



SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

SF/255666.71331-04

## PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 467, de 2023, do Senador Marcos Rogério, que *susta os efeitos do § 9º do Art. 12 do Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023, que Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e susta os efeitos do Ofício Circular nº 1296/2023/DF/SEDE/INCRA-INCRA, em 05 de outubro de 2023, com orientações acerca das alterações na regularização fundiária, ocorridas devido à edição do Decreto 11.688, de 05 de setembro de 2023.*

Relator: Senador **ZEQUINHA MARINHO**

### I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao crivo desta Comissão, o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 467, de 2023, que, nos termos da sua ementa, *susta os efeitos do § 9º do Art. 12 do Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023, que Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das*



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

SF/25566.71331-04

*áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e susta os efeitos do Ofício Circular nº 1296/2023/DF/SEDE/INCRA-INCRA, em 05 de outubro de 2023, com orientações acerca das alterações na regularização fundiária, ocorridas devido à edição do Decreto 11.688, de 05 de setembro de 2023.*

Composto de apenas dois artigos, o PDL nº 467, de 2023, foi apresentado, em 5 de dezembro de 2023, pelo Senador Marcos Rogério, havendo sido remetido à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA para análise e deliberação, que aprovou parecer favorável ao projeto, relatado *ad hoc* pelo Senador Hamilton Mourão em substituição ao então Senador Jaime Bagattoli.

Nos termos do seu art. 1º, o projeto tem por finalidade sustar os efeitos da nova redação dada pelo Decreto nº 11.688, de 5 de setembro de 2023, ao art. 12, § 9º, do Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

Por conseguinte, o PDL nº 467, de 2023, susta também os efeitos do Ofício Circular nº 1.296/2023/DF/SEDE/INCRA- INCRA, de 5 de outubro de 2023, cujas alterações acerca da regularização fundiária ocorreram devido à edição do Decreto nº 11.688, de 5 de setembro de 2023.

A cláusula de vigência, prevista no art. 2º do PDL nº 467, de 2023, institui que o Decreto Legislativo decorrente da eventual aprovação da matéria entra em vigor na data de sua publicação.

O Autor justifica a iniciativa afirmando que, em decorrência desta nova regulamentação, milhares de agricultores familiares qualificados e habilitados na



SENADO FEDERAL  
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

SF/255566.71331-04

condição de beneficiários e postulantes à obtenção de terras públicas, por meio dos procedimentos legais de regularização fundiária têm sido prejudicados.

Por fim, afirma que a nova redação dada pelo Decreto nº 11.688, de 5 de setembro de 2023, ao art. 12, § 9º, do Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, e o Ofício Circular nº 1.296/2023/DF/SEDE/INCRA-INCRA causam profunda insegurança jurídica e social ao programa de titulação e regularização fundiária e, por isso, tornou-se necessária a aprovação do presente projeto de decreto legislativo.

## II – ANÁLISE

O PDL nº 467, de 2023, em análise não apresenta vício de **regimentalidade**. Com efeito, em razão do disposto no art. 104-B, *caput*, incisos IV, XIII e XIV, do Regimento Interno do Senado Federal, a CRA pronunciou-se sobre matérias relacionadas à agricultura familiar e segurança alimentar; ao uso ou posse temporária da terra e regularização dominial de terras rurais e de sua ocupação; e à colonização e reforma agrária. Atualmente, o PDL nº 467, de 2023, está nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ para análise e deliberação.

No que concerne à **constitucionalidade**, formal e material, nada há a opor ao projeto, porquanto, *i*) nos termos do art. 49, *caput*, inciso V, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar, por meio de decreto legislativo, ato normativo do Poder Executivo que exorbite o seu poder regulamentar; *ii*) compete privativamente à União legislar sobre direito civil e agrário, a teor do disposto no art. 22, *caput*, inciso I, da Constituição Federal (CF); *iii*) pode o Congresso Nacional dispor a respeito da matéria versada no projeto de decreto legislativo (CF, art. 48, *caput*); *iv*) os termos do projeto não importam em violação de cláusula constitucional; Ademais, não há vício de iniciativa legislativa, na forma do art. 61, *caput*, da Carta Magna.

O Projeto de Decreto Legislativo em análise busca sustar, com fundamento no art. 49, *caput*, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos de atos normativos do Poder Executivo que, na prática, ensejaram o sobrestamento de inúmeros procedimentos de regularização fundiária na Amazônia Legal, em especial



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

SF/255566.71331-04

em prejuízo de pequenos produtores rurais já habilitados e em curso de titulação. O marco legal aplicável é a Lei nº 11.952, de 2009, que disciplina a regularização de ocupações incidentes em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal. O art. 4º, *caput*, inciso III, da referida lei estabelece que não são passíveis de regularização as ocupações que recaiam sobre áreas de florestas públicas, “conforme definido em regulamento”.

O Decreto nº 9.309, de 2018, o primeiro a regulamentar especificamente a matéria, dava conta de que, para os fins da vedação legal, florestas públicas eram as áreas de interesse do Serviço Florestal Brasileiro (art. 15), a ser manifestado de acordo com as formalidades regulamentares ali dispostas.

Referido Decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.592, de 2020, que, ao regulamentar essa matéria, considerou, para os fins da vedação legal, as áreas de interesse do Serviço Florestal Brasileiro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 13), permitindo que áreas não destinadas prosseguissem na política de regularização fundiária.

Sobreveio, entretanto, o Decreto nº 11.688, de 2023, que instituiu um regime extremamente restritivo de destinação de florestas públicas, limitando-as quase exclusivamente a unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, além de concessões florestais. Essa orientação, reforçada pelo Ofício Circular nº 1.296/2023/DF/SEDE/INCRA, resultou, na prática, em verdadeira moratória, paralisando processos em curso e gerando insegurança jurídica e social.

Nesse contexto, foram apresentados Projetos de Decreto Legislativo visando sustar os efeitos da alteração regulamentar, que extrapolou os limites do poder regulamentar, pois praticamente inviabiliza grande parte da política de regularização fundiária em curso na Amazônia Legal, sem que tenha havido alteração legislativa que autorizasse tal paralisação. Posteriormente, por mobilização política dos parlamentares, o governo editou, em 2024, novo Decreto (nº 12.211) prevendo a possibilidade de regularização fundiária de imóveis rurais parcialmente sobrepostos a áreas de floresta pública tipo B – estas definidas como florestas



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

SF/255566.71331-04

localizadas em áreas incorporadas ao domínio do Poder Público, mas ainda não destinadas.

A alteração, contudo, manteve-se excessivamente restritiva, pois admitiu a regularização apenas de imóveis com sobreposição parcial e determinou que a integralidade da área florestal fosse destinada como Reserva Legal ou Área de Preservação Permanente, desconsiderando ocupações integralmente incidentes sobre florestas públicas tipo B e áreas já antropizadas.

À luz da legalidade estrita, verifica-se que o Decreto nº 11.688, de 2023, exorbitou do poder regulamentar ao inovar no ordenamento para além do que a lei autorizou.

Primeiro, quanto ao art. 4º, *caput*, inciso III, da Lei nº 11.952, de 2009, a remissão “conforme definido em regulamento” limita-se à identificação do que sejam, para fins legais, as áreas de florestas públicas não passíveis de regularização, não conferindo ao Executivo competência para criar, por via regulamentar, condicionantes materiais adicionais ou restrições que, na prática, inviabilizem a política pública em larga escala.

Segundo, em relação aos arts. 6º e seguintes da Lei nº 11.952, de 2009, o decreto introduziu requisitos substancialmente novos – como a exigência de sobreposição apenas parcial e a destinação compulsória da totalidade da área florestal como reserva legal ou área de proteção permanente (APP) –, os quais não constam da lei e desconsideram ocupações consolidadas, configurando substituição indevida de critérios fixados pelo legislador por opções discricionárias de política pública não previstas no texto legal.

Terceiro, no que toca às diretrizes gerais da própria Lei nº 11.952, de 2009, que orienta a regularização para atender à função social da propriedade e priorizar pequenos ocupantes, o efeito combinado do decreto e do ato administrativo correlato promoveu uma suspensão generalizada de processos, atingindo milhares de pequenos produtores e contrariando o propósito final da lei e a proporcionalidade na implementação da política pública.



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

SF/255666.71331-04

Os impactos são expressivos: dados setoriais<sup>1</sup> apontam centenas de milhares de cadastros sobrepostos a florestas públicas não destinadas tipo B nos estados da Amazônia Legal, com predominância de pequenas propriedades de até quatro módulos fiscais, evidenciando o alcance social adverso da restrição infralegal.

Diante desse cenário, conclui-se pela ocorrência de extrapolação do poder regulamentar e pela necessidade de restauração da conformidade do decreto ao texto legal, de modo a assegurar a continuidade regular, transparente e juridicamente segura da política de regularização fundiária instituída pelo Congresso Nacional.

Assim, é necessária a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo, a fim de sustar os dispositivos questionados, recompor os limites da delegação normativa, resguardar o interesse público e proteger os direitos dos pequenos produtores na Amazônia Legal. Um último ponto diz respeito à necessidade de emenda de redação para adequar a referência do dispositivo do PDL, que deve se referir ao art. 1º do Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023, na parte em que insere § 9º ao art. 12 do Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020. Como o § 12º também sofreu modificação pelo Decreto nº 12.111, de 11 de julho de 2024, a parte do dispositivo alterada por este último decreto também deve ser sustada.

Para manter a aplicabilidade do Decreto nº 10.592, de 2020, no que diz respeito à regularização de florestas públicas, deve ser também tornada sem efeito a revogação de seu art. 13, que assim dispunha:

Art. 13. Para fins da vedação de que trata o inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 11.952, de 2009, consideram-se florestas públicas as áreas de interesse do Serviço Florestal Brasileiro do Ministério da Agricultura,

---

<sup>1</sup> Conforme pode ser verificado no PDL nº 63, de 2025, do Senador Jaime Bagattoli (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9891736&disposition=inline>): “De acordo com dados da CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil) observa-se, pelo cruzamento de dados do CAR sobre florestas públicas não destinadas tipo “B”, disponibilizado no site do Serviço Florestal Brasileiro – SFB (link), existem 291.362 cadastros nos 9 estados da região Amazônica (Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Roraima, Tocantins, Amapá, Maranhão, Mato Grosso) sobrepostos em florestas públicas não destinadas. Desse número, mais de 85% são pequenas propriedades até 4 módulos fiscais (MF).”





**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

Pecuária e Abastecimento, manifestado na forma prevista no § 7º do art. 12.  
(Revogado pelo Decreto nº 11.688, de 2023)

Caso não seja tornada sem efeito a revogação desse dispositivo promovida pelo art. 2º do Decreto nº 11.688, de 2023, os processos de regularização das áreas sobrepostas às florestas públicas permanecerão paralisados.

### **III – VOTO**

Diante de todo o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 467, de 2023, com as seguintes emendas:

#### **Emenda nº - CCJ**

Dê-se à ementa do PDL nº 467, de 2023, a seguinte redação:

“Susta os efeitos dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023, nas partes em que insere § 9º ao art. 12 e que revoga o art. 13 do Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020; susta os efeitos do Ofício Circular nº 1296/2023/DF/SEDE/INCRA-INCRA, em 05 de outubro de 2023, com orientações acerca das alterações na regularização fundiária, ocorridas devido à edição do Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023; e susta os efeitos do Decreto nº 12.111, de 11 de julho de 2024, para extirpar a exorbitação do poder regulamentar na disciplina da regularização fundiária referente às áreas sobrepostas às florestas públicas”.

#### **Emenda nº - CCJ**

Dê-se ao art. 1º do PDL nº 467, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 1º Ficam suspensos, nos termos do art. 49, *caput*, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 11.688, de 05



**SENADO FEDERAL**  
**GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

SF/255566.71331-04

de setembro de 2023, nas partes em que insere § 9º ao art. 12 e que revoga o art. 13 do Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, e os efeitos do Ofício Circular nº 1296/2023/DF/SEDE/INCRA-INCRA, em 05 de outubro de 2023, com orientações acerca das alterações na regularização fundiária, ocorridas devido à edição do Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023, reprimando-se os efeitos do art. 13 do Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020.”

**Emenda nº - CCJ**

Insira-se o seguinte art. 2º ao PDL nº 467, de 2023, renumerando-se o atual art. 2º para art. 3º:

“Art. 2º Ficam suspensos, nos termos do art. 49, caput, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos do Decreto nº 12.111, de 11 de julho de 2024.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator