



Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1647 DE 2007

Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, modificada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

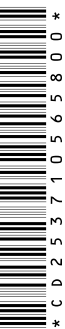
Autor: Senador Delcídio Amaral - PT/MS.

Relator: Deputado Marcos Pollon PL/MS.

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 1647 de 2007, de autoria do Senador Delcídio Amaral (PT/MS), que altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, modificada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Esta proposição teve origem no Senado Federal com o PLS nº 180/2003, sendo aprovada por Comissão em decisão terminativa e seguiu destino para a Câmara dos Deputados em 25/07/2007, e recebendo esta nova numeração a qual se encontra na CCJC para análise da Constitucionalidade, da Juridicidade, da boa técnica legislativa e do mérito das proposições.

O autor sustenta no PLS nº 180/2003, que *“Há necessidade urgente de que o Incra publique e coloque à disposição de todos a relação dos assentamentos, bem como façam o mesmo os estados e municípios, bem como os empreendimentos de iniciativa privada que distribuem rural em programa de reforma agrária. A transparência destas ações, através da publicação e da disponibilização em bancos de dados da relação dos assentados, irá conferir maior segurança e contabilidade ao processo de*





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

reforma agrária trazendo como resultado uma maior satisfação por parte de toda a sociedade. Entretanto, não basta apenas dar publicidade à distribuição de terras em programa de Reforma Agrária, necessário se faz observar, conferir, rastrear as listas para que se possa excluir esta ou aquela família que já foi beneficiada em outro programa de Reforma Agrária a fim de inibir a especulação imobiliária, propiciando o acesso à terra àqueles que realmente desejam trabalhar e produzir". Razão pela qual a proposição é imperiosa para proibir a transmissão de propriedade ou da posse de imóveis rurais distribuídos por reforma agrária, pelo lapso temporal de dez anos impedindo a especulação imobiliária.

Não há apensados.

A presente proposição foi distribuída à **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**, para análise de mérito e Art. 54 RICD - Art. 24, II. Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões
Regime de Tramitação: Prioridade.

Fui designado Relator da presente proposição na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Houve três emendas:

- a) Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Apresentação da Emenda de Relator, EMR 1 CAPADR, pela Dep. Jusmari Oliveira (retira o direito de preferência do órgão federal competente para adquirir o imóvel junto ao beneficiário do programa de 2 reforma agrária, mas lhe concede a possibilidade de concorrer em igualdade de condições e valor com os particulares). Em 19/10/2007.
- b) Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Apresentação da Emenda na Comissão n. 1/2011 CCJC, pelo Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), (Opinamos, assim, pela aprovação da emenda apresentada nesta Comissão, que propõe a supressão definitiva do dispositivo relativo ao direito de preferência (art. 18, §12) e apresentamos emenda para suprimir o §11 do mesmo artigo). Em 18/03/2011.





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

c) Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Apresentação da Emenda de Relator n. 1 CCJC, pelo Deputado Luiz Couto (PT-PB). (Opinamos, assim, pela aprovação da emenda apresentada nesta Comissão, que propõe a supressão definitiva do dispositivo relativo ao direito de preferência (art. 18, §12) e apresentamos emenda para suprimir o §11 do mesmo artigo). Em 09/03/2012.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) foi aberto novo prazo para apresentação de emendas ao projeto e encerrado o prazo de 5 sessões (de 23/09/2025 a 02/10/2025). Não foram apresentadas emendas.

A matéria está sujeita à apreciação Conclusiva pelas Comissões (Art. 24 II).

Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD).

II – VOTO DO RELATOR

Senhores Deputado, no caso concreto, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), à análise da Constitucionalidade, da Juridicidade, da boa técnica legislativa e do mérito das proposições, nos termos do art. 32, IV, combinado com os arts. 53, III, 129, II, e 139, II, “c”, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Lei nº 1647/2007, de Autoria do Senador Delcídio Amaral (PT/MS), visa Alterar a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, modificada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Sobre a compatibilidade e adequação financeira e orçamentária a proposição ainda não foi apreciada pela Comissão de Finanças e Tributação





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

(CFT). Contudo, observa-se que o projeto não implica aumento de despesa nem renúncia de receita, uma vez que não cria novos programas nem amplia estruturas administrativas, mas apenas aprimora o processo técnico de gestão fundiária. Trata-se de norma de caráter organizacional, sem impacto orçamentário direto, em conformidade com o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

Quanto à **Constitucionalidade Formal** da proposição verifica-se que versa sobre tema de competência privativa da União (art. 22, I e II, da CF/1988), tratando de direito agrário, desapropriação e política fundiária. E sobre a espécie normativa trata-se de lei ordinária, sendo assim, é adequada ao conteúdo proposto, conforme o art. 48, caput, da Constituição de 1988, Federal.

Não há vício de iniciativa legislativa, tampouco afronta ao princípio da irrepetibilidade (art. 67, CF/1988). A proposição é compatível com as normas constitucionais codificadas e não codificadas, inclusive com o ADCT e com as Emendas Constitucionais autônomas como a EC nº 106/2020, que não se relaciona com o objeto desta lei.

Analizando a **Constitucionalidade Material**, verifica-se que a matéria está em harmonia com os arts. 5º, XXII e XXIII, e 186 da CF/1988, que garantem o direito de propriedade e a sua função social. O texto reforça o princípio da propriedade produtiva e assegura o cumprimento da função social da terra por critérios técnicos, racionais e verificáveis. Além disso, promove os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência administrativa, igualdade e segurança jurídica, pilares do Estado Democrático de Direito.

Numa visão holística sobre a aplicação **da Juridicidade e boa técnica legislativa**, é imperioso destacar que a proposta atende às exigências da Lei Complementar nº 95/1998, alterada pela LC nº 107/2001, bem como ao Decreto nº 9.191/2017, que dispõe sobre a técnica de elaboração de atos normativos.





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

Analisando o **Mérito Jurídico**, verifica-se que a proposição encontra-se prejudicada, em razão do lapso temporal entre sua apresentação original como **PLS nº 180/2003, de Autoria do Senador Delcídio Amaral PT/MS, e sua efetiva apreciação pelo Senado Federal, ocorrida apenas em julho de 2007**. Ao longo dos anos, foram editadas diversas normas que alteraram substancialmente o conteúdo e a sistemática do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, impactando diretamente a matéria objeto da proposição.

Não obstante, este Relator procederá, ao longo do voto, a uma análise detalhada e comparativa das alterações legislativas supervenientes, de modo a evidenciar o descompasso entre o teor original do projeto e o ordenamento jurídico atualmente vigente. Diante desse contexto, antecipa-se a compreensão de que a proposição perdeu sua atualidade e eficácia normativa.

Considerando o Projeto de Lei nº 1.647, de 2007, oriundo do Senado Federal, observa-se que a proposição trata da modificação do art. 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, cuja redação havia sido alterada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, nos seguintes termos:

“Art. 18. A distribuição de imóveis rurais por reforma agrária far-se-á por meio de domínio de concessão de uso, vedada a transmissão de propriedade ou da posse, total ou parcialmente, a título oneroso ou gratuito, pelo prazo de 10 (dez) anos, ressalvada a sucessão por morte.

§ 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas adquiridas e de beneficiários da reforma agrária, disponibilizando tais informações através de banco de dados geograficamente referenciado e fazendo publicar as relações devidas, com a qualificação completa dos assentados, até a data de 30 de março do ano seguinte.

§ 8º O Poder Público estadual e municipal, bem como os empreendimentos da iniciativa privada que assentam famílias em área rural, manterão cadastro atualizado dos beneficiários, com as respectivas qualificações completas, e enviarão as relações ao Incra, mediante recibo, até o dia 30 de janeiro do ano seguinte.

§ 9º O Incra e as demais entidades que distribuem terras em programa de Reforma Agrária rastrearão as informações constantes dos arquivos, reciprocamente, antes de procederem ao assentamento dos inscritos.





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

§ 10. Os responsáveis pela busca que descumprirem as obrigações impostas no § 9º responderão civil, penal e administrativamente.

§ 11. O órgão federal competente será liminarmente imitado na posse do imóvel, em caso de descumprimento das disposições do caput deste artigo.

§ 12. Decorrido o prazo a que se refere o **caput** deste artigo, o órgão federal competente gozará de direito de preferência para adquirir o imóvel em igualdade de condições e valor com os particulares, devendo o beneficiário do programa de reforma agrária notificá-lo da intenção de alienar, a fim de que possa exercer o direito de preferência no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do recebimento da notificação, comprovadamente efetivada mediante recibo.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Senado Federal, em de julho de 2007.

Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

Contudo, o referido dispositivo sofreu alteração posterior, com a edição da **Lei nº 13.001/2014**¹, que conferiu nova redação ao artigo 18 da Lei nº 8.629/1993, passando a dispor que:

“Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967”. (Incluído pela Lei nº 13.001 de 20 de junho de 2014).

A inovação trazida pela **Lei nº 13.001/2014**, foi significativa, pois passou a prever diferentes formas de titulação: título de domínio, concessão de uso e concessão de direito real de uso (CDRU), e suprimiu a vedação de negociação pelo prazo de dez anos, anteriormente imposta.

Outra alteração relevante adveio com a **Lei nº 13.465/2017**², que alterou o § 1º do mesmo artigo, conferindo maior segurança jurídica ao estabelecer que o prazo de inegociabilidade deve ser contado a partir da data da celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113001.htm Acesso em: 10/10/2025.

² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em: 10/10/2025.





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

equivalente, conforme a redação atual:

§ 1º Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei *(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).*

Diante dessas alterações substanciais, constata-se que o **Projeto de Lei nº 1.647/2007 encontra-se superado**, pois versa sobre dispositivo já integralmente modificado e atualizado por legislações posteriores. A Lei nº 8.629/1993 sofreu aprimoramentos expressivos quanto à transmissão da propriedade ou da posse de imóveis rurais distribuídos pela reforma agrária, à criação e manutenção de cadastros de beneficiários e áreas, bem como à previsão do direito de preferência do Poder Público em alienações subsequentes.

No âmbito legislativo, destaca-se o **PL 709/2023³, de Autoria deste Relator**, cuja ementa prevê: *“Dispõe sobre impedimentos aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades em todo o território nacional”*, com nova redação afirmando que o PL altera a Lei nº 8.629/1993 para inserir essa disciplina. Essa proposição pretende instituir restrições como impedimentos de beneficiamento em programas públicos, proibição de contratação com o poder público e sanções correlatas para quem for condenado por invasão ou esbulho possessório, **vale salientar que a proposição se encontra aguardando apreciação pelo Senado Federal.**

Outro exemplo de proposição contemporânea é o **PL 4564/2024⁴, de Autoria do Deputado José Medeiros (PL/MT)**, cuja ementa dispõe: *“Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para condicionar novas desapropriações para fins de reforma agrária a condições mínimas de infraestrutura nos assentamentos existentes.”* O projeto prevê que, a partir de

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2349493>
Acesso em: 10/10/2025.

⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2472748>
Acesso em: 10/10/2025.





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

2026, novas desapropriações só poderão ocorrer se os assentamentos já existentes oferecerem infraestrutura mínima, tais como energia elétrica, água, saneamento e coleta de lixo e obriga que o governo federal divulgue os dados de infraestrutura em assentamentos, demonstrando o percentual de unidades atendidas por esses serviços essenciais.

Por fim, cumpre mencionar a **proposição do Senado Federal do PL 1.838/2025⁵, de Autoria do Senador Jaime Bagattoli (PL/RO)**, que tem por ementa: *“Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.”* A proposição visa corrigir falhas na reforma agrária, priorizando a fixação das famílias assentadas, a titulação das terras e a disponibilidade de recursos para produção e renda. E ainda, aumenta a transparência no uso de recursos públicos e garante que a compra de terras para reforma agrária só ocorra com disponibilidade financeira, além de priorizar a regularização fundiária.

Portanto, a proposição em questão não se coaduna mais com o ordenamento jurídico vigente, tampouco com as políticas fundiárias atuais. Ainda que seu propósito tenha sido o de aperfeiçoar a governança agrária e assegurar a função social da terra, o texto restou prejudicado pela superveniência de legislações mais recentes que consolidaram tais avanços e adequaram o tema às necessidades contemporâneas da política de reforma agrária no Brasil.

A rejeição do Projeto de Lei nº 1.647, de 2007, mostra-se **constitucional, jurídica e tecnicamente adequada**, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998, pela Lei Complementar nº 107/2001 e pelo Decreto nº 9.191/2017. Trata-se, ainda, de decisão conveniente e oportuna, uma vez que o referido projeto não se sustenta no contexto legislativo e normativo atual. As inovações introduzidas

⁵ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/168226> Acesso em: 10/10/2025.





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

por proposições mais recentes demonstram que o debate sobre a reforma agrária e a governança fundiária evoluiu significativamente, tornando a matéria objeto do PL nº 1.647/2007 obsoleta e desnecessária.

Analisando o aspecto da **conveniência e oportunidade**, verifica-se que a rejeição da matéria se revela oportuna e necessária, uma vez que o conteúdo do projeto não guarda harmonia com o ordenamento jurídico atualmente vigente. O texto original apresenta-se em descompasso com a evolução normativa e institucional da política agrária brasileira, especialmente diante das sucessivas atualizações legais que modernizaram os instrumentos de regularização fundiária, titulação e gestão de assentamentos. Assim, a rejeição do projeto não apenas preserva a coerência do sistema jurídico, como também reforça a racionalidade legislativa, evitando a sobreposição de normas e garantindo maior segurança jurídica na aplicação da política agrária nacional.

Por fim, a rejeição do Projeto de Lei nº 1.647/2007 é medida que se impõe, por ser constitucional, jurídica, técnica e politicamente adequada, preservando a coerência do arcabouço normativo vigente e evitando retrocessos na condução da política agrária nacional. Ao rejeitar-se a matéria, o Parlamento reafirma seu compromisso com a modernização contínua da legislação fundiária, com a segurança jurídica dos assentamentos rurais e com a racionalidade da atuação estatal no campo da reforma agrária.

Ante o exposto, voto pela rejeição, no mérito, do Projeto de Lei nº 1.647, de 2007, por se tratar de proposição superada no tempo, cujos dispositivos já foram inteiramente absorvidos e aprimorados pela legislação posterior. O projeto, portanto, não mais se harmoniza com o ordenamento jurídico vigente, nem com as diretrizes atuais da política agrária nacional, motivo pelo qual sua rejeição se revela constitucional, jurídica, técnica, conveniente e oportuna.

Sala da Comissão, de outubro de 2025.

Deputado MARCOS POLLON



Brasília – DF: Câmara dos Deputados – Anexo – III – Gabinete 136 – 70160-900
Telefone: (61) 3215 5136 - E-mail: dep.marcospollon@camara.leg.br / gab.marcospollon@camara.leg.br

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253710565800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Marcos Pollon





Câmara dos Deputados
Gabinete do Deputado Federal Marcos Pollon

PL/MS
Relator

Apresentação: 30/10/2025 14:34:24.517 - CCJC
PRL 5 CCJC => PL 1647/2007

PRL n.5



Brasília – DF: Câmara dos Deputados – Anexo – III – Gabinete 136 – 70160-900
Telefone: (61) 3215 5136 - E-mail: dep.marcospollon@camara.leg.br / gab.marcospollon@camara.leg.br

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253710565800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Marcos Pollon



* C D 2 5 3 7 1 0 5 6 5 8 0 0 *