

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): A Procuradoria-Geral da República pugna pelo reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 11.952/2009, que regulamenta a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras de domínio da União, na Amazônia Legal, sustentando, como fundamento à pretensão esposada, que:

“6. É certo que a regularização fundiária de terras federais na Amazônia visa a atingir dois escopos legítimos: promover a inclusão social e a justiça agrária, dando amparo a posseiros de boa-fé, que retiram da terra o seu sustento; e aperfeiçoar o controle e a fiscalização do desmatamento na Amazônia, ao permitir uma maior definição dos responsáveis pelas lesões ao meio ambiente nas áreas regularizadas.

7. Contudo, em diversos pontos, a Lei nº 11.952/2009 afastou-se destes objetivos, instituindo privilégios injustificáveis em favor de grileiros que, no passado, se apropriaram ilicitamente de vastas extensões de terra pública. Estas grilagens frequentemente envolveram emprego extremo de violência, uso de trabalho escravo e degradação, em grande escala, do meio ambiente.

8. Ademais, o legislador, em alguns pontos, deixou de proteger adequadamente este magnífico patrimônio nacional, que é a Floresta Amazônica brasileira (art. 225, §4º, CF), bem como os direitos de minorias étnicas como os povos indígenas, os quilombolas e as populações tradicionais que habitam na região.”

A análise da matéria posta a julgamento demanda, pois, necessária contextualização; nada obstante, em detido estudo do feito, depreendo existir perda superveniente de parte do objeto da demanda, pelos fundamentos que adiante se expõe.

1. Do parcial prejuízo da demanda

A Autora impugna o conteúdo de três dispositivos da Lei nº 11.952/2009; entretanto, um desses artigos teve sua redação substancialmente alterada por lei superveniente ao ajuizamento da ação, decorrendo daí o parcial prejuízo à apreciação da demanda, pela perda, em parte, de seu objeto.

De fato, a Procuradoria-Geral da República impugna o conteúdo do artigo 15, inciso I – nada obstante indique a contrariedade à Constituição do §1º, da fundamentação da exordial conclui-se pelo pleito de interpretação conforme do inciso I – e §§ 2º, 4º e 5º, os quais continham, em sua redação original, a seguinte dicção:

“Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem:

I o aproveitamento racional e adequado da área;

II a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;

III a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente.

IV a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

V as condições e forma de pagamento.

§ 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a 10 (dez) anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso V do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação.

§ 2º O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutivas, após processo administrativo, em que tiver sido assegurada a ampla defesa e o contraditório, implica rescisão do título de domínio ou termo de concessão com a consequente reversão da área em favor da

União.

(...)

§ 4º Desde que o beneficiário originário esteja cumprindo as cláusulas resolutivas, decorridos 3 (três) anos da titulação, poderão ser transferidos títulos referentes a áreas superiores a 4 (quatro) módulos fiscais, se a transferência for a terceiro que preencha os requisitos previstos em regulamento.

§ 5º A transferência dos títulos prevista no § 4º somente será efetivada mediante anuência dos órgãos expedidores.”

Nada obstante, referida lei teve vários dispositivos alterados pela Medida Provisória nº 759/2016, e, posteriormente, pela lei resultante de sua conversão, de nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

A nova redação conferida ao citado art. 15 alterou o conteúdo do inciso I e do §2º, bem como revogou os §§ 4º e 5º, nos seguintes termos:

“Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - as condições e a forma de pagamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a dez anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso IV do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Ficam extintas as condições resolutivas na hipótese de o beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel, equivalente a 100% (cem por cento) do valor médio da terra nua estabelecido na forma dos §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei, vigente à época do pagamento, respeitado o período de carência previsto no art. 17 desta Lei e cumpridas todas as condições resolutivas até a data do pagamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º O disposto no § 2º deste artigo aplica-se aos imóveis de até um módulo fiscal. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 5º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)”

Dessa forma, em razão da alteração substancial das normas impugnada no inciso I e no §2º do artigo 15 da Lei, que não mais guardam qualquer correspondência com a redação original, bem como diante da revogação integral dos §§ 4º e 5º do mesmo dispositivo, resta caracterizada a perda superveniente do objeto, a conduzir à parcial prejudicialidade da ação, no ponto.

Esse o entendimento pacífico desta Corte:

“EMENTA Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Tributário. Contribuições anuais. Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas. Impugnação de normas constantes da Lei nº 11.000/04. Revogação tácita pela Lei nº 12.514/04. Ação direta prejudicada. 1. As normas impugnadas na presente ação direta, constantes da Lei nº 11.000/04, foram tacitamente revogadas pela Lei nº 12.514/11. 2. A jurisprudência da Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação da norma questionada. 3.

Agravo regimental não provido.”

(ADI 3408 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 14-02-2017 PUBLIC 15-02-2017)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 12, CAPUT, INC. IV, E 19, CAPUT, PARÁGRAFOS 1º, 2º, 3º, 4º E 5º, DA LEI N. 10.260/2001. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR – FIES. 1. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO QUANTO AOS ARTS. 12, INC. IV, E 19, CAPUT, PARÁGRAFOS 1º, 2º, 3º, 4º E 5º, DA LEI N. 10.260/2001. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DAS NORMAS IMPUGNADAS POR LEIS SUPERVENIENTES. PRECEDENTES. 2. ART. 12, CAPUT, DA LEI N. 10.260/2001: RESGATE CONDICIONADO À AUSÊNCIA DE LITÍGIO JUDICIAL TENDO COMO OBJETO CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS ARRECADADAS PELO INSS OU CONTRIBUIÇÕES REFERENTES AO SALÁRIO-EDUCAÇÃO: INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 3. AÇÃO JULGADA PREJUDICADA QUANTO AOS ARTS. 12, INC. IV, E 19, CAPUT, PARÁGRAFOS 1º, 2º, 3º, 4º E 5º, DA LEI N. 10.260/2001 E IMPROCEDENTE QUANTO AO ART. 12, CAPUT, DA LEI N. 10.260/2001.”

(ADI 2545, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PREJUÍZO. Uma vez suplantado, mediante novo preceito, o ato atacado na ação direta de inconstitucionalidade, cumpre declarar o prejuízo do pedido formalizado.”

(ADI 469, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO,

Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-142 DIVULG 28-06-2017 PUBLIC 29-06-2017)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM PEDIDO CAUTELAR. LEI NACIONAL N. 12.875/2013. “DIREITO DE ANTENA”. DISTRIBUIÇÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO ENTRE OS PARTIDOS POLÍTICOS. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 13.165, DE 29.9.2015, QUE REVOGOU AS NORMAS IMPUGNADAS. AÇÃO PREJUDICADA PELA PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO.”

(ADI 5159, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016)

Assim, em relação à alegada inconstitucionalidade do artigo 15, inciso I, e §§ 2º, 4º e 5º, em sua redação original, declaro a prejudicialidade da demanda, uma vez terem sido substancialmente alterados ou revogados pela Lei nº 13.465/2017.

Remanesce o objeto da demanda quanto à impugnação aos artigos 4º, §2º e 13 da Lei em comento. Passo, portanto, a apreciar as alegações formuladas na petição inicial.

2. Regularização fundiária das terras de domínio da União na Amazônia Legal

Como já assinalado, no ano de 2009, pela Medida Provisória nº 458, convertida na Lei nº 11.952/2009, a União deu início a ambicioso plano de regularização fundiária na Amazônia Legal, denominado Programa Terra Legal, no intuito de tornar lícitas ocupações localizadas em terras de seu domínio, seja por meio da transferência da propriedade, seja pelo

instrumento de concessão de direito real de uso, a fim de combater a grilagem de terras e a pobreza extrema na região, além de obter maior facilidade na identificação de lesões ao meio ambiente e da responsabilização por elas nas terras amazônicas.

Referido programa é regulamentado pelo Decreto nº 6.692/2009 e coordenado, em sua origem, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, prevendo a emissão de títulos das terras por meio de cinco etapas: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação.

São passíveis de regularização fundiária, nos termos do art. 3º da Lei, as ocupações incidentes em terras:

“I – discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971;

II – abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987;

III – remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido vocação agrícola e se destinem à utilização urbana;

IV – devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou

V – registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra ou por ele administradas.”

Em contrapartida, o art. 4º dispõe não serem passíveis de regularização ou concessão de direito real de uso as ocupações que recaiam sobre áreas:

“(…) I – reservadas à administração militar federal e outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II – tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III – de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação conforme regulamento; ou

IV – que contenham acessões ou benfeitorias federais.”

Para que seja beneficiado com a regularização, o ocupante do imóvel, que abrange tanto o requerente quanto seu cônjuge ou companheiro, deve atender, primordialmente, aos requisitos previstos no art. 5º, a saber:

“(…) I – ser brasileiro nato ou naturalizado;

II – não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III – praticar cultura efetiva;

IV – comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

V – não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário”.

A possibilidade de regularização de terras amazônicas chama a atenção pela necessidade de promover, conjuntamente à concessão de melhores condições de sobrevivência à população atingida pela norma, a adequada tutela do meio ambiente, até mesmo em respeito ao contido no artigo 225, §4º, do texto constitucional.

A garantia do equilíbrio ecológico como condição de manutenção da vida em nosso Planeta vem sendo objeto de preocupações há várias décadas.

Nesse sentido, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, proclama em seu Princípio nº 1:

“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente

para as gerações presentes e futuras.”

O desenvolvimento sustentável passou, assim, a ser o objetivo a ser alcançado por todos os países, com previsão expressa no Princípio n. 4 da Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92, Rio de Janeiro, 1992), que firma:

“Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste”

No Brasil, a constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais, consagrou modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento *“um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental”* (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003, p. 25).

Neste rumo, enfatiza Antônio Herman Benjamin:

“A Constituição de 1988 instituiu uma verdadeira ordem pública ambiental, que conduz o Estado de Direito Social e o modelo político-econômico que adota a assumirem a forma de Estado de Direito Ambiental. A ambientalização constitucional dessa ordem pública e do Estado de Direito, embora concentrada no art. 225, aparece espalhada no espaço da Constituição, com destaque para os arts. 5º, XXII e XXIII, 20, II a VII, 21, XIX, 22, IV, 23, VI e VII, 24, VI a VIII, 26, I, 170, VI, 184, §2º, 186, II, e 200, VII e VIII.” (BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 121/122).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, embora não conste expressamente do Título II (Dos direitos e garantias fundamentais) da Constituição Federal, constitui direito fundamental, ao passo que decorre da proteção ao direito à vida e à saúde, além da necessária preservação das futuras gerações. Na lição de José Adércio Sampaio:

“Não bastasse a existência das condições formais de um direito fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ainda goza de relevo especial na missão de tutelar e de desenvolver o princípio da dignidade da pessoa humana ou como desdobramento imediato da co-responsabilidade intergeracional. Somados, assim, requisitos formais e materiais, pode-se falar no Brasil de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como se pode referir a uma “ordem ambiental” que completa e condiciona a “ordem econômica” e que, por topologia, integra-se na “ordem social” (SAMPAIO, José Adércio Leite, WOLD, Chris, e NARDY, Afrânio. Princípios de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 95/98).

No mesmo sentido já decidiu este Supremo Tribunal Federal:

“(…) A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem

especial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.” (ADI-MC nº 3.540-1/DF, Relator Ministro CELSO DE MELLO, j. 01.09.2005, DJ 03.02.2006).

“(…) A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO – PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias.” (MS nº 22.164/SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 17.11.1995).

Por conseguinte, ao lado do dever estatal de assegurar um meio ambiente equilibrado a todos, observa-se, também, a necessidade de uma tutela ambiental em relação à Amazônia Legal, sendo este o objeto de preocupação da Procuradoria-Geral da República ao ajuizar a presente demanda.

Quanto à conceituação dessa extensa região, constata-se que em

ADI 4269 / DF

1953, por meio da Lei nº 1.806/53, que cria a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, a Amazônia Brasileira foi acrescida do Estado do Maranhão (oeste do meridiano 44º), do Estado de Goiás (norte do paralelo 13º de latitude sul, que constitui atualmente o Estado de Tocantins) e do Estado do Mato Grosso (norte do paralelo 16º latitude Sul).

Com a edição da Lei 5.173/66, o conceito de Amazônia Legal é redesenhado para fins de planejamento, sendo, ainda, estendido com a previsão contida na Lei Complementar nº 31/1997, *verbis*:

“Art. 2º A Amazônia, para os efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.”

Atualmente, conforme dispõe o art. 3º da Lei 12.651/2012, a Amazônia Legal é uma área que compreende nove estados brasileiros: Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13ºS, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão.

É definida por critérios políticos, para assegurar um melhor planejamento e uma melhor gestão dessa região tão peculiar, caracterizando-se por sua biodiversidade, além de abrigar a Floresta Amazônica.

Compreende uma área de 5.217.423 km² (aproximadamente 61% do território brasileiro), ao passo que sua população, equivalente a cerca de 21.056.532 habitantes, corresponde a apenas 12,4 % do total da população do Brasil (fonte: http://www.amazonialegal.com.br/textos/amazonia_legal/Amazonia_Legal.htm).

A regularização fundiária das terras de domínio da União localizadas nesta zona pretende adequar a ocupação humana e a

exploração sustentável dos recursos naturais.

É o que se conclui a partir da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 458/2009, posteriormente convertida na Lei n. 11.952/2009, que assim expõe a questão:

“(...) 2. Desde os anos oitenta as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento.

3. Nos últimos cinco anos, foram destinados 81 milhões de hectares de terras federais na Amazônia Legal, constituindo projetos de assentamentos da reforma agrária, unidades de conservação ambiental e terras indígenas. Entretanto a União detém 67 milhões de hectares não destinados, ou seja, 13,42% da área total da região. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam.

4. A proposta normativa tem como finalidade adequar os dispositivos legais permitindo que essa política seja implementada de forma mais célere, contemplando a regularização de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União, a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana, para Municípios, e ainda realizar os ajustes institucionais no MDA e INCRA para desempenhar estas atribuições.

5. Em relação à doação de áreas aos municípios, a proposta tem como finalidade, além da autorização legislativa, modificar o arcabouço legal vigente, contido na lei de nº 6.431, de 11 de julho de 1977, e na lei nº 5.954, de 3 de dezembro de 1973, tornando mais célere o seu rito, a fim de que os Municípios venham a destinar com maior rapidez tais áreas à regularização fundiária urbana.

6. Para uma análise do impacto e da relevância de tal

medida para a região, deve ser frisado que há 436 municípios na Amazônia Legal nos quais há glebas públicas federais devidamente arrecadadas e registradas em nome da União ou do INCRA e, dentre estes 172 municípios tem a totalidade de seu perímetro urbano sobre tais áreas que carecem de regularização fundiária.

7. Senhor Presidente, na regularização fundiária em terras rurais serão objeto desta ação as ocupações de áreas com até quinze módulos fiscais e não superiores a hum mil e quinhentos hectares, que se caracterizam como média propriedade no país.

8. A normativa proposta visa adequar o marco legal, tornando mais expedita a titulação até quatro módulos fiscais, dando ênfase à pequena propriedade, que se dará de forma gratuita até um módulo fiscal e pagamento de valor diferenciado de um a quatro módulos fiscais. Os requisitos propostos para regularização das posses garantem a responsabilidade com a qual devem ser destinadas as terras públicas, exigindo a ocupação direta, mansa e pacífica anterior a 1º de dezembro de 2004 e a existência de cultura efetiva na área a ser regularizada.

9. Os títulos resultantes desse processo conterão cláusulas resolutivas com prazo de 10 anos, que preveem entre outras, a inalienabilidade das terras, a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. Com essas medidas entendemos que serão preservados os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal.

10. Com base nos dados do Cadastro existente no INCRA estimamos um público alvo de aproximadamente trezentas mil famílias em todos os Estados da Amazônia Legal que poderão se beneficiar das medidas ora propostas.

11. A urgência da medida justifica-se pela necessidade de superar o obstáculo que ausência de regularidade das ocupações existentes na região representa para o

desenvolvimento econômico local e para implementação de políticas e desenvolvimento urbano condizentes com as diretrizes estabelecidas legalmente.” (grifo meu)

A importância do desenvolvimento de políticas públicas destinadas à regularização das ocupações em terras da União, dados os objetivos fundamentais que o Estado Brasileiro se compromete constitucionalmente a cumprir, mostra-se bastante evidente. Nas palavras de Vicente de Abreu Amadei:

“A justificação ou a ratio da regularização fundiária das terras da União, portanto, passa por razões (a) históricas (no foco do processo de titulação e ocupação das terras do Brasil), (b) sociológicas (que reclamam inclusão social), (c) econômicas (que demandam por propriedade formal), (d) antropológicas (que exigem atenção especial à demarcação das reservas indígenas), (e) culturais (que impõem respeito às comunidades quilombolas) e (f) jurídicas, pela ratio iures que repousam na função social (ou socioambiental) das terras públicas da União ocupadas, embora não suscetíveis de usucapião.” (AMADEI, Vicente de Abreu. Regularização de terras da União. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Coord. Regularização fundiária. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 313.)

A necessidade de regularização fundiária dessas áreas, em sua maioria ocupadas por pequenos e médios proprietários que retiram seu sustento dos recursos da região amazônica, e que produzem de forma sustentável sem agressões ao meio ambiente, é medida que representa o cumprimento da função social da propriedade, em especial quando se trata das comunidades tradicionais que ali habitam, nos termos do que dispõe o art. 188 da Lei Maior, que dispõe que *“as terras públicas federais, devolutas ou arrecadadas, devem ter sua destinação voltada, preferencialmente, para o desenvolvimento da política agrícola e propiciar uma melhor distribuição de terras por meio da reforma agrária”*.

Ademais, é medida que reduz a desigualdade social e promove o desenvolvimento sustentável da região, possibilitando o acesso às

políticas de moradia, crédito rural, assistência técnica e extensão rural, que dependem da regularização do título de posse ou propriedade para se concretizar.

Reconhecendo essa função à Lei nº 11.952/2009, contudo, a Autora da presente demanda reclama proteção insuficiente tanto às comunidades tradicionais como ao meio ambiente.

Feito esse necessário esboço contextual, passa-se à análise das alegações formuladas pela Procuradoria-Geral da República em sua inicial.

3. Da necessidade de interpretação conforme ao artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009 para adequada tutela às terras dos quilombolas e das demais populações tradicionais

Reclama a Autora que a lei em comento, ao retirar as terras dos quilombolas e das demais populações tradicionais que vivem na Amazônia Legal do âmbito de impossibilidade de regularização fundiária, mantendo apenas a referência às terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, *“parece sugerir que terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais possam ser regularizadas em favor de terceiros, diferentemente do que ocorre com as terras indígenas”*.

Nesse sentido, requer *“interpretação conforme à Constituição do referido preceito, para que, sem redução de texto, seja declarada a inconstitucionalidade da exegese que possibilita a regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais, em favor de terceiros”*.

Em análise ao contido no §2º do artigo 4º do diploma legal em debate, depreende-se que, efetivamente, abre-se a possibilidade para interpretação que permita a terceiros, não integrantes dos grupos identitários de remanescentes de quilombos e comunidades tradicionais, tenham acesso a essas terras, se comprovados os demais requisitos para a regularização fundiária.

Ocorre que o texto constitucional confere especial proteção aos territórios ocupados pelas comunidades com modos tradicionais de criar, fazer e viver, e pelos remanescentes quilombolas, respectivamente nos artigos 216 do texto constitucional permanente e 68 do ADCT, *in verbis*:

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

II - os modos de criar, fazer e viver;”

“Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

O conceito específico de comunidade quilombola advém do disposto no artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003:

“Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.”

Por sua vez, a conceituação das comunidades tradicionais encontra assento no Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

“Art. 3º—Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I- Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente

diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II- Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e
(...)"

Ambas se encontram no âmbito de tutela especial abarcado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, internalizada no Direito Brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004, que em seus artigos 13 e 14 assim dispõe:

"Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais,

tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.”

Como se depreende da leitura desses dispositivos, a questão central no que concerne à caracterização das comunidades tradicionais e de sua espécie quilombola é a terra, sua especial e tradicional ligação com a terra, com a posse de um lugar para desenvolver seu modo específico de vida, diverso da sociedade envolvente.

Para Edílson Vitorelli:

“Como se percebe do conceito do Decreto, os quilombolas se enquadram, assim como os índios, na categoria de comunidades tradicionais, uma vez que o traço essencial de sua caracterização é a preservação de uma cultura distinta da majoritária, mantendo uma relação com a terra que é mais do que posse ou propriedade, é uma relação de identidade.” (VITORELLI, Edilson. Estatuto da igualdade racial e comunidades quilombolas: Lei 12.288/2010, Decreto 4.887/2003. 4.ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 307.)

Essa relação de identidade entre a comunidade e sua terra recebem especial atenção na Constituição e nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Essa tutela, entretanto, não se verifica no dispositivo legal ora em análise.

De fato, mostra-se fraca a proteção conferida pelo §2º do artigo 4º da Lei nº 11.952/2009 às terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais que vivem na Amazônia Legal, sendo mister conferir ao dispositivo interpretação em

conformidade aos ditames constitucionais, de forma a assegurar, em sua máxima efetividade, a garantia dos direitos territoriais dessas comunidades.

Primeiramente, em relação às comunidades remanescentes de quilombos, a Constituição Federal assegura-lhes a propriedade das terras que ocupam tradicionalmente, de modo que essas áreas sequer podem ser consideradas propriedade da União, ou não mais deveriam sê-las não fosse a morosidade do Estado em efetivar os direitos territoriais do grupo.

Ademais, o Decreto nº 4.887/2003, apontada pela União como norma específica em relação aos quilombolas, não trata de procedimento de regularização fundiária de terras da União, mas de procedimento administrativo para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos, sem qualquer referência a terras de domínio do ente federado.

Quanto às demais comunidades tradicionais, não há norma específica para a regularização de terras públicas por elas ocupadas, pois o Decreto nº 6.040/2007 limita-se a instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, sem nenhuma disposição sobre a delimitação e demarcação de terras a essa população.

Logo, a lei, que seria de aplicação apenas subsidiária a esses grupos, passa a ser de aplicação cogente, pois não é derogada por qualquer outra norma, colocando em risco o exercício dos direitos dessas comunidades.

Ademais, registre-se que a lei destina-se à promoção da titulação de terras a proprietários individuais, conforme se depreende do teor de seu artigo 5º, *verbis*:

“Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte

do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.”

Ocorre que a propriedade de terras ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais é de feição coletiva e sem a garantia de um tratamento específico, abre-se a possibilidade de inobservância de característica tão essencial desses grupos.

Logo, para assegurar a conformidade da legislação em comento aos objetivos traçados pelo constituinte, **faz-se necessário que se confira ao artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, a fim de afastar-se qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos.**

Assim, é procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, nesse tópico.

4. Da necessidade de interpretação conforme ao art. 13 da Lei nº 11.952/2009, para garantia de proteção suficiente ao meio ambiente

A Procuradoria-Geral da República pretende a declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei em debate, ao argumento de violação ao princípio da razoabilidade e da vedação à proteção deficiente de direito fundamental.

Sustenta que a ausência de vistoria prévia para o início do processo de regularização fundiária de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais impossibilita a verificação da veracidade das informações prestadas pelos requerentes, permitindo a concessão de áreas a pessoas que não ocupem as áreas desde 2004 ou que nelas não exerçam qualquer tipo de cultura efetiva, além de impedir a constatação da existência de conflitos fundiários na área.

A União sustenta que a determinação de vistoria prévia nos imóveis de até quatro módulos fiscais mostra-se contrária ao princípio constitucional da eficiência, podendo inclusive impedir a regularização dessa modalidade de imóvel diante da insuficiência de funcionários para a realização da tarefa. Ainda, sustenta que *“a vistoria não é a única e, tampouco, a mais adequada maneira de se exercer o controle de legalidade dos procedimentos de regularização fundiária efetuados em áreas de enorme extensão territorial e de difícil acesso como as glebas federais localizadas na Amazônia Legal”*.

Esmiuçando as outras formas de fiscalização do cumprimento dos requisitos para a regularização das pequenas propriedades na Amazônia Legal, sustenta a União (fls. 61/63):

“De acordo com a informação a seguir transcrita, prestada pelo Secretário Adjunto de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, aproveitadas das informações trazidas pela Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre as quais merecem destaque àquelas referentes ao tempo das ocupações e aos níveis de desmatamentos da Região, serão fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), pelo Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) e pelo Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), in verbis:

(...)

‘14. Assim, estão sendo utilizadas informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativas ao Censo Agropecuário; do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), no controle de desmatamento e ocupação; do próprio MDA, sobre propriedades de

produção familiar e da Ouvidoria Agrária Nacional, sobre conflitos fundiários; do Incra, com o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), entre outros. Todos esses dados estão sendo trabalhados com ferramentas de tecnologia que permitam potencializar sua utilização.

15. Além disso, está sendo programada uma operação de combate a fraudes e à grilagem no Programa Terra legal, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), que prioriza o uso de inteligência tecnológica para orientar a precisa atuação com fontes humanas. As operações de combate ao desmatamento na Amazônia, também coordenadas no âmbito do Sisbin, têm demonstrado, nos últimos anos, que a combinação de estratégias de tecnologia e de campo oferece resultados consideravelmente mais satisfatórios do que as ações centradas exclusivamente na ação de fiscalização humana.”

Cumpre aferir, portanto, a suficiência da fiscalização operada na regularização fundiária de terras públicas da União, quando se tratar de imóvel rural que configure pequena propriedade.

O Decreto nº 6.992/2009, que regulamenta a Lei nº 11.952/2009, descreve todo o procedimento para a regularização fundiária das terras da União, situadas em áreas rurais da Amazônia Legal, sendo pertinente sua citação:

“Art. 3º A regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União ocorrerá de acordo com o seguinte procedimento:

I- cadastramento das ocupações e identificação ocupacional por Município ou por gleba, conforme procedimento a ser definido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário;

II- elaboração de memorial descritivo dos perímetros das ocupações, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, por profissional habilitado e credenciado no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro; e

III- formalização de processo administrativo previamente à

titulação, instruído com os documentos e peças técnicas descritos nos incisos I e II e aprovado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a partir dos critérios previstos na Lei nº 11.952, de 2009, e nas demais normas aplicáveis a cada caso.

§1º O cadastramento será feito por meio de formulário de declaração preenchido e assinado pelo requerente, acompanhado de fotocópia de sua Carteira de Identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas, além de outros documentos a serem definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

§2º O formulário de declaração deverá conter informações sobre os dados pessoais do ocupante e do cônjuge ou companheiro, área e localização do imóvel, tempo de ocupação direta ou de seus antecessores, atividade econômica desenvolvida no imóvel e complementar, existência de conflito agrário ou fundiário e outras informações a serem definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

§3º O cadastramento das ocupações não implicará reconhecimento de qualquer direito real sobre a área.

§4º As peças técnicas apresentadas pelo ocupante serão recepcionadas, analisadas e, caso atendam aos requisitos normativos, validadas.

§5º O profissional habilitado a elaborar o memorial descritivo, nos termos do art. 9º da Lei nº 11.952, de 2009, é aquele credenciado junto ao INCRA para a execução de serviços de agrimensura necessários à implementação do CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, e demais serviços que objetivem a elaboração de memoriais descritivos destinados à composição da malha fundiária nacional com finalidade de registro imobiliário, conforme ato normativo específico.

§6º O memorial descritivo elaborado pelo profissional habilitado de que trata o § 5º será submetido ao INCRA para validação.

§7º Os serviços técnicos e os atos administrativos previstos neste artigo poderão ser praticados em parceria com os Estados e Municípios.”

“Art.5º Não será obrigatória a vistoria prévia à regularização dos imóveis de até quatro módulos fiscais, nos termos do art. 13 da Lei nº 11.952, de 2009, salvo nos casos em que:

I- o ocupante tenha sido autuado:

a) por infrações ambientais junto ao órgão ambiental competente;

b) por manter em sua propriedade trabalhadores em condições análogas às de escravo;

II- o cadastramento previsto no art. 3º tenha sido realizado por meio de procuração;

III- houver conflito declarado no ato de cadastramento previsto no art. 3º ou registrado junto a Ouvidoria Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário;

IV- outras razões estabelecidas em ato do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ouvido o comitê referido no art. 35 da Lei nº 11.952, de 2009.”

“Art.6º Para áreas de até quatro módulos fiscais, os requisitos previstos no art. 5º da Lei nº 11.952, de 2009, serão verificados por meio das seguintes declarações do requerente e de seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei:

I- de que não são proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não foram beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural;

II- de que exercem ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004;

III- de que praticam cultura efetiva;

IV- de que não exercem cargo ou emprego público no INCRA, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou nos órgãos estaduais de terras.”

“Art.7º A regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União com área superior a quatro e até o

limite de quinze módulos fiscais, não superior a mil e quinhentos hectares, obedecerá aos seguintes requisitos:

I- declaração firmada pelo requerente e seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que preenchem os requisitos previstos nos incisos I e IV do art. 6º;

II- elaboração de laudo de vistoria da ocupação, subscrita por profissional regularmente habilitado do Poder Executivo Federal ou por outro profissional habilitado em razão de convênio, acordo ou instrumento similar firmado com órgão ou entidade da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios; e

III- apresentação de documentos, a serem definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que comprovem o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004.”

“Art.10.O Ministério do Desenvolvimento Agrário definirá as glebas a serem regularizadas após consulta à Secretaria do Patrimônio da União, à Fundação Nacional do Índio - FUNAI, ao Serviço Florestal Brasileiro, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e aos órgãos ambientais estaduais.

*§1ºO Ministério do Desenvolvimento Agrário notificará os órgãos mencionados no **caput**, encaminhando arquivo eletrônico contendo a identificação do perímetro da gleba, apurado nos termos do art. 3º, inciso II, deste Decreto.*

§2ºOs órgãos consultados poderão se manifestar sobre eventual interesse na área, no prazo máximo de trinta dias, importando o silêncio na ausência de oposição à regularização.

§3ºA manifestação dos órgãos deverá demonstrar a existência de interesse ou vínculo da área a ser regularizada com o desenvolvimento de suas atribuições, observadas suas respectivas competências.

*§4ºHavendo oposição dos órgãos previstos no **caput** e persistindo o interesse do Ministério do Desenvolvimento Agrário na*

regularização fundiária da gleba, caberá ao Grupo Executivo Intergovernamental, previsto no Decreto de 27 de abril de 2009, dirimir o conflito em torno da regularização.

§5º O Conselho de Defesa Nacional deverá ser consultado quando a regularização versar sobre áreas localizadas em faixa de fronteira, podendo fixar critérios e condições de utilização e opinar sobre o seu efetivo uso, no prazo de trinta dias.”

Portanto, diante desse procedimento, e das outras formas existentes de se obter informações atualizadas acerca da situação das áreas em processo de regularização, entende a União inexistir violação à Constituição na dispensa de vistoria prévia nos imóveis de até quatro módulos fiscais.

Analizando detidamente a questão, depreendo assistir razão à Autora. Contudo, diante das informações prestadas pelas autoridades responsáveis pela elaboração e execução da lei, proponho solução diversa daquela que simplesmente retira a norma do ordenamento jurídico.

Como acima se sustentou, o direito ao meio ambiente equilibrado foi assegurado a todos, de modo difuso, pelo texto constitucional, em seu art. 225, *caput*. Sendo assim, deve o legislador assegurar a máxima efetividade dos direitos fundamentais, restando vedado, de todo modo, proteção insuficiente à garantia desses direitos.

Em discussão pioneira sobre o tema, o e. Ministro Gilmar Mendes definiu os direitos fundamentais como expressando um postulado de proteção, também traduzido como proibição de proteção insuficiente:

“Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote).” (HC 104410, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, ACÓRDÃO

De fato, a tutela desse direito mostra-se fragilizada diante da dispensa da vistoria prévia nos imóveis de até quatro módulos fiscais, se apenas essa medida for eleita para a verificação do cumprimento dos requisitos legais para a titulação do domínio ou concessão de direito real de uso.

É fato que o laudo de vistoria revela-se instrumento de fiscalização ambiental e socioeconômico de grande valia. Contudo, envolve custos financeiros e profissionais especializados em número suficiente para concluir as vistorias em tempo adequado, circunstância que pode eclodir na paralisação do Programa e no abandono dos pequenos proprietários às situações de grilagem, de aumento da pobreza e de marginalização social.

Uma análise mais aprofundada da questão posta desautoriza simples conclusão pela retirada da norma do ordenamento jurídico, diante do risco de retrocesso em relação a essa política pública.

Como sustenta Mariana Carvalho de Ávila Negri:

“Assim, a regularização fundiária das ocupações existentes no âmbito da Amazônia Legal, ao conferir o título de propriedade ao ocupante da terra pública, desempenha um papel fundamental naquela região. Permite o desenvolvimento da Amazônia legal, com a atribuição de direitos e responsabilidades ao novo proprietário, garantindo, ainda, sua inclusão social a partir do acesso a políticas públicas e à tutela do Estado. A propriedade tutelada por essa política, portanto, muito mais do que o atributo da exclusividade (...) envolve a inclusão do ocupante de terras nas demais políticas públicas do Estado, a responsabilidade socioambiental do novo proprietário e o próprio desenvolvimento econômico e sustentável da região (...).”
(NEGRI, Mariana Carvalho de Ávila. (Des)construindo a propriedade: a regularização fundiária na Amazônia Legal e a propriedade amazônica como uma nova instituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 120.)

Portanto, faz-se necessário conjugar os interesses sensíveis que o problema da dispensa da vistoria prévia coloca.

A ausência do laudo de vistoria assume maior gravidade após a Lei nº 13.465/2017, que modificou vários dispositivos da Lei nº 11.952/2009. Com efeito, se antes a União ancorava-se também na realização de vistoria final para a concessão definitiva do título de domínio ou do termo de concessão de uso, agora, a nova redação conferida ao artigo 16 não mais prevê referida exigência, comprovando-se o cumprimento das cláusulas resolutivas pela juntada de documentação pertinente. Compare-se as duas redações. A original assim dispunha:

“Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após vistoria.”

Na redação vigente, tem-se a seguinte dicção:

“Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)”

Ou seja, os imóveis de até quatro módulos fiscais, via de regra, não passarão por qualquer vistoria no processo de regularização fundiária.

O reconhecimento de sua inconstitucionalidade, contudo, não pode levar ao comprometimento dos propósitos dessa legislação, sendo necessário encontrar um ponto de equilíbrio entre a eficiência na fiscalização dessas pequenas propriedades a serem regularizadas e a proteção do meio ambiente amazônico, de forma a assegurar a real possibilidade de melhoria na qualidade de vida das pessoas que retiram da Floresta seu sustento e que colaboram para a manutenção do desenvolvimento sustentável da região.

Portanto, diante do compromisso da União na utilização de outras

medidas, tão ou mais eficazes que o laudo de vistoria, e que consomem menos recursos financeiros e de pessoal, proponho que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal.

Assim, voto pelo parcial conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, e, na parte conhecida, pela procedência dos pedidos.

É como voto.

Tese proposta:

“É inconstitucional a interpretação de lei quer normatizando a regularização fundiária de terras de domínio da União na Amazônia Legal que vá de encontro à proteção adequada das terras dos remanescentes de comunidades quilombolas e das demais comunidades tradicionais amazônicas, quer dispensando vistoria prévia em imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, quando não asseguradas modalidades eficazes de fiscalização.”