



SENADO FEDERAL  
Gabinete do senador JAYME CAMPOS

SF/25973.54799-04

**PARECER N° , DE 2025**

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, 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 **JAYME CAMPOS**

**I – RELATÓRIO**

Encontra-se sob apreciação desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) o Projeto de Lei (PL) nº 4.718, de 2020, de autoria do Senador Marcos Rogério, que *altera a Lei nº 11.952, 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.*

O PL é composto de dois artigos.

O art. 1º do PL altera a Lei nº 11.952, de 2009, para acrescentar um novo capítulo III-A à referida lei, denominado “Do Processo Judicial de Regularização Fundiária” – esse novo capítulo é composto por 11 artigos, enumerados do art. 30-A ao art. 30-L. O proposto art.30-A inova criando a possibilidade de se proceder a regularização fundiária por meio de ação judicial, ademais da já estabelecida possibilidade de pedido administrativo,

importando que a propositura judicial implica desistência de eventual pedido administrativo.

Assim, o art. 30-B determina competência da Justiça Federal para esse tipo de ação, com possibilidade de se ingressar na Justiça Estadual onde não haja vara federal, cabendo recurso, no entanto, ao âmbito federal. Além disso, o art. 30-C faculta à Defensoria Pública da União ou do Estado ação judicial, individual ou coletiva, em favor de pessoas hipossuficientes para a regularização de ocupações individuais que não excedam 4 módulos fiscais.

Por sua vez, o art. 30-D lista os documentos que devem ser incluídos na proposição da ação de regularização fundiária, determinando que se faça citação da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). De modo complementar, o art. 30-E determina que a União e o Incra deverão se pronunciar na contestação sobre o preenchimento dos requisitos legais do ocupante e da área para a regularização fundiária, informando a possibilidade de regularização, eventual registro e validação, bem como eventuais sobreposições e disputas, e o preço referencial para regularização.

O art. 30-F dispõe sobre as condições da vistoria prévia por perito judicial sob determinação do juiz competente, inclusive nos casos de justiça gratuita, enquanto o art. 30-H cuida da possibilidade de manifestação das partes após juntada do laudo de vistoria, obrigando o Incra e a União a apresentarem proposta de titulação caso se manifestem favoravelmente ao pleito, possibilitando regularização de somente parte da área, se houver controvérsia em outra parte. Em continuação, o art. 30-I possibilita ao juiz designar audiência de instrução e julgamento caso não haja acordo ou falte mais elementos probatórios.

Outrossim, o art. 30-J estabelece o desfecho da ação: caso seja procedente, o juiz decidirá a preferência na ocupação, com as condições, tais como limites e pagamento; em caso de improcedência, o juiz pode determinar reintegração de posse pelo Incra e pela União; nos casos de indícios de crime, o juízo deve oficiar o Ministério Público. Por fim, o art. 30-L, determina a aplicação do procedimento comum do Código de Processo Civil, excetuando as prescrições determinadas na lei específica.

O art. 2º do PL, por fim, estabelece a vigência imediata da lei que resultar da aprovação do projeto em análise.

O autor da Proposição afirma, em sua Justificação, que a Lei nº 11.952, de 2009, é o mais importante instrumento de regularização fundiária de terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, sendo uma política essencial para o desenvolvimento sustentável da região. No entanto, ele lamenta que, após mais de uma década de existência da referida lei, muitas famílias ainda não conseguiram a titulação de suas terras devido a entraves burocráticos. Por isso, segundo ele, propõe-se a instituição do processo judicial de regularização fundiária. Ademais, na Justificação são enfatizados os dispositivos do PL que beneficiam aquelas pessoas de menor renda, como o acesso à Defensoria e à Justiça gratuita para a regularização de suas terras. O Autor também dá destaque para a participação do Incra e da União no processo que se pretende criar.

A Proposição foi apresentada em setembro de 2020. Em maio de 2023, ficou decidido que a matéria tramitaria por esta comissão e que seria posteriormente encaminhada também à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que decidirá terminativamente.

Em 16 de julho de 2024, foi apresentada pelo Senador Alan Rick, perante a CRA, a Emenda nº 1, a qual altera, no art. 1º do PL, a parte referente à proposta do inciso V do art. 30-D, da Lei nº 11.952, de 2009. Pela proposta da referida Emenda, a planta e o memorial descritivo do imóvel que se busca regularizar poderia ser entregue não somente com a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) mas também, de forma alternativa, com o Termo de Responsabilidade Técnica (TRT) perante o Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas (CFTA).

Não foram apresentadas outras emendas ao Projeto em análise no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

O art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelece a competência da CRA para opinar em assuntos correlatos ao direito agrário, à política fundiária e à regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação.

A Proposição não encontra óbice constitucional, estando de acordo com o art. 188 que determina que a destinação de terras públicas e devolutas seja compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. A Proposição, ademais, respeita o limite fixado pelo constituinte, no § 1º do art. 188, de 2.500 hectares, os quais podem ser alienados sem a necessidade de prévia aprovação pelo Congresso Nacional. Também se verifica atendimento ao parágrafo único do art. 191, que veda a aquisição de imóveis públicos por usucapião. Ainda há de se mencionar que não se trata de matéria vedada à iniciativa parlamentar.

Ademais, a Proposição apresenta abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade, bem como inova no ordenamento jurídico.

No mérito, a Proposição tem aspectos positivos que merecem ser destacados. Em primeiro lugar, é importante louvar a iniciativa do autor de criar uma alternativa para efetivar a regularização fundiária prevista pela Lei nº 11.952, de 2009, a qual depende, até o presente momento, da capacidade de ação do Incra e da União. O que temos visto é que a via administrativa para efetivação desse direito básico do cidadão não tem sido suficiente para a demanda existente, havendo milhares de famílias que cultivam a terra, que produzem alimentos, fibras e energia, mas que ainda não receberam a devida titulação da área que ocupam.

É preciso lembrar que o acesso à terra é uma das formas mais nobres de efetivação da Justiça Social. Isso porque a titulação da terra é fundamental para que o trabalhador rural possa ter a segurança jurídica devida, obtendo, assim, acesso aos mecanismos de financiamento e a uma série de serviços especializados. Trata-se de um instrumento para efetivação de direitos de cidadania plena, ampliando a distribuição de renda, sendo uma política social da qual o beneficiário é ele mesmo o principal provedor da solução, bastando que o Estado não lhe atrapalhe e lhe dê as garantias necessárias para que ele possa exercer seus direitos.

Assim, ao propor a possibilidade da ação judicial àquele que muitas vezes não vê sua solicitação administrativa prosperar, o Autor acerta e dá mais ferramentas para acesso à cidadania a quem trabalha na terra. A Proposição, neste caso, já prevê que, iniciando-se a ação judicial, haverá a desistência da pretensão administrativa, evitando-se, assim, eventuais confusões no andamento dos processos.

Outro aspecto do mérito da Proposição que merece destaque são os dispositivos que cuidam do acesso à Justiça para pleitear a regularização fundiária pelos agricultores mais pobres. Neste caso, a Proposição valoriza o papel da Defensoria Pública, da justiça gratuita e facilita a questão do georreferenciamento da propriedade, entregando ao perito judicial, durante o andamento do processo, certas responsabilidades que, na maioria dos casos, seria de responsabilidade prévia do pleiteante.

Temos que esclarecer que a Proposição não prevê uma usurpação de competência do Poder Executivo Federal, o que, se ocorresse, poderia criar uma confusão no registro das terras, uma vez que compete ao Incra manter a base de dados atualizada. Ao contrário, essa Proposição que examinamos agora inclui o Incra e a União no processo judicial, sempre ouvindo o posicionamento destes para a formação da convicção do magistrado e para posterior registro e execução. Assim, não há risco de se perder o bom registro e governança fundiária que se pretende construir doravante.

Deste modo, podemos atestar que a Proposição cumpre os requisitos constitucionais bem como os de juridicidade, e tem mérito evidente, de modo que sua aprovação pode fortalecer a efetivação dos direitos de cidadania, especialmente na Amazônia Legal, contribuindo para a fixação do homem na terra, para a regularização fundiária e para o desenvolvimento sustentável.

Já a Emenda nº 1 apresentada pelo Senador Alan Rick perante esta CRA, em julho de 2024, representa proposta que ajuda a aperfeiçoar a Proposição original, ampliando a possibilidade de o agricultor que quer regularizar a sua terra ter acesso a mais uma opção de planta e memorial descritivo do imóvel. Neste sentido, podemos constatar que a emenda busca ampliar o número de profissionais habilitados a elaborar a planta e o memorial descritivo dos imóveis rurais, o que acelera e facilita o processo de regularização fundiária, especialmente em regiões com menor disponibilidade de engenheiros e tecnólogos habilitados.

Ademais, observa-se que a exigência da Anotação de Responsabilidade Técnica, ou do Termo de Responsabilidade Técnica, assegura a qualidade e a precisão dos documentos técnicos, garantindo a confiabilidade das informações apresentadas, com coordenadas georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, bem como maior segurança jurídica na instrução processual. Assim, a inclusão dos técnicos agrícolas abre mais possibilidades para os pequenos produtores rurais

acessarem os serviços técnicos necessários ao processo, o que torna mais eficiente a regularização fundiária e, consequentemente, a titulação das terras.

Portanto, está evidente o mérito da Emenda nº 1, bem como o da Proposição que ora se relata.

Por fim, nesta Proposição só merece reparo um mero detalhe, meramente redacional, para a qual apresentamos aqui emendas, inserindo a proposta de acréscimo num local mais apropriado da lei, uma vez que tais dispositivos tratam tão somente de áreas rurais.

### III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.718, de 2020, nos termos da Emenda nº 1, de 16 de julho de 2024, 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, renumerando-se os dispositivos incluídos pelo artigo:

“**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 da Comissão,

, Presidente

, Relator