



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada Federal Juliana Cardoso

COMISSÃO DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS

PROJETO DE LEI Nº 9.051, DE 2017

Apensado: PL nº 5.531/2019

Altera o art. 246, §3º da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que "dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências".

Autor: Deputado COVATTI FILHO

Relatora: Deputada JULIANA CARDOSO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 9.051, de 2017, de autoria do ilustre Deputado Covatti Filho, propõe alterar os §§ 3º e 4º do art. 246 da Lei nº 6.015, de 1973 (Lei de Registros Públicos), com o objetivo de vedar a averbação, na matrícula do imóvel, de informações relativas a procedimentos administrativos de demarcação de terras indígenas enquanto não houver a publicação do decreto presidencial homologatório.

Em sua justificação, o autor sustenta que a medida visa resguardar o direito de propriedade até a conclusão do processo demarcatório, evitando restrições antecipadas ao uso do imóvel antes da decisão final do Estado. Argumenta que a imposição de limitações durante o curso do processo pode comprometer o exercício do contraditório e da ampla defesa, além de gerar insegurança jurídica aos proprietários.

Foi apensado ao projeto original o PL nº 5.531, de 2019, de autoria do ilustre Deputado Carlos Chiodini. O projeto quer adicionar os §§ 5º e

Câmara dos Deputados | Anexo IV – Gabinete 411 | CEP 70.160-900 – Brasília/DF
Telefone (61) 3215-5411 | dep.julianacardoso@camara.leg.br agendadepjulianacardoso@gmail.com



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD267873005400>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Juliana Cardoso





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Federal Juliana Cardoso

2

6º ao art. 246 da Lei nº 6.015, de 1973, para estabelecer que quaisquer restrições ao uso de propriedades privadas situadas em áreas em processo de demarcação somente serão aplicáveis após a homologação da terra indígena. Ademais, a proposição explícita que a averbação tem finalidade de dar publicidade ao processo e resguardar terceiros.

O autor do apensado argumenta que os processos demarcatórios podem se estender por longos períodos e que a imposição de restrições antes de sua conclusão viola o direito ao contraditório e à ampla defesa, prejudicando os proprietários sem decisão definitiva.

O projeto foi distribuído às Comissões de Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 RICD).

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto, nesta Comissão.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Compete a esta Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais, nos termos do art. 32, inciso XXVI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, manifestar-se sobre o *mérito* do Projeto de Lei nº 9.051, de 2017, e seu apensado, o PL nº 5.531, de 2019, em particular no que diz respeito aos seus impactos sobre o processo de demarcação de terras indígenas e à proteção dos direitos dos povos originários.

Neste aspecto, é imprescindível ressaltar que os projetos não são meritórios, merecendo ser rejeitados por esta Comissão.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Federal Juliana Cardoso

3

Ambos os projetos se insurgem, cada um à sua maneira, contra o §3º do art. 246 da Lei de Registros Públicos, segundo o qual “constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância”.

A lógica desse dispositivo é direta: a averbação não é mera anotação informativa, mas instrumento de **publicidade registral**. Não é um instrumento de “punição do proprietário”, mas sim de transparência do sistema registral e proteção da **boa-fé objetiva**.

Com efeito, ao consultar o registro, qualquer interessado ou instituição financeira passa a ter ciência de que o imóvel está submetido a um procedimento que pode resultar na nulidade do título, conforme prevê o art. 231, §6º, da Constituição Federal. Eventual adquirente que decida prosseguir com o negócio assume conscientemente o risco.

A averbação, portanto, não cria restrições ao uso da propriedade por imposição legal imediata, mas confere transparência para que o mercado tome decisões informadas: instituições financeiras e agentes do mercado passam a dispor de informações claras para a avaliação de riscos, evitando a constituição de garantias sobre bens cuja titularidade pode vir a ser invalidada.

Permitir a celebração de negócios sem o devido conhecimento de circunstâncias que podem tornar nulo suposto direito de propriedade não elimina, mas apenas oculta o risco – transferindo-o indevidamente, sob uma falsa percepção de segurança, a terceiros.

Cabe novamente reforçar que a averbação do procedimento demarcatório na matrícula do imóvel (i) não implica desconsideração automática do título de propriedade; (ii) não antecipa o resultado do processo administrativo; nem (iii) impede a realização de negócios jurídicos sobre o imóvel. Ao contrário, sua função é conferir transparência e racionalidade ao mercado, permitindo que agentes econômicos tomem decisões informadas, com plena ciência dos riscos envolvidos. Trata-se

Câmara dos Deputados | Anexo IV – Gabinete 411 | CEP 70.160-900 – Brasília/DF
Telefone (61) 3215-5411 | dep.julianacardoso@camara.leg.br agendadepjulianacardoso@gmail.com

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD267873005400>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Juliana Cardoso



Apresentação: 07/05/2026 18:11:26.153 - CPOVOS
PRL 1 CPOVOS => PL 9051/2017

PRL n.1



* C D 2 6 7 8 7 3 0 0 5 4 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Federal Juliana Cardoso

4

de instrumento de publicidade qualificada, que apenas torna oponível a terceiros a existência de uma situação jurídica em curso, prestigiando a liberdade contratual, evitando assimetrias de informação e contribuindo para o adequado funcionamento do mercado.

Nesse sentido, não procede a alegação de que tal medida comprometeria o contraditório ou a ampla defesa. O procedimento demarcatório segue seu curso regular, com todas as garantias asseguradas aos interessados, independentemente da averbação. **A publicidade registral não substitui a decisão final da Administração nem antecipa seu resultado, mas se limita a conferir transparência a um fato relevante, em benefício da segurança jurídica, da estabilidade das relações econômicas e da legítima proteção dos interesses de terceiros eventualmente envolvidos.**

Caso o registro permanecesse sem qualquer anotação durante o curso do processo demarcatório – que, como se sabe, pode se estender por longos períodos – milhares de transferências poderiam ocorrer, criando um caos social e jurídico quando a demarcação fosse finalmente homologada. A averbação “congela” a expectativa de direito e protege o erário de futuras indenizações por erro de registro.

Melhor sorte não assiste ao PL nº 5.531, de 2019. Embora não proponha a supressão da averbação, o projeto incorre em equívoco ao tentar esvaziar seus efeitos jurídicos, ao estabelecer que nenhuma restrição poderá incidir antes da homologação da terra indígena. Seria, não obstante, contraditório dar ciência de um risco jurídico e, ao mesmo tempo, pretender que tal informação não produza qualquer efeito nas decisões dos agentes econômicos e institucionais. **O projeto quer criar artificialmente uma expectativa normativa de “neutralidade” que o ordenamento jurídico não pode garantir – sobretudo em contextos em que há potencial incidência de nulidade constitucional sobre o domínio.** Ele acaba, assim, por atacar a liberdade econômica e tensionar a atuação legítima de órgãos públicos e privados que, no exercício de suas competências, como instituições financeiras

Apresentação: 07/05/2026 18:11:26.153 - CPOVOS
PRL 1 CPOVOS => PL 9051/2017

PRL n.1



* C D 2 6 7 8 7 3 0 0 5 4 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Federal Juliana Cardoso

5

e órgãos de controle, adotam medidas prudenciais baseadas em avaliação de risco.

Além disso, conforme já mencionado em relação ao PL principal, a principal ideia presente no PL nº 5.531, de 2019 – de que a averbação anteciparia restrições ou prejudicaria o direito de defesa – não procede. A anotação no registro não antecipa o resultado do processo de demarcação nem transforma o estudo antropológico em mera formalidade: ela apenas torna pública uma situação que ainda está em andamento, sem retirar o direito de defesa dos envolvidos. Eventuais efeitos econômicos decorrem do próprio risco existente, e não de uma decisão antecipada do Estado – sendo consequência natural da transparência necessária para o bom funcionamento do sistema registral e do mercado.

Em síntese, embora partam de premissas distintas, ambas as proposições conduzem, na prática, a um mesmo resultado: esvaziar a eficácia jurídica do processo demarcatório e reduzir seus efeitos concretos no plano registral e econômico. Ao limitar ou neutralizar os efeitos da averbação – seja pela sua supressão, seja pela tentativa de dissociá-la de quaisquer consequências práticas –, os projetos acabam por enfraquecer o alcance de um instrumento essencial de proteção jurídica, tanto das próprias comunidades indígenas quanto de terceiros de boa-fé.

Essa orientação revela-se incompatível com a natureza do direito em questão. **O direito dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam é originário, anterior e independente de reconhecimento estatal, cabendo ao processo demarcatório apenas declará-lo.** Ao impedir que esse direito produza efeitos mínimos de publicidade e cautela durante sua apuração, as proposições, em última análise, pretendem deslocar o eixo de proteção constitucional, **privilegiando situações precárias em detrimento de um direito fundamental expressamente consagrado.**

Trata-se, portanto, de medida que não apenas fragiliza o sistema registral e a segurança jurídica, mas que também afronta diretamente o art. 231 da Constituição Federal, reduzindo a efetividade do reconhecimento





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada Federal Juliana Cardoso

6

dos territórios tradicionalmente ocupados, bem como contraria os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente no âmbito da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – que impõe ao Estado o dever de assegurar proteção efetiva às terras indígenas e de adotar medidas que garantam a integridade desses direitos.

Dessa forma, as proposições, ao fim e ao cabo, promovem um esvaziamento indevido do sentido e do alcance do direito originário ao território, razão pela qual não se mostram nem meritórias nem compatíveis com a ordem constitucional e internacional vigente, devendo ser rejeitadas.

Ante o exposto, votamos pela **rejeição do Projeto de Lei nº 9.051, de 2017, e do Projeto de Lei nº 5.531, de 2019, apensado.**

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada JULIANA CARDOSO
Relatora

Apresentação: 07/05/2026 18:11:26.153 - CPOVOS

PR L 1 CPOVOS => PL 9051/2017

PR L n.1



* C D 2 6 7 8 7 3 0 0 5 4 0 0 *