiro lugar, propomos a inserção do requisito expresso de demonstração do cumprimento da função social da propriedade rural, a ser verificado mediante a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), como condição para a ratificação do registro. Trata-se de um avanço normativo que alinha o procedimento de regularização às disposições do artigo 5º, inciso XXIII, e do artigo 186 da Constituição Federal.

Nos casos de litígio, propomos uma diferenciação entre situações judiciais e administrativas. A exigibilidade dos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 13.178/2015 será afastada nos casos em que houver decisão judicial suspendendo, no todo ou em parte, a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

controvérsia dominial. Para litígios administrativos, admite-se a ratificação desde que apresentada certidão da autoridade competente declarando a inexistência de impedimento formal à regularização.

Reconhecendo a possibilidade de entraves operacionais para a obtenção dessas certidões, o substitutivo traz a possibilidade, em caráter excepcional, da apresentação de declaração firmada pelo requerente, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal em caso de falsidade. Ainda, entendemos importante disciplinar situações específicas envolvendo processos demarcatórios em curso, vedando a emissão de certidões negativas até a publicação do decreto presidencial homologatório. Contudo, se houver decisão judicial suspendendo esse decreto, as certidões positivas poderão produzir os mesmos efeitos das negativas para fins de instrução do pedido.

Fixamos ainda, o prazo de 15 anos, contados da data de publicação da nova lei, para requerimento da ratificação. Em situações que demandem manifestação legislativa, o projeto prevê a possibilidade de requerimento dirigido ao Presidente do Congresso Nacional, por parte do interessado ou do oficial registrador, cuja análise será disciplinada por ato da Mesa do Congresso. Importante destacar que a simples apresentação do requerimento garante ao solicitante o direito à apreciação, independentemente da edição da regulamentação.

Como mecanismo recursal, o substitutivo inclui dispositivo permitindo ao interessado suscitar dúvida registral, nos termos dos artigos 198 e seguintes da Lei nº 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), em caso de recusa da averbação ou imposição de exigências documentais além das previstas em lei.

No que tange às providências administrativas, o Serviço Registral deverá comunicar o resultado final do processo ao Incra. Em caso de deferimento, haverá atualização cadastral de ofício. Caso não seja possível a ratificação, o cartório informará o Incra, que deverá promover o registro da área em nome da União ou do próprio instituto. Nos casos em que não se configure interesse público ou social, o projeto autoriza a alienação do imóvel por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 14.133/2021, até o limite de dois mil e quinhentos hectares.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por fim, diante da vinculação entre os assuntos, entendemos ser pertinente incluir também a prorrogação do prazo para a exigência do georreferenciamento de todas as propriedades rurais. Essa alteração está proposta em emenda desta relatoria.

O artigo 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, instituiu a obrigatoriedade do georreferenciamento e previu a isenção de custos para proprietários de imóveis rurais cuja área total não ultrapasse quatro módulos fiscais. No entanto, até hoje, o Governo Federal não regulamentou essa isenção.

Com a edição da Lei nº 10.267, de 2001, e dos Decretos nº 4.449, de 2002, e nº 9.311, de 2018, o georreferenciamento passou a ser exigido para imóveis com área superior a 100 hectares desde 2016, e para imóveis entre 25 e 100 hectares desde 2023. Considerando as dimensões do território brasileiro, muitos proprietários desses imóveis já enfrentam dificuldades para cumprir a exigência, seja por limitações financeiras, seja pela escassez de serviços disponíveis.

A partir de 20 de novembro de 2025, a exigência também será estendida a imóveis com menos de 25 hectares, o que tem gerado forte apreensão entre pequenos agricultores. Sem condições de arcar com os custos e diante da baixa oferta de serviços de georreferenciamento, muitos temem as restrições previstas para quem não cumprir a exigência — como a impossibilidade de vender, doar, desmembrar ou parcelar o imóvel, acessar crédito rural ou comprovar titularidade em disputas fundiárias.

Nesse cenário, é fundamental que o prazo estabelecido seja prorrogado. Isso permitirá que o Estado brasileiro viabilize, de fato, a isenção de custos prevista em lei para propriedades de até quatro módulos fiscais. Além disso, a prorrogação beneficiaria também os proprietários de áreas maiores, que vêm enfrentando dificuldades para realizar o georreferenciamento devido à alta demanda e à limitação da oferta de serviços especializados.

Em síntese, acreditamos que os aperfeiçoamentos propostos no substitutivo anexo representam um avanço relevante da legislação fundiária aplicável à faixa de fronteira, ao promover maior integração entre os princípios constitucionais, os requisitos administrativos e as competências dos diversos entes envolvidos.





Conclusão do Voto

Diante do exposto, no âmbito da **Comissão de Relações Exteriores**, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4497, de 2024, na forma do Substitutivo que a seguir apresentamos.

No âmbito da **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4497, de 2024, na forma do Substitutivo apresentado na Comissão de Relações Exteriores.

No âmbito da **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4497, de 2024, e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Relações Exteriores, e, no **MÉRITO**, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4497, de 2024, na forma do Substitutivo apresentado na Comissão de Relações Exteriores.

Sala das Sessões, em 30 de maio de 2025.

Deputada **CAROLINE DE TONI**
Relatora





SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.497, DE 2024

Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira e altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015.

SUBSTITUTIVO

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, para atualizar e estabelecer procedimentos para a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas em faixa de fronteira.

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

“Art. 1º

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

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

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

(NR)

“Art. 2º

§ 1º Às ratificações de que trata o **caput** deste artigo aplicam-se as exceções constantes dos incisos I e II do **caput** do art. 1º e a regra prevista nos §§ 1º, 5º e 6º do mesmo artigo.





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

I – certidão negativa cível, expedida pela Justiça Federal de primeiro e segundo graus, da seção judiciária da situação do imóvel e do domicílio do titular de domínio, quando este residir em local diverso da localização do imóvel; e

II – certidão negativa de processo administrativo obtida junto aos 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 – apresentação do 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 – certidão negativa do Ministério do Trabalho e Emprego de que o interessado não consta no Cadastro de Empregadores que submeteram trabalhos a condições análogas à escravidão.

§ 1º-B Caso constatada a existência de processo administrativo, deverá ser apresentada certidão do órgão correspondente de que o domínio não seja objeto de questionamento.

§ 1º-C Quando não for possível a obtenção das certidões diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados oficial, a comprovação necessária poderá ser feita por meio de declaração escrita e assinada pelo requerente, de forma que será assegurado o trâmite do processo de regularização, sendo que na hipótese de declaração falsa o declarante ficará sujeito às sanções administrativas, penais e civis cabíveis.

§ 1º-D Nos casos de haver processo administrativo demarcatório em tramitação que tenha por objeto áreas de que trata o caput deste artigo, os órgãos da administração pública federal somente poderão negar a emissão da certidão negativa de que trata o inciso II 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.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

§ 5º-A O processo administrativo de demarcação de terra indígena tradicionalmente ocupada, sem decreto 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 mencionados 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 desta Lei.

§ 9º A apresentação do requerimento previsto no § 7º deste artigo assegura o direito do solicitante de ter sua ratificação analisada, ainda que o procedimento previsto no § 8º não seja editado antes do término do prazo do § 2º do art. 2º desta Lei”.

“Art. 3º-A Em caso de negativa da averbação da ratificação, ou por eventual exigência de apresentação de outros documentos que não os definidos nesta Lei, o interessado poderá recorrer por meio da suscitação de dúvida registral nos termos dos artigos 198 e seguintes da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973”.

“Art. 3º-B O Serviço Registral deverá comunicar o resultado final do processo de ratificação ao Incra.

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

§ 2º Na impossibilidade de ratificação nos termos desta Lei, o Serviço Registral comunicará ao Incra, que deverá requerer o registro do imóvel em nome da União ou do Incra ao Cartório de Registro de Imóveis”.

“Art. 3º-C É vedado ao oficial do 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 áreas de proteção ainda não instituídas por ato normativo próprio;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 30/05/2025 15:24:13.680 - PLEN
PRLP 2 => PL 4497/2024

PRLP n.2

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 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, no limite de dois mil e quinhentos hectares”.

“Art. 4º-A. Os processos administrativos formalizados no âmbito da legislação revogada nos termos do art. 6º desta Lei devem ser arquivados por perda de objeto.”

Art. 3º O art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 176

.....

§ 4º A identificação de que trata o § 3º 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 quatro módulos fiscais, a obrigatoriedade de que trata o § 4º deste artigo vigorará após quatro anos, contados a partir da publicação do ato normativo do Poder Executivo que regulamentará a isenção prevista no § 3º desse artigo.

.....” (NR)

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

Deputada **CAROLINE DE TONI**
Relatora



* C D 2 5 6 3 9 5 5 7 5 0 0 *