



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO
PARECER Nº , DE 2023

SF/23522.79971-95

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.718, de 2020, do Senador Marcos Rogério, que *altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal, para instituir o processo judicial de regularização fundiária.*

Relator: Senador Zequinha Marinho

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) o Projeto de Lei (PL) nº 4.718, de 2020, do Senador Marcos Rogério, que altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que *dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal*, para instituir o processo judicial de regularização fundiária.

O projeto é composto de dois artigos, sendo que o **art. 1º**, ao acrescentar onze novos artigos à Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, visa *instituir o processo judicial de regularização fundiária*, recurso a ser manejado a critério do ocupante das terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

De modo específico, o projeto prevê que:

- i) o julgamento das ações é de competência da Justiça Federal do foro de situação do imóvel, ou da Justiça Estadual respectiva em caso de inexistência de Vara Federal no local;
- ii) os hipossuficientes podem ser representados pela Defensoria Pública para a regularização de ocupações de pequenas



propriedades rurais, entendidas como aquelas que tenham até 4 módulos fiscais de área;

- iii) a União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) devem figurar no polo passivo da demanda e devem se pronunciar especificamente sobre a possibilidade, ou não, de regularização da área pretendida, apontando, inclusive, eventuais sobreposições dominiais;
- iv) o ocupante aspirante à regularização judicial deve cumprir os mesmos requisitos exigidos pela Lei nº 11.952, 25 de junho de 2009, para a regularização administrativa, os quais poderão ser previamente vistoriados por perito judicial. Dispensa-se a vistoria dos requisitos de *cultura efetiva* e de *ocupação e exploração prévias a 22 de julho de 2008* se se tratar de pequenas propriedades rurais, situação em que a simples declaração do ocupante será suficiente;
- v) de posse do laudo pericial, havendo manifestações da União e do Incra favoráveis à regularização e havendo concordância do ocupante com os termos da proposta de titulação apresentada pelo poder público, o juiz homologá-la-á. Também poderá haver homologação parcial, ou julgamento parcial do mérito, caso seja incontroversa apenas parcela da área pretendida;
- vi) julgado procedente o pedido da ação de regularização, o juiz decidirá a preferência na ocupação e os limites do imóvel a regularizar, bem como determinará a expedição do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, com as cláusulas resolutivas e as condições de pagamento e de alienação ou concessão previstos na lei e nos regulamentos. Se improcedente o pedido, o juiz poderá determinar a reintegração de posse por parte da União ou do Incra; e
- vii) o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil – CPC), é subsidiariamente aplicável às ações judiciais de regularização fundiária.

Por sua vez, o **art. 2º** traz cláusula de vigência imediata da lei, prevista para a data de sua publicação.



Ao justificar a medida, o autor defende que, embora a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, seja o mais importante instrumento de regularização fundiária de terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, “muitas famílias ainda não conseguiram ter acesso à titulação das terras, em grande parte devido aos obstáculos presentes na burocracia estatal”, de modo que o “processo judicial de regularização fundiária representará um grande avanço para garantir a titulação das terras e o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal”.

O projeto foi distribuído a esta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa sobre a matéria.

Não foram apresentadas emendas no prazo de cinco dias úteis, nos termos do art. 122, II, c, do Regimento Interno.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos incisos I, II e XIII do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar em assuntos correlatos ao direito agrário, à política fundiária e à regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação.

Antes de adentrar propriamente no mérito, cumpre ressaltar que a Amazônia Legal engloba nove estados – Pará, Amazonas, Rondônia, Acre, Roraima, Amapá, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão. A região possui uma superfície de mais de 5,2 milhões de quilômetros quadrados, correspondente a 61% do território brasileiro, e uma população de mais de 23 milhões de pessoas. Ou seja, o projeto tem real possibilidade de melhorar a vida de um sem-número de brasileiros.

Nesse sentido, a instituição do processo judicial de regularização fundiária, proposta no PL nº 4.718, de 2020, se coaduna perfeitamente com o espírito da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que busca resguardar o direito do ocupante de áreas públicas na Amazônia Legal, desde que cumpra os requisitos ali estampados, de obter a regularização de sua ocupação, o que decorre de um imperativo de segurança jurídica e de justiça social, dois vetores constitucionais que orientam a elaboração normativa infraconstitucional.



Noutro giro, o projeto igualmente vai ao encontro de outras duas normas centrais no direito agrário, que também preveem procedimentos judiciais para os respectivos temas: a Lei nº 6.983, de 7 e dezembro de 1976, que *dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União*, e a Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, que *dispõe sobre o procedimento para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária*.

Ou seja, a pretensão de levar procedimentos envolvendo o direito agrário *lato sensu* ao Poder Judiciário não é nova no ordenamento jurídico, prestando-se, sobretudo, à aspiração constitucional de proteção aos direitos dos cidadãos, inclusive o de ver suas ocupações antigas devidamente regularizadas, como um corolário da pacificação social.

Aliás, dado o primado constitucional de inafastabilidade de jurisdição, mesmo as demandas administrativas de regularização poderiam ter fases do seu procedimento levadas à cognição do Poder Judiciário, na pretensão de velar pelas ameaças de lesão, ou de efetivas lesões, a direitos, dentre os quais o de ver a sua ocupação devidamente regularizada.

Nesse sentido, como muito bem exposto pelo Senador Marcos Rogério, autor do projeto, com a segurança jurídica proporcionada pelos títulos dos imóveis, os proprietários passam a ter acesso ao crédito rural e a programas de desenvolvimento de agricultura e pecuária, de forma a impulsionar a produção sustentável na região e a proteção do meio ambiente, já que a responsabilidade ambiental é atribuída a cada beneficiário da regularização.

De modo mais específico, o pretendido art. 30-A a ser acrescido à Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, prescreve que é direito do ocupante a opção pelo processo judicial ou administrativo; mas, optando pela propositura da ação judicial, isso implicará a desistência de eventual pedido administrativo de regularização pendente, vedada a tramitação concomitante dos feitos. Trata-se de uma adequada previsão para fins de segurança jurídica, com vistas a evitar potenciais decisões conflitantes.

Por sua vez, o art. 30-B prevê que o julgamento das ações é de competência da Justiça Federal do foro de situação do imóvel (competência territorial absoluta, nos termos do CPC), mas que o autor pode ajuizar a demanda na Justiça Estadual respectiva em caso de inexistência de Vara Federal no local, solução que é compatível com a dinâmica constitucional de facilitação do acesso à jurisdição pelo cidadão.



A seu turno, o art. 30-C dispõe que a Defensoria Pública, da União ou do Estado, poderá promover a ação judicial, individual ou coletiva, em favor de pessoas hipossuficientes para a regularização de ocupações de pequenas propriedades rurais, entendidas como aquelas que tenham até 4 módulos fiscais de área. Trata-se de um recorte justo, aliando um critério de subjetividade – hipossuficiência, com todos os seus contornos estabelecidos na jurisprudência – e um de objetividade – pequena propriedade rural.

O art. 30-D estabelece que o autor deve juntar, à petição inicial, todos os documentos que comprovem o cumprimento dos requisitos legais para a regularização fundiária, dentre os quais a apresentação da planta e do memorial descritivo do imóvel que se busca regularizar, assinados por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contidas as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Embora pareça ser algo bastante complexo, o próprio dispositivo muito bem faz a ressalva de que os beneficiários da justiça gratuita poderão ser dispensados da juntada de referidos documentos cartográficos, os quais serão produzidos por perito judicial. Ademais, não há qualquer requisito além ou aquém daqueles já estabelecidos para o procedimento administrativo na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, salvo os requisitos específicos de qualquer processo judicial, razão por que o dispositivo é perfeitamente equilibrado e justo.

Noutro giro, o art. 30-E dispõe que a União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que devem figurar no polo passivo da demanda, precisam se pronunciar especificamente sobre a possibilidade, ou não, de regularização da área pretendida, apontando, inclusive, eventuais sobreposições dominiais, situação em que eventuais outros interessados serão citados para figurarem no polo passivo da ação de regularização e participarão de audiência de conciliação a ser designada pelo juiz. Além disso, os entes públicos devem apontar o respectivo preço referencial para a regularização da área, na medida em que, via de regra, a regularização da ocupação se dá de forma onerosa, à exceção das ocupações contínuas de até um módulo fiscal ou das situações específicas envolvendo terrenos de marinha, nos termos do art. 11 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

A seu turno, o art. 30-F dispõe que o juiz determinará a realização de vistoria prévia por perito judicial, nos casos legais, para a aferição do cumprimento dos requisitos legais para a regularização, inclusive os marcadores georreferenciais. As partes poderão se manifestar acerca do laudo pericial no



prazo comum de quinze dias, uma decorrência do devido processo legal constitucional.

O art. 30-G explicita que se dispensa a vistoria dos requisitos de cultura efetiva e de ocupação e exploração prévias a 22 de julho de 2008 se se tratar de pequenas propriedades rurais, situação em que a simples declaração do ocupante será suficiente, com as devidas consequências legais em caso de fraude. Trata-se de uma previsão compatível com a proporcionalidade constitucional de que mais requisitos só são exigíveis em situações mais gravosas.

Por sua vez, o art. 30-H dispõe que, de posse do laudo pericial, havendo manifestações da União e do Incra favoráveis à regularização e havendo concordância do ocupante com os termos da proposta de titulação apresentada pelo poder público, o juiz homologá-la-á, numa típica demonstração de se tratar, nesse caso, de um procedimento de jurisdição de natureza voluntária.

Como uma maneira de possibilitar a razoável duração do processo, um mandamento constitucional específico e uma decorrência do próprio princípio da eficiência, também poderá haver homologação parcial, ou julgamento parcial do mérito, caso seja incontroversa apenas parcela da área pretendida.

Do ponto de vista formal, o referido artigo também esclarece, em seu § 2º, que não serão devidos honorários advocatícios contra a Fazenda Pública nos casos em que as manifestações da União e do Incra forem favoráveis à regularização fundiária e não houver recurso voluntário por parte dos entes públicos, ou se houver acordo entre as partes homologado pelo juiz. Tal constatação refuta qualquer possível alegação de impacto fiscal decorrente do projeto e demonstra também se tratar de um típico procedimento de jurisdição de natureza voluntária.

Não havendo acordo, contudo, esclarece o art. 30-I que o juiz pode designar audiência de instrução e julgamento, algo bastante típico em processos que tramitam sob a égide do CPC.

Passando ao fim, o art. 30-J estipula que, julgado procedente o pedido da ação de regularização, o juiz decidirá a preferência na ocupação e os limites do imóvel a regularizar, bem como determinará a expedição do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, com as cláusulas resolutivas e as condições de pagamento e de alienação ou concessão previstos na lei e nos regulamentos.



Nesse aspecto, o artigo também prevê que, se improcedente o pedido, o juiz poderá determinar a reintegração de posse por parte da União ou do Incra. Embora se trate de um ônus justo na perspectiva da análise econômica do direito, em razão dos princípios da inércia e da adstrição aos pedidos das partes, que permeiam o processo civil como um todo, entende-se que não é dado ao juiz, de ofício – como aparenta ser o caso da previsão do PL –, determinar a reintegração de posse, consequência que deve partir de um pedido expresso da União ou do Incra. Em razão disso, apresentamos uma singela emenda para a correção da distorção legislativa.

Por fim, o art. 30-I prevê que o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil – CPC), é subsidiariamente aplicável às ações judiciais de regularização fundiária, o que também é perfeitamente natural e coerente.

Antes de encerrar, contudo, é necessário registrar que, além da emenda citada, também foram encontrados pontos no projeto que demandam simples ajustes redacionais, inclusive a renumeração dos artigos a serem acrescentados à Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, na medida em que o PL versa tão somente sobre regularização fundiária em áreas rurais, sem abranger as áreas urbanas.

III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.718, de 2020, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - CRA

O *caput* do art. 1º do Projeto de Lei nº 4.718, de 2020 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar acrescida do seguinte Capítulo II-A”.

EMENDA Nº - CRA

Dê-se a seguinte redação ao art. 30-J da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 4.718, de 2020:

“Art. 30-J. Julgado procedente o pedido da ação de regularização, o juiz decidirá a preferência na ocupação, os limites do imóvel a regularizar



e determinará a expedição do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, com as cláusulas resolutivas e as condições de pagamento e de alienação ou concessão previstos na lei e nos regulamentos.

§ 1º Julgado improcedente o pedido da ação de regularização, o juiz poderá, a pedido da parte interessada, determinar a reintegração de posse por parte da União ou do Incra, para a destinação adequada das áreas.

§ 2º Verificada, durante a instrução, a existência de indícios da ocorrência de crimes, o juiz deverá, se for o caso, dar ciência ao Ministério Público dos indícios da prática do crime.”

EMENDA Nº - CRA

Renumerem-se os artigos a serem acrescentados à Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 4.718, de 2020, para passarem a ser os arts. 20-A, 20-B, 20-C e assim sucessivamente.

Sala das Sessões,

, Presidente

Senador Zequinha Marinho (Podemos/PA), Relator

