



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.448, DE 2026

(Do Sr. João Daniel)

Institui o Programa Nacional de Assentamentos Periurbanos e Semirrurais (PNPAS), e dá outras providências.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
DESENVOLVIMENTO URBANO;
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54, RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE

PROJETO DE LEI Nº ____, DE 2026
(Do Senhor João Daniel)

Institui o Programa Nacional de Assentamentos Periurbanos e Semirrurais (PNPAS), e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Assentamentos Produtivos Periurbanos e Semirrurais (PNPAS), destinado à implantação de projetos de assentamento produtivo em imóveis rurais situados em áreas de transição urbano-rural, com vistas a:

- I – ampliar o acesso socialmente orientado à terra para famílias em situação de vulnerabilidade social ou com acesso insuficiente à terra;
- II – fomentar a produção agroalimentar de base familiar, especialmente de hortifrutigranjeiros e outros gêneros alimentícios de ciclo curto ou compatíveis com produção intensiva sustentável;
- III – fortalecer circuitos curtos de abastecimento, feiras livres, mercados locais e programas públicos de aquisição de alimentos;
- IV – promover inclusão produtiva, segurança alimentar e desenvolvimento territorial sustentável;
- V – prevenir ocupações desordenadas em áreas de transição urbano-rural, mediante planejamento prévio e compatibilização federativa.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

- I – assentamento produtivo periurbano: projeto de assentamento implantado em imóvel rural próximo a centro urbano ou funcionalmente integrado a mercados consumidores urbanos, destinado predominantemente à produção agroalimentar familiar de pequena escala, com suporte territorial e infraestrutura compatíveis;
- II – assentamento produtivo semirrural: projeto de assentamento implantado em imóvel rural localizado em área de transição urbano-rural ou em território de





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE

baixa densidade de ocupação, destinado predominantemente à produção familiar intensiva e à integração econômica com centros urbanos próximos;

III – unidade familiar beneficiária: pessoa ou grupo familiar selecionado na forma desta Lei e do regulamento;

IV – lote produtivo: fração territorial destinada à exploração familiar produtiva, observadas a aptidão da área, a viabilidade técnica e econômica da atividade e a legislação aplicável;

V – infraestrutura mínima: conjunto mínimo de condições materiais indispensáveis à implantação e ao funcionamento do projeto, inclusive acesso, abastecimento hídrico, energia, apoio logístico e, quando cabível, equipamentos coletivos de uso comum.

Art. 3º O PNPAS observará os seguintes princípios:

I – função social da propriedade;

II – soberania e segurança alimentar e nutricional;

III – desenvolvimento sustentável;

IV – valorização da agricultura familiar;

V – cooperação federativa;

VI – compatibilização entre política agrária, política urbana e proteção ambiental;

VII – racionalidade no uso do solo;

VIII – vedação à especulação fundiária;

IX – eficiência administrativa;

X – prioridade à permanência produtiva e digna das famílias beneficiárias.

CAPÍTULO II
DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES

Art. 4º São objetivos do PNPAS:

I – viabilizar a implantação de assentamentos produtivos em imóveis rurais situados em áreas de transição urbano-rural, com vocação para abastecimento alimentar de proximidade;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE

II – estimular a oferta regular de alimentos para feiras livres, mercados locais, equipamentos públicos de abastecimento e programas públicos de compras institucionais, inclusive o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), observada a legislação aplicável;

III – favorecer a redução dos custos logísticos e o encurtamento das cadeias de comercialização;

IV – incentivar sistemas produtivos sustentáveis, inclusive agroecológicos;

V – apoiar a formação de cooperativas, associações e demais formas de organização econômica dos beneficiários;

VI – promover a articulação entre assentamento produtivo, assistência técnica, comercialização e inclusão social.

Art. 5º A implantação dos projetos de que trata esta Lei observará, cumulativamente:

I – aptidão territorial e viabilidade técnico-produtiva da área;

II – compatibilidade com a legislação ambiental e, quando houver interface com expansão urbana, com o plano diretor, a legislação de uso e ocupação do solo e demais normas urbanísticas aplicáveis;

III – proximidade ou integração logística com centros consumidores, feiras, mercados institucionais ou canais locais de comercialização;

IV – inexistência de impedimento ambiental, sanitário, geotécnico ou hidrológico que inviabilize a ocupação sustentável;

V – disponibilidade ou viabilidade de implantação progressiva de infraestrutura mínima;

VI – observância das competências dos entes federativos envolvidos.

Art. 6º Os projetos implantados no âmbito do PNPAS serão precedidos, no mínimo, de:

I – estudo técnico territorial;

II – diagnóstico socioeconômico da demanda;

III – avaliação da viabilidade produtiva;

IV – análise de compatibilidade ambiental;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE

V – manifestação municipal quanto à compatibilidade urbanística, quando cabível;

VI – plano simplificado de desenvolvimento do assentamento.

CAPÍTULO III
DA EXECUÇÃO E DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

Art. 7º A execução do PNPAS observará as competências legais dos órgãos e entidades federais responsáveis pela política agrária e fundiária, sem prejuízo da cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios, consórcios públicos e entidades da sociedade civil.

Art. 8º A implementação dos projetos poderá ocorrer mediante instrumentos de cooperação federativa, convênios, termos de parceria e outros instrumentos admitidos em direito, observada a legislação aplicável.

Art. 9º A participação do Município, quando houver impacto urbanístico, logístico, sanitário ou de infraestrutura local, compreenderá ao menos:

I – manifestação formal sobre compatibilidade territorial e urbanística, quando exigível;

II – articulação com políticas locais de abastecimento, feiras, mobilidade, saneamento e apoio à produção;

III – cooperação na definição de soluções de infraestrutura e comercialização;

IV – apoio à integração dos assentamentos com os mercados locais e programas municipais pertinentes.

CAPÍTULO IV
DAS ÁREAS E DOS LOTES

Art. 10. Poderão ser destinadas ao PNPAS áreas públicas ou privadas obtidas ou destinadas na forma da legislação aplicável, desde que se trate de imóvel rural e que o projeto seja compatível com a finalidade desta Lei.

Art. 11. Os lotes dos assentamentos produtivos de que trata esta Lei terão dimensão fixada em projeto técnico específico, consideradas:

I – a aptidão produtiva da área;

II – a viabilidade econômica da exploração familiar intensiva ou semi-intensiva;

III – a disponibilidade hídrica e as condições ambientais;

IV – a logística de comercialização;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE

V – a necessidade de uso racional do solo.

§ 1º Poderão ser previstos lotes com área reduzida, inclusive inferior a 1 (um) hectare, desde que estudo técnico demonstre, de forma fundamentada, sua viabilidade econômica, ambiental e produtiva.

§ 2º A previsão de lotes reduzidos não afasta a incidência da legislação fundiária, agrária, ambiental e registral aplicável, devendo eventual disciplina específica ser interpretada em conformidade com esta Lei e com o projeto técnico aprovado.

§ 3º É vedada a adoção de dimensionamento de lotes que inviabilize a subsistência produtiva ou favoreça a mera fragmentação especulativa do imóvel.

CAPÍTULO V
DOS BENEFICIÁRIOS

Art. 12. Poderão ser beneficiários do PNPAS, na forma do regulamento:

- I – agricultores familiares sem terra ou com acesso insuficiente à terra;
- II – famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica com aptidão ou interesse em atividade agroalimentar familiar;
- III – trabalhadores rurais, assalariados rurais, parceiros, meeiros, posseiros, arrendatários e públicos congêneres em situação de insuficiência fundiária;
- IV – mulheres chefes de família;
- V – jovens com perfil de permanência produtiva no território;
- VI – outros grupos prioritários definidos em regulamento, desde que compatíveis com a finalidade do Programa.

Art. 13. A seleção observará critérios objetivos de prioridade social, perfil produtivo, capacidade de permanência, composição familiar e adequação ao projeto implantado.

CAPÍTULO VI
DO APOIO À PRODUÇÃO E À COMERCIALIZAÇÃO

Art. 14. O Poder Executivo poderá instituir, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, medidas de apoio aos assentamentos de que trata esta Lei, inclusive:

- I – assistência técnica e extensão rural;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE

- II – incentivo à produção agroecológica ou de base sustentável;
- III – apoio à agroindustrialização familiar de pequena escala;
- IV – mecanismos de acesso a crédito ou microcrédito orientado;
- V – apoio à comercialização direta e à participação em feiras livres, mercados locais e circuitos curtos de abastecimento;
- VI – articulação com programas públicos de aquisição de alimentos e alimentação escolar, inclusive o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, observada a legislação específica.

Art. 15. A assistência técnica priorizará:

- I – manejo sustentável e intensivo em pequenas áreas;
- II – uso eficiente de água e energia;
- III – organização coletiva da produção e da comercialização;
- IV – agregação de valor;
- V – boas práticas sanitárias e ambientais.

CAPÍTULO VII
DA DESTINAÇÃO, DA TITULAÇÃO E DA VEDAÇÃO À ESPECULAÇÃO

Art. 16. O ingresso das famílias nos projetos do PNPAS poderá ocorrer por meio dos instrumentos jurídicos admitidos na legislação aplicável, inclusive concessão de uso, concessão de direito real de uso, cessão de uso ou titulação resolúvel, conforme o caso.

Art. 17. Os instrumentos de destinação e titulação deverão conter cláusulas destinadas a prevenir o desvio de finalidade e a mercantilização indevida dos lotes, inclusive quanto a:

- I – prazo mínimo de permanência;
- II – vedação de alienação irregular;
- III – reversão ao poder público ou adoção de providências cabíveis em caso de descumprimento da finalidade social e produtiva;
- IV – observância do contraditório e da ampla defesa.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE
CAPÍTULO VIII
DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Art. 18. Os projetos implantados no âmbito do PNPAS deverão observar a legislação ambiental e priorizar:

- I – recuperação de áreas degradadas passíveis de uso compatível;
- II – proteção de áreas ambientalmente sensíveis;
- III – manejo racional da água e do solo;
- IV – sistemas produtivos de baixo impacto;
- V – adequada destinação de resíduos e efluentes.

Art. 19. É vedada a implantação de projetos do PNPAS em áreas cuja ocupação sustentável seja juridicamente vedada ou tecnicamente inviável.

CAPÍTULO IX
DO MONITORAMENTO

Art. 20. O Poder Executivo poderá instituir sistema de monitoramento e avaliação do PNPAS, com indicadores relacionados, entre outros aspectos, a:

- I – permanência das famílias;
- II – produção agroalimentar;
- III – geração de renda;
- IV – inserção em mercados locais e compras públicas;
- V – sustentabilidade ambiental;
- VI – regularidade da destinação da área.

CAPÍTULO X
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 21. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 22. A implementação do PNPAS observará a disponibilidade orçamentária e financeira e poderá articular-se com programas, ações e instrumentos já existentes.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE
JUSTIFICAÇÃO

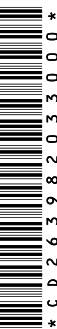
O presente Projeto de Lei tem por finalidade instituir o Programa Nacional de Assentamentos Produtivos Periurbanos e Semirruais (PNPAS), com o propósito de conferir tratamento normativo específico a uma realidade territorial que, embora crescente e socialmente relevante, ainda se encontra insuficientemente contemplada no desenho tradicional das políticas públicas agrária, urbana e de abastecimento alimentar.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos voltados, de um lado, à reforma agrária e à destinação social de imóveis rurais e, de outro, à política urbana, ao ordenamento territorial e, mais recentemente, ao incentivo à agricultura urbana e periurbana. Não obstante, persiste uma zona de insuficiente densidade normativa e institucional no que se refere à implantação de assentamentos produtivos em imóveis rurais localizados em áreas de transição urbano-rural, isto é, espaços territorialmente vocacionados à produção familiar intensiva, com elevada proximidade dos centros consumidores, relevante potencial de abastecimento alimentar e forte aptidão para circuitos curtos de comercialização.

A proposta legislativa parte do reconhecimento de que as franjas urbanas e os territórios semirruais concentram, simultaneamente, oportunidades e tensões estruturais. De um lado, reúnem condições favoráveis à produção de hortifrutigranjeiros, alimentos frescos e demais gêneros de ciclo curto, com redução de custos logísticos, menor dependência de longas cadeias de distribuição e maior capacidade de resposta às demandas locais e regionais. De outro, tais áreas frequentemente sofrem pressão especulativa, ocupação desordenada, fragmentação territorial irracional e ausência de instrumentos públicos suficientemente claros para sua destinação socialmente orientada.

Nesse contexto, o projeto busca preencher lacuna normativa relevante, estabelecendo bases legais para assentamentos produtivos concebidos especificamente para imóveis rurais situados em áreas de transição urbano-rural, sem criar categoria fundiária autônoma ou dissociada da ordem constitucional vigente. Ao contrário, a proposição preserva a incidência da legislação agrária, fundiária, ambiental, urbanística e registral aplicável, ao mesmo tempo em que oferece diretrizes próprias para uma modalidade de política pública que exige coordenação intersetorial e sensibilidade territorial diferenciada.

A medida se justifica, em primeiro lugar, pela necessidade de efetivação material da função social da propriedade, princípio constitucional que não se exaure na improdutividade clássica do imóvel rural, mas se projeta igualmente sobre a racionalidade do uso do solo, a promoção da justiça social, a geração de trabalho e renda, a proteção ambiental e a contribuição concreta para a segurança alimentar e nutricional da população. Em áreas periurbanas e semirruais, tal função social assume contornos ainda mais evidentes, pois a





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE

proximidade dos mercados consumidores potencializa o aproveitamento produtivo da terra, amplia a eficiência distributiva e reforça o interesse público da destinação territorial.

Em segundo lugar, a proposta responde à necessidade de inclusão produtiva de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, agricultores familiares sem terra ou com acesso insuficiente à terra, trabalhadores rurais e demais públicos com vocação ou experiência em atividade agroalimentar familiar. Não se trata apenas de ampliar acesso dominial ou possessório à terra, mas de estruturar condições mínimas para permanência produtiva, digna e economicamente viável, mediante seleção orientada por critérios objetivos, suporte territorial adequado, assistência técnica, inserção em mercados e mecanismos preventivos contra desvio de finalidade e mercantilização especulativa dos lotes.

Em terceiro lugar, o projeto se mostra oportuno diante da centralidade contemporânea da agenda de abastecimento alimentar. A ampliação da produção de proximidade, especialmente em pequenas áreas tecnicamente viáveis, tende a favorecer o fornecimento regular de alimentos a feiras livres, mercados locais, equipamentos públicos de abastecimento e programas públicos de compras institucionais. Nesse ponto, revela-se particularmente relevante a articulação do PNPAS com instrumentos já existentes, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os quais reforçam a dimensão pública, social e econômica da agricultura familiar e ampliam a capacidade de absorção da produção oriunda dos assentamentos. Tal opção legislativa é acertada porque evita a criação de uma política isolada e desarticulada, inserindo o novo programa em ecossistema institucional já conhecido e testado.

A proposta também se justifica sob a ótica da eficiência territorial e da sustentabilidade. Ao prever que os projetos sejam precedidos de estudo técnico territorial, diagnóstico socioeconômico da demanda, avaliação de viabilidade produtiva, análise de compatibilidade ambiental e, quando cabível, manifestação municipal acerca da compatibilidade urbanística, o texto evita soluções improvisadas ou genericamente distributivas, exigindo planejamento prévio e coordenação federativa. Com isso, procura-se reduzir riscos de implantação em áreas inadequadas, de conflito com a expansão urbana desordenada, de insuficiência hídrica ou de incompatibilidade com a infraestrutura existente.

Merece destaque, ainda, a opção do projeto por admitir lotes com dimensão reduzida, inclusive inferiores a um hectare, desde que haja demonstração técnica de viabilidade econômica, ambiental e produtiva. Trata-se de escolha legislativa coerente com a realidade da produção intensiva sustentável de pequena escala, notadamente em territórios próximos aos centros urbanos, onde a aptidão econômica do lote não decorre apenas da sua extensão física, mas da combinação entre fertilidade, acesso à água, logística, assistência técnica, tecnologia social apropriada e proximidade do mercado





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete Deputado João Daniel – PT/SE

consumidor. Ao mesmo tempo, o texto preserva balizas importantes ao vedar dimensionamentos que inviabilizem a subsistência produtiva ou favoreçam mera fragmentação especulativa do imóvel.

Sob o prisma federativo, o projeto adota solução equilibrada. A União institui diretrizes gerais e bases materiais do programa, mas a implementação concreta depende de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios, consórcios públicos e entidades da sociedade civil, com respeito às competências administrativas e normativas de cada ente. A exigência de manifestação municipal quando houver impacto urbanístico relevante revela cautela institucional e reduz o risco de sobreposição indevida entre política agrária e ordenamento urbano. Trata-se, portanto, de modelo compatível com a cooperação federativa e com a necessária harmonização entre planejamento territorial, infraestrutura local, abastecimento e proteção ambiental.

Igualmente pertinente é a preocupação do projeto com a prevenção da especulação fundiária e com a preservação da finalidade social dos lotes. Ao prever instrumentos de destinação e titulação com cláusulas de permanência mínima, vedação de alienação irregular e reversão em caso de descumprimento da finalidade produtiva, a proposta enfrenta uma das fragilidades recorrentes de políticas fundiárias mal calibradas: a conversão de instrumentos de inclusão social em mecanismos indiretos de apropriação privada rentista. A medida, portanto, reforça a seriedade da iniciativa e sua vocação para produção, renda, abastecimento e sustentabilidade, e não para mera circulação patrimonial desvinculada de interesse público.

Não menos importante é a dimensão ambiental da proposição. O texto condiciona a implantação dos projetos à observância da legislação ambiental, à proteção de áreas sensíveis, ao manejo racional da água e do solo, à priorização de sistemas produtivos de baixo impacto e à vedação de ocupação em áreas juridicamente protegidas ou tecnicamente inviáveis. Assim, o programa não se apresenta como flexibilização indevida de restrições ambientais, mas como tentativa de compatibilizar uso produtivo racional da terra, recuperação de áreas passíveis de aproveitamento compatível e desenvolvimento territorial sustentável.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos ilustres Pares para a aprovação da presente proposição.

Sala das Comissões, em ____ de março de 2026.

Deputado João Daniel
PT/SE



FIM DO DOCUMENTO