



NOTA TÉCNICA SOBRE O PL 4497/2024: RISCOS SOCIOAMBIENTAIS DA FLEXIBILIZAÇÃO DE REGISTROS DE TERRAS PÚBLICAS EM ÁREAS DE FRONTEIRA

1. INTRODUÇÃO - OBJETO DA NOTA TÉCNICA

Esta Nota Técnica objetiva analisar com detalhamento as inconstitucionalidades, ilegalidades e o risco à segurança jurídica que o Projeto de Lei nº 4497/2024, proposto pelo Deputado Tião Medeiros, que atualmente tramita na forma de um substitutivo proposto pelo Deputado Pedro Lupion no Senado Federal, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, oferece ao Estado de Direito Socioambiental inaugurado pela Constituição de 1988, uma vez que atenta contra a função socioambiental da posse e da propriedade, favorece o enriquecimento ilícito e a apropriação privada de bens comuns, áreas de relevante interesse para a segurança nacional e a conservação ecológica, bem como, e não menos importante, viola os direitos territoriais dos povos indígenas.

O projeto propõe alterar a Lei Federal 13.178/2015, que trata da ratificação de registros de transmissão de terras públicas em áreas de fronteira, concedidos pelos Estados Federados até a data de 23 de outubro de 2015. Também altera a Lei Federal 6.015/1973, a Lei de Registros Públicos.

O PL nº 4497/2024, já aprovado pela Câmara dos Deputados, é justificado pelo autor, por tornar mais claro e seguro o processo de registro dos imóveis, ‘destravando’ registros e, assim, regularizá-los para evitar disputas fundiárias e incentivar o desenvolvimento nas regiões de fronteira.

Entretanto, como se verá a seguir, se aprovada pelo Congresso Nacional, a proposta deve é acirrar violentos conflitos fundiários em áreas de fronteira, especialmente em regiões tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, a exemplo das graves e criminosas ações que tem se perpetuado na região da fronteira do Brasil com o Paraguai, no município de Guaíra, estado do Paraná, estado de origem do Deputado proponente¹.

Estas áreas são de domínio e propriedade da União, consoante disciplina o art. 20, II, da Constituição da República, portanto, os estados não podem delas dispor. Neste sentido, a própria Lei Federal 13.178/2015, promulgada há 10 anos, tinha o objetivo de regularizar essas transferências de terras públicas, em benefício dos terceiros que receberam concessão ou adquiriram assim bens imóveis dos estados, garantindo seu direito à propriedade individual, com a possibilidade dos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis ratificarem os títulos de propriedade desses imóveis.

¹ Em junho de 2025, Everton Lopes Rodrigues, filho do cacique Bernardo Rodrigues Diegro, da etnia Ava Guarani, foi decapitado. Neste mesmo ano, 4 indígenas foram baleados, em uma situação de graves conflitos com fazendeiros da região que não reconhecem o direito ao território dos indígenas. Para mais informações: [Filho de cacique é decapitado em Guaíra; região tem conflito com fazendeiros. “Não temos terra para plantar, não temos água para irrigar”, destacam os indígenas Avá-Guarani - Notícias | Terra de Direitos](#)



A Lei dispõe um regime diferenciado para transferências de imóveis com área de até 15 módulos fiscais², o que inclui pequenas e médias propriedades rurais, nos termos definidos pela Lei Federal 8629/1993. Lembrando que o módulo fiscal, medido em hectares, é um índice variável. Por exemplo, no município de Tabatinga, localizado no Estado do Amazonas, na área de fronteira com o Peru, um módulo fiscal equivale a 100 hectares (aproximadamente 143 campos de futebol).

A legislação brasileira convencionou como pequena propriedade rural aquela que tem até 4 módulos fiscais, e média propriedade rural aquela que tem mais do que 4, até 15 módulos fiscais. O art. 1º da Lei Federal 13.178/2015, estabeleceu que para estes pequenos e médios proprietários, a ratificação dos títulos junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, podem ser feitas a qualquer tempo, desde que cumpridos os requisitos legais.

Por sua vez, o art. 2º da Lei Federal 13.178/2015, definiu para a ratificação de títulos de imóveis concedidos pelos estados em áreas de fronteira, com mais de 15 módulos fiscais (os grandes imóveis rurais), o prazo bastante razoável de dez anos, ademais do cumprimento dos requisitos específicos da lei, dentre os quais, a certificação pública do georreferenciamento do imóvel.

Ademais, antes da Lei Federal 13.178/2015, a Lei Federal 9.871/1999, já havia previsto procedimento administrativo para os detentores de títulos concedidos pelos Estados de imóveis em áreas de fronteira, procedessem com a ratificação do registro público junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, determinando o prazo para tanto de 2 anos, que foi sucessivamente postergado, estendendo-se por mais 3 anos.

Isso não bastasse, foi recentemente aprovada, em 12 de setembro de 2025, a Lei Federal 15.206/2025 que também altera a Lei Federal 13.178/2015 para aumentar o prazo em mais 5 anos, para os beneficiados pela concessão e alienação de terras públicas com mais de 15 módulos fiscais localizadas em áreas de fronteira, ratificarem os registros nos Cartórios de Registro de Imóveis. Portanto, **não há o que se falar em ausência de oportunidades para que os interessados procedam com o devido requerimento de ratificação dos registros cumprindo as exigências legais.**

Giro outro, o Projeto de Lei nº 4497/2024, visa fragilizar o sistema estabelecido pela Lei que pretende alterar, **flexibilizando os requisitos formais para a ratificação dos registros dos grandes e médios proprietários,** afastando deveres constitucionais, ao desconsiderar os direitos territoriais indígenas e ampliar a possibilidade de ratificação registral para concessões e alienações que não se amoldam a Política Nacional de Reforma Agrária, para regularizar a transmissão irregular de terras públicas para o domínio particular no âmbito dos Cartórios de Registros de Imóveis - prática histórica e reiterada no país, conhecida como “grilagem de terras”, de apropriação indébita do patrimônio público, conforme se demonstrará nesta Nota Técnica.

A própria Lei Federal 13.178/2015 teve sua constitucionalidade contestada perante o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5623, a qual

² Consoante a Lei Federal 8629/1993, o módulo fiscal é índice definidor para se classificar um imóvel como pequena, média e grande propriedade rural e varia conforme o município. A Instrução Normativa nº 05/2022 do INCRA determina que o índice é expresso em hectares e considera o tipo de exploração dominante no município, a média da renda obtida e o conceito legal de propriedade familiar.



foi julgada parcialmente procedente, diante das omissões identificadas na Lei, para determinar a sua interpretação consoante a Constituição de modo “*que os respectivos imóveis rurais se submetam à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária previstos no art. 188 da Constituição da República e dos demais dispositivos constitucionais que protegem os bens imóveis que atendam a sua função social (inc. XXIII do art. 5o., caput e inc. III do art. 170, art. 186 da Constituição do Brasil)*”³.

Ademais disso, nas razões do voto, a Ministra Relatora ainda consignou “*seja realçado que a ratificação de registro imobiliário de terras prevista na Lei n. 13.178/2015 não se sobrepõe aos direitos originários dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam*”⁴. Em evidente confrontação ao disposto pelo Supremo Tribunal Federal, o Projeto de Lei 4497/2024, através do acréscimo do §1-D e do §5-A ao art. 2º e do art. 3º-A da Lei Federal 13.178/2015, **viola os direitos originários dos indígenas sobre as terras que ocupam**, direitos assegurados no art. 231 da Constituição da República.

A proposição legislativa 4497/2024, que altera estruturalmente a Lei Federal 13.178/2015, flexibilizando os requisitos formais e materiais para a ratificação de registro de concessões e alienações de terras públicas da União, em síntese, representa enorme risco à segurança jurídica, não apenas por violar disposições constitucionais, contrariar o interesse público, fomentando a apropriação indébita do patrimônio nacional e o desrespeito aos direitos fundamentais dos povos indígenas, mas também por afrontar interpretação constitucional dada pelo Supremo Tribunal Federal.

É importante registrar, ainda, que grande parte das áreas de fronteira do território nacional se localizam nos estados da Amazônia Legal, sendo que porcentagem significativa dessas é coberta por florestas. Neste sentido, **facilitar a ratificação de registros de transferências de terras públicas, com a finalidade de promoção da exploração agropecuária, também promove o desmatamento e a perda da biodiversidade.**

Esta Nota Técnica, através de uma retrospectiva histórica do processo de ocupação das terras devolutas em áreas de fronteira, analisa os vícios de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 4497/2024, com enfoque na violação da função socioambiental da propriedade e da indisponibilidade dos bens comuns.

2. HISTORICIDADE DA PROBLEMÁTICA DA TRANSFERÊNCIA ILEGAL DE TERRAS DEVOLUTAS EM ÁREAS DE FRONTEIRA E A VIOLAÇÃO DO PL 4497/2024 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E À INDISPONIBILIDADE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO.

A transferência ilegal de terras públicas da União nas áreas de fronteira nacional pelos estados tem raízes históricas, se relacionando diretamente com a problemática gestão de terras públicas pelo Estado brasileiro, desde seu surgimento enquanto tal, após o processo de descolonização em face de Portugal. O termo “*terras devolutas*”, comumente utilizado para referir a terras de domínio do Estado, tem origem colonial, pois os institutos utilizados pela

3

⁴ Voto Ministra Relatora Carmem Lúbia. ADI 5623, Tribunal Pleno, julgado em 28-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022.



Coroa Portuguesa para transferir terras (sesmarias e datas) eram condicionados a efetiva ocupação produtiva destas áreas, requisito que, se não cumprido, implicava na devolução destas terras ao Império⁵.

Com o processo de independência do Brasil, um dos primeiros intentos do novo império foi levantar as áreas públicas, tomar o domínio das terras que então eram da Coroa, extinguindo a possibilidade do livre apossamento. O marco desse processo foi a promulgação da Lei de Terras de 1850, que instituiu a propriedade privada no ordenamento jurídico brasileiro, e cuja motivação, para além da vedação do acesso à terra às camadas populares, notadamente em vista do debate coetâneo entorno da abolição da escravidão, também era de demarcar as terras de domínio público.

A promulgação da república, embalada pela pauta das elites locais da descentralização do poder, levou a previsão no art. 64 da Constituição de 1891 de que as terras devolutas (ou seja, as terras públicas não destinadas) são, em regra, propriedade dos estados federados – com uma relevante exceção: as terras indispensáveis à Defesa Nacional, portanto, as áreas de fronteira com outros Estados nacionais. Tal disposição foi repetida em todas as Constituições que a seguiram.

Embora uma série de dispositivos legais ao longo do século XX tenha reforçado o domínio da União sobre as áreas de fronteira, com destaque para a Lei 2.597/1955, a qual consolidou o entendimento de que as terras nas faixas de 150 km das fronteiras nacionais são de propriedade da União (o que foi incorporado à Constituição de 1988, art. 20, §2º), **os estados permaneceram irregularmente emitindo títulos através de concessão e alienação de terras nestas áreas**⁶.

Segundo Carlos Marés de Souza filho, ao deixar para os estados federados a disposição sobre as terras devolutas, o legislador constitucional entregou o poder de distribuição de terras públicas para as elites locais, as quais tinham interesse na manutenção da concentração fundiária⁷. Sendo assim, historicamente os limites entre legalidade e ilegalidade foram muitas vezes borrados no que concerne a transmissão de patrimônio público - terras devolutas - para o domínio particular, através de favorecimentos e práticas de corrupção.

Por outro lado, a ocupação de terras na fronteira nacional se vincula a “ideologia da colonização”⁸, propagada pela própria União, especialmente durante o governo Vargas e na ditadura militar, por políticas públicas que estimulavam a criação de colônias agrícolas, inclusive a título gratuito, com o objetivo de fortalecer a soberania nacional nestas áreas consideradas vazias demográficas. Trabalhadores rurais do sul/sudeste recebiam a concessão de terras devolutas, localizadas sobretudo, mas não somente, na Amazônia Legal, para que lá se assentassem. Ocorre que, longe de áreas vazias, essas regiões eram habitadas por povos

⁵ SILVA, Ligia Maria Osório. SECRETO, María Veronica. Terras públicas, ocupação privada: Elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. In: Economia e Sociedade, (12): 109-41, jun. 1999. Campinas: UNICAMP, 1999.

⁶ NOTA TÉCNICA Nº 3/2025/DGFUND-MDA/MDA. PROCESSO Nº 55000.010433/2025-21. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental, Departamento de Governança Fundiária.

⁷ Souza Filho, Carlos Frederico Marés de. A função social da terra. Curitiba: Arte & Letra, 2021.

⁸ Souza Filho, Carlos Frederico Marés de. A função social da terra. Curitiba: Arte & Letra, 2021.



indígenas, o que desencadeou uma série de violentos conflitos fundiários, muitos dos quais se perpetuam até hoje⁹.

Em função da emissão desses títulos de propriedade pelos estados, no decorrer do século XX, foi se criando um problema registral e judicial entorno das faixas de fronteira, na medida em que os beneficiados não conseguiam ratificar estes títulos nos Cartórios de Registro de Imóveis, e recorriam ao Poder Judiciário para reivindicar seu direito de propriedade. Diante disso, uma série de normativas foram editadas para solucionar a questão.

Destacam-se destas, o Decreto-Lei nº 1.414/1975 e a Lei Federal 9.871/1999, já citada no tópico anterior. Contudo, segundo Nota Técnica nº 03/2025 do Departamento de Governança Fundiária do Ministério de Desenvolvimento Agrário, tais normas:

O decreto buscou conciliar a necessidade de segurança estratégica na faixa de fronteira com a estabilidade das relações jurídicas e o desenvolvimento regional, além de proteger os terceiros de boa-fé envolvidos em cadeias sucessórias desses imóveis. Contudo, nunca se consolidou como um instrumento efetivo. A falta de estrutura institucional dos órgãos competentes para analisar e processar os pedidos de ratificação, a ausência de integração com os cartórios de registro de imóveis com diretrizes normativas claras e a ausência de uma regulamentação que estabelecesse um procedimento detalhado foram alguns dos motivos pela inoperância¹⁰.

A Lei Federal 9.871/1999 também era deveras genérica no que refere a sua procedimentalização para a atuação dos órgãos públicos. Nesse contexto, a Lei Federal 13.178/2015 adveio com o propósito de regulamentar melhor o tema, de maneira a estabelecer critérios claros e diretrizes aos órgãos envolvidos a fim de verificar a validade dos títulos e a idoneidade da pretensão de ratificação.

Tal pretensão não pode ser tratada de forma leviana, afinal se trata da transferência de bens públicos para o domínio privado – e não qualquer tipo de bem, mas terras públicas. A terra tem se constituído como principal ativo financeiro da economia mundial contemporânea, dado o crescente interesse do mercado financeiro pela agricultura¹¹. Ademais, a histórica concentração fundiária e a relevância das mobilizações populares por reforma agrária, fizeram constituir a terra como um bem jurídico especial no Direito brasileiro.

Deste modo, há que se observar as regras constitucionais sobre a política fundiária e socioambiental nacional - o cumprimento do mandamento da função socioambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII; 170, III; 186; 225 CRFB), a observância do disposto na política de

⁹ OLIVEIRA, Natália Araújo de. Os Xavante E As Políticas De Desenvolvimento Para A Amazônia Legal Brasileira (Da Era Vargas Ao Final Da Ditadura Militar): de símbolo da brasilidade a obstáculo ao progresso. Mediações: Londrina, 2017.

¹⁰ NOTA TÉCNICA Nº 3/2025/DGFUND-MDA/MDA. PROCESSO Nº 55000.010433/2025-21. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental, Departamento de Governança Fundiária, p. 3.

¹¹ Bicalho, Bruna. A terra como ativo financeiro: mecanismos, práticas e instrumentos. Rev. Tamoios, São Gonçalo (RJ), v. 18, n. 1, págs. 96-116, jan-jun. 2022 97. FIX, Maraiana, & PAULANI, Leda Maria. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(4), 638–657, 2019. <https://doi.org/10.1590/0101-31572019-2954>



reforma agrária (art. 184), o respeito e a manutenção dos espaços ambientalmente protegidos e a inexistência de passivo ambiental (art. 225, caput, §3º e §5º CRFB) e o reconhecimento dos direitos territoriais originários dos povos indígenas (art. 231 CRFB). Ademais, a Constituição prevê regra específica para a alienação de terras públicas no art. 188, o qual exige que esta seja compatível com a política agrícola e alinhada com o Plano Nacional de Reforma Agrária.

Embora possam se tecer críticas sobre necessidade de regulamentação ou maior detalhamento do regime estabelecido pela Lei Federal 13.178/2015, elas devem ser orientadas para o reforço das condições objetivas dos órgãos federais competentes, bem como, dos ofícios de registro de imóveis, nos limites de suas atribuições, para garantir o cumprimento dos mandamentos constitucionais. Há que se recordar que no ordenamento jurídico brasileiro a função socioambiental é ônus que restringe não apenas a validade do direito de propriedade, mas o próprio plano de existência deste direito¹². **Sem função social, não há propriedade.**

Por tais razões, é profundamente antijurídica a proposição legislativa nº 4497/2024, quando pretende alterar o texto do *caput* do art. 1º da Lei Federal 13.178/2015, para tornar **imediata** a ratificação de títulos de propriedade para imóveis com até 15 módulos fiscais, e acrescentar o §4º com a seguinte redação:

§ 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)** (art. 1º, PL 4497/2024 - Substitutivo).

O CCIR não é instrumento capaz de atestar o cumprimento da função social da propriedade, a qual envolve, no mínimo, pelo pretense sujeito do direito, o cumprimento das normas de preservação e da política ambiental, o uso produtivo da terra e a observância de normas trabalhistas.

Tais elementos não podem ser comprovados por um **cadastro declaratório** como CCIR - cujas informações são prestadas pelo próprio interessado e cujo objetivo é somente certificar a inscrição de um imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), ferramenta desenvolvida pelo INCRA para controle de informação sobre os imóveis rurais, sobretudo fiscais¹³, e que não tem condão de legitimar pretensões jurídicas de posse ou propriedade, como o próprio órgão ressalva em sua página eletrônica¹⁴.

Ademais disso, tal dispositivo retira a obrigação do pretense proprietário do imóvel comprovar a inexistência de passivos ambientais, com a apresentação de certidão negativa dos órgãos ambientais (federal, estadual e, se houver, municipal) que ateste o cumprimento das obrigações ambientais do imóvel rural de manutenção e conservação de reserva legal e área de

¹² Alfonsin, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU | Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 219-244, jul./dez. 2021.

¹³ Para emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) só é preciso ter o imóvel cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e mantido no Cadastro de Imóvel Rural (CAFIR) junto à Receita Federal, além de estar em dia com o pagamento do ITR.

¹⁴ Para conferir, acessar: [Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR — Incra](#)



preservação permanente (quando aplicável), bem como, que não tenha praticado desmatamento ilegal e outros ilícitos ambientais.

No mesmo art. 1º, o substitutivo do projeto de lei, ainda pretende acrescentar o §6º que dispõe: “§6º Nos casos de litígios administrativos, a ratificação poderá ser deferida mediante apresentação de certidão do órgão competente que comprove a inexistência de impedimento à regularização”, dispositivo que atenta diretamente à segurança jurídica fragilizando o instituto dos atos administrativos. Isso porque, a redação do dispositivo dá margem para interpretações ambíguas - pode o proprietário do imóvel responder à processo administrativo em um órgão, por exemplo na autarquia ambiental, e outro órgão, por exemplo a autarquia fundiária, expedir certidão que desconsidera os efeitos jurídicos do desfecho do processo administrativo em trâmite.

O mesmo se aplica para o que dispõe o §1º-D a ser acrescido ao art. 2º da Lei Federal 13.178/2015, só que com maior gravidade. Isto porque o parágrafo proposto afronta o mandamento constitucional que garante o **direito originário ao território dos povos indígenas**, por ratificar registros em terras indígenas que ainda não estejam demarcadas ou em processo de demarcação. Em síntese, o dispositivo expressamente veda aos órgãos federais fundiários a emissão de certidão negativa para imóvel que se sobrepõe à terra indígena ainda em processo de demarcação permitindo que estes imóveis avancem no processo de ratificação de seus registros. O direito fundamental estabelecido no art. 231 da Constituição independe de qualquer processo administrativo para produzir efeitos jurídicos, porquanto profundamente inconstitucional uma proposição que submete um direito fundamental a interesses privados, usando como escudo registros que, frequentemente, têm origem irregular ou, ao menos, duvidosa. Segundo Nota Técnica do Ministério dos Povos Indígenas¹⁵, “ao privilegiar interesses privados em detrimento do interesse público, do meio ambiente e dos direitos humanos, o PL promove a institucionalização da grilagem, a negação do direito originário à terra e a destruição de territórios de relevância histórica, cultural e ambiental”.

3. CONCLUSÕES

Diante do exposto nesta Nota Técnica, conclui-se que o Projeto de Lei nº 4497/2024, caso aprovado, representará um grave retrocesso e uma afronta direta ao Estado de Direito Socioambiental inaugurado pela Constituição da República de 1988. A pretexto de conferir clareza e segurança jurídica à ratificação de títulos em áreas de fronteira — uma justificativa falaciosa, visto que prazos razoáveis e sucessivas prorrogações legais já foram concedidos aos interessados —, o projeto, na verdade, promove a insegurança, o enriquecimento ilícito e a apropriação privada de bens públicos da União.

Como demonstrado, a proposta legislativa é flagrantemente inconstitucional ao atentar contra a função socioambiental da propriedade. Ela busca esvaziar esse mandamento constitucional ao rebaixar sua comprovação à apresentação de um documento meramente declaratório (o CCIR), que é incapaz de atestar o uso produtivo, o respeito à legislação

¹⁵ [Nota – sobre aprovação do PL 4497/2024 pela Câmara dos Deputados — Ministério dos Povos Indígenas](#)



ambiental — isentando da comprovação de inexistência de passivos — ou às normas trabalhistas.

Ademais, o PL viola diretamente os direitos originários dos povos indígenas sobre seus territórios, conforme assegurado pelo art. 231 da Constituição, e confronta abertamente a interpretação constitucional definida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5623, que condicionou a validade da própria Lei Federal 13.178/2015 ao respeito a esses direitos e à política de reforma agrária.

Ao flexibilizar requisitos formais e materiais, o projeto legaliza a "grilagem" histórica de terras devolutas e cria mecanismos, como o analisado §6º do art. 1º, que fragilizam os atos administrativos e a segurança jurídica, permitindo que litígios em curso sejam desconsiderados. Longe de solucionar disputas, o PL nº 4497/2024 tende a acirrar violentos conflitos fundiários e a incentivar o desmatamento em áreas de fronteira, contrariando o interesse público, a segurança nacional e a proteção da sociobiodiversidade.

Assinam esta Nota Técnica:

Alessa Sumizono

Bruno Taitson

Isabella Madruga da Cunha