

PUNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO AGRÁRIO

GIOVANNI MARTINS DE ARAÚJO MASCARENHAS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771 E OS DIREITOS À MORADIA, AO MEIO
AMBIENTE E À FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA**

Goiânia, GO
2020



UFV
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE
TESES**

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

GIOVANNI MARTINS DE ARAÚJO MASCARENHAS

3. Título do trabalho

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771 E OS DIREITOS À MORADIA, AO MEIO AMBIENTE E À FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO*

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **Eriberto Francisco Beviláqua Marin, Professor do Magistério Superior**, em 03/12/2020, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §

https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_documento_assinar&id_acesso_externo=94782&id_documento=1863155&id_or... 1/2



1º, do [Decreto nº 8.539 de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **GIOVANNI MARTINS DE ARAUJO MASCARENHAS, Discente**, em 08/12/2020, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539 de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1724723** e o código CRC **9AA76ABC**.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO AGRÁRIO

GIOVANNI MARTINS DE ARAÚJO MASCARENHAS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771 E OS DIREITOS À MORADIA, AO MEIO
AMBIENTE E À FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do título de Mestre Em Direito Agrário.

Orientador: Professor Doutor Eriberto Francisco Bevilaqua Marin.

Goiânia, GO

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Martins de Araújo Mascarenhas, Giovanni
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS:
[manuscrito] : ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DA AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771 E OS DIREITOS À
MORADIA, AO MEIO AMBIENTE E À FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA /
Giovanni Martins de Araújo Mascarenhas. - 2020.
CXIV, 114 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito
Agrário, Goiânia, 2020.

Bibliografia.

Inclui siglas, fotografias, gráfico, lista de figuras.

1. Regularização fundiária rural. 2. Terras públicas. 3. Direito ao
meio ambiente. 4. Direito à moradia. 5. Função social da propriedade. I.
Francisco Bevilaqua Marin, Eriberto, orient. II. Título.

CDU 349.6



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 98 da sessão de Defesa de Tese de GIOVANNI MARTINS DE ARAÚJO MASCARENHAS que confere o título de Mestre em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Aos vinte e seis dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte, a partir das 15:00 horas, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771 E OS DIREITOS À MORADIA, AO MEIO AMBIENTE E À FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin (PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Profa. Dra. Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab** (Universidade Federal de Goiás), membro titular interno; **Prof. Dr. Paulo Affonso Leme Machado** (Universidade Metodista de Piracicaba), membro titular externo. Após a apresentação do trabalho e arguições sobre os aspectos formais e de conteúdo, a Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) **Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) vinte e seis dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Documento assinado eletronicamente por **Eriberto Francisco Beviláqua Marin, Professor do Magistério Superior**, em 27/11/2020, às 08:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ISABELLE MARIA CAMPOS VASCONCELOS CHEHAB, Usuário Externo**, em 28/11/2020, às 06:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Affonso Leme Machado, Usuário Externo**, em 09/12/2020, às 08:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1677838** e o código CRC **1FC393E9**.

Referência: Processo nº 23070.051677/2020-30

SEI nº 1677838

Ao mundo
e à esperança de que dias melhores dependem de nós...

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos e todas que me apoiaram durante todo meu caminho e que abriram o trajeto para que eu pudesse trilhar meus passos. À minha família, pais, irmãos, cachorros, aos meus amigos e colegas, professores, mestres e orientador. Um agradecimento especial à Pitty, que vive em mim.

RESUMO

O presente trabalho é uma dissertação que trata do questionamento de inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017 no que tange a possíveis violações aos direitos à moradia, meio ambiente e função social da propriedade. Tem seu objeto concentrado especificamente na regularização fundiária rural em terras públicas na Amazônia Legal e busca responder à pergunta “a manutenção da Lei n.º 13.465/2017, em conformidade com o que expõe o MPF na ADI n.º 5771, tem o condão de violar os direitos fundamentais à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade?”. Para fazê-lo, adota-se metodologicamente a análise da argumentação jurídica proposta por Robert Alexy, realizada por meio da análise de documentos revisão bibliográfica. Assim, a primeira seção trata de delimitar o objeto de pesquisa e de traçar conceitos e compreensões básicas ao seu desenvolvimento, de forma que explica preliminarmente a metodologia e versa sobre a conceituação adotada de Estado Democrático de Direito sobre o papel dos direitos fundamentais nesse estado. A segunda seção explica o que é a justificação interna e qual seu papel dentro da análise da argumentação jurídica; expõe, então, as compreensões adotadas sobre os direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade e explica como, segundo a ADI n.º 5771, esses direitos seriam violados. A terceira seção esboça o início histórico da formação da estrutura fundiária brasileira e explica a associação entre essa formação com a necessidade de uma lei que verse sobre a regularização fundiária rural em terras públicas e com os argumentos trazidos pelo MPF para apontar a inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017. Por fim, a quarta seção explica o papel da justificação externa dentro da teoria da argumentação jurídica, identifica a forma de justificação externa utilizada e trata de verificar as premissas constantes na ADI n.º 5771 no que tange à regularização fundiária rural em terras públicas. A pesquisa conclui que, segundo as compreensões adotadas sobre o Estado Democrático de Direito e sobre os direitos fundamentais, a Lei n.º 13.465/2017 é inconstitucional, ao passo que viola o caráter programático do direito à moradia e confere uma proteção defeituosa e insuficiente ao meio ambiente, além de admitir que ocupações que buscam regularização não precisem observar o cumprimento dos requisitos da função social da propriedade.

Palavras-chave: Regularização fundiária rural; terras públicas; direito ao meio ambiente; direito à moradia; função social da propriedade; teoria da argumentação jurídica.

ABSTRACT

This paper is a dissertation that addresses the question of the unconstitutionality of the Law n.º 13,465 / 2017 with regard to possible violations of the rights to adequate housing, to the environment and to the social function of property. Its object is specifically focused on rural land regularization on public lands in the Legal Amazon and seeks to answer the question “the maintenance of Law n.º 13,465 / 2017, in accordance with the allegations of the MPF in DAU (Direct Action of Unconstitutionality) n.º 5771, is able to violate fundamental rights to adequate housing, to the environment and to the social function of property? ”. To do this, the methodology consistent in the analysis of legal argumentation, through the analysis of documents and bibliographic review, proposed by Robert Alexy, is adopted. Thus, the first section deals with delimiting the object of research and tracing concepts and basic understandings for its development. It preliminarily explains the methodology and explains the adopted concept of Democratic State of Law on the role of fundamental rights in this State. The second section explains what internal justification is and what its role is within the analysis of legal argumentations; it then exposes the understandings adopted about the rights to adequate housing, to the environment and to the social function of property and explains how, according to the DAU n.º 5771, these rights would be violated. The third section outlines the historical beginning of the formation of Brazilian land structure and explains the association between this formation and the need for a law dealing with rural land regularization on public lands and with the arguments brought by the MPF to point out the unconstitutionality of Law n.º 13,465 / 2017. Finally, the fourth section explains the role of external justification within the theory of legal argumentation, identifies the form of external justification used and deals with verifying the premises contained in the DAU n.º. 5771 with respect to rural land regularization on public lands. The research concludes that, according to the understandings adopted on the Democratic State of Law and fundamental rights, the Law n.º 13,465 / 2017 is unconstitutional, seeing that it violates the programmatic character of the right to adequate housing and confers defective and insufficient protection to the environment, in addition to admitting that occupations seeking regularization do not need to comply with the requirements of the social function of the property.

Keywords: Rural land regularization; public lands; right to the environment; right to adequate housing; social function of propriety; theory of legal argumentation.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5771.

Anexo 2: Texto integral da Lei n.º11.952/2009 com alterações promovidas pela Lei n.º 13.465/2017

LISTA DE IMAGENS E GRÁFICOS

Figura 1: Risco de desmatamento em 19.6 milhões de hectares alocados para futura regularização fundiária rural na Amazônia brasileira com base nas taxas de 1988 a 2016 e 2000 a 2016, respectivamente. Disponível em: Brito *et al*, 2019, p. 6-7.

Figura 2: Gráficos que representam o risco de desmatamento na Amazônia (a) e no Cerrado (b) em cada cenário de governança ambiental. Disponível em: Rochedo *et al*, 2018, p. 696.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

DESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Econmicos, Sociais e Culturais

GEE – Gases de Efeito Estufa

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IEG – Governança Ambiental Intermediária

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

MP – Medida Provisória

OMM – Organização Metrológica Mundial

PIN - Programa de Integração Nacional

PNMC – Política Nacional sobre Mudanças do Clima

PTL – Programa Terra Legal

PRODES – Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia

PSC – Partido Social Cristão

PT – Partido dos Trabalhadores

SEG – Governança Ambiental Forte

SERFAL – Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

STF – Supremo Tribunal Federal

WEG – Governança Ambiental Fraca

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
SEÇÃO 01. CAMINHO METODOLÓGICO: A ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DE ROBERT ALEXY	27
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEÇÃO.....	27
1.2 UMA DELIMITAÇÃO DO OBJETO.....	28
1.3 UMA COMPREENSÃO SOBRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	31
1.4 A APLICAÇÃO DA TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA.....	40
1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A SEÇÃO.....	45
SEÇÃO 02. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771: UMA ANÁLISE DA JUSTIFICAÇÃO INTERNA NO QUE TANGE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS	47
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEÇÃO.....	47
2.2 ESPECIFICIDADES DA JUSTIFICAÇÃO INTERNA.....	48
2.3 OS DISPOSITIVOS LEGAIS QUE SERIAM VIOLADOS.....	51
2.3.1 DIREITO À MORADIA.....	52
2.3.2 DIREITO À PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL.....	57
2.3.3 DIREITO AO MEIO AMBIENTE.....	61
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A SEÇÃO.....	65
SEÇÃO 03. (IR)REGULARIDADE FUNDIÁRIA RURAL: O NASCEDOURO DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL	68
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEÇÃO.....	68
3.2 A TRANSFORMAÇÃO DA TERRA EM PROPRIEDADE.....	69
3.3 A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE NO BRASIL: a Lei de Sesmarias, o vazio legal e a Lei de Terras.....	73

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A SEÇÃO.....	84
---	----

SEÇÃO 04. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771: UMA ANÁLISE DA JUSTIFICAÇÃO EXTERNA NO QUE TANGE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS.....

SEÇÃO 04. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5771: UMA ANÁLISE DA JUSTIFICAÇÃO EXTERNA NO QUE TANGE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS.....	89
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEÇÃO.....	89
4.2 A JUSTIFICAÇÃO EXTERNA.....	90
4.3 A EXPOSIÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO UTILIZADA NA PETIÇÃO INICIAL DA ADI N.º 5771.....	92
4.4 LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES: os efeitos pragmáticos da Lei n.º 13.465/2017.....	95
4.4.1 <i>Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon</i>	95
4.4.2 <i>The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil</i>	99
4.4.3 Alterações promovidas pela Lei n.º 13.465/2017 e seus efeitos.....	102
4.4.4 <i>Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon</i>	107
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A SEÇÃO.....	109

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DELIMITAÇÃO PARA UMA DECISÃO RACIONALMENTE JUSTIFICADA.....

REFERÊNCIAS.....

ANEXO 1: Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5771.....

ANEXO 2: Texto integral da Lei n.º 11.952/2009 com alterações promovidas pela Lei n.º 13.465/2017.....

INTRODUÇÃO

Aos 22 de dezembro de 2016, o Presidente da República, Michel Temer – que assumiu a presidência após a cassação do mandato de sua antecessora, Dilma Rousseff, por meio de um processo de impeachment – publicou a medida provisória (MP) n.º 759, que dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, bem como instituiu mecanismos voltados a aprimorar os procedimentos de alienação de imóveis da União e deu outras providências. Aos 11 de julho 2017, a MP n.º 759 foi convertida na Lei n.º 13.465/2017, posteriormente alterada aos 6 de setembro do mesmo ano para acrescentar alterações na Lei 13.001 de 2014. Ao versar sobre seu objeto, a Lei n.º 13.465/2017 promoveu alterações em 28 (vinte e oito) atos normativos diversos (entre leis, decretos-leis, medida provisória e lei complementar).

Em face da referida Lei n.º 13.465/2017 foram propostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), até o presente momento, que questionam, em parte ou na integralidade, a validade constitucional das disposições trazidas pela lei. Trata-se da ADI n.º 5771, proposta pelo Ministério Público Federal, que aponta a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei n.º 13.465/2017, e das ADIs n.º 5787 e n.º 5883, propostas pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, respectivamente, que questionam apenas partes da referida lei.

A Lei n.º 13.465/2017 alterou diversos atos normativos ordinários que tinham como escopo a concretização de direitos (até mesmo direitos constitucionalmente previstos) dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro. Ocorre, todavia, que a atualidade do direito constitucional é delicada, ao passo que a busca pela concretização simultânea dos direitos fundamentais, comumente sem delimitações e parâmetros bem definidos, faz com que a lei flutue em busca de aplicabilidade que nem sempre satisfaz às exigências jurídicas ou sociais (BONAVIDES, 2004).

É em face dessas flutuações, que podem resultar em violações a direitos fundamentais, destaca-se a importância da jurisdição constitucional concentrada, exercida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), com a responsabilidade de adequar a lei à Constituição com o escopo de garantir sua concretização. A jurisdição constitucional se transfigura, dessa forma, em instrumento último de salvaguarda dos direitos

fundamentais, garantias conquistadas por meio de uma árdua jornada histórica. É, assim, o último recurso de concretização da Constituição e da soberania popular; a jurisdição constitucional funciona como instrumento não apenas de adequação legislativa às disposições constitucionais, mas também de persecução de direitos individuais, sociais e coletivos.

Destaca-se, nesse sentido, que, em conformidade com o exposto pelo Ministério Público Federal na ADI n.º 5771, a manutenção da Lei n.º 13.465/2017 “consolidará situações irreversíveis, como elevação do número de mortes em razão de conflitos fundiários, aumento da concentração fundiária (...), além de conceder anistia a grileiros e desmatadores” (STF, 2017, p. 48). Trata-se, especificamente naquilo que tange à regularização fundiária rural em terras públicas, de violações aos direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade.

É nessa conjuntura que o presente trabalho almeja encontrar uma resposta à seguinte questão: a manutenção da Lei n.º 13.465/2017, em conformidade com o que expõe o Ministério Público Federal na ADI n.º 5771, tem o condão de violar os direitos fundamentais à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade?

Para responder à questão propõe-se a análise da petição inicial da ADI n.º 5771, submetida ao controle concentrado de constitucionalidade perante o STF, no qual são questionadas possíveis violações às garantias individuais e coletivas que encontram seu embasamento legal na Constituição Federal. Ressalta-se que a escolha da ADI n.º 5771 se explica pelo fato de ser essa a única das ações levadas ao controle constitucional concentrado sobre a Lei n.º 13.465/2017 que destina um momento específico e apartado para tratar unicamente sobre a regularização fundiária rural, que constitui o objeto do presente trabalho, cerne da questão apresentada (trata-se do item “5.2” da petição inicial). Dessa forma, a presente análise tem o escopo de afastar pressupostos dogmáticos e senso comum para delimitar com maior assertividade o que deve ser enfrentado para que seja proferida uma *decisão racionalmente fundamentada* pela Corte Constitucional.

Para tanto, a presente pesquisa é dividida em quatro seções, com o objetivo de dar maior clareza a cada passo que envolve o trabalho.

A primeira seção se presta a trazer clareza sobre os principais aspectos da pesquisa. Inicia-se, então, com a delimitação do objeto, momento no qual será evidenciado que a pesquisa se limita à análise das questões tangentes à regularização

fundiária rural em terras públicas e, assim, limita-se às possíveis violações aos direitos à moradia, ao meio ambiente e à violação da função social da terra.

Ainda na primeira seção, são abordados os conceitos e as compreensões teóricas tidas como referenciais ao desenvolvimento da pesquisa. Expõe-se, assim, o entendimento adotado sobre o Estado Democrático de Direito e, inserido nesse, sobre o papel dos direitos fundamentais. Por fim, a primeira seção traz uma compreensão inicial sobre a metodologia adotada pela pesquisa, qual seja, a análise da argumentação jurídica realizada por meio de análise documental e revisão bibliográfica. Explica-se, assim, que é adotada a teoria da argumentação jurídica desenvolvida por Robert Alexy e que, por meio da análise da *justificação interna* e da *justificação externa* que compõe o objeto da análise (os pontos que tratam da regularização fundiária rural na petição inicial da ADI n. 5571), busca-se delimitar o que pode ser compreendido como uma *decisão racionalmente fundamentada* para responder se a Lei n.º 13.465/2017 tem o condão de violar os direitos fundamentais à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade.

Com amparo nas compreensões preliminares, esboçadas na primeira seção, a segunda seção tem como objetivo a análise específica da *justificação interna*. Para tanto, é iniciada com uma explicação mais aprofundada sobre a fórmula da *justificação interna* utilizada no caso.

Após, ainda na segunda seção, trata-se dos direitos fundamentais que seriam violados em decorrência das alterações promovidas pela Lei n.º 13.465/2017 no procedimento e requisitos da regularização fundiária rural. Para tanto, versa-se, com amparo nas compreensões sobre o Estado Democrático de Direito e sobre os direitos fundamentais, acerca dos direitos à moradia, ao meio ambiente e da função social que deve cumprir qualquer propriedade rural, de forma que se analisa *como* tais direitos poderiam ser violados pela Lei n.º 13.465/2017. Busca-se, assim, delimitar um escopo de análise intrínseca à compreensão legal dos direitos e verificar se esses direitos efetivamente podem ser violados por meio da Lei n.º 13.465/2017, em conformidade com o que expõe o Ministério Público Federal.

A terceira seção analisa a necessidade de uma regularização fundiária rural, que provém da afirmação de que a estrutura fundiária brasileira seria “há séculos profundamente desigual” (STF, 2017, p. 27). Trata-se, assim, de um pressuposto no qual se ampara a petição inicial da ADI n.º 5771 e que é devidamente explicado por meio de um esboço histórico do nascedouro dessas irregularidades.

Após, a quarta seção se presta exclusivamente a versar sobre a *justificação externa* utilizada na ADI. Para tanto, trata inicialmente sobre a identificação das formas de *justificação externa* para que seja possível identificar quais as formas de argumentação que são adotadas pelo Ministério Público Federal. Após, na mesma seção, tem-se um momento expositivo, no qual são evidenciados os argumentos utilizados na petição inicial da ADI n.º 5771 e que se comunicam de forma direta e imediata com o objeto da pesquisa. A parte final da quarta seção é dedicada à análise dos aspectos pragmáticos voltados a ratificar ou a desmistificar as afirmações feitas na *justificação externa* e que se relacionam às possíveis violações verificadas na análise da *justificação interna*.

Por fim, com as informações obtidas pela reunião das quatro seções, far-se-á possível delimitar um escopo de análise que viabilize a concepção de uma *decisão racionalmente fundamentada* para responder à questão apresentada.

SEÇÃO 01. CAMINHO METODOLÓGICO: A ANÁLISE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 5771, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DE ROBERT ALEXY

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEÇÃO

Inicialmente, reforça-se que o trabalho no qual se insere a presente seção presta-se a fazer a análise da argumentação jurídica da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5771, proposta pelo Ministério Público Federal em face da Lei n.º 13.465/2017, que versa sobre a regularização fundiária rural e urbana, dentre outros temas. O escopo principal da referida lei é o de delimitar as formas, requisitos e parâmetros para regularizar a propriedade de imóveis urbanos e rurais; ocorre, todavia, que, em conformidade com o que aduz o Ministério Público Federal, por meio da ADI n.º 5771, o verdadeiro efeito prático da Lei n.º 13.465/2017 é de violação do texto constitucional brasileiro.

No caso em tela, para que seja possível realizar um trabalho acadêmico consistente, a priori, é necessária a presença simultânea de três requisitos indispensáveis. Trata-se da imposição de haver (1) um objeto bem delimitado, que constituirá a temática do trabalho; (2) uma metodologia de trabalho, que irá conduzir a pesquisa; e (3) referencial teórico, que irá justificar a forma como são enfrentadas as questões do trabalho.

A presente seção tem como foco destrinchar esses três requisitos da pesquisa proposta sobre a ADI n.º 5771, de forma a esclarecer a delimitação temática e a aplicação da metodologia adotada e, para tanto, dar clareza sobre as teorias referenciais sob cujas premissas o presente trabalho será conduzido.

Nesse contexto, antes de adentrar o cerne do trabalho, é indispensável que o caminho metodológico adotado, a reunião dos três elementos expostos acima, seja devidamente demonstrado. Trata-se de fazer, então, a delimitação da abrangência do seu objeto e justificar a aplicação da teoria da argumentação jurídica elaborada por Robert Alexy, que servirá como metodologia, o que poderá ser feito a partir da clareza sobre compreensão do objeto e do Estado (o que acontece por meio do entendimento dos referenciais teóricos).

Para tanto, esta seção se subdivide em três partes. Uma inicial, que tem o escopo de versar especificamente sobre a delimitação do objeto, de forma que será

verificado exatamente aquilo que, dentro da petição inicial da ADI n° 5771, será analisado; ademais, para delimitar o objeto, tratará de elucidar a motivação do enfoque dado à pesquisa. A segunda parte tem como objetivo elucidar os referenciais teóricos principais, por meio dos quais a pesquisa deverá se desenvolver, de forma a explicar exatamente a concepção acerca do Estado brasileiro que será adotada, bem como o papel dos direitos fundamentais dentro desse Estado. Por fim, a última parte aborda a metodologia de pesquisa, da análise do conteúdo por meio da teoria da argumentação jurídica de Robert Alexy (que destrincha os elementos da argumentação jurídica para que se relacionam com um provimento jurisdicional *racionalmente fundamentado*), que será aplicada ao objeto definido na primeira parte, em conformidade com as os referenciais delimitados na segunda parte.

1.2 UMA DELIMITAÇÃO DO OBJETO

Inicialmente, explica-se que o objeto da presente pesquisa é a análise da petição inicial da ADI n° 5771 especificamente no que tange à regularização fundiária rural em terras públicas. Trata-se, nesse sentido, especialmente das alterações promovidas pela Lei 13.465/2017 na Lei 11.952/2009, que dispõe de forma específica sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal, de modo que a presente análise também possui essa limitação espacial (a Amazônia Legal). Passa-se, então, a justificar a delimitação do objeto.

Ao tratar-se da análise da argumentação jurídica utilizada em uma petição inicial (da ADI n° 5771), o objeto é, por óbvio, limitado pela própria peça processual analisada. É dizer que o conteúdo da peça processual delimita a abrangência da análise aqui realizada.

Assim, o objeto bruto a ser lapidado para a identificação de um objeto específico do presente trabalho são todos os pontos que são suscitados na ADI n.º 5771, uma vez que a referida ação versa contra a integralidade da Lei 13.465/2017 e pleiteia sua integral inconstitucionalidade. A integralidade da ADI n.º 5771 têm um objeto demasiadamente amplo para o presente estudo, o que se explica pelo fato de que a Lei n.º 13.465/2017 altera mais de 20 (vinte) leis e altera ou revoga diversos outros atos normativos. Nesse escopo, a referida lei, em conformidade com o que expõe em seu preâmbulo, “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária

no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” (BRASIL, 2017).

Até mesmo por essa razão, existem outras duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tratam sobre a mesma Lei n.º 13.465/2017, mas de forma mais delimitada; ou seja, questionam alguns pontos específicos da lei. Assim, as questões suscitadas pela ADI n.º 5771 são reforçadas em maior ou menor proporção pelas outras ADI's que versam sobre dispositivos específicos contidos na Lei e são registradas sob os n.º 5787 e 5883, respectivamente, propostas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

Nesse sentido, cumpre evidenciar de onde parte o objeto de análise, que é limitado pelo objeto da ADI n.º 5771. Colaciona-se a delimitação de objeto exposta na petição inicial da ADI n.º 5771:

A Lei 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, caput) afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito a moradia (art. 6º), o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII), a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput), os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III), a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII) e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191). (STF, 2017)

Nesse ponto, importa afunilar a análise do questionamento de constitucionalidade e delimitar o objeto do presente estudo. Para tanto, ressalta-se que, apesar de a ADI n.º 5771 tratar sobre inconstitucionalidades tangentes a todos os pontos da Lei n.º 13.465/2017, desde questões formais até tudo aquilo que foi materialmente modificado, a presente análise se limita a tratar exclusivamente sobre a regularização fundiária rural em terras públicas na Amazônia Legal. Assim, dentro de um espectro de análise, já limitado pela petição inicial da ADI, extraem-se e analisam-se as questões específicas sobre a regularização fundiária rural em terras públicas na Amazônia Legal.

Para viabilizar essa delimitação, são levadas em consideração as alterações feitas pela Lei n.º 13.465/2017 (contra a qual versa a ADI n.º 5771) na Lei n.º 11.952/2009. Por meio dessas alterações, na Lei n.º 11.952/2009, ampliaram-se as

possibilidades de regularização por exploração, com a alteração da necessidade de exploração direta pelo ocupante (art. 2º, III e V); alterou-se a data limite para ocupação, que era de dezembro de 2004 e passou a ser de julho de 2008, sem que haja o requisito de moradia (art. 5º, IV); aumentou-se o tamanho das frações de terra regularizáveis, que eram limitadas a 1.500hm e agora podem alcançar o patamar de 2.500hm, (art. 6º, §1º); impôs-se unicamente o cadastro ambiental rural para proteção ambiental, com a exclusão das imposições sobre Reservas Legais e Áreas de Proteção Permanente (art. 15, II), além de outras alterações (BRASIL, 2009).

Ao fixar-se o campo de abrangência na regularização rural em terras públicas, com atenção às alterações promovidas na Lei 11.952/2009, que regia esse tipo de regularização até então, torna-se possível fixar o presente trabalho na análise de possíveis violações ao direito à moradia, à função social da propriedade e ao direito ao meio ambiente. Explica-se ademais, que essa delimitação da abrangência da análise, para alcançar essa especificidade, se deve também ao cenário no qual é desenvolvida a pesquisa, inserida no Programa de Pós Graduação *stricto sensu* em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, na linha de pesquisa sobre “direito agroalimentar, territórios e desenvolvimento”. Faz-se, assim, adequado versar especificamente sobre os temas que efetivamente se relacionem com o Direito agrário, territórios e desenvolvimento, o que se faz por meio da análise da regularização fundiária rural em terras públicas na Amazônia Legal.

Por se tratar de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, procedimento inserido na jurisdição constitucional concentrada, o objeto principal é a Constituição de 1988; assim, tendo em vista o que está exposto na petição inicial da ADI n.º 5771, destacam-se os questionamentos que se relacionam diretamente com a regularização fundiária rural em terras públicas, ou seja, de supostas violações aos direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade, que são tidos como direitos fundamentais dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A análise deste objeto, devidamente identificado, será feita por meio do estudo da argumentação jurídica utilizada na petição inicial da ADI n.º 5771. Diversos autores tratam sobre a argumentação jurídica e desenvolvem teorias próprias, razão pela qual se torna crucial destacar que a teoria adotada é a “teoria da argumentação jurídica” desenvolvida por Robert Alexy, que também se comunica com outras obras do mesmo autor, a exemplo da Teoria dos direitos fundamentais. Passa-se, então, à justificação da metodologia e dos referenciais teóricos principais que são utilizados.

1.3 UMA COMPREENSÃO SOBRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em uma pesquisa metódica, o objeto (já delimitado acima) deverá ser analisado segundo uma metodologia específica para que seja possível alcançar resultados consistentes. No presente caso, ao se tratar de uma pesquisa que tem seu objeto inserido no direito, esse objeto não apenas deverá ser submetido a uma metodologia, como também será imprescindível que a análise seja feita segundo referenciais teóricos que possibilitem compreender a forma como se encara, enfrenta e destrincha as questões legais. Dessa forma, os resultados obtidos dependem de como o objeto e as premissas que o envolvem serão analisados.

Destarte, a forma de se enfrentar (destrinchar) o objeto da pesquisa é especialmente relevante quando se trata de uma pesquisa em Direito; essa forma é ditada pelos referenciais teóricos utilizados na pesquisa. Torna-se, então, essencial esclarecer as concepções que são adotadas sobre a matéria em questão (o Direito e o Estado Democrático de Direito), antes de efetivamente iniciar o trabalho.

Outrossim, o objeto será analisado em conformidade com os referenciais adotados, e tal análise será feita segundo uma metodologia específica. Do somatório de todos esses elementos (objeto, referencial teórico e metodologia) surgirá uma conclusão, que será consistente com o estudo feito.

Nessa senda, para que se possa compreender o cenário no qual está inserido o presente estudo, faz-se necessário destacar que a Constituição Federal prevê, em seu artigo 1º, que o Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988). Entender o que é o Estado Democrático de Direito e o papel da Constituição neste estado é fundamental para que se entenda o próprio objeto de estudo, haja vista que se trata aqui de possíveis violações a direitos constitucionalmente previstos neste Estado Democrático de Direito.

Tal questão é essencial, uma vez que se trata de um trabalho que versa especificamente sobre possíveis inconstitucionalidades de um texto normativo (da Lei n.º 13.465/2017, questionada pela ADI n.º 5771), de forma que é fundamental inserir a análise dentro do contexto constitucional brasileiro. A partir da compreensão do texto constitucional brasileiro e do que é o “Estado Democrático de Direito” proposto é que

se faz possível entender o papel dos direitos fundamentais previstos neste Estado e, então, viabiliza-se a análise sobre possíveis inconstitucionalidades

Assim, inicia-se o exercício da compreensão sobre o objeto pela compreensão do Estado de Direito. Nessa perspectiva, ressalta-se o entendimento exposto por J.J. Gomes Canotilho (2000, p.245), que sintetiza os pressupostos materiais e formais do Estado de Direito em *juridicidade*, *constitucionalidade* e *direitos fundamentais*. Expõe, ao versar sobre a *juridicidade*, a necessidade de adoção de uma compreensão de justiça dentro de um Estado de Direito.

Aponta, assim, a necessidade de um *estado de direito justo*, que depende da esfera de justiça a ser adotada. Afirma que o estado de justiça é aquele em que são observados os direitos (inclusive das minorias), em que há equidade na distribuição de direitos e deveres fundamentais e na determinação da divisão de benefícios da cooperação em sociedade (CANOTILHO, 2000, p. 245). E, assim, complementa:

Embora a ideia de justiça compreenda diversas esferas, nela está sempre presente (embora com ela não se identifique) uma ideia de **igualdade**: “direito a consideração” (Dworkin), “direito a iguais atribuições na comunicação política” (Ackerman, Habermas), “direito a ser tratado igualmente pela lei e pelos órgãos aplicadores da lei”. (CANOTILHO, 2000, p. 245).

Nesse sistema, em que o estado de direito é sintetizado em *juridicidade*, *constitucionalidade* e *direitos fundamentais*, a *constitucionalidade* gera a pressuposição de que a Constituição vincula todos os poderes públicos. Especificamente, trata da *vinculação do legislador à constituição* de forma que “sob o ponto de vista orgânico, formal e procedimental as leis não podem contrariar o princípio da constitucionalidade”, de forma que a validade de toda lei está condicionada a sua conformidade com a Constituição (CANOTILHO, 2000, p. 246).

Por fim, os direitos fundamentais constituem uma base antropológica constitucionalmente estruturante do Estado de Direito. Configura-se, assim, em um alicerce do Estado, que é fundado em direitos inafastáveis que o norteiam.

Todos os pontos que, em conformidade com as lições de Canotilho, congregam o Estado de Direito são essenciais ao presente trabalho. A *juridicidade* aponta para a necessidade de um estado pautado pela equidade de direitos e deveres; a *constitucionalidade* firma o insofismável dever de que todas as legislações obedeçam aos preceitos da Constituição (algo central a ser verificado ao se tratar de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade) e, por fim; os *direitos fundamentais*, que possuem especial relevância por constituírem diretamente o objeto do trabalho.

O Estado brasileiro, todavia, não apenas se configura unicamente como Estado de Direito (sobre o qual trata Canotilho), mas sim como Estado Democrático de Direito. Destaca-se, assim, a concepção ditada por José Afonso da Silva, que explica que este tipo de Estado reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito em um conceito novo que supera a simples reunião formal dos elementos desses dois tipos de Estado, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo* anterior (SILVA, 2011, p. 112).

Na compreensão sobre o Estado Democrático de Direito, Silva (2011, 119-120) afirma que o *democrático* qualifica o Estado, “o que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, também sobre a ordem jurídica. O Direito, então, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá que ajustar-se ao interesse coletivo”. Trata-se, assim, de um elemento (democracia) que é somado e que integra todos os outros elementos do Estado (a saber, a juridicidade, a constitucionalidade e os direitos fundamentais).

Dessa forma, o Estado de Direito, submetido ao dever de respeito às leis e, principalmente, à Constituição, é obrigado pelos deveres provenientes da democracia. Nesse sentido, completa:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especificamente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício (SILVA, 2011, p. 119-120)¹.

Entende-se, assim, que o Estado Democrático de Direito é um Estado no qual todos os elementos que compõem o Estado de Direito são somados ao fator democrático, que pressupõe que todo poder envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo. Trata-se, assim, de um processo que se pauta pelo constante e inafastável diálogo.

¹Os artigos mencionados pelo autor referem-se à Constituição Federal de 1988. Além dos artigos que compõem o corpo do texto o autor também faz referência aos artigos 10; 14, I a III; 29, XII e XIII; 31, §3º; 49, XV; 61, §2º; 198, III; 204, II, ao tratar da participação do povo, e aos artigos 1º, V; 17; 206, III, ao dispor sobre o respeito às diversidades.

Com atenção à forma dialógica por meio da qual se concretiza, merece destaque a compreensão de que o Estado Democrático de Direito se constitui de uma tensão interna entre o *direito* e a *política*. Trata-se do fato de que o sistema jurídico e o sistema político têm funções próprias, mas recíprocas dentro de uma sociedade. Ao passo que o sistema jurídico desempenha a função de coordenar ações e solucionar conflitos entre cidadãos, o sistema político permite aos agentes realizar programas coletivos de ação, de forma que não se presta somente a agir sobre divergências, mas também a definir metas de ações que transcendem as ações dos cidadãos isolados e que precisa conjugar os esforços do grupo (HABERMAS, 1997, p. 170-171)

A tensão interna por meio da qual se desenvolve o Estado Democrático de Direito não se configura apenas pelos papéis próprios desenvolvidos por cada um dos sistemas (jurídico e político), mas pela reciprocidade que exercem. O sistema jurídico, dessa forma, carece de complementação pelo sistema político, uma vez que a solução de conflitos depende da intervenção dos instrumentos de violência, que são oferecidos pelo sistema político; no mesmo sentido, o sistema político depende do sistema jurídico para poder estabelecer fins coletivos de ação, haja vista que as instituições do sistema político somente são constituídas por meio do Direito e que a intervenção política no mundo efetiva-se por meio do uso das normas jurídicas (HABERMAS, 1997, p. 173-174 e 182-183).

Para a constituição e entendimento sobre o Estado Democrático de Direito, construído de forma comunicativa, são distinguidos três diferentes tipos de poder. O primeiro diz respeito ao poder *comunicativo*, que se constitui mediante discursos dispersos de uma opinião pública que pode chegar a um consenso (poder esse que é destacado no trecho colacionado da obra de José Afonso da Silva mencionado acima); o segundo concerne ao poder *administrativo*, que consiste em uma violência organizada do estado civil e que outorga ao Estado o direito de tomar decisões vinculantes e; por fim, ao poder *social*, que trata da possibilidade de um agente impor seus próprios interesses nas relações sociais, de forma que nasce na pressão de grupos ou indivíduos para influenciar a legislação, o governo e a justiça (HABERMAS, 1997, p. 175-176).

Entende-se que, em um Estado de Direito dotado do caráter democrático, a soberania do povo não se encarna mais em uma reunião de cidadãos autônomos e identificáveis, mas sim em “círculos de comunicação” destituídos de sujeito. É nessa forma anônima que o *poder comunicativo* é diluído e tem a capacidade de ligar o poder

administrativo (do aparelho estatal) à vontade dos cidadãos (HABERMAS, 1997, p. 173).

Com base nessa construção sobre a tensão entre o direito e a política e sobre a ação comunicativa, Habermas pontua que todo poder político tem de emanar do poder comunicativo, como fruto da liberdade dos cidadãos, sendo que esse poder deverá influir sobre o Estado e assumir, também, o papel do poder administrativo e neutralizar as influências do poder social, de forma que “o caminho do princípio do discurso, que deve garantir um consenso não-coercitivo, é indireto, desdobrando-se através de procedimentos que *regulam* as negociações sob pontos de vista da imparcialidade” (HABERMAS, 1997, p. 208).

Essa perspectiva aponta a divisão de poderes como um mecanismo para garantir que o poder administrativo seja reprodutor do poder comunicativo, gerado pelos cidadãos, representativo *democracia* que passa a integrar todas as áreas do Estado de Direito, e não seja, então, auto-programado pelo poder administrativo por meio de decretos, portarias, normas e leis. Nesse contexto de ponderação entre os poderes, o Estado Democrático de Direito proposto parte do poder comunicativo e da liberdade, de forma que qualquer ato dos poderes governamentais deve refletir o poder comunicativo, fruto da liberdade dos cidadãos, com atenção aos elementos constitutivos do Estado de Direito, como exposto por Canotilho (2000).

Outrossim, para tratar de possíveis inconstitucionalidades dentro do contexto constitucional brasileiro, é imprescindível compreender o papel do Estado no que tange à consecução de direitos. Nessa senda, em conformidade com o exposto, o Estado brasileiro propõe um processo de convivência social em uma sociedade livre e comunicativa que deve repercutir em um processo de liberdade contra toda e qualquer opressão, o que não ocorre simplesmente pelo reconhecimento formal de direitos, mas pela garantia de condições (especialmente econômicas²) suscetíveis de garantir o pleno exercício desses direitos (SILVA, 2011, p. 120).

A proposta do Estado brasileiro, de constituir-se como Estado Democrático de Direito, torna-se especialmente relevante ao se considerar que a Carta de 1988 foi a primeira Constituição posterior ao fim da ditadura civil-militar no Brasil, de forma que se torna, assim, responsável pela redemocratização. Nesse contexto, a Constituição de

² Destaca-se que a ponderação sobre a necessidade de garantia das condições econômicas é feita por José Afonso da Silva (2011, p. 119-120) com o escopo de demonstrar que, em um mundo capitalista, é essencial a reunião das condições econômicas necessárias para consecução dos direitos fundamentais.

1988 consagra um amplo rol de direitos que considera fundamentais, de forma que propicia “o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora” (PIOVESAN, 2015, p. 91-92). Ressalta-se, nesse sentido:

A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais. Ela repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na concepção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado (MIRANDA, 1991, p. 93).

Os direitos fundamentais, que constituem um dos elementos do Estado de Direito, têm sua importância aumentada quando se trata de um Estado Democrático de Direito, ao passo que são fundamentais para garantir a ação comunicativa, uma vez que “o direito a iguais liberdades subjetivas de ação concretiza-se nos direitos fundamentais” (HABERMAS, 1997, p. 170). Trata-se da compreensão de que o direito à proteção jurídica individual concretiza-se em direitos fundamentais “que apoiam pretensões a uma justiça independente e imparcial nos julgamentos” e que criam condições para iguais pretensões à participação em processos democráticos (HABERMAS, 1997, p. 171). Infere-se, assim, que o poder político só pode se desenvolver por meio da institucionalização de direitos fundamentais (HABERMAS, 1997, p. 171).

É com essa visão, lastreada pela dignidade da pessoa humana e com a compreensão de que o ser humano é “fundamento e fim da sociedade e do Estado” (MIRANDA, 1991, p. 93), que a Constituição Federal de 1988 enunciou expressamente os direitos tidos como fundamentais. Ademais, tratou também de dispor que esses direitos fundamentais têm aplicação imediata, em conformidade com o disposto no §1º do artigo 5º (BRASIL, 1988). Trata-se, assim, da chamada “eficácia direta e imediata” ou “eficácia horizontal” dos direitos fundamentais, de forte influência do juiz alemão Hans Carl Nipperdey (CARVALHO, 2015, p. 17).

Entende-se, nesse sentido, que os direitos fundamentais exprimem a noção e funcionam como “mandamento nuclear de um sistema” (compreensão essa que será extremamente relevante para a aplicação da metodologia de pesquisa) (SILVA, 2011, p. 91). Para que se possa compreender devidamente a necessidade de se expressar a eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais e seu papel como mandamento nuclear de um sistema, faz-se necessário passar por uma comum diferenciação, de caráter doutrinário, entre *princípios e normas*.

Tem-se, para os fins da distinção aqui proposta, feita unicamente para elucidar a explicação, por um lado, *princípios* como ordenações que irradiam os sistemas de normas; são núcleos nos quais são condensados valores e bens constitucionais. Por outro lado, as *normas* são preceitos que tutelam situações específicas, ou seja, reconhecem a pessoas ou entidades a faculdade de realizar determinados interesses, enquanto exigem a ação ou abstenção de outrem (SILVA, 2011, p. 91-92).

O cerne da discussão qualitativa da distinção entre regras e princípios está situado, comumente, na imprecisão semântica dos textos normativos, de forma que se afirma que os princípios são mais imprecisos do que as regras. Acontece que critérios relativos à imprecisão semântica não podem ser tomados como decisivos para a distinção entre princípios e regras, mas sim se deve considerar que essa questão semântica denota a realidade de que a distinção entre normas e princípios é mais fortemente localizada na certeza denotativa em torno de sua aplicação (NEVES, 2013, p. 14-15).

Dessa forma, os princípios constitucionais teriam o papel de normas do ponto de vista da estatística jurídica e passariam a ser um filtro fundamental em face da pluralidade normativa. Os princípios constitucionais, “por implicarem certa distância do caso a decidir e uma relação mais flexível entre o antecedente e o conseqüente, são mais adequados a enfrentar a diversidade de expectativas normativas que circulam na sociedade”, de forma que se entende que a distinção hierárquica entre regras e princípios é criada e retroalimentada pela prática jurídica da interpretação-aplicação (NEVES, 2013, p. 118-119).

Ocorre, todavia, que importa aqui identificar o papel dos *direitos fundamentais*. Esses, enquanto “mandamento nuclear” do sistema jurídico brasileiro não podem ser definidos exclusivamente como *princípios* e tampouco podem ser compreendidos unicamente como *normas*. Na realidade, os direitos fundamentais congregam, ao mesmo tempo, as características de ambos, haja vista que começam a ser base de normas jurídicas e também são direitos exigíveis “transformando-se em *normas-princípio* e constituindo preceitos básicos da organização constitucional” (SILVA, 2011, p. 92).

Essa compreensão, segundo a qual os direitos fundamentais servem tanto como base de qualquer legislação ou ato administrativo quanto como direitos/normas exigíveis e passíveis de violação direta explica-se pela busca de efetividade do texto

constitucional. Trata-se do fato de que, ao passo que a constituição e os direitos fundamentais servem como base para o Estado Democrático de Direito, “em âmbito jurídico, não há avanço maior do que o de assegurar efetividade ao texto constitucional, com a realização concreta dos seus comandos no mundo dos fatos” (BARROSO, 1994, p. 31).

Assim, ressalta-se que “a simples existência formal de uma Constituição é de parca utilidade” ao passo que “mesmo as ditaduras mais retrógradas por tributo à virtude, fazem constar das Constituições que outorgam os mais elevados direitos incorporados ao patrimônio político da humanidade. Apenas cuidam de evitar que eles se tornem eficazes e efetivos” (BARROSO, 1994, p. 33), de forma que se propõe uma compreensão sobre os direitos fundamentais que possibilite uma efetividade ao texto constitucional – e, assim, que seja condizente com o Estado Democrático de Direito proposto.

Entende-se, dessa forma, que “não há, em uma Constituição, cláusula a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras” (BARROSO, 1994, p. 35). Trata-se da concepção de que, tendo em vista que a Constituição é o ordenamento supremo do Estado, ela não pode carecer de proteção por norma posterior, mas sim deve encontrar em si mesma a própria tutela e garantia (RUFFIA, 1984, p. 3).

Nesse cenário, Barroso expõe que a opção pelo vocábulo “*direitos fundamentais*” caracteriza a pronta exigibilidade desses direitos, o que corresponde a um dever jurídico, realizável por meio de prestações positivas ou negativas. Assim, ao assegurar um *direito*, assegura-se também sua pronta exigibilidade – mesmo que essa exigibilidade se dê de formas diferentes (BARROSO, 1994, p. 40-42).

É com essa compreensão acerca dos direitos fundamentais, previstos pela Constituição brasileira de 1988, que se desenvolve esta pesquisa. Os direitos fundamentais, dentre os quais estão os direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade, que compõem o objeto deste estudo, são exigíveis de forma imediata enquanto direitos, mas têm (também) o dever de embasar as normas jurídicas, de forma que devem ser respeitados quando da criação de uma nova norma. Na seara dos valores constitucionais, assim leciona Antonio Enrique Pérez Nuño (1999, p. 288-289):

Os valores constitucionais possuem uma tripla dimensão: a) fundamentadora – núcleo básico e informador de todo o sistema jurídico-político; b) orientadora – metas ou fins predeterminados que fazem ilegítima qualquer

disposição normativa que persiga fins distintos, ou que obstaculize a consecução daqueles fins enunciados pelo sistema axiológico constitucional; e c) crítica – para servir de critério ou parâmetro de valoração para a interpretação de atos ou condutas. (...) Os valores constitucionais compõe, portanto, o contexto axiológico fundamentador ou básico para a interpretação de todo o ordenamento jurídico; o postulado-guia para orientar a hermenêutica teleológica e evolutiva da Constituição; e o critério para medir a legitimidade das diversas manifestações do sistema de legalidade .

O caráter dúplice dos direitos fundamentais (como direitos exigíveis e como fundamento principiológico de normas infraconstitucionais), que faz surgir a caracterização aqui dotada de *princípios-regra*, faz com que seja possível a interpretação do ordenamento jurídico. Apresenta-se como “critério para medir a legitimidade das diversas manifestações do sistema de legalidade” (NUÑO, 1999, p. 298).

A clareza sobre o papel dos direitos fundamentais se torna essencial, então, para a conjuntura do presente trabalho. Trata-se de evidenciar a compreensão acerca do tema que é adotada pela Corte Constitucional brasileira, incumbida de julgar a ADI n° 5771, que já fixou que “os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, pois também estão direcionados à proteção dos particulares em face dos poderes privados”³ (STF, 2006).

É certo, todavia, que o entendimento sobre o papel dos direitos fundamentais não é uníssono (tanto na doutrina como na jurisprudência), razão pela qual a explicação da concepção adotada se faz tão essencial ao trabalho. Expressa-se, sob esse prisma, a compreensão de Ronald Dworkin, que questiona a aplicação direta de princípios constitucionais e expõe o entendimento de que o ordenamento jurídico não confundiria normas e princípios, de forma que não haveria “princípio-regra” (DWORKIN, 2002, p.VIII-X).

Na mesma direção do entendimento de Dworkin, Robert Alexy (autor da teoria da argumentação jurídica utilizada como metodologia da pesquisa) também diferencia regras e princípios, ao passo que compreende que tanto regras quanto princípios são reunidos sob o conceito de norma, de forma que seriam duas espécies de

³ O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n° 201.819 evidenciou que os direitos fundamentais funcionam também como *regras*, haja vista que “Os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas poderes públicos, pois também estão direcionados à proteção dos particulares em face dos poderes privados. As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Sendo assim, o espaço de autonomia privada conferido às associações está limitado pela observância aos princípios e direitos fundamentais inscritos na Constituição”. Trata-se, nesse sentido, da eficácia horizontal, ou eficácia direta imediata dos direitos fundamentais.

normas (ALEXY, 2008, p. 87). Em sua teoria sobre os direitos fundamentais, Alexy classifica princípios como “*mandados de otimização*”, de forma que “ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2008, p. 90). Conclui que, enquanto os princípios podem ser satisfeitos em graus variados, por se tratarem de mandados de otimização, “as *regras* são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas” (ALEXY, 2008, p. 91).

Ocorre, todavia, que Alexy deixa claro, em sua obra sobre os direitos fundamentais, que “o objeto é uma teoria dos *direitos fundamentais da Constituição alemã*” (ALEXY, 2008, p. 65) de forma que sequer se faria possível transpor sua teoria sobre os direitos fundamentais, *ipsis literis*, para um trabalho inserido no contexto constitucional brasileiro.

Pela importância de adotar-se uma teoria compatível com o contexto da pesquisa, adota-se a compreensão dos direitos fundamentais como *princípios-regra* que funcionam como “*mandamento nuclear de um sistema*”⁴ e que servem de fundamentação valorativa básica para “a interpretação de todo o ordenamento jurídico; o postulado-guia para orientar a hermenêutica teleológica e evolutiva da Constituição; e o critério para medir a legitimidade das diversas manifestações do sistema de legalidade”⁵. Não se afasta, todavia, a compreensão de que os direitos fundamentais servem, *também*, como “*mandamentos de otimização*”⁶ ao passo que impõe regras que devem ser realizadas na maior medida possível.

Essa percepção acerca dos direitos fundamentais se insere dentro do Estado Democrático de Direito proposto pela Constituição brasileira. Assim, o conjunto da “juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais”⁷ específico do Brasil possibilita que uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, como mecanismo voltado a questionar a adequação de determinada lei à Constituição, seja submetida a uma análise da argumentação jurídica nela utilizada.

1.4 A APLICAÇÃO DA TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA À PETIÇÃO INICIAL DA ADI N° 5771

⁴ Cf. José Afonso da Silva, 2011.

⁵ Cf. Antonio Enrique Pérez Luño, 1999.

⁶ Cf. Robert Alexy, 2008.

⁷ Cf. J.J. Gomes Canotilho, 2000.

Com o objeto já devidamente delimitado e as compreensões sobre o Estado Democrático de Direito e sobre os direitos fundamentais abalizadas, passa-se a tratar sobre *como* o trabalho será conduzido. O presente trabalho se desenvolve por meio da análise de documentos e revisão bibliográfica. A forma, ou “como”, isso será feito alude ao método de pesquisa ao qual o objeto, em harmonia com a compreensão teórica delineada, será submetido para o desenvolvimento da análise.

Essa metodologia de análise do objeto carrega regras próprias e merece, também, ter sua aplicação justificada. Para tanto, faz-se importante versar, mesmo que de forma breve, sobre o que é uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que é exatamente dessa ação que surgem as questões submetidas à análise.

O primeiro passo da pesquisa diz respeito, assim a evidenciar que a Ação Direta de Inconstitucionalidade – genericamente considerada – faz parte do sistema brasileiro de controle constitucionalidade. Trata-se, assim, da aplicação da jurisdição constitucional concentrada, por meio da qual algum dos legitimados a propor a ação (art. 103, CF/88) exerce seu direito e busca manifestação da Corte Superior para que se posicione sobre a validade constitucional de determinado ato normativo (SILVA, 2011, p.50-51).

Como procedimento específico da jurisdição constitucional, as ações diretas de inconstitucionalidade produzem um discurso jurídico. Configura-se como discussão jurídica especialmente pelo fato de que se argumenta *juridicamente*, de forma que se vincula ao Direito vigente (ALEXY, 2005, p. 210).

Destaca-se, por sua relevância, que se trata de uma discussão jurídica (e não de um caso de argumentação prática geral) em decorrência do fato de que “o discurso jurídico é um caso especial do discurso prático geral” (ALEXY, 2005, p. 210). A teoria da argumentação jurídica desenvolvida por Robert Alexy parte da premissa de que o discurso jurídico é um “caso especial” do discurso geral, de forma tem especificidades, que são essenciais para sua teoria da argumentação:

Isto se fundamentava: (1) na referência das discussões jurídicas a questões práticas, isto é, a questões sobre o que pode ser feito ou omitido, e (2) na discussão dessas questões sob o prisma de correção. Trata-se de um caso especial porque a discussão jurídica (3) se faz sob condições de limitações do tipo mencionado (ALEXY, 2005, p. 210-211).

Com base nessas especificidades do discurso jurídico, Alexy aponta que (1) há a argumentação jurídica referente à solução de questões práticas (2005, p. 211) e que (2) o discurso jurídico não pretende “que o enunciado jurídico normativo afirmado,

proposto ou ditado como sentença seja só racional, mas também que no contexto de um ordenamento jurídico vigente possa ser racionalmente *justificado*” (2005, p. 212). Esses dois pontos são os principais, ao passo que o terceiro ponto mencionado diz respeito a limitações processuais às quais são submetidas as ações judiciais.

A busca de que qualquer decisão proveniente do discurso jurídico seja racionalmente justificável dentro de um ordenamento jurídico vigente expõe a necessidade da análise sobre o Estado Democrático de Direito e o papel dos direitos fundamentais, razão pela qual se justifica a importância da segunda parte desta seção. É exatamente no que tange à forma como essa justificação deve ser feita, com atenção às questões jurídicas e práticas, que surge a Teoria da Argumentação Jurídica de Robert Alexy.

Dessa forma, provém da tese do caso especial a compreensão de que a pretensão de correção que se formula no discurso jurídico se refere à racionalidade das proposições normativas em questão; mais especificamente àquelas proposições que, no ordenamento jurídico vigente, podem ser racionalmente fundamentadas (ALEXY, 2005, p.217).

Nesse desiderato, a pesquisa visa analisar *especificamente* sobre a argumentação jurídica contida na petição inicial da ADI n.º 5771 (no que diz respeito às supostas violações aos direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade), uma vez que faz parte da intervenção de uma pretensão de correção⁸ vindicada pelo Ministério Público Federal ao perseguir a garantia de interesses e direitos esculpidos na Constituição Federal brasileira. Essa fundamentação deverá ter como solução uma decisão jurídica *racionalmente fundamentada e adequada ao ordenamento jurídico vigente*, a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Sob essa perspectiva, tem-se que, nos discursos jurídicos, trata-se da justificação de um caso especial de proposições normativas (no caso em tela, trata-se da justificação das questões voltadas à possível violação dos direitos constitucionais que compõe o objeto da ADI n.º 5771). A justificação é, então, distinguida em dois aspectos: a *justificação interna* e a *justificação externa* (ALEXY, 2005, p. 217).

Essa distinção entre as formas de argumentação diz respeito exatamente às especificidades do discurso jurídico. Tem-se, na soma dessas duas justificações (interna e externa) questões que abrangem tanto questões práticas quanto questões que trazem

⁸Conforme expõe Alexy, “as partes ou seus advogados formulam com suas intervenções uma pretensão de correção ainda que só persigam interesses subjetivos” (2005, p. 216).

uma pretensão de correção; tudo, é claro, a ser analisado em conformidade com o ordenamento jurídico vigente (referencial). Resume-se, então, que “na justificação interna verifica-se se a decisão segue logicamente das premissas que se expõe como fundamentação; o objeto da justificação externa é a correção destas premissas” (ALEXY, 2005, p. 217-218).

Explica-se, nesse sentido, que a justificação interna surge para a discussão como um “silogismo jurídico”. Assim: há uma norma universalmente oponível dentro de um sistema jurídico (premissa maior) e um fato específico que se pratica (premissa menor) e, da adequação da primeira à segunda, surge a possibilidade de inserir-se, ou não, a premissa menor na premissa maior, de forma a fazer surgir o “silogismo jurídico”, que pode ser aplicado por diversas fórmulas (ALEXY, 2005, p. 218-226).

Na *justificação interna*, então, busca-se estabelecer uma ligação lógica entre as premissas utilizadas e a fundamentação da conclusão sobre a violação ou não da norma. Não se trata da praticidade ou factibilidade dessas premissas, ao passo que a verificação delas é objeto da *justificação externa* (ALEXY, 2005, p.222). Nesse sentido, as “premissas maiores” são as normas (ou norma-princípio, no caso específico dos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira), de forma que são extraídas do direito positivo. Por outro lado, fundamentar as premissas não extraídas do direito positivo é tarefa da *justificação externa* (ALEXY, 2005, p.224).

Assim, na *justificação interna* devem ficar claro quais premissas deverão ser justificadas externamente. Apresentar as regras universais que são discutidas no processo facilita a consistência da decisão, que deverá enfrentar detidamente a *justificação interna* da petição inicial, e, assim, contribuir para a justiça. É nesse sentido que se conceitua, de forma simples, a justificação externa como sendo a fundamentação das premissas usadas na justificação interna (ALEXY, 2005, p.226).

Explorado o papel de cada uma das fundamentações (*interna e externa*) dentro de um discurso jurídico, destaca-se que a fundamentação de uma regra de direito positivo consiste em demonstrar sua conformidade com os critérios de validade do ordenamento jurídico vigente. Assim, na justificação externa busca-se demonstrar que o silogismo criado pela justificação interna é efetivamente aplicável (ALEXY, 2005, p.226).

A congruência das formas de justificação é especialmente relevante ao caso em tela, em que se analisa uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ou seja, em um caso que trata diretamente da validade de atos normativos à luz de outros atos

normativos superiores (Constituição Federal) que têm poder de regência (as normas-princípio que regem as ações do Estado e as normas infraconstitucionais). Nesse sentido:

Na fundamentação de uma norma segundo os critérios de validade de um ordenamento jurídico pode ser necessário interpretar as regras que definem os critérios de validade, Isso tem especial importância se, entre os critérios de validade, encontram-se limites constitucionais; por exemplo, um rol de direitos fundamentais. A argumentação jurídica pode ser de importância decisiva não só na interpretação de uma norma válida, mas também no estabelecimento da validade dessa norma (ALEXY, 2005, p. 227).

Assim, a argumentação jurídica tem relevância especialmente destacada na análise da validade de uma norma. Nesse caso específico, em que se questiona exatamente a validade constitucional de uma norma (da Lei n.º 13.465/2017), a verificação da argumentação jurídica é o meio viável de ditar os parâmetros para uma futura decisão a ser prolatada na ADI n.º 5771.

Ademais, importa fazer uma última e relevante ponderação, qual seja, a Teoria da Argumentação Jurídica proposta por Alexy é destinada, inicialmente, à verificação de decisões judiciais. É, nesse sentido, que o tema central de sua obra sobre a argumentação jurídica gira em torno da seguinte indagação:

É possível uma fundamentação racional das decisões jurídicas? Isto é, há possibilidade de determinar critérios que se imponham a discursos práticos e especificamente ao discurso jurídico, em que há questões valorativas em debate, de modo que possam ser esses discursos chamados de racionais? (ALEXY, 2005, p. 377).

Assim, a teoria de Alexy, apresenta-se, inicialmente, como um parâmetro para que seja possível uma verificação objetiva de decisões judiciais e da fundamentação nelas exposta. Aqui, todavia, far-se-á uma análise da argumentação jurídica utilizada em uma petição inicial (da ADI n.º 5771) e não de uma *decisão* judicial.

Isso se explica pelo fato de que também há, em uma petição inicial, um discurso jurídico composto por uma *justificação interna*, voltada a versar sobre a aplicação específica da lei (ou norma-princípio, em conformidade com a compreensão sobre o sistema jurídico brasileiro adotada), e por uma *justificação externa*, que se fundamenta nas premissas usadas na *justificação interna*.

Outrossim, a teoria da argumentação jurídica, inclusive como fundamento de verificação de decisões jurídicas, também funciona, em seus mesmos parâmetros,

para análise das intervenções das partes, em sua busca por uma “pretensão de correção” (ALEXY, 2005, p. 216).

Dessa forma, ao utilizar-se a teoria da argumentação jurídica para peças processuais produzidas pelas partes, ter-se-á um espectro de possibilidades para uma futura decisão. Ou seja, verificar-se-á a validade da *justificação interna* por meio da aplicação (ou não) da norma-princípio questionada; o que, por sua vez, se faz a partir da análise das premissas que servem como supedâneo para e fundamentação das premissas utilizadas, ou seja, faz-se a partir de sua *justificação externa*.

Ao enfrentar as questões aduzidas na petição inicial da ADI n.º 5771, que deverão, inevitavelmente, ser analisadas pela Corte Constitucional, tem-se a delimitação de decisões possíveis que sejam *racionalmente fundamentadas*. A abrangência das “decisões possíveis” a serem exaradas diz respeito ao fato de que se trata de um *caso difícil*, permeado, assim, de incertezas⁹.

É evidente, nesse cenário, que a análise do discurso contido na petição inicial da ADI n.º 5771, por meio da teoria da argumentação jurídica, é uma forma viável para se afastar a incerteza que permeia a futura decisão judicial a ser prolatada nos autos do questionamento constitucional. Busca-se, assim, delimitar aquilo que pode ser efetivamente *racionalmente fundamentado* e, por conseguinte, “aceitável”.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A SEÇÃO

Tratou, essa primeira seção, de versar sobre os elementos essenciais da pesquisa, que compõem o presente trabalho. Analisaram-se, então, especificamente os elementos que integra a análise da argumentação jurídica da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5771 no que tange à regularização fundiária rural.

Nesse contexto, a primeira parte tratou de delimitar o objeto. Versou-se, assim, sobre aquilo que compõe o objeto da ADI sob análise para, inserido nesse objeto, qualificar no que consiste a pesquisa. Nesse sentido, delimitou-se que, enquanto a ADI n.º 5771 trata da integralidade da Lei n.º 13.465/2017 (que trata de diversos temas), a presente pesquisa será destinada especificamente à verificação daquilo que tange à

⁹Entende-se, nesse sentido, que se configura como um caso difícil pelo fato de que é um caso cuja conclusão não decorre de simples atividade silogística (não se limita a uma lei, mas sim de normas-princípio), de forma que envolve uma maior indefinição e, assim, admite a existência de mais de uma solução genericamente “aceitável. Os casos difíceis por definição, são aqueles com relação aos quais a opinião pública (esclarecida ou não) está dividida de maneira tal que não é possível tomar uma decisão capaz de satisfazer a uns e a outros (Atienza, 2003, p. 84).

regularização fundiária rural em terras públicas na Amazônia Legal. Fixou-se, assim, que o estudo versará detidamente sobre a argumentação jurídica no que tange às supostas violações aos direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade, uma vez que são esses os direitos cujas violações decorreram das alterações promovidas pela Lei n.º 13.465/2017 na regularização fundiária rural.

A segunda parte, por sua vez, tratou de versar sobre os conceitos e as compreensões essenciais ao desenvolvimento da pesquisa. Fixou-se, assim, a compreensão sobre o Estado Democrático de Direito brasileiro, como sendo uma superação do Estado Democrático e do Estado de Direito, ao passo que entrelaça aos pressupostos materiais e formais do Estado de Direito (juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais) um pressuposto democrático que acaba por gerar uma forma transformadora que propõe um processo de convivência social em uma sociedade livre, justa e solidária, marcada, pelo poder comunicativo, que deve repercutir em um processo de liberdade contra toda e qualquer opressão, o que não ocorre simplesmente pelo reconhecimento formal de direitos, mas pela garantia de condições (especialmente econômicas) suscetíveis de garantir o pleno exercício desses direitos, razão pela qual se adota a perspectiva de um *estado de direito justo*, em que são observados os direitos (inclusive das minorias), em que há equidade na distribuição de direitos e deveres fundamentais e na determinação da divisão de benefícios da cooperação em sociedade.

Dentro desse Estado, tem-se a fixação do papel dos direitos fundamentais como sendo *mandamentos nucleares de um sistema*, de forma que se transformam em *normas-princípio* que constituem preceitos básicos da organização constitucional. Tem-se, assim, o dever de embasar novas normas jurídicas pelos mandamentos nucleares do sistema, que configura requisito de validade de futuras normas, ao mesmo tempo em que são *normas-princípios*, exigíveis por si só.

Por fim, a terceira parte versou especificamente sobre a metodologia adotada. Explicou-se, assim, a análise do conteúdo da ADI n.º 5771 por meio da teoria da argumentação jurídica proposta por Robert Alexy e a razão pela qual a referida análise, das justificações *interna* e *externa* que compõe a ADI, tem o condão de delimitar aquilo que pode ser efetivamente *racionalmente fundamentado* e, por conseguinte, “aceitável” em uma futura decisão a ser prolatada na ADI n.º 5771.

SEÇÃO 02: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5771: UMA ANÁLISE DA JUSTIFICAÇÃO INTERNA NO QUE TANGE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEÇÃO

A argumentação jurídica, em conformidade com o exposto, é composta por justificação interna e justificação externa (ALEXY, 2005, p. 217). Nesse sentido, a *justificação interna* se destina a tratar da aplicação específica da lei e da relação entre a lei e as premissas fáticas; no presente caso, destina-se a tratar sobre as normas-princípio e as relações com as premissas fáticas aduzidas. A tarefa de verificar a correção e a fundamentação dessas premissas fáticas é papel da *justificação externa*.

A distinção dos níveis de análise proposta pela teoria da argumentação jurídica impõe também a distinção, no presente trabalho, de dois momentos. Um inicial, no qual se versa sobre a *justificação interna*, voltado a verificar o objeto da possível violação e a entender *como* esse objeto poderia ser violado e, outro momento, que versará sobre a *justificação externa* e que terá o papel de destrinchar e verificar a correção fática dos argumentos segundo os quais o Ministério Público Federal, por meio da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5771, afirma que haveria lesão ao texto constitucional (STF, 2017).

Assim, a presente seção se propõe a versar especificamente a sobre os aspectos da *justificação interna*. É, assim, destinada a uma análise dos objetos legais específicos que seriam objeto de violação, ou seja, trata-se dos direitos à moradia, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à função social da propriedade, em atenção à delimitação temática realizada.

Com o escopo de versar sobre a justificação interna da ADI n.º 5771, a presente seção se subdivide em partes. Após versar brevemente sobre a fórmula da justificação interna aplicada ao presente caso e afunilar a análise da delimitação do objeto, esta seção se prestará a analisar cada um dos direitos possivelmente violados (direito à moradia, à função social da propriedade e direito ao meio ambiente) e elucidar, de forma breve sobre *como* esses direitos seriam violados no caso em tela.

Por oportuno, ressalta-se que a conclusão da análise da justificação interna conduz apenas ao entendimento sobre se é, ou não, possível que haja a violação dos direitos analisados no caso em apreço; trata de estabelecer a *possibilidade* de existência

de um silogismo jurídico entre o direito e os possíveis atos que o violariam, de forma que se investiga se os direitos supostamente violados efetivamente poderiam ser transgredidos pela Lei n.º 13.465/2017. Desse modo, apura-se se os elementos de justificação interna utilizados pela ADI n.º 5771 possuem alicerce jurídico, ou seja, se são aplicáveis ao presente caso.

Nesse sentido, destaca-se que “na justificação interna deve ficar claro quais as premissas devem ser justificadas externamente” (ALEXY, 2005, p. 226), ou seja, deve-se compreender a regra e estabelecer a possibilidade de como poderia tal regra ser violada (e, por fim, analisar, por meio da justificação externa, se a possibilidade de violação de fato se concretiza segundo as premissas da justificação interna). Assim, à conclusão da presente seção deverá ser acrescida a análise da justificação externa para, somente então, possibilitar que se alcance uma conclusão geral sobre a argumentação jurídica da petição inicial da ADI n.º 5771.

2.2 ESPECIFICIDADES DA JUSTIFICAÇÃO INTERNA

Alexy, ao iniciar a exposição sobre a justificação interna, expõe, em conformidade com a colocação acima, que os problemas ligados à justificação interna têm sido amplamente discutidos sob o nome de “silogismo jurídico”. O silogismo jurídico, nesse sentido, seria a forma mais simples da justificação jurídica, chamada de estrutura “J.1.1.” (ALEXY, 2005, p. 218). A fórmula é a que segue:

$$\begin{aligned} \text{(J.1.1)} \quad & .(1) (x)(x \rightarrow ORx) \\ & .(2) Ta \\ & .(3) ORa \quad (1),(2)^{10} \end{aligned}$$

Explica-se a referida fórmula pela compreensão de que “X” é uma variável que se refere a qualquer caso concreto que se possa subsumir ao predicado *T* (do alemão, *Tabestand*, tipo legal). Por sua vez, o símbolo “->” indica uma proposição condicional, enquanto *O* é o que Alexy classifica como operador deôntico, que indica “dever ser”. *R*, por fim, representa a consequência jurídica (do alemão, *Rechtsfolge*), que é outro predicado que, nesse caso, deve corresponder à consequência de *T*. (ALEXY, 2005, p. 219, DE PAULA, 2009, p.7).

¹⁰ ALEXY, 2005, p. 218.

Assim, “X” é a compreensão concreta a ser extraída de um caso legal. Trata-se das variáveis que serão verificadas na justificação externa. “Ta”, por sua vez, se refere ao tipo legal e a compreensão adotada sobre aquele tipo legal. Compreende, assim, o presente momento de justificação interna. Por fim, “ORa” diz respeito à decisão racionalmente justificada a ser extraída pelo operador legal como consequência da análise dos elementos anteriores.

A referida forma distingue o que é descritivo e o que é valorativo (prescritivo), de forma que traz o princípio da universalidade e o princípio da prescritividade, em conformidade com a análise feita pelo autor da obra “Freedom and Reason” de Hare (ALEXY, 2005, p. 87). Assim, o primeiro ponto da estrutura traz a imposição de tratar-se de uma regra universalmente aplicável, ao passo que “(J.1.1) satisfaz a justificação mediante regras universais requeridas pelo princípio de universalidade” (ALEXY, 2005, p. 219).

O ponto fulcral da forma (J.1.1) é, então, a universalidade, ao passo que exige “observar uma regra que contém a obrigação de tratar da mesma maneira todos os seres de uma mesma categoria” (PERELMAN, 1964, p. 58, tradução minha). Assim, estabelece-se que, para observar uma regra na fundação jurídica, exige-se que a conclusão decorra logicamente da regra haja vista que “se assim não fosse, embora se pudesse apresentar uma regra no curso da fundamentação poder-se-ia, entretanto, afirmar qualquer conclusão” (ALEXY, 2005, p.219). Dessa forma, Alexy formula, como referência da concreção do princípio da universalidade, as seguintes regras que pautam a justificação interna:

(J.2.1) Para a fundamentação de uma decisão jurídica deve-se apresentar pelo menos uma norma universal.

(J.2.2) A decisão jurídica deve seguir-se logicamente ao menos de uma norma universal, junto a outras proposições. (ALEXY, 2005, p.219)

As duas regras que são impostas à justificação interna trazem, intrinsecamente, a necessidade, já exposta, de associação indispensável entre a justificação interna e externa. Se, por um lado, a regra (J.2.1) impõe a apresentação de uma norma universal e trata unicamente da norma, como ocorre na justificação interna, a regra (J.2.2) determina que essa norma universal deve ser associada a outras proposições, sendo que a correção dessas proposições é objeto de análise da justificação externa.

Assim, destaca-se que as regras expostas não estabelecem como devem ser as normas universais e tampouco trata da possibilidade de alteração dessa norma universal (com a inclusão de uma nova cláusula, por exemplo). Trata-se unicamente da imposição de que exista uma norma universal válida, que serve como base para a existência da fórmula (J.1.1) (ALEXY, 2005, p.219).

As demais regras da justificação interna (outras fórmulas apresentadas) são aplicáveis na hipótese de a regra (J.1.1) ser insuficiente. A insuficiência da fórmula (J.1.1), associada ao silogismo jurídico comumente compreendido, é dada em hipóteses específicas em que (i) a norma universal contém diversas propriedades alternativas do fato hipotético; (ii) quando a aplicação da norma exige um complemento por meio de normas jurídicas explicativas, limitativas ou extensivas; (iii) quando são possíveis diversas conseqüências jurídicas ou; (iv) quando na formulação da norma se usam expressões que admitem diversas interpretações (ALEXY, 2005, p. 220).

Ao não se tratar de insuficiência da regra (J.1.1), é ela que deve ser aplicada. No presente caso, ao se tratar sobre possíveis violações aos direitos à moradia, à função social da propriedade e ao direito ao meio ambiente, a regra primordial apresentada é plenamente aplicável e suficiente para satisfazer a pretensão da análise da argumentação jurídica.

Isso se explica pelo fato de que, conforme exposto, adota-se a compreensão dos direitos fundamentais como *norma-princípio, mandados nucleares de um sistema*, e que são, assim, passíveis de violação direta. Nesse sentido, inserido no Título II da Constituição Federal, que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais, o §1º do artigo 5º determina que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, de forma que essas normas-princípios exercem o papel de regulador normativo (princípio) e de direitos (normas) de forma simultânea (BRASIL, 1988). Os direitos fundamentais, nesse cenário, apesar de necessitarem de instrumentos para sua efetividade, têm caráter de concretização imediata:

De todo, assenta-nos esclarecer que embora o reconhecimento de um direito fundamental não lhe proporcione efetividade direta, certamente tal fato haverá de lhe impulsionar a instrumentais genuinamente reivindicatórios, a uma dimensão de imprescindibilidade e a um caráter de concretização imediata, tal qual o preceituado pela Constituição Federal em seu art. 5º. e parágrafos (LOPES, CHEHAB, 2008, p. 1924).

Nesse cenário, destaca-se que as normas analisadas (direito à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade) não possuem diversas alternativas do fato hipotético; não exigem complementos explicativos, limitativos ou extensivos; não admitem consequências jurídicas diversas do exposto no texto legal; e não utilizam expressões que admitem diversas interpretações. Os direitos analisados no presente artigo são compostos por expressões singulares e que versam, de forma especificamente normatizada, o que são eles.

Dessa forma, deve-se aplicar a forma (J.1.1) da justificação interna, pautada pela existência de uma regra universal, em conformidade com a regra (J.2.1). Destaca-se, assim, que cada um dos direitos que configuram objeto de possíveis violações e que constituem o objeto da presente pesquisa, é uma regra universal, de forma que se faz necessário versar de forma suficientemente específica sobre cada um deles.

Ao dispor sobre os direitos que, em conformidade com o exposto pelo Ministério Público Federal, são objeto de violação pela Lei 13.465/2017, é importante traçar uma compreensão bastante delimitada sobre no que consiste cada um desses direitos (inserido, claro, na compreensão sobre o Estado Democrático de Direito e sobre os direitos fundamentais). Assim, a presente seção passa a esboçar a compreensão sobre cada direito: à moradia, ao meio ambiente e da função social.

A compreensão sobre cada um desses direitos é acompanhada de uma análise hipotética sobre *como* cada direito poderia ser violado, em conformidade com (J.1.1), que pressupõe a existência de uma regra universal e outras proposições, como regra (J.2.2), que devem se adequar (cumprir) ou não (violar) à norma universal. Isso se deve ao fato de que há premissas que não são expressas no direito positivo, mas que aparecem explicitamente em toda sua extensão, sendo que fundamentar essas premissas é papel da justificação externa:

As premissas não extraídas do direito positivo aparecem explicitamente em toda sua extensão. Esse é talvez o aspecto mais importante da exigência de justificação interna. Fundamentar essas premissas não extraídas diretamente do direito positivo é tarefa da justificação externa (ALEXY, 2005, p. 224).

Desse modo, passa-se a clarificar o que são os direitos que seriam objetos das violações para expor as premissas que os compõem, haja vista que “é preciso entrar com profundidade tanto nas especificidades dos fatos como nas particularidades da norma” (ALEXY, 2005, p. 226). Essas premissas permitirão verificar *como* esses

direitos podem ser violados para, posteriormente, verificar-se quais as premissas que devem ser justificadas externamente.

2.3 OS DISPOSITIVOS LEGAIS QUE SERIAM VIOLADOS

Em conformidade com o exposto na delimitação do objeto, trata-se, na presente pesquisa, dos direitos específicos relacionados à regularização fundiária rural em terras públicas. Esses direitos (à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade) seriam violados pela nova formulação da regularização fundiária rural em terras públicas na Amazônia Legal, em conformidade com as alterações da Lei n.º 11.952/2009 pela Lei n.º 13.465/2017.

Traz-se, então, um aprofundamento sobre as particularidades das normas que seriam objeto de violação. Ou seja, passa-se a delimitar em que consiste o direito para, assim, evidenciar como poderiam esses direitos ser violados e, assim, traçar um vínculo de possibilidade (e não facticidade) de violação.

Ressalta-se, nesse sentido, que o presente momento se destina a versar unicamente sobre a viabilidade de violação desses direitos pela Lei n.º 13.465/2017. O exercício de verificação das premissas pelas quais se aduz tal violação será objeto de seção específica, destinada à análise da justificação externa.

2.3.1 O Direito à Moradia

O primeiro ponto a ser apresentado diz respeito ao direito à moradia, que constitui um dos pilares da inconstitucionalidade arguida por meio da ADI n.º 5771. O direito à moradia, conforme se expõe, foi “ilegitimamente utilizado como base para edição da MP 759/2016”, que posteriormente foi convertida na Lei n.º 13.465/2017 (STF, 2017, p.18).

O direito à moradia é expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O referido artigo, inserido no Título II da Constituição, que trata “dos direitos e garantias fundamentais”, mais especificamente no Capítulo II, que dispõe as matérias “dos direitos sociais”, traz, atualmente¹¹, a seguinte redação:

¹¹ O *caput* do artigo 6º já foi objeto de algumas alterações em sua redação inicial. O direito à moradia foi inserido pela Emenda Constitucional n.º 26, de 14.02.2000 após diversas lutas sociais, mas, antes mesmo da inserção expressa na Constituição Federal, o direito à moradia já encontrava respaldo constitucional ao

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

A inserção do direito à moradia no corpo da Constituição teve o papel de reconhecer, como fundamental, o direito humano que já fazia parte da legislação brasileira em decorrência das ratificações de pactos e convenções internacionais. Nesse sentido, destaca-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos já reconhecia, em 1948, que “todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação (...)”, em conformidade com o texto contido em seu artigo XXV (ONU, 1948). Nesse mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), de 1966, promulgado no Brasil por meio do Decreto n.º 591, de 1992, expõe em seu artigo 11, que “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequada assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida” (BRASIL, 1992).

Em conformidade com a evolução internacional e o reconhecimento desse direito no âmbito jurídico interno, o direito à moradia passou a compor o texto constitucional e, reconhecidamente, firmou-se como um direito fundamental. As normas internacionais, inseridas e adotadas no direito interno brasileiro, possuem importante papel de “vetor interpretativo” do referido direito, haja vista que a Constituição Federal não trouxe uma definição expressa e tampouco elencou as formas pelas quais o poder público deverá concretizá-lo (STF, 2017, p. 22).

O direito à moradia, nesse contexto, insere-se naquilo que se considera a segunda dimensão dos direitos fundamentais, uma vez que trata de um direito social, que busca uma prestação positiva do Estado (SILVA, 2011, p.175-176). Configura-se, assim, como uma norma declaratória, que declara um direito social, e que, ao constituir um direito e uma garantia à população, constitui também uma obrigação ao Estado, garantidor (PUCINELLI JUNIOR, 2012, p. 200).

passo que já fazia parte de ordenamento jurídico internacional do qual o Brasil é signatário. Assim, por força da cláusula de abertura, do §2º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais decorrentes de acordos internacionais também compõem o arcabouço legal brasileiro. Vale destacar que a redação atual é dada pela Emenda Constitucional 90 de 15.19.2015, que inseriu também o direito ao transporte.

A necessidade de uma prestação positiva do Estado para garantir o direito à moradia é evidenciada na disposição contida no artigo 23, inciso IX da CF/1988. O referido artigo traz a determinação de que é competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988). Traduz-se, assim, um poder-dever do Poder Público, que implica a obrigação de caráter prestacional do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. É nessa prestação que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia (SILVA, 2011, p. 315-316).

Dessa forma, para que se compreenda essa garantia, que configura um poder-dever do Estado, explica-se que “o direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar”. Destaca-se que a ideia abordada traz a correlação entre a ocupação de uma edificação com o *residir* e o *habitar*, de forma que transfigura na conotação de permanecer em um lugar em caráter permanente (SILVA, 2011, p. 315).

Trata-se, portanto, da garantia a todos de um teto onde se abrigar de modo permanente. Apesar de o direito à moradia não se transfigurar, necessariamente, em um direito à casa própria, é necessário ressaltar que o conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação, mas exige-se que essa habitação tenha condições mínimas de adequação ao texto constitucional que, em uma análise teleológica (finalística) prevê a dignidade da pessoa humana¹², o direito à intimidade e à privacidade¹³ e que a casa é um asilo inviolável¹⁴. Assim, merece ser frisado que:

O direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida. Apesar da centralidade da habitação na vida de todas as pessoas, poucos direitos humanos têm sido tão frequentemente violados quanto o direito à moradia (OSÓRIO, 2003, p.01).

Nesse sentido, o direito à moradia traduz não um direito isolado, mas um direito fundamental à concretização de tantos outros direitos. Reputa uma “condição indispensável para uma vida digna, eis que a casa é o asilo inviolável do cidadão, a base de sua individualidade” (VIANA, 2000, p. 543).

¹²Art. 1º (...) III - a dignidade da pessoa humana.

¹³ Art. 5º (...) X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

¹⁴ Art. 5º (...) XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial

O direito à moradia, dessa forma, supera o direito a “um teto” para alcançar tudo que envolve a efetivação de condições adequadas de habitação, que compreendem e se comunicam com diversos outros direitos fundamentais (como os citados acima). Insta ressaltar, assim, a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, que fixa como um de seus pressupostos que a condição de habitação humana determina largamente a qualidade de vida, de forma que se transforma em pré-requisito para a satisfação de necessidades básicas como o emprego, casa, serviços de saúde, educação e recreação (ONU, 1976). O tema da moradia, como direito essencial à qualidade de vida e realização de demais direitos fundamentais, é reforçado na Agenda 21, documento que fixa como um de seus objetivos “oferecer a todos habitação adequada”, o que se propõe por meio de uma abordagem que possibilite o desenvolvimento e a melhoria de condições de moradia ambientalmente saudáveis (ONU, 1992).

Ocorre, todavia, que é exatamente na imposição de “oferecer” ou seja, na dimensão prestacional (que exige uma ação positiva para a consecução do direito à moradia) que se encontra a questão central desse direito. Pondera-se, nesse sentido, que apesar de se tratar de um direito fundamental, universal e que pode ser exigido de forma imediata, é na sua realização e efetivação *plena* que o direito à moradia que se concentra a busca por efetivação, uma vez que a materialização do direito não acompanha seu imediatismo legal. Nesse sentido, leciona Sarlet (2003, p.36):

a pergunta mais angustiante e provavelmente a que coloca maiores dificuldades para uma adequada resposta, diz com a possibilidade de o titular do direito à moradia (em princípio, qualquer pessoa, em homenagem ao princípio da universalidade dos direitos fundamentais), com base nas normas constitucionais que lhe asseguram este direito, exigir do poder público (e eventualmente até mesmo de um particular) alguma prestação material que venha a lhe assegurar uma moradia compatível com as exigências de uma vida digna .

Como resposta a essa questão sobre a materialização, pondera-se que os direitos de cunho prestacional, como o direito à moradia, exigem não apenas uma prestação imediata, mas também possuem um caráter programático impositivo, de forma que traça linhas diretoras, pelas quais devem orientar-se os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria Justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função (SILVA, 1982, p.9).

As normas programáticas, assim, não se confundem com as normas de eficácia contida. Enquanto as normas de eficácia contida dependem, para sua efetivação,

de ato posterior, as normas programáticas são válidas e eficazes e exigíveis imediatamente, sendo que o caráter programático se deve à necessidade de progressivo aumento na realização dos direitos fundamentais que exigem atividades prestacionais, em perfeita consonância com o previsto no DESC, que exige “uma melhoria contínua de suas condições” (BRASIL, 1992).

Assim, destaca-se que se trata de um “golpe contra a nossa Lei Fundamental” a hipótese de o legislador infraconstitucional desconstituir o grau de concretização que ele próprio conferiu às normas constitucionais, notadamente quando se cuida de normas que, em maior ou menor escala, acabam por carecer dessas normas infraconstitucionais para alcançarem sua *plena* eficácia e efetividade. Nessa hipótese, de diminuição dos atos que determinam a forma para alcançar a plena realização de direitos fundamentais programáticos, “sempre se poderá impugnar, via judicial, esse tipo de procedimento, invocando a sua inconstitucionalidade” (SARLET, 2003, p. 34-35).

O cerne do “problema” que acompanha o direito à moradia diz respeito, então, ao fato de que não há como desconsiderar que as circunstâncias de realização efetiva do direito à moradia (ou seja, de sua efetividade, consecução ou eficácia social) não são atreladas simplesmente ao seu reconhecimento, mas carecem de condições prestacionais que, de forma inafastável, carecem de um caráter programático. A violação do direito à moradia, então, pode ocorrer quando se inviabiliza seu caráter programático de consecução, ou seja, quando se inviabiliza a implementação da igualdade e liberdade material (MIRANDA, 2017, p.29-30).

Nesse sentido, insta ressaltar novamente o exposto por José Afonso da Silva, que determina o papel do Estado Democrático de Direito de fornecer “condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício” (SILVA, 2011, p. 120). A possível violação ao direito à moradia pode ocorrer, então, quando é ferido seu caráter programático, ou seja, quando se inviabiliza ou dificulta sua implementação fática e material.

O questionamento de constitucionalidade feito por meio da ADI n.º 5771 diz respeito à possível violação ao direito à moradia associada a seu caráter programático. Dessa forma, aduz-se que a Lei n.º 13.465/2017 teria o caráter inconstitucional ao negar a efetivação do direito à moradia em um contexto fático:

A Lei 13.465/2017 ofende o direito ao mínimo existencial em sua dupla perspectiva (negativa e positiva), seja por suprimir condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso a vida digna (como é o caso de moradia adequada), seja por descumprir o dever prestacional do estado de satisfazer, na maior medida possível, os direitos fundamentais, especialmente a favor dos segmentos compostos por pessoas economicamente mais necessitadas. (STF, 2017, p.41).

Assim, tem-se não apenas a compreensão acerca do que constitui o direito à moradia, mas também o entendimento sobre aquilo que o circunda. Nesse sentido, verifica-se a possibilidade de ofensa ao referido direito na hipótese de o ato normativo combatido pela ADI n° 5771 (a Lei n.º 13.465/2017) obstar a realização fática do direito à moradia dentro de seu contexto programático, ao passo em que a lei questionada trata exatamente sobre a regularização fundiária rural, que também serve como instrumento de garantia de moradia àqueles que têm garantidos e regularizados os direitos sobre a terra.

2.3.2 O direito à propriedade e sua função social

A ADI n° 5771 também traz a possível violação, pela Lei 13.465/2017, à função social que recai sobre o direito de propriedade. Para que seja possível compreender uma eventual violação à função social da propriedade se faz necessário versar sobre o direito à propriedade para, então, tratar especificamente sobre a função social que lhe incumbe.

Nesse cenário, destaca-se que o direito de propriedade está esculpido no bojo constitucional do artigo 5º da CF/1988 e está inserido no seu Título II, que trata “dos direitos e garantias fundamentais”, mais especificamente no Capítulo I, que dispõe as matérias “dos direitos e deveres individuais e coletivos”. O mencionado artigo apresenta a seguinte redação:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (BRASIL, 1988).

O direito de propriedade é, assim, um direito fundamental inserido no que se denomina de primeira dimensão dos direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de uma norma declaratória, que afirma a existência um direito individual intimamente ligado às

liberdades individuais, por meio da qual se impõe ao Estado uma prestação negativa, de abster-se de violar a propriedade e a liberdade.

O referido direito remete à Revolução Francesa, que conferiu caráter de sacralidade à propriedade ao insculpir, no artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização” (FRANÇA, 1789).

Ocorre, contudo, que o direito de propriedade não pode ser limitado ao seu caráter de direito individual. O direito de propriedade recebe especificidades também como uma instituição da ordem econômica. Nesse sentido, relativiza-se seu conceito e significado “especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos existência digna*” (SILVA, 2011, p. 271).

Essa relativização do direito de propriedade, por meio da qual se reconhece sua importância para assegurar a todos existência digna, está visceralmente ligada à sua função social. É, nesse sentido, que se assevera que “se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada à consecução daquele princípio” (SILVA, 2011, p. 271). Fica evidente a indissociável ligação entre o direito de propriedade, previsto no caput do artigo 5º da CF/1988, e a sua função social, calcada no inciso XXIII do mesmo artigo, que determina que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988).

A função social, que mitiga o direito à propriedade ao criar obrigações anexas para sua consecução, resulta de uma evolução do próprio conceito de propriedade. Trata-se da superação da confusão entre terra e propriedade, no qual a terra/propriedade passou a ser um instrumento reprodutor de capital (e não mais provedor de alimento e moradia) absoluto e intransponível para a compreensão de que o direito à propriedade é condicionado ao cumprimento da função social que recai sobre a terra, de forma que somente haverá propriedade quando a terra cumprir sua função social.

A evolução do conceito da propriedade - que da plena in re potestas de Justiniano, da propriedade como expressão do direito natural, vai desembocar, modernamente, na idéia de propriedade-função social - apresenta momentos e matizes realmente encantadores, bastantes para desviar o estudioso da senda que tencione explorar. Tal evolução consubstancia, como afirmou André Pietre [...], a revanche da Grécia sobre Roma, da filosofia sobre o direito: a concepção romana, que justifica a propriedade pela

origem (família, dote, estabilidade dos patrimônios), sucumbe diante da concepção aristotélica, finalista, que a justifica pelo seu fim, seus serviços, sua função (GRAU, 1979, p.1).

Ademais, a importância da função social da propriedade ‘ressaltada com a compreensão de que o conceito de propriedade não pode ser aplicado de forma uniforme a todas as relações entre os sujeitos e seus bens, o que decorre das diferenças nas relações entre o sujeito e o bem (como ocorre na diferença entre a relação do sujeito com seu bem móvel e do sujeito com a terra). Nesse sentido, a Constituição Federal do Brasil adota a compreensão “segundo a qual a propriedade não constitui uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas, em correlação com os diversos tipos de bens e de titulares, de onde é cabível falar não em propriedade, mas em *propriedades*” (SILVA, 2011, p. 274).

Nesse ponto, faz-se necessário destacar a distinção havida entre a *propriedade urbana* (artigo 182, §2º da CF/1988) e a *propriedade rural* (artigos 5º, inciso XXVI, 184, 185 e 186 da CF/1988). Pela delimitação do objeto do presente artigo aos questionamentos presentes na ADI nº 5771, especificamente no que tange à regularização fundiária rural em terras públicas, aqui importa tratar da *propriedade rural*, de forma que se trata da relação entre o sujeito de direitos que pretende exercer a propriedade (sujeito ativo), o uso que faz da terra (bem) e a sociedade genericamente considerada (sujeito passivo):

O direito de *propriedade* fora, com efeito, concebido como uma *relação* entre uma *pessoa* e uma *coisa*, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Verificou-se, mais tarde, o absurdo dessa teoria, porque entre uma pessoa e uma coisa não pode haver relação jurídica, que só se opera entre pessoas. Um passo adiante, à vista dessa crítica, passou-se a entender o direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um *sujeito passivo universal* integrado por todas as pessoas, o qual têm o dever de respeitá-lo, abstraindo-se de violá-lo, e assim o direito de propriedade se revela com *um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito*. (SILVA, 2010, p. 271)

A evolução histórica descrita culmina na criação de uma limitação/condição resolutive do direito à propriedade. Superada a concepção do direito absoluto à propriedade, foram criadas limitações para afastar abusos do direito, até chegar à criação de imposições positivas, deveres e ônus ao exercício do direito à propriedade, o que ocorre por meio da compreensão da propriedade como função social (SILVA, 2010, p. 272). Nesse sentido, o Papa João Paulo II, em 1979, no discurso inaugural do

Seminário palafoxiano de Puebla de Los Angeles, México, ponderou que “sobre toda a propriedade pesa uma hipoteca social” (JOÃO PAULO II, 1979, p. 162).

Essa “hipoteca social” é transcrita para o texto da Constituição Federal brasileira em seu artigo 186. Determina-se, assim, que a exigência de cumprimento da função social da propriedade (rural), calcada no inciso XXIII do artigo 5º, só seria cumprida pela efetivação *simultânea* de alguns requisitos (ressalta-se que todos os requisitos devem ser atendidos em conjunto, de forma que a não observância a qualquer requisito representa a violação à função social):

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Cumprir destacar, nesse ponto, que o termo “função social da propriedade” não seria adequado, segundo alguns autores, para tratar da propriedade rural. Nesse sentido, destaca-se a exposição de Carlos Frederico Marés que afirma que “é protegida pela Constituição a propriedade que faz a terra cumprir sua função social, porque a ocupação que não a cumpre, por mais rentável que seja, incorre em ilegalidade” (MARÉS, 2003, p. 122).

Nesse sentido, somente a terra poderia cumprir uma função social. A função social da terra seria, assim, requisito para que se pudesse constituir propriedade. É dizer: se a terra não cumpre sua função social (em conformidade com os requisitos elencados pelo artigo 186 da CF/1988) e a função social é requisito da propriedade, não pode haver propriedade rural que não cumpra a função social.

O que se sobressai, na análise específica da justificação interna tangente à alegação de violação ao direito de propriedade (e sua função social) é que a propriedade rural se encontra não somente prevista no artigo 5º, mas também é regulamentada por tudo aquilo que impõe especificidades à propriedade e a impõe o cumprimento de uma função social. Assim, deve-se compreender a propriedade rural com atenção simultânea aos dispositivos que tratam do tema e, assim, entender que “ela não poderá mais ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado,

especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim” (SILVA, 2011, p. 271):

Longe de ser absoluta, a proteção outorgada à propriedade encontra várias restrições tendentes a assegurar o seu uso racional. Tais limitações conectam-se tanto a outros particulares, protegidos dos efeitos perversos do exercício abusivo do direito de propriedade, quanto ao Poder Público, autorizado a impor restrições em nome do interesse público e da função social da propriedade. (PUCCINELLI JUNIOR, 2012, p. 244).

A função social, então, doa nova significação à relação entre propriedade (bem) e proprietário (sujeito), ao passo que impõe deveres ao titular do direito. Assim, impõe-se ao titular do direito o dever de exercer o domínio sobre a terra em benefício da sociedade; a função social atua, então, como fonte da imposição de comportamentos positivos ao detentor do poder que flui do direito (GRAU, 2001, p. 269).

Para que se possa compreender a violação à função social, anunciada pela ADI n° 5771, é necessário entender que a função social (bem como acontece com o direito à moradia) se concretiza de forma *programática*. Trata-se do fato de que, ao constituir uma condição e uma limitação ao direito à propriedade, a função social constitui linhas diretoras por meio das quais devem se orientar os poderes públicos (BARROSO, 1994, p. 44).

Dessa forma, a eficácia imediata da função social preconizada no artigo 186 da Constituição Federal diz respeito à imposição a todos os poderes para que observem que a propriedade, especialmente a propriedade rural, deve cumprir uma função social. A não observância à imposição da função social à propriedade reputa, outrossim, em violação ao texto constitucional.

A violação suscitada pela ADI n° 5771 está nesse exato sentido. Aponta-se que a Lei n.º 13.465/2017 teria o condão de desobrigar o cumprimento da função social para a regularização de propriedades, em especial no que tange à obrigação de utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente (STF, 2017, p.42).

Retirar a obrigação de cumprimento da função social, que funciona como um requisito para a existência da propriedade rural, em conformidade com o exposto por Marés, é regredir historicamente para a propriedade absoluta e intransponível. Assim, ao mitigar a função social da propriedade haveria lesão também ao direito ao meio ambiente, que teria uma proteção deficitária.

Assim, após a compreensão do direito de propriedade e de sua função social, cumpre verificar as disposições referentes ao direito ao meio ambiente. Trata-se,

então de versar sobre o que configura o direito ao meio ambiente e qual o papel que possui dentro do questionamento da ADI n° 5771.

2.3.3 O Direito ao Meio Ambiente

O último *direito fundamental*, cuja violação é arguida pela ADI n° 5771 e que se refere diretamente à regularização fundiária rural em terras públicas, está intrinsecamente ligado à possível violação da função social (da terra ou da propriedade) analisado acima. Trata-se do potencial que a Lei n.º 13.465/2017 teria de lesar o direito ao meio ambiente ou de conceder ao meio ambiente uma proteção deficiente (STF, 2017, p. 42). Ressalta-se, nesse momento, que aqui se trata do meio ambiente natural (e não do meio ambiente urbano, do trabalho ou tantos outros).

Conforme se evidenciou, a função social da propriedade rural é verificada por meio da consecução simultânea dos critérios expostos no artigo 186 da Constituição Federal. Refere-se à necessidade de (i) aproveitamento racional, (iii) adequação às disposições trabalhistas, (iv) exploração que favoreça o bem estar dos trabalhadores e proprietário e (ii) de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente¹⁵.

A ofensa à função social, em conformidade com o exposto na ADI n° 5771, se daria pelo desrespeito à imposição de utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, ao passo que “As disposições da Lei 13.465/2017 não contêm instrumentos eficazes para deter o desmatamento. Ao contrário, tornam mais frágil a proteção ambiental” (STF, 2017, p. 44).

Não se trata, então, unicamente da violação a um dos requisitos para cumprimento da função social. Reputa-se, na realidade, afronta a um direito fundamental consubstanciado no “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, em conformidade com a previsão constitucional contida no artigo 225 da Carta Maior:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

¹⁵ A numeração exposta tem como base o número dos incisos do artigo 186 da Constituição Federal. A ordem apresentada se explica pelo destaque à necessidade de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiental.

Importa ressaltar que a previsão constitucional diz respeito a um direito *ao* meio ambiente, e não direito *do* meio ambiente, de forma que é evidente que não se trata de um direito unicamente voltado para a proteção finalística do meio ambiente, mas sim de um reconhecimento da importância do meio ambiente e da natureza para o ser humano (MILARÉ, 2018, p.112-115).

Sem prejuízo de críticas sobre a visão antropocêntrica que se adota na compreensão de um direito *ao* meio ambiente¹⁶, evidencia-se que esse direito se insere na terceira dimensão dos direitos fundamentais, ao passo que se configura como um direito difuso (bem de uso comum do povo). Nesse contexto, trata-se de um direito essencial à consecução de outros direitos fundamentais de segunda geração (direitos sociais), ao passo que “a realização plena do direito à vida, à saúde e à segurança pressupõe a implementação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (MILARÉ, 2018, p.135).

Assim, apesar de se tratar inicialmente de um direito difuso, voltado à proteção da coletividade, o direito ao meio ambiente é também fundamental para a realização de direitos sociais, como se verifica pela própria redação do artigo 225, que prevê se tratar de um direito “essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988).

Esse caráter específico do direito ao meio ambiente, de ser um direito fundamental ao mesmo tempo em que é elemento essencial para a realização de outros direitos fundamentais, traz mais uma especificidade referente à busca pela sua efetivação. Trata-se do fato de que, ao mesmo tempo em que sua concreção importa em prestação positiva do poder público, impõe condutas preservacionistas a todos aqueles que possam direta ou indiretamente gerar danos ao meio ambiente (SILVA, 2011, p. 850). O dever fundamental de proteção do meio ambiente é, portanto, tanto uma responsabilidade do Estado quanto da sociedade em geral (ABREU, 2013, p. 586).

Nesse contexto, com o escopo de fazer possível a compreensão acerca do direito ao meio ambiente, sobre o qual versa o artigo 225 da CF/1988, faz-se necessário, antes, compreender o meio ambiente em si. Para tanto, mantém-se no âmbito legal (característico da justificação interna), mas se ultrapassa a própria Constituição para se ater à conceituação proveniente da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei

¹⁶ O antropocentrismo é uma visão que tem o ser humano como centro, ao passo que existem outras visões possíveis, como o ecocentrismo, também denominado de fisiocentrismo, que concede valor intrínseco aos indivíduos naturais e às coletividades naturais como biótipos, ecossistemas, paisagens, e o biocentrismo, que tem enfoque nos seres com vida, sejam individuais ou coletivos (JUNGES, 2001, p.33).

6.938/1981), que em seu artigo 3º inciso I, determina que o meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

A conceituação de meio ambiente, em conformidade com o disposto pela Lei n.º 6.938/1981, é ampla, de forma a “atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege” (MACHADO, 2018, p. 57). Trata-se do entendimento de que o meio ambiente é um *todo*, diferente da simples soma de seus componentes, ou seja, trata-se de uma visão holística da natureza, que reconhece a importância a existente em tudo aquilo que faz parte do sistema integrado que é o meio ambiente:

Na segunda metade do século XX, os cientistas passaram a examinar os sistemas vivos como sistemas integrados. A nova visão científica e que também repercute nas ciências humanas mostra que a natureza do todo é sempre diferente da simples soma das partes. Os organismos vivos, nesse contexto, são entes indivisíveis, que não podem ser explicados por um de seus componentes. Trata-se, pois, do pensamento sistêmico, ou seja, pensamento que envolve sistemas e suas ligações. Nesse sentido, cada ser vivo faz parte de um sistema, e cada sistema é parte integrante de um sistema maior, até atingir o sistema global. Assim, vida e ambiente estão umbilicalmente ligados e formam um corpo; o que afeta o ambiente afeta, por consequência, a vida no planeta (ARAÚJO, 2008, p.21-22).

O próprio conceito do objeto da proteção, conferida pelo artigo 225 da CF/1988, tem uma estreita relação com a vida, sendo o meio ambiente que permite, abriga e rege a vida. A proteção conferida toca tudo àquilo que faz parte do meio ambiente (rios, árvores, plantações, clima e tantos outros) e reconhece que o equilíbrio do meio ambiente é elemento fundamental e inafastável para a consecução de todos os demais direitos e garantias, que estão, de forma inarredável, vinculados à vida.

Dessa forma, ao se compreender o meio ambiente como elemento visceralmente interligado à consecução de diversos outros direitos, verifica-se que “o bem tutelado pelo Direito Ambiental é esse estado de equilíbrio entre os meios físico e biótico, responsável por abrigar e reger todas as formas de vida” (GRANZIERA, 2011, p.7). Outrossim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado engloba todos os elementos que compõe o meio ambiente (e que devem estar em equilíbrio) e também, em caráter último, configura-se como requisito para a realização de diversos outros direitos fundamentais.

O meio ambiente não é apenas um direito, mas também possui um valor fundamental à consecução de direitos “objeto da tutela legal – que se caracteriza pelos resultados que produz: a garantia da saúde, a manutenção dos ecossistemas, o bem-estar social, a segurança, a preservação das condições de equilíbrio atuais, a possibilidade de

as gerações futuras usufruírem desses elementos” (GRANZIERA, 2011, p. 7). O direito ao meio ambiente é, enquanto direito fundamental, ferramenta indispensável à efetivação de diversos outros direitos legalmente resguardados.

Nesse contexto, a violação ao direito ao meio ambiente, em conformidade com o exposto na petição inicial da ADI nº 5771, diz respeito a uma proteção ambiental deficitária, que deverá resultar em danos à proteção ao meio ambiente:

Ela desconsidera o direito de todos a ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Desobedece o dever do poder público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ignora a preservação dos processos ecológicos essenciais, contribui para degradar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e se afasta do dever de definir, em toda a federação, espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos. Desprotege a fauna e a flora e contribui para práticas que colocam em risco sua função ecológica e provocam extinção de espécies. Faz periclitatar ainda mais áreas como a Floresta Amazônica brasileira, que é patrimônio nacional e cuja utilização somente pode correr em condições que assegurem preservação do ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (STF, 2017, p. 47).

Assim, tem-se a compreensão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a forma de sua estruturação, integrada, no cenário jurídico brasileiro. A violação, arguida pela ADI nº 5771, diz respeito à falta de imposição de preservação ambiental para a regularização fundiária rural, de forma que o próprio desmatamento se transforma em comprovação de utilização da terra. Trata-se, assim, de uma possível proteção deficitária ao meio ambiente, no qual a violação ao dever de preservar pode ser premiada com a titulação de uma propriedade rural.

Finda a análise acerca dos direitos fundamentais, que seriam objeto de violação no que tange à regularização fundiária rural, em terras públicas, pela Lei n.º 13.465/2017, passa-se às considerações finais acerca da justificação interna da argumentação jurídica exposta na petição inicial da ADI nº 5771.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A SEÇÃO

Por meio da análise dos dispositivos legais suscitados, é verificar a grande relevância dos direitos e garantias cujas violações, provenientes da Lei n.º 13.465/2017, são anunciadas pelo Ministério Público Federal, por meio da ADI nº 5771. A ação, especialmente no que se refere à regularização fundiária de terras públicas, trata de possíveis infrações a dispositivos que consagram direitos tidos como fundamentais pela

Constituição Federal Brasileira de 1988. Ocupa-se, então, com direitos básicos e inafastáveis em um Estado Democrático de Direito.

A verificação das disposições legais analisadas, na presente seção, faz com que seja possível afirmar que a Lei n.º 13.465/2017 efetivamente tem o potencial de violar os elementos constitucionais tratados. Destaca-se que aqui se fala em potencial de violar, ou seja, trata-se somente da capacidade do ato normativo de dispor contra os direitos fundamentais apresentados, mas não se faz possível concluir, ainda, se efetivamente há, ou não, violação.

Nesse sentido, verifica-se a possibilidade de violação ao direito fundamental à moradia, haja vista que se trata de um direito programático e cuja violação pode ocorrer pela desestruturação desse seu caráter programático, ou seja, pela diminuição da estrutura normativa e fática que busca a *plena* eficácia e efetividade do direito à moradia. A violação do direito à moradia, assim, pode ocorrer quando se inviabiliza seu caráter programático de consecução, ou seja, quando se inviabiliza a implementação da igualdade e liberdade materiais (MIRANDA, 2017, p.29-30).

Ademais, verifica-se a possibilidade de violação à função social da propriedade rural quando a utilização da terra descumpra qualquer um dos requisitos elencados no artigo 186 da Constituição Federal ou quando, em seu caráter programático, não se atenta à imposição de que toda propriedade rural seja condicionada ao cumprimento de sua função social. Dessa forma, entende-se que a função social atua como fonte da imposição de comportamentos positivos ao detentor do poder que flui do direito (GRAU, 2001, p. 269) e, uma vez descumpridos esses deveres, desrespeita-se a constituição de forma que se faz viável a violação suscitada pela ADI n.º 5771, que aponta que a Lei n.º 13.465/2017 teria o condão de desobrigar o cumprimento da função social para a regularização de propriedades, em especial no que tange à obrigação de utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente (STF, 2017, p.42).

Por fim, ressalta-se que o meio ambiente é um *todo*, diferente da simples soma de seus componentes, ou seja, existe uma grande importância em tudo aquilo que faz parte do sistema integrado que é o meio ambiente, de forma que a vida e o ambiente estão umbilicalmente ligados (ARAÚJO, 2008, p. 22). A proteção deficitária ou a falta de proteção ao meio ambiente poderá resultar, então, na ausência do equilíbrio ecológico que prega a Constituição Federal e, assim, em violação à Carta Magna.

Após versar de forma específica sobre os direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade, faz-se possível concluir que efetivamente há, na Lei n.º 13.465/2017, questionada pela ADI 5771, *potencial* de violar os direitos fundamentais elencados. Esse potencial é evidenciado pelo fato de que a Lei n.º 13.465/2017 ampliou as possibilidades de regularização por exploração, sendo que qualquer tipo de exploração do solo (inclusive o simples desmatamento) pode arrazoar a regularização; não impôs a necessidade de exploração pessoal e de estabelecimento de moradia; aumentou o tamanho das áreas a serem regularizadas (o que resulta em áreas maiores a serem destinadas a um número menor de pessoas), e retirou imposições ambientais do processo. As referidas alterações, em conformidade com o que aduz o Ministério Público Federal, têm o condão de permitir a “privatização em massa de bens públicos” o que “consolidará situações irreversíveis, como elevação do número de mortes em razão de conflitos fundiários, aumento da concentração fundiária (...) além de conceder anistia a grileiros e desmatadores” (STF, 2017, p.48).

Conforme exposto, não é possível concluir, no presente momento, sobre a existência de violação a qualquer dos direitos analisados. Essa impossibilidade se deve ao fato de que a presente seção se destinou à justificação interna contida na ADI n.º 5771 no que tange à regularização fundiária em terras públicas. Limitou-se, então, a analisar as regras universais que seriam objeto de violação (direito à moradia, à função social da propriedade e ao meio ambiente), mas não se adentrou na verificação das premissas ou na correção das premissas que autorizam a alegação de violação, uma vez que se trata de objeto de análise da justificação externa.

Conclui-se, por meio da análise realizada, que a situação descrita na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5771, especialmente no que refere à regularização fundiária rural em terras públicas, efetivamente possui potencial de lesar as garantias constitucionais à moradia, à função social da propriedade e ao meio ambiente. Para que se possa verificar a concreta violação, contudo, faz-se necessário analisar a justificação externa que permeia a ADI, que é objeto de estudo e será objeto de estudo das seções vindouras.

SEÇÃO 03: (IR)REGULARIDADE FUNDIÁRIA RURAL: O NASCEDOURO DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEÇÃO

Nesta seção objetiva-se tratar sobre a justificção externa referente à argumentação jurídica da alegação de inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017, no que se refere à regularização fundiária rural em terras públicas. A justificção externa, em conformidade com o que foi exposto no “caminho metodológico” diz respeito às premissas fáticas voltadas a fornecer supedâneo à aplicação da justificção interna.

Nesse cenário, em que se busca versar sobre as premissas fáticas que tangem à regularização fundiária rural em terras públicas, faz-se uma constatação inicial: se há necessidade de regularização fundiária rural em terras públicas (inclusive com leis, dentre as quais se destaca a sob análise), há que se entender de onde surge essa necessidade, ou seja, faz-se impreterível compreender a irregularidade para, então, versar sobre a justificção externa que questiona os efeitos da regularização pela Lei n.º 13.465/2017.

Para tanto, a presente seção propõe um breve estudo sobre a formação histórica da propriedade rural no Brasil. O estudo se direciona aos primórdios da propriedade no território brasileiro e é limitado aos períodos colonial e imperial, de forma que não se adentra o período republicano, uma vez que se volta a traçar uma compreensão inicial sobre o berço das irregularidades que dão azo à necessidade de leis de regularização fundiária.

Nesse sentido, a ADI n.º 5771, ao introduzir o questionamento constitucional acerca da regularização fundiária rural, destaca que “a Constituição de 1988 é explícita quanto à necessidade de alterar a estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração de terras” (STF, 2017, p.23). A estrutura fundiária, assim, serve como uma base para a regularização fundiária rural e para os questionamentos feitos pelo Ministério Público Federal, de forma que se torna evidente a importância de se estabelecer uma compreensão sobre a formação dessa estrutura fundiária.

Outrossim, analisam-se os períodos colonial e imperial do Brasil, no que diz respeito à constituição e formação da propriedade rural. O objetivo é investigar o berço das irregularidades que, até hoje, ocupam o legislativo e o judiciário brasileiro (como se

percebe pela existência de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade que questionam a Lei n.º 13.465/2017, dentre elas a ADI n.º 5771).

Então, importa analisar, ao longo da presente seção, a formação da propriedade rural, em termos gerais, e sua evolução inicial no território brasileiro. Inicia-se com a ressalva de que a análise elaborada, por meio desta seção, é indissociável de um estudo, mesmo que mais pontual, sobre a formação da propriedade no cenário europeu, haja vista o fato de que a formulação da propriedade no Brasil vincula-se, em muito, à construção da propriedade no continente colonizador.

Após versar sobre o que é a propriedade, analisam-se as principais formas de aquisição de propriedade durante o período colonial e imperial brasileiro, com especial atenção sobre a aplicação das sesmarias e da Lei de Terras no Brasil.

Dessa forma, não se pretende esgotar o tema da propriedade ou sua formação, mas sim estabelecer uma compreensão sobre a formação das irregularidades que envolvem a propriedade rural de forma suficiente para a análise da argumentação jurídica exposta na ADI n.º 5771. Com esses pressupostos, apresentam-se os elementos para entender os efeitos práticos (a justificação externa) que fundamentam as violações aos direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade.

3.2 A TRANSFORMAÇÃO DA TERRA EM PROPRIEDADE

Como exposto, a formação da propriedade na legislação e cultura brasileira teve inquestionável influência europeia, mormente da regulação portuguesa. Nessa perspectiva, a Lei de Sesmaria representa um ponto fulcral, mas não o único, da influência da propriedade europeia sobre a formação do modelo de propriedade que se originou no Brasil.

A propriedade (que não se confunde com a terra) é objeto de criação humana. É uma ficção de suma importância e relevância para a sociedade civil e é, ao mesmo tempo, objeto de grandes controvérsias. Sobre o tema, Jean Jacques Rousseau, afirma em sua obra “A Origem da desigualdade entre os homens” que:

O primeiro que, ao cercar um terreno, teve a audácia de dizer *isto é meu* e encontrou gente bastante simples para acreditar nele foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. De quantos crimes, guerras, assassínios, desgraças e horrores teriam livrado a humanidade se aquele, arrancando as cercas, tivesse gritado: Não, impostor. Estarão perdidos se esquecerem que os frutos são de todos e a terra é de ninguém (ROUSSEAU, 1755).

Apesar de Rousseau não utilizar o termo *propriedade*, o texto citado trata de um suposto passo inicial de sua formação, bem como apresenta quesitos importantes na análise da propriedade rural brasileira.

A cerca colocada no terreno, na narrativa de Rousseau, trata de delimitar o objeto. A audaciosa fala que anunciou “isso é meu” acaba por conferir ao objeto delimitado um determinado título (mesmo que auto conferido) de que aquele sujeito é o seu dono. Por fim, a oponibilidade desse título a terceiros, ou seja, a possibilidade de reconhecimento por outros de que o sujeito é dono do determinado objeto (terra), constitui bases para o que se configura a propriedade.

Na mesma obra, apesar da evidente crítica à apropriação da terra, o autor deixa claro que era inevitável que alguma mudança ocorresse naquela sociedade, uma vez que as circunstâncias sociais dela já teriam chegado a um ponto “de não poderem mais durar como eram” (ROUSSEAU, 1755). Assim, o trecho destacado não é relevante unicamente por tratar de um suposto passo inicial para a criação da propriedade, mas também para a formação e modificação da propriedade.

A propriedade, ao longo da história, sofreu alterações e modificou-se até atingir as conformações atuais, que também não estão livres de futuras alterações. Nesse contexto de transformações históricas, há de se destacar a existência da propriedade de caráter coletivo (por meio da qual um determinado grupo exercia o domínio sobre um espaço de terra) e que esse caráter se comunica, em grande parte, com a última parte do trecho destacado da obra de Rousseau, por meio do qual se reconhece que “os frutos são de todos e a terra é de ninguém” (ROUSSEAU, 1755).

O direito sobre os frutos, do qual trata a menção destacada, é um dos vários direitos comuns sobre as terras, ou seja, dos direitos que são inerentes não a um indivíduo, mas a uma comunidade. O surgimento da propriedade não extinguiu, a um só momento, os direitos comuns sobre a terra. Tratou-se, na realidade, de complexo processo histórico, marcado por conflitos e por mudanças. Tal processo não ocorreu dissociado das demais mudanças da época, onde o direito costumeiro e a propriedade têm importante papel também na modificação de um sistema pré-capitalista para um modelo capitalista.

Nesse sentido, sobressai-se a obra “Costume, lei e direito comum” de Edward Palmer Thompson (THOMPSON, 1998), na qual são analisados diversos documentos e casos jurídicos que representam o funcionamento dos direitos comuns na Inglaterra entre o final do século XVI e o começo do século XVIII. Trata-se, em um

mesmo momento, do período de avanço dos cercamentos (*enclosures*) e da viabilização e ocorrência da Primeira Revolução Industrial.

Os processos de industrialização, de ascensão do capitalismo moderno e de consolidação da propriedade individual e absoluta são indissociáveis. O cerceamento dos direitos comuns, como o direito de respinga¹⁷ e até de criação de animais em áreas comuns, teve como efeito a modificação do *status quo* e, conseqüentemente, obrigou aqueles que dependiam da exploração dos direitos comuns a encontrar novas formas de subsistência. São essas as pessoas que, privadas dos direitos comuns de assistência, forneceram indispensável mão de obra para as indústrias inglesas. A exclusão dessas pessoas dos campos viabilizou os cultivos em larga escala que abasteceriam as mesmas indústrias (especialmente a indústria têxtil).

O processo analisado por Thompson deixa evidente que a terra (destaca-se que agora não se trata de propriedade) é dotada de especificidades. Ao passo que ela fornece sustento, moradia e atende as mais básicas necessidades humanas, também é (agora como propriedade) bem vendável e submetido ao mercado. A terra, que sempre existiu, só pôde adquirir caráter de mercadoria após a sua transformação em propriedade.

Sobre o tema, vale destacar Carlos Frederico Marés, que analisa a mudança sobre a propriedade da terra advinda do processo de cercamentos e da ascensão do capitalismo. Colaciona-se:

Embora Locke afirmasse que havia terra abundante e que a sua propriedade estava ligada diretamente à produção, isto é, proprietário seria quem a usasse, o capitalismo a transformou em bem jurídico sujeito a uma propriedade privada, a ela estabelecendo valor de troca. (...) A terra passou a ser mercadoria com o crescimento do capitalismo e com a transformação agrária na Inglaterra, que reduziu as propriedades comuns de campos e pastagens a proprietários únicos, individuais pelo processo de cercamentos (*enclosures*). (...) A terra deixava de ser uma provedora de alimento para ser uma reprodutora de capital (MARÉS, 2003, p. 26).

Verifica-se, assim, que o principal caráter da propriedade é de excluir. O domínio gerado pela propriedade serve para impossibilitar que outros (qualquer sujeito que não seja o proprietário) utilizem e explorem a terra (se não por autorização daquele que detém a propriedade). É essa lógica excludente, proveniente do caráter absoluto atribuído à propriedade, que deixa ainda mais evidente a especificidade da terra

¹⁷ Trata-se do direito comum a colher aquilo que restava (que respingava) da colheita inicialmente feita.

enquanto mercadoria: até quando se pode excluir da terra, se tal exclusão pode significar a exclusão dos recursos e meios necessários à vida?

Nesse sentido, ressalta-se o fato que a ADI nº 5771 aborda diretamente o tema ao citar o informe de 13 de fevereiro de 2008, apresentado pelo Relator Especial da ONU para moradia adequada. Argumenta, assim, que o fato de se “considerar a moradia, terra e a propriedade como produtos comercializáveis e não como direitos humanos” seria obstáculo à realização dos direitos relacionados à terra em razão de que “a desigualdade na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a insegurança alimentar, ou a pobreza extrema” (ONU, 2008). Tal questionamento se vincula, de forma indissociável, à função social e aos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao passo que reconhece um dever da terra com a coletividade.

A especificidade que envolve a criação da propriedade e a transformação da terra em propriedade não passou despercebida. A igreja católica apostólica romana, possivelmente a instituição mais forte, quando mundialmente considerada durante os séculos aqui tratados (XVI-XVIII), tratou do tema em anos recentes, quando passou a ter posição mais contundente em relação à propriedade da terra, com discurso, já citado, de que “sobre toda a propriedade privada pesa uma hipoteca social” (JOÃO PAULO II, 1979, p. 162).

Este discurso nada mais faz do que reconhecer, em análise última, o caráter excludente da propriedade. O caráter excludente da propriedade e a “hipoteca social” que recai sobre ela dizem respeito aos direitos possivelmente violados pela Lei nº 13.465/2017, de acordo com a ADI nº 5771. Não é, todavia, o caráter excludente da propriedade que gera a necessidade de regularização da propriedade no Brasil: o caráter excludente é uma característica intrínseca da propriedade (de gerar uma proteção a um titular do direito que é oponível contra os demais), enquanto a necessidade da regularização fundiária rural surge da constituição da formação fundiária.

Nessa perspectiva, portanto, volta-se este estudo para a verificação sobre a forma de criação e evolução da propriedade no território brasileiro. Faz-se necessário, no presente momento, inserir a compreensão já obtida da propriedade, proveniente das linhas pretéritas, no contexto brasileiro.

3.3 A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE NO BRASIL: A LEI DE SESMARIAS, O VAZIO LEGAL E A LEI DE TERRAS

Com o fito de viabilizar a realização de uma investigação sobre a formação da propriedade no contexto brasileiro, torna-se impreterível a delimitação de um ponto de partida desse estudo. O território – enquanto terra – que constitui atualmente o Brasil não data de época diversa daquela que data o território europeu. Acontece que, a despeito disso, a conformação geográfica e política do território brasileiro é extremamente diferente daquela ocorrida, em geral, nos territórios europeus. Trata-se de pólos opostos na relação de colonização.

O ponto histórico de partida da análise que aqui se propõe não pode ser simplesmente o início do processo de colonização (tido como a chegada das caravelas portuguesas nas terras sul-americanas aos 22 de abril de 1500, sob a régia de Pedro Álvares Cabral onde hoje estão às margens de Pernambuco). O que se analisa aqui é o processo de construção da propriedade no território Brasileiro, e esse processo foi iniciado alguns anos antes, com uma delimitação inicial do território que seria explorado.

Parte-se, portanto, de uma divisão inicial do território ultramarino português nas Américas, que viria posteriormente a constituir o Brasil. O Tratado de Tordesilhas, assinado aos 5 de junho de 1494, foi o documento internacional por meio do qual as potências marítimas Portugal e Espanha dividiram o “além-mar” e, para tanto, traçaram uma linha imaginária a 370 léguas (cerca de 2.055 km) a oeste do arquipélago do Cabo Verde. Definiu-se, por meio do aludido tratado, que tudo aquilo que ficava a leste da linha traçada seria dos portugueses, enquanto aquilo que estivesse a oeste seria dos espanhóis (VICENTINO, 1997, p.58).

Tem-se, a partir daí, as terras sobre as quais se deve iniciar a análise sobre a formação territorial da propriedade no Brasil. Ressalta-se que não se trata de discorrer sobre a formação geográfica do atual território brasileiro, mas da constituição da propriedade dentro desse território, motivo pelo qual se dá maior importância à forma como os portugueses exerceram a exploração das terras e não às consequências geográficas e cartográficas dessa exploração.

Nesse sentido, ressalta-se que o Tratado de Tordesilhas estabeleceu as fronteiras, que deveriam ser respeitadas pelos reinos de Portugal e Espanha, de forma que a questão da ocupação e exploração do território passou a ser a questão central. É

sobre esse assunto que se destaca que, aos 6 de outubro de 1531, a Carta Foral introduziu oficialmente o regime de sesmarias no território da colônia portuguesa que viria a ser o Brasil (ROCHA *et al*, 2015, p. 66).

Acerca do tema, é importante destacar que a Carta Foral foi responsável por introduzir um regime de exploração de domínio de terras a um determinado território (ao território ultramarino americano do Reino de Portugal). Ou seja, a Carta não criou um regime próprio para a colônia, mas apenas introduziu um regime já existente a um novo território. Assim, o regime de sesmarias tornou-se o primeiro regime jurídico a reger sobre a disposição de terras na colônia portuguesa na América.

Para a compreensão dos efeitos do regime sesmarial na formação da propriedade rural brasileira, faz-se salutar frisar que o regime de sesmarias teve início aos 26 de junho de 1375, quando Dom Fernando promulgou, na cidade de Santarém, a Lei de Sesmarias. A referida lei teve sua vigência em terras portuguesas por mais de um século antes de sua introdução no território brasileiro, tendo sido reproduzida em cada “Ordenações do Reino” e que servia, no Reino de Portugal, para transferir terras que já haviam sido lavradas, mas que estavam abandonadas, para quem as quisesse lavrar (MARÉS, 2003, p. 56).

A Lei de Sesmarias, que dispunha sobre terras que não mais eram lavradas, surgiu em um contexto no qual o reino português, potência marítima do século XIV, voltava-se à exploração de territórios ultramarinhos (exploração do *além-mar*) e a população campesina saía dos campos e migrava para as cidades. O esvaziamento do campo, pela migração para a cidade e pela exploração marítima, fez surgir um grande *déficit* produtivo no que se refere à agricultura, o que colocava em risco até mesmo o abastecimento das cidades. O problema de abastecimento português, em grande monta atribuído àqueles que não produziam, os denominados “vadios”, fez com que surgissem diversas leis destinadas a garantir a produção (leis voltadas a tratar do valor da moeda, do salário, das jornadas e a perseguição aos vadios). Todas essas medidas legislativas visavam a produção agrária com o escopo de solucionar a crise de abastecimento (MARÉS, 2003, p. 30).

É no contexto histórico de baixa produção que surge, em Portugal, a Lei de Sesmarias, tratada por Marés como a lei que provavelmente teria sido a “primeira lei agrária da Europa” (MARÉS, 2003, p.30). Com ela, passa a ser condição de propriedade da terra o seu cultivo. Não se tratou, portanto, de uma lei voltada simplesmente à regulação da propriedade, mas sim de uma lei voltada à regulação da exploração da

terra. Limitava-se o direito à terra e, assim, impunha-se a exploração do solo. Nesse sentido:

No final da Idade Média a agricultura portuguesa estava em crise, colocando em risco o abastecimento das cidades. Esta situação tinha origem no processo de urbanização; os servos da gleba migravam para nas cidades transformando-se em artesãos.

Portugal dominava os mares "descobrimo" e colonizando novos países na África e Ásia. Para frear o êxodo rural e a concentração de terras improdutivas e favorecer repovoamento do interior e a produção de alimentos o rei elaborou uma legislação que estabelecia restrições ao direito de propriedade.

Em 26 de junho de 1375, na cidade de Santarém, Dom Fernando I promulgou a Lei de Sesmaria que determinava que os donos de terras ociosas deveriam lavrá-las, diretamente ou com seus próprios escravos, ou transferi-las a terceiros, que as tornassem produtivas em troca do pagamento da sexta parte do que iria ser produzido. O não cumprimento destas cláusulas implicava o confisco da propriedade, retomando a mesma ao patrimônio real (ROCHA *et al.*, 2015, p. 65).

A Lei de Sesmarias tinha, nesse viés, senão o objetivo de combater o problema de abastecimento da metrópole portuguesa, por meio da concessão de propriedade a sujeitos que efetivamente poderiam transformar as terras ociosas em terras produtivas. O proprietário de terras à data de promulgação da Lei de Sesmarias teve duas opções: de tornar a terra produtiva (quer pela produção própria, por meio de seus escravos ou por meio da transferência a terceiros) ou perder seu direito de propriedade. O não cumprimento do dever de produção resultava no confisco da terra, que voltava a fazer parte do patrimônio da coroa portuguesa (disso decorre a origem do termo "terras devolutas").

A lei portuguesa das Sesmarias, criada para resolver situação específica daquela época, embora tenha sido reproduzida em todas as Ordenações do Reino, foi cada vez menos usada em Portugal. Sem prejuízo, foi exportada ao território brasileiro tal como foi posta em Portugal, sem alterações ou adaptações para a colônia, apesar de que as situações eram diametralmente diferentes (especialmente pela ausência de terras abandonadas e a presença de povos naturais que já exerciam outras formas de aproveitamento e uso da terra).

Se em Portugal as sesmarias eram utilizadas para as terras que já haviam sido lavradas e que não mais eram produtivas (terras que já tinham produzido e que deveriam voltar a produzir para combater a crise de abastecimento existente), no território brasileiro o sentido dado foi muito diferente. A concessão de sesmarias na colônia visava à ocupação, ao desbravamento, às conquistas, sem que, para tanto, observasse qualquer tipo de uso indígena ou ocupação pré-existente. Carlos Frederico

Marés destaca as divergências existentes entre os territórios nos quais se aplicou a Lei Sesmarial. Ressalta, nesse sentido, a diferença no conceito básico da terra improdutiva (chave para o regime sesmarial), para que a referida lei fosse introduzida em território brasileiro.

Apesar do declínio do instituto em Portugal e da realidade totalmente diferente, foi aplicado no Brasil, durante três séculos, embora não houvesse terras de lavradio abandonadas. As terras aqui eram ocupadas por povos indígenas que tinham outras formas de aproveitamento e uso. Na sua maioria, mantinham plantações e roças em sistema rotativo, permitindo a regeneração permanente da floresta. A ocupação indígena não só era evidente, visível, como reconhecida entre eles, com fronteiras de respeito que, violadas, poderiam ocasionar guerras. Para poder utilizar o instituto das sesmarias, Portugal teve que, implicitamente, desconsiderar qualquer ocupação indígena, e entender as terras brasileiras como desocupadas (MARÉS, 2003, p. 30).

A exploração por meio das sesmarias possui uma enorme relevância na presente análise, que se encontra vinculada a um estudo sobre a irregularidade fundiária. Para muitos autores, a introdução da Lei de Sesmarias no Brasil, tal como foi realizada, é responsável (ou a maior responsável) pela existência de latifúndios no território brasileiro e pelas situações de irregularidades da terra. Nesse sentido, vale destacar pensamentos como o de Messias Junqueira, que chega a afirmar que “se, na época do descobrimento, Portugal soubesse que o Brasil era 76 vezes maior do que a metrópole, nunca teria trazido para cá o instituto das sesmarias” (JUNQUEIRA, 1978, p.16), ou de Benedito Ferreira Marques, que argumenta que “essa prática clientelista (...) influenciou o processo de latifundização que até hoje distorce o sistema terreal brasileiro” (MARQUES, 2009, p.24), e, de forma mais contundente, de José da Costa Porto, ao proclamar que “enquanto no Portugal dos fins do século XIV, a prática do sesmarialismo gerou, em regra, a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio” (PORTO, 1979, p. 48).

Efetivamente, vários aspectos do regime sesmarial colaboraram para as irregularidades estudadas. Não se pode, contudo, entender que a utilização do regime de terras português no Brasil, sem adaptação pela metrópole, como um equívoco. Nesse sentido, torna-se necessário atentar-se aos interesses que efetivamente estavam em voga quando da inserção da Lei de Sesmarias no território brasileiro.

Ligia Osório Silva, ao tratar sobre o tema, critica o pensamento de que a inserção do regime sesmarial no Brasil, da forma que foi realizada, tenha sido um erro dos colonizadores ou que tenha sido responsável por criar, no Brasil, o latifúndio.

Aponta que pensamentos como os transcritos acima (de Messias Junqueira, Benedito Ferreira Marques ou José da Costa Porto) não consideram a efetiva adaptação do instituto jurídico criado em Portugal à realidade socioeconômica da Colônia. Tratou-se, como expõe a autora, de uma “adaptação forçada e gradual”, efetivada por meio da prática da administração colonial (SILVA, 2008, p. 51).

Destaca, assim, que a exploração da colônia por meio do regime sesmarial não foi feita sem cuidados, como levam a crer pensamentos como os apresentados. O que ocorre é que foram adotadas as medidas necessárias para atender aos interesses da interesses da Coroa Portuguesa. Destaca-se:

A estruturação da propriedade do solo em termos da grande exploração esteve vinculada, como dissemos anteriormente, às conveniências da produção colonial, determinada fundamentalmente pela necessidade de fomentar acumulação nos países metropolitanos. No período em questão, o mercado mundial abria espaço apenas para os produtos tropicais de que a Europa carecia. Foi, portanto, a forma de inserção da Colônia que no amplo mercado mundial que se abria para determinados produtos, como o açúcar, traçou o modelo da agricultura aqui instalada: latifundiária, monocultora e escravista. Essas condições é que explicam tamanha liberalidade por parte da metrópole na disposição do solo colonial, muito mais do que a ganância e a cupidez dos colonos chegados à América para fazer fortuna (SILVA, 2008, p.52).

As adaptações no regime sesmarial para a colônia ocorreram principalmente pela forma pela qual eram regidas as doações de terras. Desse modo, viabilizou-se inclusive que a coroa ignorasse as próprias regras estabelecidas para a concessão de sesmarias. A intenção, mais do que o mero cumprimento da legislação, era de que a colônia produzisse o máximo possível para a metrópole. No caso destacado pela autora, a produção da cana de açúcar demandava vastas extensões de terras e, portanto, seria dificultada pelas obrigações limitantes que tratavam de impor obrigações de “colonizar a terra, ter nela a sua morada habitual e cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, submetendo-se a posterior confirmação e, ainda, pagar os tributos exigidos na época” (MARQUES, 2009, p. 23).

As adaptações realizadas na colônia no que tange à doação de terras fazem com que seja possível a distinção de duas fases. Uma inicial, regida exclusivamente pelas Ordenações do Reino, na qual a metrópole se baseava nas Ordenações para fazer as concessões de sesmarias (até o século XVII), e outra, posterior, na qual ocorreu uma reação inversa, com uma abundância de normas reguladoras (a partir da última década

do século XVII). Acontece que não são unicamente as questões de ordem legal que merecem destaque no que se refere à aplicação do regime sesmarial.

Questões de ordem prática também possuem elevada importância, haja vista que a concessão de terras também encontrava problemas na imprecisão das próprias cartas de doação, que tornaram difícil a identificação das terras cedidas em virtude da vaga delimitação. Outra questão de ordem prática, que contribuiu para a necessidade de se tratar da regularização fundiária rural no Brasil, é o fato de que na colônia, o controle das propriedades também era atrapalhado pela compra e venda de sesmarias, inclusive com a prática de demandar sesmarias imensas para vendê-las. Sobreleva-se que a vedação à concessão de mais de uma sesmaria a um mesmo indivíduo não representava entrave real à prática de venda de sesmarias, haja vista que os indivíduos as requeriam em nome de pessoas da família, inclusive menores (SILVA, 2008, p. 51).

Como se pode notar foram vários aspectos que concorreram para a formação e transformação da propriedade durante o período sesmarial. Além da própria legislação, a exploração do território foi altamente influenciada por questões de ordem prática, como a ausência de delimitações, a existência de transmissão de sesmarias e até mesmo a forma de exploração do solo – latifundiária, monocultora e escravista –, que fazia com que as sesmarias não fossem confirmadas para que se pudesse requerer outras áreas após o esgotamento de determinado solo, ou até mesmo que houvesse o livre apossamento de áreas adjacentes à sesmaria para exploração de novos terrenos.

Apesar de sua inegável contribuição, não são as sesmarias as únicas responsáveis pela conformação do modo de exploração do território brasileiro. As propriedades rurais, apesar de sofrerem influências do período de exploração de sesmarias, não têm suas eventuais irregularidades provenientes unicamente delas, o que se torna evidente pelo fato de que mesmo no período em que vigorava a Lei de Sesmarias no território brasileiro, a concessão sesmarial não era a única forma de apropriação de terras.

Durante o século XVIII, a colônia passou por alterações que repercutiram sobre a questão da apropriação territorial, especialmente com a mineração (e o crescimento populacional, territorial e econômico) (SILVA, 2008, p.63). Disseminou-se a apropriação de terras, por meio da posse pura e simples, e a utilização sem qualquer título ou regulação. Esse modo de apropriação, por suas características, fazia-se de modo desordenado e espontâneo e, assim, fugia completamente ao controle das

autoridades e os pedidos de sesmarias seguiam-se à ocupação de fato (SILVA, 2008, p.66).

A coexistência das sesmarias e dos livres apossamentos também contribuiu, em grande monta, para a formação da estrutura fundiária de propriedades no território brasileiro. Se, por um lado, a sesmaria “é o latifúndio inacessível ao lavrador sem recursos”(LIMA, 1954, p. 47), haja vista que só seria concedida àquele que efetivamente tivesse condições de explorar as áreas mais extensas, por outro, o livre apossamento, “cujas divisas os posseiros marcavam de olho, nas vertentes, ou onde bem lhes aprazia”, também possui forte influência na formação da estrutura fundiária rural no Brasil (RIBAS, 1883, p. VII).

A situação passou a transparecer seus problemas (que se comunicam com as irregularidades que dão azo à necessidade de uma lei de regularização fundiária rural) ainda no século XVIII. Nas palavras de Lígia Osório Silva:

A posse sempre existira, mas, obviamente, os problemas começaram a surgir quando o povoamento começou a adensar-se. O não-cumprimento das exigências legais, principalmente a demarcação e a medição das terras, causou enorme balbúrdia entre sesmeiros e posseiros. Durante o século XVIII, a situação da propriedade territorial começou a configurar um problema grave. Além dos sesmeiros que não cumpriam as exigências de demarcação e medição, e daqueles que não registravam nem confirmavam suas doações, as autoridades viram-se às voltas com os moradores que eram simples ocupantes de fato das terras. No momento de fazer uma nova doação, as autoridades arriscavam a doar sesmaria terras já doadas ou simplesmente ocupadas. Eram comuns os casos dúbios de sucessivas doações das mesmas datas de terras (SILVA, 2008, p. 68).

Tornou-se latente, ainda naquele momento, a situação de irregularidade da exploração das terras. A colônia era regida, naquele momento, por uma lei (de Sesmarias) que tinha sua aplicação altamente adaptada a interesses e modificada pelas práticas de transmissão, de exploração e de apropriação e que, ao fim, gerava incerteza sobre as áreas. Não se sabia a real extensão das sesmarias, não se sabia a real localização das sesmarias e, além disso, não se sabia se alguma área era ocupada de fato por alguma pessoa desprovida de título (posse).

Diversas medidas administrativas e legislativas foram adotadas com o intuito de dirimir os conflitos e as incertezas decorrentes da situação das terras, mas, apesar da dureza dos termos, não consta que essas medidas tenham alterado a confusa situação territorial. O que ocorreu, na realidade, foi que a confusão se agravou ainda mais com a decadência da mineração e ao renascimento da agricultura. O

reaparecimento da agricultura se fez nas mesmas condições existentes até então (na forma de grandes explorações à base de trabalho escravo, que consumiam e esgotavam rapidamente o solo) e, ao lado dessa forma, coexistiu a agricultura de subsistência (SILVA, 2008, p. 71-72).

A situação caótica, no entanto, apresentou uma alteração de relevante importância. Com o desconhecimento dos tamanhos das sesmarias, das posses e, finalmente, a total ausência de informação sobre a quantidade de terras apropriadas, passou-se a reconhecer, cada vez mais, a existência de moradores e posseiros nas terras e, em vez de expulsá-los, as autoridades passaram a procurar estimulá-los a legalizar suas situações (SILVA, 2008, p.74). Cumpre pontuar aqui que esse processo, tratado por Silva, configura, assim, uma tentativa inicial de regularização fundiária rural em terras públicas.

A situação, contudo, não sofreu grandes alterações práticas. Dessa forma, em outubro de 1821, a junta de São Paulo entregou instruções aos deputados eleitos pela província para representá-la nas Cortes de Lisboa. O diagnóstico do documento era de que o sesmarialismo brasileiro sofrera profundas distorções, de forma que, ao invés de contribuir para o desenvolvimento da agricultura, constituía um entrave.

Apesar da pouca atenção dada ao documento pelas Cortes constituintes de Lisboa, a pressão dos posseiros continuou e, durante a regência de Dom Pedro, a previsão de 14 de março de 1822 determinou que a demarcação de sesmarias devia ser realizada “sem prejudicar quaisquer possuidores, que tenham efetivas culturas no terreno, porquanto devem eles serem conservados nas suas posses, bastando para título as reais ordens, porque as mesmas posses prevaleçam às sesmarias anteriormente concedidas” (SILVA, 2008, p. 82).

O golpe fatal, que extinguiu as sesmarias em território brasileiro, foi dado poucos meses depois do reconhecimento, por Dom Pedro, da situação de livre apossamento que ocorria. Aos 17 de julho de 1822, uma nova resolução determinou que “suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral e Legislativa” (BRASIL, 1822) em virtude de que teria sido demonstrado que as concessões produziram mais desordens e tornariam cada vez mais duvidosa a propriedade territorial no Brasil.

É evidente, como já exposto, que o período sesmarial tem relevante importância na análise sobre a irregularidade da propriedade fundiária rural atual. Ocorre que, apesar de sua contribuição, as sesmarias não são as únicas responsáveis

pela conformação do modo de exploração do território brasileiro. Nesse sentido, Ligia Osório Silva relativiza a responsabilidade do sistema sesmarial pelo caráter latifundiário da estrutura agrária brasileira. Aponta, assim, que “o sistema sesmarial contribuiu, sem dúvida, para a formação do latifúndio colonial, na medida em que se adaptou aos imperativos do sistema de colonização. Não se pode esquecer, contudo, de que em 1822, quando foi extinto, apenas uma parcela pequena do território brasileiro estava apropriada” (SILVA, 2008, p. 83-84)¹⁸. A autora sobreleva, inclusive, uma íntima relação entre o fim do período sesmarial e a proclamação da independência do Brasil.

... quanto mais se desenvolvia a Colônia e mais problemáticos se tornavam os vínculos coloniais, menos legítima se tornava a legislação imposta pela metrópole. Compreende-se também por que, paralelamente, se foi gestando internamente outra forma de aquisição de domínio, a posse, que desafiava abertamente a autoridade colonial.

Em consequência, é compreensível que a multiplicação das exigências, as ameaças de supressão das concessões, a cobrança de foros etc. tivessem como principal efeito criar um campo de interesse comum entre sesmeiros em situação irregular e posseiros, contra as autoridades coloniais.

Desse modo, a suspensão do regime de concessão de sesmarias quase que simultaneamente à declaração de independência não pode ser vista como uma coincidência. As contradições entre o senhorio rural da Colônia e a metrópole em torno da questão da apropriação territorial contribuíram também, significativamente, para a ruptura definitiva dos vínculos coloniais.

Dessa perspectiva, o ocaso do regime de sesmarias confunde-se com o processo de emancipação da Colônia (SILVA, 2008, p. 83-84).

O fim do regime sesmarial não se deu, então, por uma nova lei ou pela instituição de um novo regime legal que o substituísse. Tratou-se da suspensão da concessão de novas sesmarias em virtude da caótica situação que se verificava na relação entre sesmarias e posses desmedidas.

A aplicação da Lei de Sesmarias não teve apenas efeitos negativos. Por meio delas, “a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais”, mas não se pode olvidar que “gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclama reformulação consistente e séria” (MARQUES, 2009, p. 24).

¹⁸ A autora destaca que não existem dados para o século XIX, mas ressalva que “sabemos que, em 1920, somente 10% da nossa superfície territorial estava ocupada por estabelecimentos rurais. Em relação aos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a ocupação representava aproximadamente 40%, 50% e 50% respectivamente. Em 1971, segundo dados do Incra, um terço do território brasileiro constituía-se de terras devolutas, isto é, 311 milhões de hectares. *Apud* Altir de Souza Maia, “Arrecadação de terras públicas”, in *Encontros da UnB*. Brasília: Editora UnB, 1978. p. 66.

A suspensão da concessão de sesmarias sem que houvesse normatização capaz de regular a aquisição de terras para substituí-la fez com que a forma de apropriação de terras no Brasil se inserisse em um chamado “vazio legal” (a ausência de lei). A inexistência de lei aplicável específica sobre a aquisição de terras não fez com que a demanda pela utilização de terras cessasse. Ao contrário, o que ocorreu na realidade foi um reforço ao regime de posses, como um regime prático que já coexistia com o regime de sesmarias, ou seja, a ocupação de terras vazias com sua transformação em terras produtivas, sem título ou formalização legal.

Com a revogação da aplicação da Lei de Sesmarias passou a inexistir previsão jurídica no território brasileiro que versasse sobre a transferência originária de terras desocupadas a particulares. Dessa forma, os particulares ocupavam terras vazias e nelas produziam; somente depois buscavam título que reconhecesse a ocupação junto a um governo, que não concedia os títulos sob a alegação de que não haveria regulamentação sobre a concessão (faz-se a ressalva de que, mesmo com a ausência de lei, alguns títulos ainda eram concedidos, mas esses títulos posteriormente seriam considerados nulos, situação que contribuía para o já caótico estado da ocupação de terras) (MARÉS, 2003, p. 66).

O interesse do governo, à época, não era simplesmente o de ordenar a ocupação de terras, mas também de gerir as oferta e demanda de trabalho que viria a substituir a mão de obra escrava. – mão de obra que deveria ser destinada ao trabalho por meio de emprego, e não possibilitada de assumir qualquer terra desocupada. Assim, é indissociável que o vazio de lei – e o processo de elaboração da Lei de Terras de 1850 – têm íntima ligação com o trabalho (e o fim do trabalho escravo no Brasil).

Outrossim, o período de ausência de lei, de 1822, com a extinção das sesmarias, até 1850, com a Lei de Terras, teve como maior desafio a contemplação dos interesses do capital sem restringir o direito de propriedade. Tal desafio se encontrava intimamente ligado à ideia de trabalhador livre que, “na construção do Estado Nacional Brasileiro encontrava duas barreiras sérias: a força de trabalho escrava e as limitações no contrato de aquisição originária de terras” (MARÉS, 2003, p. 67).

A Lei nº 601, de 1850, foi a primeira que dispôs sobre a aquisição de terras após a suspensão das concessões de sesmarias. A referida lei representou a ação do Estado para reprimir a ocupação territorial dita *desordenada*, que acabava por destinar a mão de trabalho livre ao cultivo em terras desocupadas, e não aos produtores (de forma que a liberação de terras resultaria no encarecimento da produção, uma vez que a mão

de obra livre poderia optar por ocupar terras desocupadas, e não por trabalhar por valores demasiadamente baixos).

A lei, denominada de *Lei de Terras*, tomou duas providências para atender ao interesse produtivo e capitalista e que foram de suma relevância. Inicialmente determinou, por meio de seu artigo 1º, que “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra e venda”. Nesse mesmo sentido, o artigo 3º determinou que as terras públicas são todas aquelas que não foram legalmente adquiridas (BRASIL, 1850).

Assim, determinou que todas as terras que não haviam sido legalmente adquiridas (ou seja, todas aquelas que não aplicadas pelo Estado, que não se achavam no domínio de titular por título legítimo, que não fossem dadas por sesmarias outras concessões e devidamente revalidadas pela Lei ou que não se achavam ocupadas por posses legitimadas pela mesma Lei) somente poderiam ser adquiridas a título oneroso de compra e venda (logo inacessíveis para a mão de obra proveniente da libertação dos escravos). Tais providências, devidamente engendradas, “afastavam os pobres das terras, premiando o latifúndio e condenando o povo à miséria e fome” (MARÉS, 2003, p.70).

A conclusão do autor possui algum respaldo fático. Por meio da Lei nº 601/1850, foram desconsideradas as posses e a situação fática havida para prender-se àquilo que era documentalmente aceito: a titulação (de forma que se conseguiu respaldo para não considerar as posses de subsistência e também para coibi-las). Ressalta-se ainda, que o fato de que as aquisições só poderiam ser feitas por meio de compra e venda significa que além do preço (que já poderia constituir fator impeditivo) seria necessária a vontade do Estado em proceder à venda, o que poderia efetivamente representar um fator impeditivo intransponível. É merecedor de destaque que “o instrumento jurídico da concessão e da discricionariedade do Poder Público no século XIX e quase todo o século XX esteve subordinado diretamente aos interesses dos poderes oligárquicos” (MARÉS, 2003, p. 74).

A Lei de Terras, de 1850, tratou, nesse sentido, de codificar os interesses dos fazendeiros e comerciantes ao instituir garantias legais e judiciais de continuidade da exploração da força de trabalho, mesmo com o colapso do cativo. Para tanto, tratou de dificultar o acesso à terra aos trabalhadores livres, porém sem recursos (CAETANO, 2019, p. 23).

O instrumento legal que, após as sesmarias, tratou sobre a aquisição de terras contribuiu, assim, para as irregularidades que dão azo à necessidade da regularização fundiária (e de leis que versem sobre a forma como será realizada essa regularização). Surgida em um momento em que a ocupação do território era caótica (as sesmarias concedidas, não demarcadas e não confirmadas, que coexistiam com as posses) a Lei de Terras, de 1850, teve como maior objetivo o de reforçar o caráter excludente da propriedade. A necessidade de mão de obra para a produção e os interesses dos poderes oligárquicos, conforme ensina Marés (2003, p. 67), resultaram na irregularidade legal da situação daqueles que não possuíam os títulos válidos sobre a terra.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A SEÇÃO

A formação da propriedade, desde seu primórdio, como destacado por Rousseau, envolve a necessidade de delimitação da área da propriedade, a existência de um título que a torne oponível contra terceiros (no caso suscitado pelo autor se trataria de um título autoconferido) e, principalmente, a exclusão. É esse último ponto que mais se destaca no processo tratado por Thompson, de ascensão da propriedade individual.

Nesse sentido, os direitos comuns sobre a terra foram gradativamente mitigados em favor de um direito individual de propriedade. O processo, por meio do qual isso ocorreu (os *enclosures*), teve uma importância indissociável da progressão histórica que levou à Primeira Revolução Industrial. A importância da terra e também da propriedade era demonstrada de forma visceralmente ligada ao trabalho e aos modos de produção. Assim, a propriedade individual inglesa a um só tempo forneceu os trabalhadores para as fábricas e disponibilizou extensões de terras para o cultivo de matérias primas necessárias para a indústria.

No Brasil, resguardadas suas peculiaridades, o processo de formação da propriedade respeitou a mesma lógica de atender aos interesses de produção de capital (seja mercantil ou, posteriormente, capitalista). Desse modo, a primeira lei que regulou a concessão de terras no território brasileiro (a Lei de Sesmarias, instituída pela Carta Foral de outubro de 1531) tem sua gênese intimamente ligada à produção.

A inserção da referida Lei no território brasileiro tratou de desconsiderar qualquer forma de ocupação anterior, de ignorar os indígenas e de entender que as terras

brasileiras seriam desocupadas. São essas terras “desocupadas” (de fato ou não) que foram objeto de concessão voltada à ocupação territorial e à produção.

Efetivamente a aplicação dessa Lei, por si só, já possui um grande papel na criação das irregularidades na situação fundiária rural brasileira. Apesar de inexistir adaptação legislativa da Lei de Sesmarias para sua aplicação em território brasileiro, a forma efetiva como foram realizadas as concessões contribuiu, de forma expressiva, para a situação sobre a qual dispõe a Lei 13.465/2017, especialmente no que tange à regularização fundiária rural em terras públicas.

A administração colonial da concessão de sesmarias, a necessidade de atender aos interesses da Coroa Portuguesa e a práxis levaram à concessão de áreas extremamente extensas, ao requerimento de áreas para venda (prática que era vedada), à não confirmação de sesmarias para que fossem requeridas outras após a utilização exaustiva da terra, à ocupação de áreas maiores do que as concedidas e até mesmo à ocupação de áreas sobre as quais não existia qualquer título permissivo de ocupação. O desconhecimento sobre áreas que eram efetivamente ocupadas e o descontrole sobre a ocupação do território teve como resultado a suspensão da concessão de sesmarias.

Após um período de aproximadamente 28 anos sem lei que regulasse a aquisição originária de terras, a Lei de Terras, de 1850, tratou de determinar que todas as terras que não foram legalmente adquiridas seriam de propriedade do Estado, e que só poderiam ser transferidas de forma onerosa, por meio de compra e venda. Bem como a instalação de sesmarias havia ignorado a ocupação pretérita do território (indígena) a Lei de Terras ignorou a situação fática e tornou irregular a situação de todos aqueles que não possuísem o título de propriedade. Assim, bem como ocorreu na Inglaterra com os *enclosures*, foram criadas as condições, quase inexoráveis, para que a mão de obra livre se dedicasse à produção (não nas fábricas, mas nas propriedades) e privilegiou-se a produção de excedentes em face da de subsistência.

Todo esse processo tratou de criar (para muitos) a irregularidade na utilização das terras rurais. Para outros, tratou de consolidar as chamadas “oligarquias fundiárias”, compostas pelos proprietários das grandes extensões de terras “regulares”. São essas oligarquias que, por meio da Constituição republicana de 1891 passaram a ter poder sobre a disposição de terras.

A referida Constituição foi a primeira do período republicano e instituiu o Estado Federal. E, dessa forma, transferiu aos Estados-Membros o domínio das terras devolutas (BRASIL, 1891). Junto com o domínio das terras devolutas, a Constituição de

1891 atribuiu aos Estados-Membros a competência para regulamentar a concessão das terras públicas. Ao fazê-lo, a Constituição deu mais um passo determinante para a formação e consolidação das irregularidades do território fundiário rural em terras públicas no Brasil.

A construção histórica perpassada esboça o caminho traçado para a outorga de propriedade de vastas extensões de terras para poucas pessoas, as denominadas “oligarquias fundiárias”. A transferência do poder de distribuição de terras para os Estados-Membros, oriundos da conversão das províncias, teria como resultado a entrega do poder de disposição de terras exatamente àqueles que já exerciam maior poder sobre as terras (e que tinham interesse na manutenção do *status quo*). Não apenas isso, tais oligarquias (compostas pelos favorecidos no processo histórico perpassado) ainda possuiriam poderes para alterar disposições da Lei de Terras, tendo em vista o poder legislativo conferido aos estados-membros. A transferência da competência sobre a titulação de terras para os Estados-Membros é, inclusive, analisada sobre o prisma de um desinteresse da União sobre a conformação fundiária da nação (ALCANTARA FILHO, FONTES, 2009, p. 63).

Alterações posteriores (como o Estatuto da Terra, de 1964 e mais recentemente a Constituição Federal de 1988) desempenharam um papel importante para a conformação da situação fundiária nos moldes atual, especialmente no que tange à limitação da propriedade pela sua função social. Nesse sentido, merece destaque o fato de que o Estatuto da Terra, apesar de conter previsões sobre uma possibilidade de mudança na estrutura fundiária, possui uma dualidade entre a questão distributiva, representada pela reforma agrária, e a modernização do campo, de forma que o caráter econômico foi sobreposto ao social (ALCANTARA FILHO, FONTES, 2009, p. 68).

Assim, a “função social da propriedade”, inserida no Estatuto da Terra, em contexto de ditadura, não teve função diferente daquilo que já foi analisado. De igual modo que a Lei de Sesmarias condicionava, em Portugal, a propriedade de terra à produção, a instituição da “função social da propriedade”, no Brasil, teve como objetivo acabar com o absenteísmo e com a especulação de terras rurais com a obrigatoriedade de produção. A dicotomia entre o social e o econômico teve como efeito o favorecimento das grandes propriedades, uma vez que encontravam maiores facilidades de modernização e acesso a crédito, ao passo que, no aspecto da reforma fundiária, a ditadura civil-militar (responsável pela criação e implementação do Estatuto da Terra) limitou-se a esporádicos projetos de colonização, especialmente da região amazônica,

sobre a qual trata a Lei n.º 11.952/2009, com as alterações provenientes da Lei n.º 13.465/2017 (ALCANTARA FILHO, FONTES, 2009, p. 68).

A Constituição Federal de 1988, no mesmo sentido do Estatuto da Terra, faz referência à função social da propriedade (art. 5º, XXIII), em conformidade com a previsão disposta em seu artigo 186. Assim, para que seja cumprida a função social, imprescindível para a *propriedade* de imóvel rural, é necessária a consecução simultânea dos requisitos dispostos nos incisos do referido artigo 186 (tema sobre o qual se versou na segunda seção). Ocorre, todavia, que a Constituição Federal, em um ato que pode ser compreendido como um empecilho à reforma da estrutura fundiária, acabou por legitimar o “latifúndio produtivo”, ao passo que o artigo 185 prevê que é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária “a propriedade produtiva” (ALCANTARA FILHO, FONTES, 2009, p. 68).

Diferentes estratégias de colonização e ocupação territorial foram adotadas para diferentes áreas do território brasileiro. Dentre essas estratégias, diferentes fomentos para ocupação de áreas supostamente vazias para a expansão da fronteira agrícola, inclusive com a proposta da ocupação da Amazônia, como resposta à seca nordestina de 1970, dada pelo Programa de Integração Nacional (PIN) (MARTINE, 1982, p.53)

Todo o contexto histórico analisado resultou na consolidação das irregularidades e desigualdades no sistema fundiário rural brasileiro, com a compreensão de que a lógica fundiária do território brasileiro “segue o mesmo rumo há quinhentos anos: concentração, produção, monocultura e agroexportadora. A grilagem e o apossamento de terras também continuam como práticas corriqueiras nos tempos atuais” (SILVA, 2004, p. 19). Nesse sentido, destaca-se que o Brasil apresenta problemas relacionados à distribuição de terras com “indícios de uma naturalização da desigualdade de terras, acompanhada da falta de políticas públicas adequadas para que haja um reordenamento da composição na distribuição de terras no país” (ALCANTARA FILHO, FONTES, 2009, p. 63).

Nesse aspecto, para que se entendam as questões que envolvem a possível violação dos direitos pela regularização fundiária rural, faz-se impreterível entender, antes, o nascedouro dessas irregularidades, com a compreensão de que, com um plano de fundo de contexto geral, o processo de ocupação e formação do contexto fundiário brasileiro teve especificidades para cada uma de suas regiões, ocupadas em momentos históricos diferentes.

Dessa forma, em conformidade com o que expõe o Ministério Público Federal, a regularização fundiária rural é o ponto central para a manutenção ou modificação da situação histórica da propriedade rural no Brasil e do caráter excludente dessa propriedade. A análise sobre o nascedouro da propriedade rural e de suas irregularidades é pauta de suma relevância para o estudo de possíveis violações ao direito à moradia, ao direito de propriedade (e sua função social) e ao direito ao meio ambiente. Com amparo nesse esboço histórico, passa-se à análise específica das questões fáticas que envolvem as possíveis violações.

SEÇÃO 04: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5771: UMA ANÁLISE DA JUSTIFICAÇÃO EXTERNA NO QUE TANGE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM TERRAS PÚBLICAS

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A SEÇÃO

Conforme foi exposto na primeira seção, segundo a Teoria da Argumentação Jurídica de Robert Alexy (2005, p. 217), a argumentação jurídica é composta por uma justificação interna e uma justificação externa. Enquanto a *justificação interna* trata da aplicação específica dos dispositivos legais e da possível adequação desses dispositivos às premissas aduzidas, a *justificação externa* tem como escopo fundamentar as premissas usadas na *justificação interna*, ou seja, trata da correção dessas premissas.

A distinção dos níveis de análise feita neste trabalho se explica, assim, pela própria teoria da argumentação jurídica. Destinou-se uma seção para versar sobre *justificação interna*, por meio da qual se pôde verificar no que consistem os direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da propriedade e entender *como* poderiam ser violados. Ademais, tratou-se, na seção anterior, sobre o nascedouro da formação fundiária brasileira e a compreensão das irregularidades para dar luz à relevância da propriedade rural e sua conexão com os direitos dos quais se trata aqui. Assim, nesta seção, busca-se abordar a *justificação externa* que terá o papel de analisar as premissas apresentadas pelo Ministério Público Federal que, por meio da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5771, argumenta que há lesão ao texto constitucional (STF, 2017).

Assim, a presente seção se presta especificamente a versar sobre os aspectos da *justificação externa*. É, dessa forma, destinada a uma análise dos argumentos segundo os quais o Ministério Público Federal aduz, por meio da petição inicial da ADI nº 5771, que a Lei n.º 13.465/2017 violaria a função social da propriedade e os direitos à moradia e ao meio ambiente.

Para viabilizar a análise da justificação externa da referida petição inicial, no que se refere à regularização fundiária rural, deve-se tratar, na presente seção, das características específicas da justificação externa utilizada; da argumentação exposta pelo Ministério Público Federal para justificar as violações arguidas; e da análise pragmática do que envolve a justificação externa. Com o escopo de realizar os estudos

necessários e manter a organização e a sequência lógica adotada nas demais seções, opta-se por dividir em partes a presente seção.

Assim, tratar-se-á, em um primeiro momento, de forma específica e teórica, os fundamentos da justificação externa. Após, passar-se-á a evidenciar, de forma breve, a argumentação exposta na ADI nº 5771, no que diz respeito à regularização fundiária rural. Por fim, analisar-se-ão as premissas fáticas (ou seja, o aspecto pragmático) que diz respeito às possíveis violações à função social da propriedade, ao direito à moradia e ao direito ao meio ambiente.

Reforça-se que a seção 2, que se destinou a versar sobre a justificação interna, concluiu pela possibilidade de violação dos dispositivos constitucionais pela regularização fundiária rural proposta pela Lei nº 13.465/2017 (com observância à análise legal realizada). Dessa forma, a presente seção deverá verificar, de forma pragmática, se as premissas utilizadas pelo Ministério Público Federal, conteúdo da justificação externa, estão inseridas nas hipóteses de violações verificadas na seção 2.

4.2 A JUSTIFICAÇÃO EXTERNA

Conforme já esboçado anteriormente, “o objeto da justificação externa é a fundamentação das premissas usadas na justificação interna” (ALEXY, 2005, p. 226). Nessa perspectiva, o objeto é verificar se as premissas segundo as quais haveria as violações das disposições constitucionais, analisadas na seção 2, efetivamente se fazem presentes.

Para tanto, destaca-se que existem diferentes métodos de justificação, associados a distintos tipos de premissas. Ao tratar-se de uma justificação que visa questionar uma violação de uma lei infraconstitucional (Lei nº 13.465/2017) à Constituição Federal, o que se questiona são os critérios de validade e “isso tem especial importância se, entre os critérios de validade, encontram-se limites constitucionais; por exemplo, um rol de direitos fundamentais” (ALEXY, 2005, p. 227).

Nesse sentido, Alexy evidencia que a justificação externa é extremamente ampla, de forma que são admitidas diversas formas de justificação externa, que se dividem, a grosso modo, em seis grupos, assim indicados:

(1) De interpretação, (2) da argumentação da Ciência do Direito (dogmática), (3) do uso dos precedentes, (4) da argumentação prática geral e (5) da argumentação empírica, assim como (6) das chamadas formas especiais de argumentos jurídicos. Para designar estes grupos com uma só palavra, pode-

se eleger as palavras: (1) lei, (2) Ciência do Direito, (3) precedente, (4) razão, (5) empiria e (6) formas especiais de argumentos jurídicos (ALEXY, 2005, p. 227).

As formas de argumentação, expostas por Alexy, dizem respeito ao tipo de discurso que é produzido para justificar a aplicação da lei (exposta na *justificação interna*). A amplitude da justificação externa se deve, então, ao grande espectro de métodos que podem ser utilizados para justificar a aplicação da lei, a exemplo da interpretação semântica e até dos argumentos empíricos, sem prejuízo das demais formas que podem ser adotadas.

Tendo em vista o grande número de formas que a justificação externa pode assumir, faz-se importante identificar a forma de argumentação utilizada no caso em tela, ao passo que “a tarefa de uma teoria da justificação externa é, em primeiro lugar, a análise lógica das formas de argumentação que se reúnem nesses grupos” (ALEXY, 2005, p. 228).

Inseridas nas formas de argumentação, que dizem respeito à lei, à ciência do Direito, aos precedentes, à razão, à empiria e às formas especiais de argumentos jurídicos, Alexy (2005, p. 227) enuncia as “formas concretas de argumentos”. Trata-se, assim, da utilização de argumento (1) *semântico*, que diz respeito à justificação com referência ao uso da linguagem, da interpretação; (2) *genético/teleológico*, que trata da argumentação pautada em uma “vontade do legislador”; (3) *histórico*, que se refere à exposição de fatos que se referem à história do problema jurídico discutido, como razões a favor ou contra uma interpretação, em especial por meio da demonstração de que já se deu uma determinada solução para o caso discutido; (4) *comparativo*, que tomam por referência o estado de coisas jurídicas em outra sociedade e; (5) *sistemático*, que se compreende por meio da relação de uma determinada norma com manutenção da coerência e unicidade do ordenamento jurídico como um todo (ALEXY, 2005, p. 230-235).

No caso em tela, a argumentação jurídica utilizada na *justificação externa* busca fundamentar possíveis violações ao texto constitucional no que concerne a possíveis ofensas aos direitos à moradia, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à função social da propriedade. Essa argumentação se dá na linha de que “a lei impugnada tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra e

põe em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações” (STF, 2017, p. 49).

Para tanto, justifica que, caso a n.º Lei 13.465/2017 não seja suspensa imediatamente, “consolidará situações irreversíveis, como elevação do número de mortes em razão de conflitos fundiários, aumento da concentração fundiária (por atender aos interesses do mercado imobiliário e de especuladores urbanos e rurais), além de conceder anistia a grileiros e desmatadores” (STF, 2017, p. 48).

Nesse sentido, a justificação externa exposta pelo Ministério Público Federal é marcada por uma *argumentação prática geral*, ao passo que estabelece um nexos causal (conexão fática de causa e efeito) entre a Lei n.º 13.465/2017 e os efeitos pragmáticos prejudiciais que são causados ao meio ambiente (enquanto direito e enquanto requisito para a consecução da função social) e à busca programática de consecução do direito à moradia.

Para que seja possível estabelecer esse nexos causal, faz-se necessária a relação entre as alegações pragmáticas e as normas-princípios que seriam objeto de violação. Essa relação se explica pela própria análise do direito material que seria violado (em conformidade com a seção 2) e a compreensão sobre o papel dos direitos fundamentais (objeto de parte da seção 1, que versa sobre o Estado Democrático de Direito e sobre os direitos fundamentais). Assim, com fundamento no *argumento sistemático*, aponta-se uma incongruência entre a Lei n.º 13.465/2017 e a unicidade do texto normativo, marcadamente, uma dissonância com a Constituição Federal de 1988.

Após a identificação da forma de justificação externa utilizada, passa-se a expor, de forma direta, sobre as razões expressamente utilizadas na ADI n.º 5771, que se referem à regularização fundiária rural. A análise da correção das premissas expostas será feita em momento posterior.

4.3 A EXPOSIÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO UTILIZADA NA PETIÇÃO INICIAL DA ADI N.º 5771

A petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5771, interposta pelo Ministério Público Federal perante o STF, está dividida em partes. Nesse aspecto, merecem destaques as partes 5, que apenas introduz as inconstitucionalidades materiais, sob o título “inconstitucionalidades materiais” (STF, 2017, p.18); 5.1, que versa sobre “o direito social à moradia” (STF, 2017, p.19-22), e que constitui um ponto

central da ação; e a 5.2, que versa sobre a “regularização fundiária rural” (STF, 2017, p. 23-27).

Nesse sentido, inicia-se com a afirmação de que não haveria necessidade de analisar cada dispositivo da Lei n.º 13.465/2017 “porque, fundamentalmente, ela fere a constituição ao tratar de seus temas centrais – regularização fundiária rural, regularização fundiária urbana e desmatamento – em descompasso com numerosas diretrizes que a ordem constitucional estipula” (STF, 2017, p. 18). O referido argumento aponta que a referida lei, objeto da ADI n.º 5771, estaria em descompasso com a Constituição, o que evidencia se tratar de uma forma concreta de argumento relacionada a um *argumento sistemático*.

Em seguida, o Ministério Público Federal passa a versar sobre o direito à moradia, que constitui um ponto central da ADI n.º 5771. O relevante papel do direito à moradia se justifica pelo fato de ser um direito “ilegitimamente utilizado como base para a edição da MP 759/2016”, que posteriormente foi promulgada na Lei n.º 13.465/2017 (STF, 2017, p. 18).

Dessa forma, a ação proposta dispõe sobre “a compreensão correta do direito social à moradia”, já exposta na seção 2, que tratou de analisar o objeto legislativo das supostas violações.

Cumprido destacar que o cerne da violação apontada está relacionada à citação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que interpretou o preceito de habitação contido no Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (DESC), de 1966, do qual o Brasil é signatário. Nesse sentido, ressaltou-se que os “Estados-partes devem dar prioridade devida àqueles grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, dando-lhes particular consideração” e que “políticas e legislação não deveriam ser criadas para beneficiar grupos sociais já favorecidos, em detrimento de outros” (STF, 2017, p. 21). A violação apontada diz respeito à associação feita na ADI entre a Lei n.º 13.465/2017 e as violações ou retrocessos ao direito à moradia.

A petição, sob o título “regularização fundiária rural”, expõe inicialmente que “a Constituição de 1988 é explícita quanto à necessidade de alterar a estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração de terras” (STF, 2017, p.23). Essa alegação inicial, que pauta a inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017 relacionada à regularização fundiária rural, diz respeito à construção da estrutura fundiária no Brasil, que foi objeto de análise na seção 3.

Diante da verificação de que a estrutura fundiária brasileira é marcada pela concentração de terras, com forte caráter excludente, a ADI destaca os instrumentos que serviriam para alterar a estrutura fundiária rural. Nesse cenário, aponta que a reforma do sistema fundiário rural, então chamado de *reforma agrária*, “deve realizar-se mediante desapropriação de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade (art. 184) ou por destinação de terras públicas ou devolutas (art. 188)”. Com isso, assinala a estreita ligação entre a reforma do desigual sistema fundiário e a busca por “moradia, dignidade, justiça social e igualdade” (STF, 2017, p.23).

A reforma do sistema fundiário é apresentada em duas dimensões. Uma subjetiva, de concretizar o direito à moradia e densificar o princípio da dignidade humana, e uma outra, objetiva, de realizar os objetivos que a Constituição define para o Estado brasileiro. Em contradição com o escopo da reforma fundiária, a ADI nº 5771 aponta que a Lei n.º 13.465/2015 autoriza a transferência em massa de bens públicos para populações que não carecem da atuação estatal para a consecução de seus direitos:

A Lei 13.465/2015 distancia-se do cumprimento dessas metas. Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais (STF, 2017, p. 25-26).

Como consequência desse processo anunciado, de transferência em massa de bens públicos para pessoas que não necessitam desses bens, a ADI aponta um irreversível impacto na estrutura fundiária brasileira associado ao aumento de concentração de terras, com a perda de patrimônio da União e estados. Conclui, assim, que a privatização em massa das terras, objeto de regularização pela Lei n.º 13.465/2015, “tem o efeito perverso de indicar que a estrutura fundiária brasileira, há séculos profundamente desigual, conta com o aparato estatal para sua manutenção” (STF, 2017, p.27).

Na análise proposta, faz-se necessário verificar se a justificação exposta no bojo da ADI nº 5771 possui supedâneo. Dessa forma, cabe verificar se as alterações da Lei n.º 11.952/2009 promovidas pela Lei n.º 13.465/2015 e destrinchar em dados pragmáticos sobre a situação anunciada pelo Ministério Público Federal, tendo em vista o fato de que a Lei n.º 13.465/2015 já se encontra em vigor em tempo suficiente para ter seus efeitos percebidos e relatados. Destaca-se, ademais, que os efeitos da Lei n.º

13.465/2017 serão verificados unicamente no que corresponde ao objeto deste estudo (o direito à moradia, o direito ao meio ambiente e a função social da propriedade).

4.4 LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES: OS EFEITOS PRAGMÁTICOS DA LEI N.º 13.465/2017

Para que seja possível proceder-se ao levantamento de dados sobre os efeitos pragmáticos da Lei n.º 13.465/2017, no que diz respeito à regularização fundiária rural, é necessário ressaltar que o descumprimento da função social apontado pela ADI n.º 5771 relaciona-se à utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. Assim, a tangibilidade da possível violação à função social se confunde, de forma indissociável, com a possível violação do próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sem prejuízo disso, e nem de tudo mais que foi exposto, passa-se à exposição de dados, análise conjunta e sua interpretação (segundo os critérios referenciais adotados) para que seja possível verificar eventual descumprimento da função social da propriedade, violação ao direito ao meio ambiente e eventual ruptura do caráter programático do direito à moradia.

4.4.1 *Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon*

Inicia-se, com essas ponderações, a análise dos quesitos pragmáticos que envolvem as alegações de inconstitucionalidade. Para tanto, adota-se como ponto de partida o estudo feito por Brito et al. e publicado sob o título “Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon” (estímulo ao land grabbing e desmatamento na Amazônia brasileira, em tradução livre).

O referido estudo associa a Lei n.º 13.465/2017 ao desmatamento, ao land grabbing¹⁹, ao aumento da violência no campo e à perda de patrimônio estatal²⁰. Afirma, nesse sentido, que a referida lei, contra a qual versa a ADI n.º 5771, seria responsável

¹⁹ Apesar de uma dificuldade conceitual, tem-se que land grabbing trata de práticas irregulares de aquisição de terras, ao passo que, por ser mais genérico, engloba a grilagem, que se aplica aos casos de apropriação *ilegal* – e não apenas irregular – de terras (SAUER, BORRAS JR, 2016, p. 13).

²⁰ Em suas conclusões, Brito *et al*, apontam que a regularização de terras em conformidade com a Lei 13.465/2017 resultaria em uma perda patrimonial à União, a longo prazo, de US\$16.7 a US\$23.8 bilhões de dólares, quando comparado os valores da terra na regularização fundiária com os valores mercadológicos das terras (BRITO *et al*, 2019, p. 4).

por fortalecer o land grabbing e estimular perdas florestais. Assim, expõe que a Lei n.º 13.465/2017:

garantiu anistia àqueles que ilegalmente ocuparam terras rurais públicas entre 2005 e 2011, crime de acordo com uma Lei Federal de 1966. A nova lei permite que land grabbers adquiram terras públicas abaixo do preço de mercado. Ademais, a nova lei estende esses benefícios para grandes áreas, de até 2500 hectares, o que representa um aumento de 1000 hectares quando comparado com a legislação anterior. Todos esses fatores têm o potencial de estimular novos land grabs e perdas de florestas, haja vista que reforçam um mecanismo de preempção para adquirir direitos sobre a terra, historicamente ligados ao desmatamento na região amazônica (BRITO *et al*, 2019, p.1, tradução minha) .

Para embasar tais afirmações, o estudo toma como base uma área de 70 milhões de hectares de floresta não alocados na Amazônia brasileira e projeta o potencial de criação de novas áreas de proteção especial (desde terras indígenas até áreas de proteção permanente). Pondera, todavia, que o foco na privatização de terras “pode estimular novas ocupações ilegais de terras, associadas ao desmatamento” (BRITO *et al*, 2019, p.2, tradução livre).

Nesse cenário, o estudo se utiliza de um conjunto de dados espacialmente explícito de terras públicas alocadas para futura privatização de terras na Amazônia brasileira para avaliar os impactos da Lei n.º 13.465/2017 no desmatamento associado à emissão de dióxido de carbono²¹. Para tanto, avaliou-se o risco de desmatamento nos 19.6 milhões de hectares alocados para expansão de privatização de terras (destacou-se que 44% dessa área já foi desmatada até 2016). Assim, aplicou-se a metodologia de estimativa de exposição ao risco de desmatamento (BARRETO, *et al*, 2017, p. 27-36) para estimar o risco de futuro desmatamento entre 2017 e 2027, como consequência do avanço da fronteira agropecuária na hipótese dessa área ser alocada para proprietários privados (BRITO *et al*, 2019, p.2).

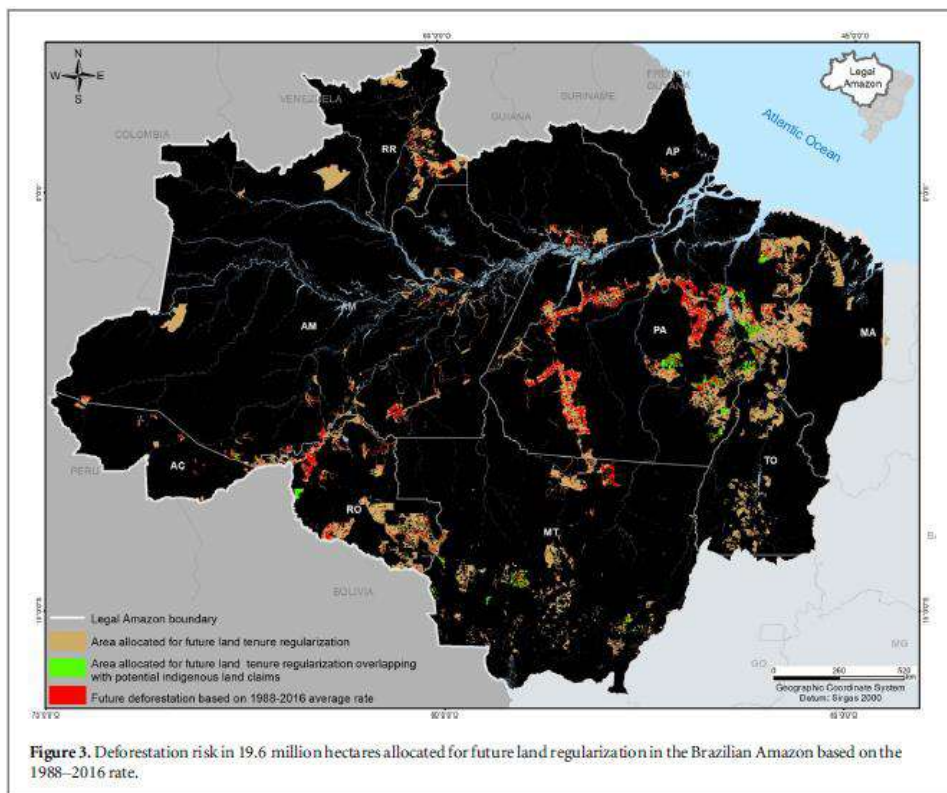
Nesse estudo, quantificou-se o remanescente florestal dos 19.6 milhões de hectares com base na projeção histórica de desmatamento do Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia (PRODES); utilizou-se, então, o modificador de modelação da terra do *software TerrSet* 18.31 para estimar o risco de desmatamento na área de floresta remanescente (com a inserção de diversas variáveis) e estimou-se a emissão de dióxido de carbono com base nos cenários de que (i) o desmatamento médio

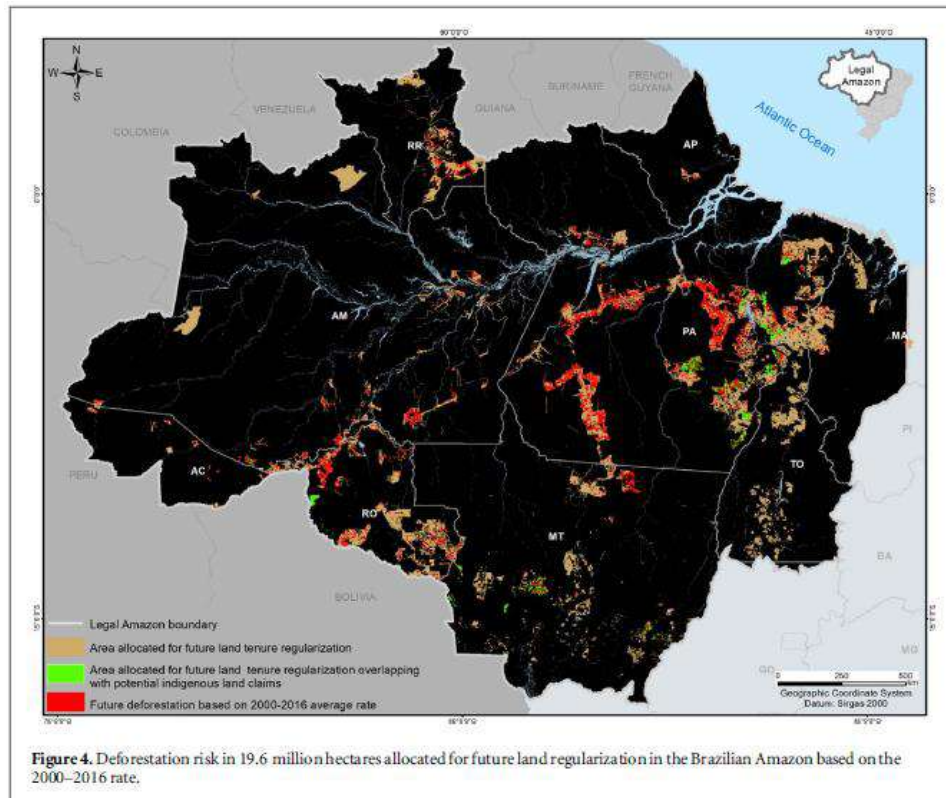
²¹ Ressalva-se que o referido estudo também busca avaliar a perda de receita estatal proveniente da venda das terras regularizáveis abaixo do preço mercadológico, mas esse aspecto não será analisado, ao passo que não compõe o objeto do presente estudo.

entre 1988 e 2016 continuaria e (ii) o desmatamento médio entre 2000 e 2016 continuaria (BRITO *et al*, 2019, p.3).

Como conclusão, expõe-se que, se todos os 19.6 milhões de hectares forem alocados para futuras vendas (“regularização”), entre 1.1 e 1.6 milhões de hectares estão em risco de serem desmatados em decorrência do avanço da fronteira agropecuária até 2027. Esse desmatamento seria responsável pela emissão de 4.5 a 6.5 MtCO₂, emissões entre três e cinco vezes acima da meta anual de desmatamento para a região amazônica até 2020 (339.000 hectares), em conformidade com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (BRITO *et al*, 2019, p.3).

Com base nessas perspectivas, são apresentadas duas figuras que representam a expectativa de desmatamento. As figuras apontam a perspectiva de desmatamento entre 2017 e 2027, com base no padrão observado entre 1988 e 2016 e entre 2000 e 2016, respectivamente:





Imagens disponíveis em Brito *et al*, 2019, p. 6-7

A pesquisa desenvolvida por Brito *et al* (2019), propõe uma reflexão, com base nos resultados obtidos, que apontam um desmatamento que supera até mesmo as disposições legais expostas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Nessa discussão proposta, afirma-se que a Lei n.º 13.465/2017 *repete* padrões de apropriação de terras (uma associação com o histórico fundiário analisado na seção 3) e gera, ao menos, dois impactos negativos: a perda de receita pública e novas ocupações associadas com desmatamento e conflitos fundiários.

A nova política fundiária *repete* um antigo padrão de validação da apropriação ilegal de terras públicas e recompensa os ocupantes ilegais ao vender terras abaixo dos preços de mercado. Como no passado, é provável que esta situação leve a pelo menos dois impactos negativos: (i) perda de receita pública na ordem de dezenas de bilhões de dólares e (ii) novas ocupações ilegais de terras públicas associadas ao desmatamento e conflitos fundiários.

Além das implicações financeiras e sociais, esse cenário está em plena contradição com outras políticas federais e estaduais de conservação, direitos humanos e políticas de desenvolvimento. De acordo com as leis e políticas brasileiras atuais, a alocação de terras públicas deve priorizar a concessão de direitos fundiários a povos indígenas (direito constitucional) e comunidades tradicionais, além de criar novas unidades de conservação, o que é consistente com as metas nacionais de redução do desmatamento (BRITO *et al*, 2019, p.4-5, tradução livre).

Essa perspectiva acaba por propor o “congelamento” das vendas de terras públicas, ou das regularizações fundiárias rurais, para que sejam melhorados os mecanismos legais para decidir a alocação de terras. Destaca-se, para chegar a essa proposta, que a regularização fundiária é fundamental para respeitar direitos sobre áreas indígenas, para a preservação de direitos socioambientais, para a consecução dos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris (2015), dentre outros aspectos (BRITO *et al.*, 2019, p.5).

Mais relevante do que a proposta apresentada são os resultados do estudo e as conclusões que dele são extraídas. Aponta-se, por meio dessa avaliação dos efeitos da Lei n.º 13.465/2017, um grande prejuízo à proteção da vegetação florestal na Amazônia, inclusive associado ao descumprimento de regras contidas no Direito brasileiro, como a PNMC, e o Acordo de Paris. De igual forma, evidencia-se também que a destinação da terra, segundo a lei questionada, dispõe contra os critérios que devem servir de parâmetro dentro do Direito brasileiro (questiona-se majoritariamente a necessidade de destinação de terras aos povos indígenas e tradicionais, mas a análise pode ser estendida para associar essa disposição ao direito à moradia, ao direito ao meio ambiente e a função social da terra, dispostos na Constituição Federal).

4.4.2 The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil

Ademais, ao analisarem-se os aspectos pragmáticos associados ao questionamento de inconstitucionalidade n.º 5771, traz-se à baila também o artigo “The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil” (A ameaça da barganha política para a mitigação das mudanças climáticas no Brasil, em tradução livre) de autoria de Rochedo *et al.* (2018). No referido artigo, são analisados três cenários de governança ambiental e o desmatamento associado a cada um desses cenários – e as emissões gases de efeito estufa (GEE) provenientes do desmatamento nesses cenários.

Traz-se, assim, um cenário de governança ambiental fraca (WEG), um cenário que assume o abandono das políticas de controle de desmatamento, bem como um forte apoio político a práticas agropecuárias predatórias. Na prática, o cenário WEG representa a anulação, até 2025, dos ganhos de governança ambiental conquistados desde 2005. “Isso representa o pior cenário e deve ser entendido como a completa desconstrução da governança ambiental no Brasil, com severos impactos nas taxas de

desmatamento, que possivelmente retornariam a níveis pré-2005” (ROCHEDO *et al*, 2018, p.695, tradução minha).

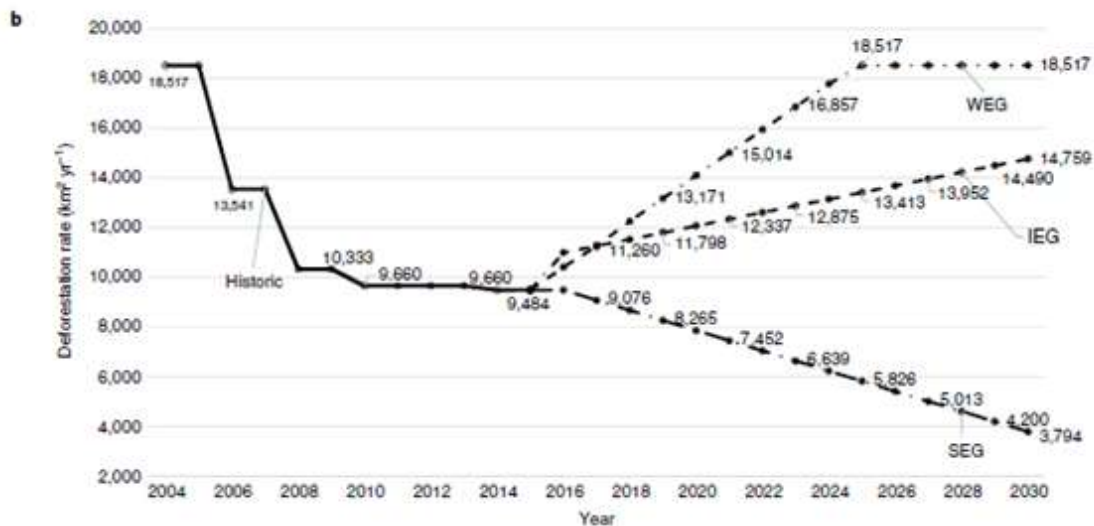
O cenário de WEG conduziria a perdas florestais anuais de mais de 27.000 km² na Amazônia e 18.000 km² no Cerrado até 2025. Cumulativamente, as emissões de gases de efeito estufa escalarium a 23.1 GtCO₂, entre 2010 e 2030 (ROCHEDO *et al*, 2018, p.695).

O segundo cenário possível, em conformidade com a pesquisa de Rochedo *et al*, diz respeito ao cenário de uma governança ambiental intermediária (IEG). Nesse cenário, tem-se a manutenção de políticas de controle do desmatamento enquanto, de forma contraditória, considera um aumento do apoio político para práticas de land grabbing, a menor criação de áreas protegidas e a aplicação negligente da Lei Florestal. Como resultado, o desmatamento atingiria taxas anuais de 17.000 km² na Amazônia e 15.000 km² no Cerrado até 2030, o que implicaria em emissões de 16.3 GtCO₂, no mesmo período de 2010 a 2030 (ROCHEDO *et al*, 2018, p.696).

Por fim, o estudo traz também um cenário de forte governança ambiental (SEG). Esse cenário presume a expansão das políticas de controle de desmatamento atuais, bem como um apoio político total à agenda ambiental, com a implementação da Lei Florestal associada a incentivos econômicos para conservação florestal. Nesse cenário (SEG), a perda florestal anual no Cerrado e na Amazônia seriam reduzidos a menos de 4.000 km².

Têm-se os seguintes gráficos, que representam a progressão das taxas de desmatamento na Amazônia e no Cerrado, associados aos três cenários possíveis de governança ambiental “WEG”, “IEG” e “SEG”, sendo que a letra “a” representa a Amazônia e a letra “b” o Cerrado:





Gráficos disponíveis em ROCHEDO *et al*, 2018, p.696.

A relevância da análise dos cenários de governança ambiental apresentados por Rochedo *et al* se dá pela possibilidade de verificar o atual cenário brasileiro, no qual se insere a Lei n.º 13.465/2017. A referida análise, que traçou *perspectivas* de governança ambiental associadas às respectivas taxas de desmatamento, já pode ser comparada com os dados de desmatamento disponíveis em período posterior à pesquisa.

De acordo com os dados gerados pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), a estimativa de desmatamento, na Amazônia Legal, no período compreendido entre agosto de 2018 a julho de 2019 é de 9.762 km². A estimativa é de um aumento de 29,54% em relação à taxa de desmatamento apurada pelo mesmo sistema no ano anterior (INPE, 2019).

O nível do desmatamento, na região amazônica, em 2019, demonstra que os cenários possíveis expostos por Rochedo *et al* (WEG, IEG e SEG) efetivamente têm a capacidade de lastrear a realidade. Ressalta-se, assim, a proximidade entre a perspectiva de desmatamento traçada naquele estudo, segundo o qual, no cenário de uma governança ambiental intermediária (IEG), o desmatamento anual na Amazônia alcançaria 10.225 km², em 2020. Ou seja, trata-se de apenas 463 km² acima do nível já registrado para 2019, inserido em uma tendência de aumento do desmatamento.

Salienta-se, nesse sentido, que a governança ambiental intermediária representa um cenário em que há apoio ao *land grabbing* (que seria representado pela Lei n.º 13.465/2017). Nesse mesmo cenário, há uma menor criação de áreas protegidas

(que também se associa à Lei n.º 13.465/2017, ao passo que prioriza a privatização de terras à delimitação de áreas que gozem de algum tipo de proteção).

Os dados e informações provenientes dos cenários de governança ambiental comunicam-se com aquilo que abordam Brito *et al.* Nessa vertente, conforme exposto anteriormente, um dos efeitos da Lei n.º 13.465/2017 é o estímulo a novos *land grabs*, que, por sua vez, acarretariam em perda de patrimônio da união, perda de terras que serviriam de moradias para combater desigualdades e perdas florestais (Brito *et al* 2019, p.1).

Isso se deve ao fato de que a regularização fundiária surge da existência de ocupações irregulares. As ocupações (que, por muitas vezes, englobam desmatamentos e usos da terra em desacordo com a legislação) precisam, para que sejam passíveis de regularização, preencher uma série de requisitos específicos, como, por exemplo, devem preexistir a uma determinada data para que possam ser regularizáveis (sendo que esse requisito foi alterado, para abranger um período maior, pela n.º Lei 13.465/2017). Nesse sentido, importa fazer considerações sobre as mudanças textuais promovidas pela Lei n.º 13.465/2017 (objeto ADI n.º 5771) na Lei n.º 11.952/2009 (que dispõe sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal).

4.4.3 Alterações promovidas pela Lei n.º 13.465/2017 e seus efeitos

Inicialmente, insta destacar que a Lei n.º 13.465/2017 promoveu diversas alterações no texto da Lei n.º 11.952/2009. Essas alterações abrangem tanto partes conceituais, como questões práticas sobre, por exemplo, o pagamento pelas regularizações. Aqui, em função da delimitação temática, foca-se sobre as alterações que se comunicam com os direitos à moradia e ao meio ambiente e sobre a função social que deve cumprir a terra.

Para tanto, parte-se da alteração promovida no que tange ao período de ocupações que, segundo a regra geral, poderão ser regularizadas. Destaca-se, nesse sentido, que a alteração promovida pela Lei n.º 13.465/2017 no inciso IV do artigo 5º da Lei n.º 11.952/2009, passou a prever que, para regularização da ocupação, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão “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” (BRASIL, 2017), sendo que o período de ocupação passível de

regularização previsto inicialmente pela Lei n.º 11.952/2009 era “anterior a 1º de dezembro de 2004” (BRASIL, 2009).

Ao expandir o prazo, possibilita-se que novas ocupações irregulares sejam regularizadas. A expansão do marco legal fomenta novas ocupações ilegais, sob a perspectiva de que futuras alterações legais garantirão a permanente extensão do prazo no qual deve preexistir a ocupação. Isso fornece supedâneo à afirmação de Brito *et al* de que a Lei n.º 13.465/2017 estimula novos *land grabs*.

Esse estímulo, previsto por Brito *et al*, encontra respaldo na governança adotada sobre a matéria – em conformidade com os cenários expostos por Rochedo *et al* (2018). Nesse sentido, inserido na realidade da regularização fundiária de terras públicas, deve-se mencionar a Medida Provisória (MP) nº 910, de 10 de dezembro de 2019 que, em suas disposições, altera normas que tratam da regularização fundiária, inclusive com alterações sobre as normas contidas na Lei n.º 13.465/2017.

Um dos principais efeitos da MP nº 910 é justamente o de modificar novamente o inciso IV do artigo 5º da Lei n.º 11.952/2009 (previamente alterado pela Lei n.º 13.465/2017) e, assim, alterar a data que serve como requisito para a possibilidade de regularização de terras. A nova redação proposta, proveniente da MP nº 910, estabelece que é um requisito “IV - comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014” (BRASIL, 2019).

Trata-se, assim, de uma tendência de expandir o período no qual as terras podem ter sido irregularmente ocupadas para que sejam passíveis de regularização. Essa tendência justifica o fomento a novos *land grabs* exposto por Brito *et al* (2019). Com a redação dada pela MP nº 910, tem-se um aumento de quase 10 anos de terras irregularmente ocupadas que poderão ser tituladas pelo poder público (o texto original da Lei n.º 11.952/2009 previa que a ocupação, para ser passível de regularização, deveria ser anterior a 1º de dezembro de 2004) (BRASIL, 2009).

Essa expansão do período no qual devem ter sido ocupadas as terras passíveis de regularização é acompanhada também de outra alteração, que diz respeito diretamente à exploração da área. A redação inicial da Lei n.º 11.952/2009 tratava como “exploração direta” a “atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados”, em conformidade com o inciso III de seu artigo 2º (BRASIL, 2009).

A referida redação deixava claro que a ocupação direta deveria ser exercida, de forma inafastável, pelo ocupante. O ocupante, por sua vez, poderia contar com o *auxílio* de familiares e até mesmo de mão de obra assalariada, o que não retirava a imposição de, ele mesmo, ter de explorar sua ocupação.

A Lei n.º 13.465/2017 alterou esse paradigma. Com efeito, passou-se a compreender como exploração direta “atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral”, em conformidade com a nova redação conferida ao mesmo inciso III do artigo 2º da Lei n.º 11.952/2009 (BRASIL, 2017).

Assim, a exploração que deveria ser exercida pelo próprio ocupante, passou a poder ser somente *gerenciada* pelo ocupante. Essa alteração possibilita com que o ocupante, que irá requerer a regularização de uma terra ocupada irregularmente, sequer precise efetivamente ocupar a terra; deve somente *administrar* sua exploração econômica.

Nesse sentido, reforça-se que a exigência imposta pelo inciso IV do artigo 5º, da Lei n.º 11.952/2009, para a regularização da ocupação, é a de “comprovar exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica” (BRASIL, 2009). A mudança no conceito de “exploração direta” altera, então, um grande requisito para a regularização fundiária rural e faz com que o beneficiário da regularização não precise efetivamente trabalhar na terra, sendo possível a simples *administração* de uma exploração econômica.

Dessa forma, possibilita-se a retirada do beneficiário da regularização da terra ocupada. A terra, como dimensão indispensável para a consecução do direito à moradia, só precisa ser explorada *economicamente*, com intervenção administrativa desse beneficiário. Não há atenção ou observância a qualquer requisito referente ao direito à moradia ou à diminuição das desigualdades, inscrito como um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III, da CF/88).

Associada à mudança sobre a exigência da exploração direta, tem-se a alteração sobre a prática de uma cultura efetiva, que também é um requisito à regularização fundiária rural, em atenção ao disposto no inciso III do artigo 5º, da Lei n.º 11.952/2009. Nesse sentido, enquanto a Lei n.º 11.952/2009 considerava como requisito a “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e *com o objetivo de prover subsistência*

dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda” (BRASIL, 2009, destaque meu), a Lei n.º 13.465/2017 retirou a exigência de que a cultura tenha o objetivo de prover subsistência dos ocupantes e passou a admitir qualquer atividade similar às descritas, desde que envolva “a exploração do solo” (BRASIL, 2009). A nova redação, assim, passou a prever a exigência de “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo”.

Com isso, a alteração do conceito de “cultura efetiva”, de modificar substancialmente um dos requisitos para a regularização fundiária rural, se comunica com as violações aos direitos fundamentais de que trata a ADI n.º 5771.

Ao retirar do conceito de “cultura efetiva” a necessidade de que seja exercida com o objetivo de prover *subsistência* dos ocupantes, a Lei n.º 13.465/2017 distanciou a regularização fundiária rural das populações mais carentes e que efetivamente carecem da atuação dos poderes públicos para a consecução do direito à moradia. A cultura efetiva não tem mais o caráter familiar de diminuição das desigualdades por meio do objetivo de garantir a subsistência, de forma que se abre a possibilidade de regularizações para explorações muito maiores e devastadoras do solo.

Nesse sentido, ressalta-se que a exclusão da necessidade de que a cultura seja realizada para garantir a subsistência é associada à possibilidade de que seja compreendido como “cultura efetiva” *qualquer* atividade similar às descritas, desde que envolva “a modificação efetiva do solo”. Trata-se, então, da possibilidade de qualquer modificação do solo (como o simples desmatamento predatório, por exemplo) para que esteja preenchido o requisito.

Essa possibilidade, que fomenta qualquer exploração do solo, premia o desmatamento e outras práticas predatórias com a possibilidade de regularização de uma ocupação irregular. As práticas predatórias, ademais, violam a exigência de utilização adequada dos recursos naturais, atentam contra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e quando realizadas para fins diferentes da busca por subsistência, afastam da terra aqueles que necessitam efetivamente da atuação estatal para realização do direito à moradia.

Em consonância com essas alterações, merece destaque o disposto no artigo 15 que, em conformidade com a redação original dada pela Lei n.º 11.952/2009, dispunha algumas condições resolutivas obrigatórias à regularização, ou seja, caso não

fossem cumpridas as condições, o imóvel retornaria ao poder público. Na referida lei, eram indicadas as seguintes condições:

- 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 (BRASIL, 2009).

Essas condições, que impunham o aproveitamento racional e adequado da área (associado à exigência da função social prevista na CF/88), a averbação de áreas de proteção ambiental (Reserva Legal e Áreas de Proteção Permanente) e a observância às disposições que regulam as relações de trabalho (também em atenção aos requisitos da função social previstos na CF/88) foram modificadas. Em conformidade com a nova redação, dada pela Lei n.º 13.465/2017, as condições impositivas de caráter resolutivo passaram a ser:

- I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;
- 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;
- III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e
- IV - as condições e a forma de pagamento (BRASIL, 2017).

Dessa forma, o requisito de aproveitamento racional e adequado da área, previsto também como requisito ao cumprimento da função social, foi substituído pela imposição de “manutenção da destinação agrária”. Retirou-se, assim, a imposição constitucional de respeito a um dos requisitos da função social para reforçar a necessidade produtiva de uma destinação agrária.

Nesse mesmo sentido, substituíram-se a imposições ligadas à proteção ambiental (por meio da averbação da Reserva Legal e identificação das Áreas de Preservação Permanente) pela genérica obrigação de respeitar à legislação ambiental que, por meio da mitigação à proteção das Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais, consubstanciada na criação das Áreas Rurais Consolidadas pela Lei n.º 12.651/2012, concedeu anistia àqueles que desmataram de forma irregular ou ilegal até 22 de junho de 2008 (MACHADO, 2012, p. 21)

Por fim, a exigência de cumprimento a outro requisito da função social prevista no artigo 186 da Constituição Federal (a observância das disposições que regulam as relações de trabalho) foi substituída pela vaga obrigação de “não exploração

de mão de obra em condição análoga à de escravo” (BRASIL, 2017). Ou seja, retirou-se a obrigação de observância à legislação trabalhista para fixar que a simples ausência de exploração de mão de obra análoga à de escravo (mesmo se houver desrespeito a diversas outras especificações da legislação trabalhista) é suficiente para que seja mantida a titulação.

Por fim, destaca-se que todas essas alterações ainda são associadas à modificação no tamanho das áreas regularizáveis. Nesse sentido, as regularizações de ocupações podem ocorrer, atualmente, sobre áreas que não superem 2.500 hectares. Trata-se de um aumento de 1.000 hectares, pela Lei n.º 13.465/2017, com relação à área máxima passível de regularização pela Lei n.º 11.952/2009, em conformidade com a redação dada ao §1º do artigo 6º desta lei (BRASIL, 2017).

4.4.4 Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon

Merece destaque, ainda, um último estudo sobre os efeitos da regularização fundiária rural sobre o meio ambiente. Trata-se da pesquisa desenvolvida sob o título de “Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon” (Impactos de uma iniciativa de titulação em larga escala sobre o desmatamento na Amazônia Brasileira, tradução livre), desenvolvido por Probst *et al.*

O estudo, publicado, aos 18 de maio de 2020, trata dos impactos ambientais da titulação de terras por meio do Programa Terra Legal (Lei n.º 11.952/2009). Para melhor entender esse estudo – e a razão de estar posicionado neste trabalho abaixo dos demais e de ser tratado em momento posterior à análise das alterações legislativas promovidas pela Lei n.º 13.465/2017 – faz-se necessário evidenciar, de forma clara, o objeto do estudo e os métodos utilizados.

Para avaliar o impacto do Programa Terra Legal (PTL) nas taxas de desmatamentos, foi utilizado um conjunto de dados de 10.647 terras georreferenciadas, providos pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) e dados de desmatamento do sistema PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). A análise do conjunto de dados das 10.647 ocupações/propriedades foi realizada por um interregno de seis anos, de forma a totalizar 63.882 observações entre 2011 e 2016 (PROBST *et al.*, 2020, p. 1)

O marco temporal do estudo, de 2011 a 2016, é um dos fatores que explicam o posicionamento de sua análise. O estudo desenvolvido por Probst *et al* não se insere no contexto de vigência da Lei n.º 13.465/2017. Sua relevância ao presente trabalho, todavia, se mantém (desde que as informações sejam ponderadas à luz da Lei que é objeto da ADI n.º 5771, sendo que esse exercício de ponderação será claro e inequívoco com o estudo analisado).

Isso se explica pelo fato de que Probst *et al* têm como objeto de estudo unicamente o desmatamento *posterior à titulação*. Trata, assim, de comparar terras tituladas, que passaram pelo Programa Terra Legal a terras que também são ocupadas e buscam regularização pelo mesmo programa, e são utilizadas como contrafactual (PROBST *et al*, 2020, p. 2).

Dessa forma, Probst *et al* não enfrentam questões que dizem respeito ao desmatamento que antecede a busca pela titulação da ocupação. Reforça-se, assim, que tratam unicamente do desmatamento *posterior à titulação*.

Como resultado das 63.882 observações conduzidas ao longo de seis anos, a análise empírica chegou à conclusão de que “proprietários que recebem o título da terra aumentaram as taxas de desmatamento como resposta ao programa” (PROBST *et al*, 2020, p. 2, tradução minha). Trata-se, nesse sentido, de um aumento de 1.7% no desmatamento após dois anos e 4.6% de aumento após quatro anos (aumento esse, pondera-se, proveniente da comparação a outras terras cujas titulações são pleiteadas) (PROBST *et al*, 2020, p. 2).

O estudo, ademais, submete as variações das taxas de desmatamento a efeitos externos, como o valor de *commodities* e o valor de gado, e os correlaciona. Aponta, assim, que os resultados indicam que fazendeiros com títulos de propriedade regularizados respondem mais fortemente a sinais de mercado, ao passo que “esses resultados mostram que o efeito da titulação sobre o desmatamento é fortemente mediado – e muito significativamente – pelo preço do gado” (PROBST *et al*, 2020, p. 2). Com base nessa constatação, o estudo pondera que a resposta aos valores de gado se relaciona a uma maior integração das terras tituladas ao mercado agricultor (por meio de crédito e investimentos na terra) (PROBST *et al*, 2020, p. 2).

Para além da titulação, o Probst *et al* mostram a necessidade de políticas de subsídios e microcrédito para alcançar metas de desenvolvimento. Pondera, nesse sentido, que grandes propriedades não são tão afetadas pelas variações de mercado como um possível resultado de “uma agricultura mais intensiva, ao invés da

historicamente dominante agricultura extensiva, devido ao melhor acesso à tecnologia e uma melhor governança florestal” (PROBST *et al*, 2020, p. 5, tradução minha).

Dessa forma, o estudo demonstra que o desmatamento tende a aumentar após a regularização. Ademais, demonstra que a titulação, quando desacompanhada de outras políticas (especialmente de crédito) que possibilitem o desenvolvimento do proprietário com atenção à proteção ambiental têm como consequência a variação das taxas de desmatamento segundo a variação do preço do gado, em função de uma exploração extensiva – e não intensiva – das terras.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A SEÇÃO

Ao verificar a *justificação externa* que integra a petição inicial da ADI n° 5771 torna-se possível verificar que as alterações feitas na Lei n.º 11.952/2009 pela Lei n.º 13.465/2017 (objeto da ADI n° 5771) estão em consonância com as análises feitas por Brito *et al* e Rochedo *et al*. Para evidenciar isso, cita-se o fato de que os aspectos que aqui foram destacados dizem respeito (i) ao aumento do tamanho das áreas passíveis de regularização, que atualmente alcança 2.500 hectares; (ii) à extensão do período aquisitivo do direito de pleitear a regularização fundiária; (iii) à modificação do conceito de exploração direta, que passa a ser ligada ao gerenciamento da exploração econômica; (iv) à modificação do conceito de cultura efetiva, que perde o objetivo de servir como fonte de subsistência e adquire o caráter de funcionar como qualquer forma de exploração do solo e; (v) a retirada de requisitos da função social, como a proteção ao meio ambiente, a observância à legislação trabalhista e o aproveitamento racional e adequado da área.

Trata-se, nesse sentido, de uma governança responsável por mitigar regras protetivas preexistentes. Por meio das alterações, especialmente aquelas analisadas na Lei n.º 11.952/2009, mais terras se tornaram passíveis de regularização (tanto pelo aumento do tamanho das áreas regularizáveis quanto pelo aumento temporal do período de ocupações regularizáveis) e a possibilidade de regularização se afastou dos preceitos de proteção do meio ambiente, dos requisitos que se referem à função social da propriedade e, por fim, afastou-se também da busca pela consecução do direito à moradia, ao passo que as exigências para regularização se prestaram à preocupação com a exploração econômica do uso do solo.

A Lei n.º 13.465/2017, fruto da conversão da MP n.º 759, de 2016, mostra-se como mais um passo da desmobilização da governança ambiental no Brasil (cujo início é marcado pela nova Lei Florestal, mencionada acima). Nesse sentido, o governo brasileiro demonstrou que coaduna com a progressiva “flexibilização” dos mecanismos de defesa socioambientais e que autoriza com que muitos escapem qualquer consequência negativa por violações passadas (e, como visto, possam até mesmo ser beneficiados com a titulação de terras como resultado dessas violações) (FERRANTE, FEARNSSIDE, 2019, p. 261).

O estímulo ao *land grabbing*, preconizado por Brito *et al*, torna-se evidente e intensifica-se em um cenário de governança ambiental que não se preocupa com a preservação do meio ambiente e vê na proteção ambiental e social um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a atual governança ambiental brasileira tratou de retirar de seus postos 21 dos 27 superintendentes estaduais do IBAMA, sendo que o órgão passou a “dar avisos” sobre onde ocorrerão inspeções sobre desmatamentos ilegais, o que teve como resultado a completa ausência de punição às ilegalidades cometidas por grileiros, *land grabbers* e desmatadores nos três primeiros meses do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (FERRANTE, FEARNSSIDE, 2019, p. 261). Nesse sentido:

A administração também removeu de seus postos no IBAMA 21 superintendentes dos 27 estados brasileiros. O Ministério do Meio Ambiente planeja estabelecer um “núcleo” dentro do ministério para rever e modificar ou anular multas emitidas pelo IBAMA. Sob a atual administração, o IBAMA tem tido a pior performance em sua história. Atualmente, o IBAMA, frequentemente dá avisos prévios sobre onde serão realizadas inspeções sobre desmatamento ilegal, o que levou a nenhuma punição dos infratores, apesar de que 95% do desmatamento que ocorreu nos três primeiros meses da administração presidencial foi ilegal (MapBiomas 2019) (FERRANTE, FEARNSSIDE, 2019, p. 261, tradução minha).

A desmobilização da fiscalização serve como mais um fomento à realização de irregularidades e ilegalidades. Associada à perspectiva de contínua progressão do período aquisitivo do direito de pleitear a regularização fundiária em terras públicas irregularmente ocupadas, a ausência de fiscalização serve como respaldo para que os atos irregulares sigam ocorrendo e confere confiança de que essas irregularidades irão, por atos normativos posteriores, ser premiadas com o título de propriedade.

Nesse sentido, destaca-se que durante o surto de sars-cov-19 foi realizada, pelo IBAMA, uma operação para retirar grileiros e posseiros das áreas indígenas²². No curso dessa operação, o vereador Silvio Alves Coelho (PSC) interveio para defender os sujeitos que ocupavam irregularmente as terras indígenas dentro da Amazônia e, em sua fala, evidenciou o que se tem como estímulo ao *land grabbing* sob a perspectiva de regularização fundiária posterior (G1, 2020). Destaca-se:

O próprio presidente vem sempre falando que vai diminuir o tamanho das áreas, que existe uma demanda pra diminuir, que existe igualmente existe garimpo dentro dessas áreas que existe *uma possibilidade de legalizar parte dessas áreas*. E todo mundo trabalha na esperança, esse povo aí (G1, 2020, destaque meu).

Verifica-se, por meio do exposto, que a esperança de legalizar as ilegalidades já cometidas serve como força motora da invasão de terras indígenas. Bem como ocorre no caso citado, a ausência de exigências sociais e ambientais para a regularização de ocupações, em conjunto com o aumento do período regularizável, serve como fomento, como estímulo, ao *land grabbing*, à grilagem, ao desmatamento. Nesse cenário, ao tratar da perspectiva de redução das áreas de proteção ambiental e o desmonte da atuação dos órgãos de fiscalização ambiental, Gregório Duvivier conclui que a própria perspectiva de legalidade superveniente é suficiente para a perpetuação e propagação de ilegalidades no presente (DUVIVIER, 2020).

Ressalta-se, no cenário de aumento do desmatamento na Amazônia em meio à pandemia de sars-cov-2, dados que comparam a emissão de carbono no Brasil e no mundo. Em conformidade com estimativas da Organização Meteorológica Mundial (OMM), a diminuição de emissão global de gases de efeito estufa (GEE) pode chegar a 6% em relação a 2019 (MIRANDA, 2020).

Ocorre, todavia, que a maior parte da emissão de GEE pelo Brasil é relacionada ao desmatamento, de forma que o Brasil deve destoar dessa tendência, haja vista que o desmatamento da Amazônia progrediu durante a pandemia, com um aumento, entre janeiro e março de 2020, de 51,45% nos alertas de desmatamento em comparação com o mesmo período de 2019 (OLIVEIRA, MATOS, 2020).

A dissonância entre a tendência mundial e a tendência no Brasil seria explicada pela “política ambiental do governo de Jair Bolsonaro (sem partido) e a

²² Insta destacar que a referida operação teve como escopo evitar que o sars-cov-19 alcançasse as aldeias por meio dos grileiros, e não de proteção de terras indígenas ou do meio ambiente.

sinalização de uma possível anistia a desmatadores” (MIRANDA, 2020). Trata-se, nesse sentido, da proteção dada ao meio ambiente associada aos reflexos do desmatamento em terras públicas (que seria objeto de anistia, e, até mesmo, de futura regularização da ocupação).

Por fim, evidenciou-se que mesmo após a regularização das ocupações, há a tendência de aumento nos índices de desmatamento, que é fortemente influenciado pelo mercado, em especial no que se refere ao preço do gado. Alia-se a esse aspecto, a titulação a uma agricultura expansiva, que responde ao mercado por meio do desmatamento.

Evidencia-se, assim, que governança ambiental, representada pela Lei n.º 13.465/2017, associada aos atos administrativos de fiscalização, refletem um cenário de fomento ao *land grabbing*, à grilagem e ao desmatamento e demonstra a coerência da justificativa externa exposta na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5771.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DELIMITAÇÃO PARA UMA DECISÃO RACIONALMENTE JUSTIFICADA

O presente trabalho, em conformidade com o exposto inicialmente, teve como escopo afastar os pressupostos dogmáticos e sensos comuns para delimitar, com maior assertividade, o que deve ser enfrentado para que seja proferida uma *decisão racionalmente fundamentada* pelo Supremo Tribunal Federal na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5771, em atenção ao que dita a teoria da argumentação jurídica de Robert Alexy. Para tanto, tratou-se de versar sobre os elementos que, segundo o exposto na ADI n° 5771, envolvem a regularização fundiária rural em terras públicas, segundo o disposto na Lei n.º 13.465/2017.

Dessa forma, apresentou-se a análise da *justificação interna* e da *justificação externa* que compõem a petição inicial da referida ação que questiona a validade constitucional da Lei n.º 13.465/2017. Assim, ao verificar a adequação do exposto na *justificação interna* ao caso e a adequação do exposto na *justificação externa* à realidade, objetivou-se delimitar o que se pode ter como uma decisão *racionalmente fundamentada*.

Antes de se adentrar na análise da argumentação jurídica da petição inicial da ADI n° 5771, fez-se necessário destinar um momento específico para a delimitação do objeto de estudo, para evidenciar as compreensões adotadas sobre o Estado Democrático de Direito, bem como de seus direitos fundamentais, para possibilitar um entendimento inicial sobre a teoria da argumentação jurídica de Robert Alexy. Esses passos preparatórios, realizados na primeira seção, tiveram um papel essencial para o desenvolvimento, haja vista que estabeleceram as diretrizes segundo as quais se desenrolou o trabalho.

Assim, tratou-se de delimitar o objeto de análise pela indicação dos fundamentos da ADI n° 5771 sobre a regularização fundiária rural em terras públicas. Com isso, verificou-se que as possíveis violações constitucionais pela Lei n.º 13.465/2017 se limitam às violações ao direito à moradia, ao direito ao meio ambiente e à função social da propriedade rural.

Ainda na primeira seção, foram fixadas compreensões básicas ao desenvolvimento da pesquisa, momento no qual se firmou o entendimento sobre o Estado Democrático de Direito como sendo um precursor da liberdade contra toda e qualquer opressão, fruto da garantia legal e fática de direitos e da distribuição equânime

desses direitos e garantias. Nesse Estado, têm-se os direitos fundamentais (como o direito à moradia, ao meio ambiente e à propriedade e sua função social) como sendo *mandamentos nucleares do sistema*, de forma que se configuram como *normas-princípio* que constituem preceitos básicos da organização constitucional e que configuram como requisito de validade de futuras normas, ao mesmo tempo em que, enquanto normas, são exigíveis por si só.

Por fim, a primeira seção versou sobre a metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa, qual seja, a análise da argumentação jurídica contida na ADI n° 5771, segundo o que fundamenta a teoria da argumentação jurídica desenvolvida por Robert Alexy. Evidenciou-se, nesse momento, que a análise, composta pela verificação da *justificação interna* e da *justificação externa* tem como finalidade delimitar o que, segundo a teoria de Robert Alexy, pode se reconhecer como uma decisão *racionalmente fundamentada*, e, assim, “aceitável”, em uma decisão final a ser prolatada na ADI n° 5771.

O estabelecimento dessas diretrizes e a fixação das noções iniciais, inclusive, permeiam de forma indissociável a própria análise da argumentação jurídica. Isso se explica pelo fato de que a análise da justificação interna, realizada na segunda seção, tem como ponto de partida, impreterivelmente, a concepção adotada de “direitos fundamentais”, uma vez que os direitos violados pela Lei n.º 13.465/2017 são classificados como direitos fundamentais.

Dessa forma, tendo como base a compreensão adotada sobre os direitos fundamentais inseridos em um Estado Democrático de Direito, como sendo direitos que constituem preceitos básicos e exigíveis da organização constitucional, fez-se possível esmiuçar o que se compreende como o direito à moradia, o direito ao meio ambiente e a função social da propriedade. O entendimento sobre cada um dos direitos que seriam violados pela Lei n.º 13.465/2017 trata de evidenciar não só o direito, mas de traçar uma compreensão sobre o que poderia reputar na violação de cada um deles. Assim, verificou-se, por meio da análise da *justificação interna*, feita na segunda seção, que a Lei n.º 13.465/2017 efetivamente possui o potencial de violar os direitos fundamentais expostos.

A terceira seção trata de integrar as possibilidades de violações aos direitos expostas na segunda seção à realidade da formação fundiária brasileira em que se insere a Lei n.º 13.465/2017. Para tanto, tem-se como ponto de partida a busca de compreensão sobre a afirmação exposta na ADI n° 5771 quanto à “necessidade de

alterar a estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração de terras” (STF, 2017, p.23).

Nesse sentido evidenciou-se, por meio da terceira seção, o processo inicial de formação de irregularidades na estrutura fundiária brasileira, profundamente desigual, em conformidade com o exposto na ADI n° 5771. Tais irregularidades, provenientes de um processo de exclusão do povo da terra, se comunicam com as ocupações feitas de forma irregular, com a necessidade de demarcação de terras indígenas e com a necessidade de regularização fundiária rural com o escopo de mitigar as desigualdades históricas e garantir o acesso de ocupantes à terra, visando à subsistência.

A última seção se destinou a tratar especificamente sobre a *justificação externa* contida na petição inicial da ADI n° 5771, no que se refere à regularização fundiária rural em terras públicas. Para tanto, foram apresentadas especificações da justificação externa e a fundamentação na qual se amparam as alegações de violações aos direitos à moradia, ao meio ambiente e violação à função social da propriedade.

Expôs-se, então, que a *justificação externa* utilizada na petição inicial da ADI n° 5771 se refere a uma *argumentação sistemática* (haja vista que se baseia na desconformidade entre a Lei 13.465/2017 e o corpo normativo brasileiro, marcadamente a Constituição Federal Brasileira de 1988). Ademais, essa argumentação é lastreada por uma *argumentação prática geral*, ao passo que estabelece um nexo causal que constrói uma conexão fática de causa e efeito entre a Lei n.º 13.465/2017 e efeitos pragmáticos prejudiciais que são causados ao meio ambiente (enquanto direito e enquanto requisito para a consecução da função social) e à busca programática de consecução do direito à moradia.

Tendo em vista o fato de que a *justificação externa* da ADI n° 5771 foi realizada por meio de uma *argumentação prática geral*, o terceiro momento da quarta seção (que foi precedido pela identificação metodológica da justificação externa utilizada e pela delimitação da argumentação exposta na ADI n° 5771) se destinou a contestar a referida argumentação por meio de levantamento de dados e informações. Foram aplicados, então, diferentes momentos de análise.

No primeiro momento, foi analisada a pesquisa desenvolvida por Brito *et al*, que, com base na projeção histórica de desmatamento do PRODES, estimou o risco de desmatamento na área remanescente da Floresta Amazônica com a vigência da Lei n.º 13.465/2017. Com base nas conclusões das estimativas realizadas, a análise de Brito *et*

al termina por afirmar que a referida lei tem o potencial de estimular novos *land grabs* (o que resultaria em perda de patrimônio da união e consequente violação ao caráter programático do direito à moradia, uma vez que as terras não seriam destinadas a garantir o referido direito fundamental) e perdas florestais, uma vez que reforça os mecanismos de preempção para adquirir direitos sobre a terra e, assim, serviria como estímulo de novas ocupações ilegais de terras, associadas ao desmatamento.

Após, passou-se à análise do estudo conduzido por *Rochedo et al*, que dispõe sobre os possíveis cenários de governança política relacionado ao meio ambiente e suas consequências. Esse estudo, associado aos dados de desmatamento na Amazônia, em 2019 (disponíveis pelo PRODES), aponta para uma governança ambiental em que há apoio ao *land grabbing*, fomento político às práticas predatórias agropecuárias e uma diminuição na demarcação de terras, bem como de tudo que se associa à Lei n.º 13.465/2017 e à regularização fundiária rural em terras públicas.

A governança ambiental e o fomento ao *land grabbing* foram demonstrados pela edição da MP n.º 910, que, dentre as suas disposições, altera regras contidas na Lei n.º 13.465/2017. Dentre essas mudanças, destaca-se o período aquisitivo do direito de pleitear a regularização fundiária rural (haja vista que a MP n.º 910 estendeu o prazo já anteriormente prorrogado pela Lei n.º 13.465/2017).

As menções à MP n.º 910 e à modificação do período aquisitivo do direito de pleitear pela regularização fundiária rural serviram como um momento de transição. Nessa perspectiva, passou-se aos estudos e dados levantados para a explicação das alterações legislativas feitas pela Lei n.º 13.465/2017 na Lei n.º 11.952/2009 e para a associação dessas modificações às alegações de violações aos direitos fundamentais.

Tendo como foco os direitos ao meio ambiente e à moradia, trouxe-se destaque às alterações que resultaram no aumento do tamanho das áreas passíveis de regularização, que atualmente alcança 2.500 hectares; na extensão do período aquisitivo do direito de pleitear a regularização fundiária; na modificação do conceito de exploração direta, que passa a ser ligada ao gerenciamento da exploração econômica; na modificação do conceito de cultura efetiva, que perde o objetivo de servir como fonte de subsistência e adquire o caráter de funcionar como qualquer forma de exploração do solo; e afastou os requisitos da função social, como a proteção ao meio ambiente, a observância à legislação trabalhista e o aproveitamento racional e adequado da área.

Essas alterações aproximaram os *land grabbers* da possibilidade de regularização e, assim, afastaram as populações mais carentes e que efetivamente

precisam da consecução do direito à moradia. Ademais, priorizam a exploração econômica da ocupação e, ao fazê-lo, afastaram os outros pilares que constituem o desenvolvimento sustentável (os pilares ambiental e social) e os requisitos para o cumprimento da função social prevista na Constituição Federal, inclusive com a verificação de que regularização e a titulação da propriedade têm o condão de aumentar os níveis de desmatamento, conforme se verifica pelos estudos de Probst *et al.*

Esses aspectos conduzem a uma maior delimitação sobre o que deve ser enfrentado para que seja proferida uma *decisão racionalmente fundamentada*. É certo, por todo o exposto, que os argumentos que carregam a petição inicial da ADI n.º 5771 possuem respaldo jurídico e fático.

Os direitos fundamentais violados pela Lei n.º 13.465/2017, no que tange à regularização fundiária rural, efetivamente podem ser violados pela referida lei, em conformidade com o que se verificou na segunda seção, destinada à análise da *justificação interna*. Ademais, essas possíveis violações, pautadas nas compreensões expostas sobre cada direito, efetivamente se concretizam, ao passo que, conforme se verifica na quarta seção, a Lei n.º 13.465/2017, por meio das alterações que promoveu na Lei n.º 11.952/2009, aproximou a regularização fundiária rural de *land grabbers* (e, assim, fomentou os conflitos no campo e disputas por terra e afastou aqueles que efetivamente carecem da efetividade do direito à moradia) e afastou da regularização a necessidade de preservação por um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da consecução dos requisitos da função social prevista na Constituição.

A aproximação da regularização fundiária rural de *land grabbers*, associada à variação dos índices de desmatamento mediada pelo preço do gado e à exploração extensiva, deixa evidente que o interesse na regularização fundiária rural, por meio da Lei n.º 13.465/2017, não é construído pelo poder comunicativo (que provém do povo livre), mas sim associado ao poder social (que provém de um grupo específico). Dessa forma, retira-se do texto legal que dispõe sobre a regularização fundiária rural, requisitos que se referem à consecução de direitos fundamentais, sociais, individuais ou coletivos, que possibilitam a concretização do poder comunicativo.

Isso, por fim, acaba de retirar a eficácia da Constituição, ao passo que a simples previsão constitucional de direitos, sem sua efetivação, transformam o Texto maior em um “mero instrumento de dominação ideológica” (GRAU, 1985, p. 44-46). A ineficácia dos direitos fundamentais, associada à ineficácia da própria Constituição, à derrocada do poder comunicativo (associado à população, à liberdade e à democracia)

reputam, por fim, a derrocada do próprio Estado Democrático de Direito (que se constitui exatamente pela juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais permeados de um caráter democrático).

Essas constatações permitem aduzir que, *caso adotados os conceitos que norteiam a presente pesquisa*, a regularização fundiária rural de terras públicas, segundo a Lei n.º 13.465/2017, é patentemente inconstitucional.

Essa conclusão, segundo a metodologia adotada, depende dos conceitos indicados e da compreensão sobre o direito material que se apresenta. Dessa forma, caso sejam adotadas outras compreensões (que divergem daquelas aqui expostas) sobre os direitos que seriam violados e o papel do Estado Democrático de Direito, a conclusão da Corte Constitucional também pode divergir daquela alcançada neste trabalho. Eventual divergência poderia ser compreendida como erros materiais sobre o direito, mas, não afastaria, necessariamente, a possibilidade de uma decisão *racionalmente justificada*.

Isso se dá pelo fato de que a decisão *racionalmente justificada* não se confunde com a própria noção de “pretensão de correção”. Ou seja, não se confunde com um entendimento de “decisão certa”, mas sim depende de um processo congruente que permita que a *justificação interna* conduza à *justificação externa* de forma íntegra.

Destaca-se, ademais, que a regularização fundiária rural proposta pela Lei n.º 13.465/2017 trata de conferir títulos de propriedade às terras que jamais cumpriram sua função social pelos ocupantes e que, dessa forma, não poderiam receber a proteção jurídica conferida à propriedade. A Lei n.º 13.465/2017 contribui para um regresso à compreensão de propriedade absoluta, haja vista que não devem cumprir com seu papel social e para a desigualdade na propriedade das terras – o que gera uma série de problemas inter-relacionados, como falta de moradias adequadas, falta de opções de subsistência, má saúde, fome, insegurança alimentar e pobreza, haja vista que é a terra que possui a capacidade de fornecer sustento, moradia e de atender às necessidades humanas mais básicas. Assim, a Lei n.º 13.465/2017 atenta contra os objetivos fundamentais da república²³.

²³ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Dessa forma, caso o Supremo Tribunal Federal adote as compreensões sobre o Estado Democrático de Direito e sobre os direitos fundamentais à moradia, ao meio ambiente e a função social da propriedade semelhante àquelas que conduziram e nortearam o presente trabalho, é impositiva a conclusão pela inconstitucionalidade da Lei n.º 13.465/2017 relacionada à regularização fundiária rural em terras públicas em uma decisão que se pretenda *racionalmente justificada*.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ivy de Souza. O dever fundamental de recuperação, manutenção e proteção das matas ciliares e das nascentes: Uma análise do Código Florestal brasileiro à luz do princípio da proibição do retrocesso. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 14, n. 2, p. 583-596, 2013.

ALCANTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Olivera. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista HEERA**, p. 63-85, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: A teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica**. São Paulo: Landy Editora, 2005.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTONIL, André João. **Cultura e opulência do Brasil por suas drogas e minas**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1966.

ARAÚJO, Luciane Martins de. **Desenvolvimento sustentável: Estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

ATIENZA, Manuel. **As razões do direito: Teoria da argumentação jurídica**. São Paulo: Landy Editora, 2003.

BARRETO, Paulo *et al.* **Os frigoríficos vão ajudar a zerar o desmatamento da Amazônia**. Imazon. Instituto Centro da Vida. Belém, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Paulo_Barreto3/publication/318421566_Os_frigorificos_vao_ajudar_a_reduzir_o_desmatamento_da_Amazonia/links/59899d73a6fdcc7562635a81/Os-frigorificos-vao-ajudar-a-reduzir-o-desmatamento-da-Amazonia.pdf> Acesso em: 1º abr. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito Administrativo**. v. 197, p. 30-60, 1994.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade. Algumas observações sobre o Brasil. *In*: **Estudos Avançados**. São Paulo: USP, 2004, p. 127-150.

BRASIL. **Resolução n.º 76 de 17 de julho de 1822**. Disponível em :<<https://arisp.wordpress.com/2011/03/11/resolucao-76-de-17-de-julho-de-1822/>>. Acesso em: 10 agos. 2019.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

_____. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (de 5 de outubro de 1988). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 mar. 2020.

_____. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 3 mar. 2020.

_____. **Lei n.º 11.592, de 25 de junho de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm>. Acesso em: 3 jan. 2020.

_____. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 13 mai. 2020.

_____. **Medida Provisória n.º 910, de 10 de dezembro de 2019.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm>. Acesso em: 23 abr 2020.

BRITO, Brenda et al. Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**. v. 14, n. 6, p. 064018, 2019. Disponível em: <<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab1e24/meta>>. Acesso em: 7 mar. 2020.

CAETANO, Camilla Amaral de Paula. **Regularização fundiária rural na Amazônia legal: análise de uma política de contrarreforma agrária.** 2019. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

CANOTILHO, Gomes J.J. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO, Alexander Perazo Nunes de; LIMA, Renata Albuquerque de. A eficácia horizontal dos direitos fundamentais. **Revista Opinião Jurídica**. v. 13, n. 17, p. 11-23, Fortaleza-CE, 2015.

DE PAULA, André Ferreira Leite. Fundamentação da decisão judicial: Justificação interna e externa. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, v. 12, n. 2, 2009.

DUVIVIER, Gregório. Calma, gente. **Greg News**. HBO, 24 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=87hk-hbhulU>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRANTE, Lucas; FEARNESIDE, Philip M. Brazil's new president and 'ruralists' threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation**, v. 46, n. 4, p. 261-263, 2019.

FRANÇA. Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso aos 15 dez 2020.

G1. **Áudios e vídeos revelam detalhes de esquema de grilagem dentro de terras indígenas.** Na Amazônia, o coronavírus chega cada vez mais perto dos índios. Além do garimpo e do desmatamento, foi descoberto um esquema de grilagem dentro das terras indígenas. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/04/19/audios-e-videos-revelam-detalhes-de-esquema-de-grilagem-dentro-de-terras-indigenas.ghtml>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental.** São Paulo: Atlas, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **A constituinte e a constituição que teremos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

_____. **Função social da propriedade.** São Paulo. Edição mimeografada, 1979.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **A estimativa da taxa de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal em 2019 é de 9.762 km².** 18 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294>. Acesso em: 10 mar. 2020.

JOÃO PAULO II. **Evangelização do presente e do futuro da América Latina.** Conferência de Puebla. México. São Paulo: Paulinas, 1979.

JUNGES, José Roque. Ética ecológica: antropocentrismo ou biocentrismo? **Perspectiva Teológica**, v. 33, n. 89, p. 33, 2001.

JUNQUEIRA, Messias. Formação territorial do país. *In: Encontros da UnB.* Brasília: Editora Unb, 1978.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil, sesmarias e terras devolutas.** Porto Alegre: Sulina, 1954.

LOPES, Ana Maria DÁvila; CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **A Implementação do Direito Fundamental à Alimentação Adequada no Estado Democrático de Direito Brasileiro,** 2008.

LUÑO, Antônio Enrique Pérez. **Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución.** Madrid: Tecnos, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2018.

_____. **Legislação florestal (Lei 12.651/2012), competência e licenciamento ambiental (Lei Complementar 140/2011).** São Paulo: Malheiros, 2012

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** Porto Alegre: Fabris, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINE, George. Expansão e retração do emprego na fronteira agrícola. **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 3, p. 53-76, 1982.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MIRANDA, Giuliana. Pandemia derruba emissões de carbono, mas Brasil deve ter alta com desmate. **Folha de São Paulo**. 30 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/04/pandemia-derruba-emissoes-de-carbono-mas-brasil-deve-ter-alta-com-desmate.shtml>>. Acesso em: 4 mai. 2020.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

_____. **Direitos fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2017.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**. Princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Elida; MATOS, Thais. **Alertas de desmatamento na Amazônia batem recorde no primeiro trimestre de 2020, mostram dados do Inpe. G1**. 13 de abril de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/04/13/alertas-de-desmatamento-na-amazonia-crescem-5145percent-no-primeiro-trimestre-mostram-dados-do-inpe.ghtml>>. Acesso em: 4 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

_____. **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**. 2008. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

_____. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. United Nations Conference on Human Settlements (1976). Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

_____. **United Nations Sustainable Development**. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992. **Agenda 21**. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

OSÓRIO, Letícia; SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à moradia no Brasil. **Relatório Nacional do Projeto de Relatores Nacionais do DhESC**. São Paulo, 2003.

PERELMAN, Chaim et al. **De la justicia**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1964.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

PORTO, José da Costa. **O sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: Editora Unb, 1979.

PROBST, B., BENYISHAY, A., KONTOLEON, A. et al. **Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon**. *Nature Sustainability*, 2020. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41893-020-0537-2#citeas>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

PUCINELLI JUNIOR, André. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Da posse e das ações possessórias**, Rio de Janeiro: Laemmert, 1883.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo D.; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Roger Arthur F. **Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROCHEDO, P.R.R., Soares-Filho, B., Schaeffer, R. et al. **The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil**. *Nature Clim Change* 8, 695–698 (2018). Disponível em < <https://www.nature.com/articles/s41558-018-0213-y#citeas>>. Acesso em: 7 mar. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A origem da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2017.

RUFFIA, Paolo Bisçaretti di. **Direito Constitucional**. São Paulo;; Revista dos Tribunais, 1984.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, 2003.

SAUER, Sérgio; BORRAS JR, Saturnino Jun. “Land Grabbing” e “Green Grabbing”: uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 11, n. 23 Jul., 2016.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de terras de 1850**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

SILVA, Maria Aparecida Daniel da. **Terra “sem lei nem rei”: Goiás (1822-1850)**. Dissertação de Mestrado. 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADI 5771**. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 3 jan. 2020.

_____. Recurso Extraordinário n.º 201.819-8. Rio de Janeiro. Relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=388784>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

THOMPSON, Edward Palmer. **Costumes em comum**. Revisão técnica Antonio Negro, Cristina Meneguello, Paulo Fontes. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. O direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 543-552, 2000.

VICENTINO, Cláudio; Dorigo, Gianpaolo. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1997.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 220.490/2017-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. “Regularização fundiária” rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União.]

O **Procurador-Geral da República**, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade,

com pedido de medida cautelar, contra a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência

dos procedimentos de alienação de imóveis da União” e altera numerosas outras leis.

Esta petição se acompanha de cópia do ato impugnado (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999), da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, e de peças relevantes do processo administrativo 1.00.000.016105/2017-81, que se originou de representação encaminhada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão do Ministério Público Federal.

1 OBJETO DA AÇÃO

Esta ação impugna a totalidade da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Considerando que cópia dela segue anexa a esta petição e que seu texto é muito extenso, deixa-se de transcrevê-la.

A Lei 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, *caput*),¹ afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito a moradia (art. 6º),² o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, *caput* e inciso XXIII),³ a proteção do ambiente (art. 225, *caput*, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º),⁴

¹ Transcrição na nota 8.

² “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional 90, de 2015)”.

³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]”.

⁴ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, im-

a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e §§ 1º e 2º),⁵ o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, *caput*),⁶ os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III),⁷ a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complemen-

pondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; [...]

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. [...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. [...].”

⁵ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...].”

tar (art. 62, § 1º, III),⁸ a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b),⁹ a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, *caput*),¹⁰ a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII)¹¹ e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191).¹²

⁶ “Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. [...]”

⁷ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]”.

⁸ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001) [...]

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001) [...]

III – reservada a lei complementar; [...]”.

⁹ *Vide* nota anterior.

¹⁰ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. [...]”.

¹¹ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional 1, de 1992) [...]”.

2 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, decorreu de conversão da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, cuja cópia segue anexa. A medida provisória (MP) foi objeto do projeto de lei de conversão (PLV) 12/2017). Segundo sua ementa, a lei dispõe sobre “regularização fundiária rural e urbana”, “liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária”, “regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”, “institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” e modifica mais de uma dezena de leis ordinárias, muitas das quais antigas de mais de década e fruto de processos legislativos que envolveram grande participação popular.

As justificativas apresentadas pelo Presidente da República para a MP, conforme sua exposição de motivos,¹³ seriam basicamente as seguintes:

¹² “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

¹³ Disponível em: < <http://bit.ly/2x2wjqn> > ou < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em 29 ago. 2017.

i) concretização do direito constitucional a moradia, em virtude de crescimento desordenado nos grandes centros urbanos, provocado pela incompatibilidade entre a legislação e a realidade;

ii) correção de indícios de irregularidades constatados na execução da política de reforma agrária pelo Tribunal de Contas da União nos acórdãos 775/2016, 1.086/2016 e 2.451/2016, proferidos no processo de tomada de contas (TC) 000.517/2016-0;

iii) adequação do Programa Terra Legal às necessidades sociais, tendo em vista a possibilidade de regularização de inúmeras ocupações clandestinas na Amazônia;

iv) criação de institutos jurídicos, como o de “legitimação fundiária”, para permitir regularização de ocupações clandestinas nas cidades brasileiras;

v) proteção do ambiente mediante privatização de terras públicas, especialmente nas áreas pertencentes à Amazônia Legal, visto que “o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrófico, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas”.

Esta ação busca invalidar lei federal que padece de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, a fim de impedir que continue a produzir efeitos, conducentes a graves retrocessos em matéria de direitos fundamentais.

Não por acaso, 61 entidades ligadas à defesa do ambiente – convencidas de que a Lei 13.465/2017 causa ampla privatização de terras públicas, florestas, águas e ilhas federais na Amazônia e na zona costeira do Brasil – apresentaram representação dirigida à Pro-

curadoria-Geral da República, a fim de provocar o Supremo Tribunal Federal a declarar as múltiplas inconstitucionalidades da lei.¹⁴

3 CABIMENTO DESTA AÇÃO

Os primeiros aspectos a discutir consistem na possibilidade de controle judicial dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias (art. 62 da Constituição da República) e se os vícios formais decorrentes dessa ausência contaminam a lei de conversão.

A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal têm reconhecido, de forma excepcional, sindicabilidade dos requisitos de medida provisória pelo Poder Judiciário. Apesar da fluidez e indeterminabilidade dos conceitos de “relevância” e “urgência”, submetidos a análise discricionária inicial do chefe do Poder Executivo, há casos em que seu uso ocorre de forma nitidamente anômala, com excesso ou abuso do poder de legislar, a reclamar intervenção jurisdicional para censurar a norma. A propósito, já decidiu essa Corte:

CONSTITUCIONAL. ART. 5º DA MP 2.170/01. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. SINDICABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO. ESCRUTÍNIO ESTRITO. AUSÊNCIA, NO CASO, DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA NEGÁ-LOS. RECURSO PROVIDO.

1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o es-

¹⁴ Disponível em: < <http://bit.ly/2wR16XA> > ou < <http://www.conjur.com.br/2017-jul-30/lei-regularizacao-fundiaria-privatiza-terras-publicas-dizem-entidades> >. Acesso em 29 ago. 2017.

crutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência. [...].¹⁵

– Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte que altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A, com seus parágrafos, e alterando a redação do parágrafo primeiro do artigo 27.

– Esta Corte já firmou o entendimento de que é excepcional o controle judicial dos requisitos da urgência e da relevância de Medida Provisória, só sendo esse controle admitido quando a falta de um deles se apresente objetivamente [...].¹⁶

Portanto, controle judicial dos pressupostos para elaboração de medidas provisórias deve fazer-se caso a caso. Em determinadas situações, os requisitos de relevância e urgência são constatados de plano (zona de certeza positiva). Em outros, pode-se perceber certa margem de dúvida (zona cinzenta). Há hipóteses, porém, em que é nítida a falta de tais pressupostos (zona de certeza negativa). Cabe, nesse caso, atuação do Poder Judiciário. Como será visto, esta hipótese corresponde à situação da MP 759/2016.

Essa Suprema Corte, em um primeiro momento, entendia que a superveniência de lei de conversão não era contaminada com os vícios formais (de ausência de relevância ou urgência) existentes na medida provisória¹⁷. A partir do julgamento da medida cautelar na

¹⁵ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso extraordinário 592.377. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO. Redator para acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI. 4 fev. 2015. *Diário da Justiça eletrônico* 55, 20 mar. 2015.

¹⁶ STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 2.332. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 5 set. 2001. *DJ*, 2 abr. 2004, p. 8.

¹⁷ A propósito: “Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP. Medida Provisória. Superação, por sua conversão em lei, da contestação do preenchimento dos requisitos de urgên-

ADI 3.090/DF, essa compreensão foi alterada, para a de que “a lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade”. No mesmo sentido, decidiu:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. [...] ¹⁸

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/2004, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.096/2005. PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – PROUNI. AÇÕES AFIRMATIVAS DO ESTADO. CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA. [...]

cia e relevância. Sendo a contribuição expressamente autorizada pelo art. 239 da Constituição, a ela não se opõem as restrições constantes dos artigos 154, I e 195, § 4º, da mesma Carta. Não compromete a autonomia do orçamento da seguridade social (CF, art. 165, § 5º, III) a atribuição, à Secretaria da Receita Federal de administração e fiscalização da contribuição em causa. Inconstitucionalidade apenas do efeito retroativo imprimido à vigência da contribuição pela parte final do art. 18 da Lei nº 8.715-98”. STF. Plenário. ADI 1.417. Rel.: Min. OCTAVIO GALLOTTI. 2 ago. 1999. *DJ*, 23 mar. 2001, p. 85.

¹⁸ STF. Plenário. MC/ADI 4.048. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 14 maio 2008. *DJe* 157, 22 ago. 2008; *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 206(1), p. 232.

2. A conversão de medida provisória em lei não prejudica o debate jurisdicional sobre o atendimento dos pressupostos de admissibilidade desse espécime de ato da ordem legislativa. [...].¹⁹

Desse modo, muito embora a MP 759/2016 tenha sido convertida na Lei 13.465/2017, os vícios formais da primeira não são passíveis de convalidação pela segunda e, por essa razão, submetem-se a controle de constitucionalidade pela via concentrada.

O raciocínio acima também se aplica aos demais vícios formais da MP 759/2016, quais sejam, invasão de competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III, da CR) e regulamentação indevida de matéria relacionada a Direito Processual Civil (art. 62, I, *b*, da CR), consoante já admitiu o STF.²⁰

¹⁹ STF. Plenário. ADI 3.330. Rel.: Min. AYRES BRITTO. 3 maio 2012. *DJe* 55, 22 mar. 2013, *RTJ*, vol. 224(1), p. 207.

²⁰ A título de exemplo: “INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 9º da Medida Provisória nº 2.164-41/2001. Introdução do art. 29-C na Lei nº 8.036/1990. Edição de medida provisória. Sucumbência. Honorários advocatícios. Ações entre FGTS e titulares de contas vinculadas. Inexistência de relevância e de urgência. Matéria, ademais, típica de direito processual. Competência exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa aos arts. 22, inc. I, e 62, *caput*, da CF. Precedentes. Ação julgada procedente. É inconstitucional a medida provisória que, alterando lei, suprime condenação em honorários advocatícios, por sucumbência, nas ações entre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e titulares de contas vinculadas, bem como naquelas em que figurem os respectivos representantes ou substitutos processuais.” STF. Plenário. ADI 2.736. Rel.: Min. CEZAR PELUSO. 8 set. 2010. *DJe* 58, 29 mar. 2011; *RTJ*, vol. 222(1), p. 57; *RDDP* n. 99, 2011, p. 132-144.

4 INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

4.1 AUSÊNCIA DE URGÊNCIA PARA EDIÇÃO DA MP 759/2016

É inquestionável o caráter de excepcionalidade que reveste o instituto das medidas provisórias, ante a necessidade de equilíbrio e independência na relação entre os poderes da República. Edição de medidas provisórias pelo Presidente da República não prescinde de estrita observância dos requisitos de urgência e relevância previstos no art. 62 da Constituição.

No caso da Medida Provisória 759/2016, não há elementos que evidenciem urgência para sua edição. Muito ao contrário.

Os vastos e graves problemas de terras no Brasil remontam ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias. O documento mais importante dessa época é o alvará de 5 de outubro de 1795, que inicia oferecendo um quadro da situação: “Que sendo-me presentes em consulta do Conselho Ultramarino os abusos, irregularidades e desordens, que têm grassado, estão, e vão grassando em todo o Estado do Brasil, sobre o melindroso objeto das suas sesmarias [...]”. Segundo EDMUNDO ZENHA,²¹

A tal ponto havia chegado a confusão que muitos portadores de títulos perfeitos não achavam onde se instalar, e outros, sem título nenhum, afora a própria audácia, mantinham em seu poder tratos vastos e dos melhores.

O alvará determinava que as sesmarias concedidas sob sua vigência fossem demarcadas no prazo de um ano, e as outorgadas no

²¹ Disponível em < <http://bit.ly/2wI3lwd> > ou < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12437> >; acesso em 29 ago. 2017.

regime das leis anteriores (todas portuguesas), no de dois anos, sob pena de comisso. Reservava, ainda, para o serviço real, as madeiras próprias para embarcação: “sendo pública a lassidão e a liberdade, com que se franqueia, e toleram os cortes das madeiras nas matas de todo o Estado do Brasil, e tão irregulares, e nocivos, que em poucos anos nenhuma haverá em sítios cômodos [...]”.

Grilagem de terras e desmatamento atravessaram séculos até aqui, literalmente, sem soluções de todo satisfatórias. Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem uso do instrumento excepcional e urgente que é a medida provisória, com usurpação da função legislativa ordinária do Congresso Nacional.

O mesmo ocorre com a justificativa para a reforma urbana: “o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira”. Aqui também há problema estrutural, vivenciado há décadas país afora, e, por isso, incapaz de configurar urgência necessária para fundamentar rompimento das regras ordinárias de produção legislativa.

A falta de urgência é ainda evidenciada pelo fato de que a MP 759/2016 remete grande parte da matéria que pretende normatizar a regulamentações futuras, em franca demonstração da inexistência do *periculum in mora* que autorizaria a atuação do Presidente da República, em detrimento do Congresso Nacional.²² A revogação de legislação essencial à regularização fundiária e sua substituição por

²² A título de exemplo, citam-se os seguintes artigos da Lei 11.465/2017:

“Art. 83. Os procedimentos para a Reurb promovida em áreas de domínio da União serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sem prejuízo da eventual adoção de procedimentos e instrumentos previstos para a Reurb.

[...]

normas que não são autoaplicáveis faz que a MP 759/2016 na verdade **agrave** os problemas que, segundo enuncia, seriam de urgente resolução.

Além disso, há poucos anos a Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, promoveu importantes alterações na legislação sobre regularização de assentamentos urbanos, o que enfraquece a justificativa da MP de que haveria incompatibilidade entre a realidade e a ordem jurídica vigente. Todos os municípios brasileiros e o Distrito Federal estavam em avançado estágio de adaptação de suas políticas e normas locais com a sistemática nela disposta. Caso subsista a nova lei, teriam, agora, de readequar a regularização fundiária urbana ao modelo trazido pela Lei 13.465/2017, o que afetará radicalmente a própria celeridade prometida pela MP 759/2016. A medida provi-

Art. 89. Os procedimentos para a transferência gratuita do direito real de uso ou do domínio pleno de imóveis da União no âmbito da Reurb-S, inclusive aqueles relacionados à forma de comprovação dos requisitos pelos beneficiários, serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Art. 4º A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 18. O descumprimento das condições resolutivas pelo titulado implica resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório.

§ 9º Ato do Poder Executivo disporá sobre regulamento para disciplinar o valor e o limite da compensação financeira, além de estabelecer os prazos para pagamento e para a desocupação prevista no § 7º deste artigo.

Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.”

sória contrapõe-se à finalidade autoproclamada de acelerar a regularização de assentamentos urbanos.

Parece inadmissível e causa enorme espanto edição de medida legislativa extraordinária pelo Presidente da República para modificar mais de uma dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, diversas delas com mais de década de vigência e fruto de processos legislativos que envolveram larga participação popular. O ato representa grave distorção do sistema democrático e desrespeito à função legislativa.

As seguintes leis foram alteradas pela MP 759/2016:

- i) Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;
- ii) Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública;
- iii) Lei 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;
- iv) Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais;
- v) Lei 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos a assentados da reforma agrária;
- vi) Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos;

vii) Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União;

viii) Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida;

ix) Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a preservação da vegetação nativa;

x) Lei 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre administração, alienação, transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para constituição de fundos;

xi) Lei 13.139, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre parcelamento e remissão de dívidas patrimoniais com a União.

É incompatível com a Constituição da República alegar urgência para alterar mais de uma dezena de leis aprovadas pelo parlamento, algumas delas com mais de uma década de vigência ou até com mais de quarenta anos de existência, como é o caso da Lei dos Registros Públicos. O desatendimento do requisito constitucional parece evidente, neste caso, a permitir controle judicial.

Conforme já afirmou reiteradas vezes o Supremo Tribunal Federal, o desvirtuamento decorrente de edição imprópria de medidas provisórias desfigura a relação institucional entre os poderes, ao conferir inconstitucional preeminência ao Executivo.²³ Mostra-se

²³ “A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, in-

patente a inconstitucionalidade formal da Lei 13.465/2017, pois, como exposto, a lei de conversão não convalida os vícios da medida provisória.

O único ponto em que a MP 759/2016, de algum modo, satisfaz os pressupostos constitucionais é aquele que diz respeito aos obstáculos criados ao Plano Nacional da Reforma Agrária, pelo Tribunal de Contas da União, na TC 000.517/2016-0.²⁴ Mesmo aqui, porém, a MP vai além do necessário para corrigir os equívocos dos sucessivos acórdãos do TCU, ao admitir situações, por exemplo, em que o pagamento para fins de reforma agrária será feito em dinheiro, e não em títulos da dívida agrária (TDAs), em choque com o art. 184, *caput*, da CR.

vestir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.” STF. Plenário. ADI 2.213. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 4 abr. 2002. *DJ*, 23 abr. 2004.

²⁴ Contra esse acórdão, a Procuradoria-Geral da República promoveu a arguição de descumprimento de preceito fundamental 478/DF, recentemente aforada e ainda não distribuída.

4.2 REGULAÇÃO DE MATÉRIA DE LEI COMPLEMENTAR E DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Também padece a MP 759/2016 de inconstitucionalidade formal por invasão de matérias para as quais a Constituição vedou edição dessa espécie legislativa, conforme o art. 62, I, *b*, e § 1º, III:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001) [...]

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001) [...]

III – reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

A MP 759/2016, ao revogar os arts. 14 e 15 da Lei Complementar 76, de 6 de julho de 1993 (art. 109 da Lei 13.465/2017), dispôs sobre matéria relativa ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. A regulamentação dessa matéria foi reservada a lei complementar pela Constituição (art. 184, § 3º).²⁵

²⁵ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. [...]

Também tratou de tema pertinente ao Direito Processual Civil estrito, ao incluir²⁶ os incisos X e XI no art. 799 da Lei 13.105, de 16 de março de 2015 (o Código de Processo Civil), o que configura inegável abuso do poder de legislar por parte do Presidente da República.

Em consequência, deve ser reconhecida a invalidade da medida provisória e da lei que dela resultou.

5 INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Não é necessário analisar de forma destacada cada dispositivo da Lei 13.465/2017, porque, fundamentalmente, ela fere a Constituição ao tratar de seus temas centrais – regularização fundiária rural, regularização fundiária urbana e desmatamento – em descompasso com numerosas diretrizes que a ordem constitucional estipula. Antes, porém, de expor suas inconstitucionalidades, é necessário realçar a compreensão correta do direito social a moradia, ilegitimamente utilizado como base para edição da MP 759/2016.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.”

²⁶ Veja-se o art. 57 da Lei 13.465/2017: “Art. 57. O *caput* do art. 799 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos X e XI:

‘Art. 799.

X – requerer a intimação do titular da construção-base, bem como, se for o caso, do titular de lajes anteriores, quando a penhora recair sobre o direito real de laje;

XI – requerer a intimação do titular das lajes, quando a penhora recair sobre a construção-base.’”

5.1 O DIREITO SOCIAL A MORADIA

Muito embora o direito a moradia tenha passado a figurar expressamente no texto constitucional como direito social, no art. 6º, *caput*, a partir da Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000,²⁷ é inequívoco que o legislador constituinte já lhe conferia proteção em diversos outros dispositivos (direito constitucional implícito), como ao consagrar o usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191), a função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, 170, III, e 182, § 2º), o salário-mínimo com capacidade de atender a despesas com habitação (art. 7º, IV) etc. Há estreita e evidente ligação entre o direito a moradia e o princípio da dignidade humana (art. 1º, III), consoante aponta INGO WOLFGANG SARLET:²⁸

Por outro lado, [é] útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época.

Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de HEGEL, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). De fato, sem um lugar adequa-

²⁷ Consta da emenda constitucional: “Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.’ (NR)”

²⁸ Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel e SARLET, Ingo Wolfgang (coords.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 696.

do para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como e função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade.

No plano internacional, o primeiro documento a fazer-lhe menção foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no art. XXV(1):

“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), de 1966, incorporado pelo direito brasileiro (promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992), estabelece no art. 11 que “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida”.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao interpretar esse preceito do PIDESC, destacou no Comentário Geral 4:

10. Independentemente do estado de desenvolvimento de qualquer país, há alguns passos que devem ser tomados imediatamente. **Como reconhecido na Estratégia Global para Habitação e em outras análises internacionais, muitas das medidas requeridas para promover o direito à habitação exigiriam apenas a abstenção pelo governo de certas práticas e o comprometimento a facilitar a “auto-ajuda” pelos grupos afetados.** Para que se considere que tais passos são considerados além do máximo de recursos disponíveis para um Estado-parte, é apropriado que uma solicitação seja feita assim que possível de cooperação internacional de acordo com os artigos 11(1), 22 e 23 do Pacto, e que o Comitê seja informado disto.

11. **Estados-partes devem dar prioridade devida àqueles grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, dando-lhes particular consideração. Políticas e legislação não deveriam ser criadas para beneficiar grupos sociais já favorecidos, em detrimento de outros.** O Comitê é ciente que fatores externos podem afetar o direito a uma melhoria contínua das condições de vida, e que em muitos Estados-partes as condições de vida em geral declinaram durante a década de 80. Entretanto, como foi percebido pelo Comitê no Comentário Geral 2 (1990) (E/1990/23, annex III), apesar de problemas causados externamente, as obrigações do Pacto continuam a aplicar-se e são talvez até mais pertinentes durante tempos de contração econômica. Assim, pareceria para o Comitê que o declínio geral nas condições de vida e habitação, diretamente atribuíveis a decisões políticas e legislativas pelos Estados-partes e à falta de medidas compensatórias que se façam acompanhar, seria inconsistente com as obrigações assumidas no Pacto.”²⁹

²⁹ Disponível em: < <http://bit.ly/2vq0KqB> > ou < <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>>. Acesso em 29 ago. 2017. Sem destaque no original.

Entre os principais documentos produzidos em conferências da ONU, destacam-se a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976 (resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I), e a Declaração de Istambul, de 1996 (produto da Habitat II), tendo esta consignado:

8. Nós reafirmamos nosso compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais. Com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não-governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias.”³⁰

Definidas essas premissas, pelo fato de a Constituição não conter definição do direito a moradia nem das formas pelas quais o poder público deverá concretizá-lo (nem seria apropriado que contivesse, dadas as características normativas das constituições), as normas internacionais assumem especial relevo como elemento densificador e servem como vetor interpretativo para o Poder Judiciário proceder ao controle de atos dos Poderes Legislativo e Executivo que possam significar violações ou retrocessos.

³⁰ Disponível em: < <http://bit.ly/2x3lFPW> > ou < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos> >. Acesso em 29 ago. 2017.

5.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

A Constituição de 1988 é explícita quanto à necessidade de alterar a estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração de terras. De acordo com o texto constitucional, a reforma agrária deve realizar-se mediante desapropriação de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade (art. 184)³¹ ou por destinação de terras públicas ou devolutas (art. 188).³²

O investimento constitucional na reforma agrária possui claro propósito: a estreita ligação entre reforma agrária, moradia, dignidade, justiça social e igualdade. A Constituição da República também relaciona diretamente política agrícola e direito a moradia no art. 187, VIII.³³

O Relator Especial da ONU para moradia adequada de 2000 a 2008, MILOON KOTHARI, em informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008,³⁴ apontou como um dos principais obstáculos à reali-

³¹ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.”

³² “Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.”

³³ “Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: [...] VIII – a habitação para o trabalhador rural. [...]”

³⁴ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari. A/HRC/7/16, 13 feb. 2008, p. 20-21. Disponível em:

zação desse direito, por inúmeros segmentos das sociedades nacionais, o fato de se considerar a moradia, a terra e a propriedade como produtos comercializáveis e não como direitos humanos:

67. A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase três quartos estão controladas por apenas 2,5% de todos os proprietários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% das famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China) carecem de terra ou têm muito pouca.

68. A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação rural e da habitação urbana. A despeito de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não se haverem promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, impede-se a esses migrantes, com frequência, acesso a moradia adequada e se os obriga a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas.

69. As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a insegurança alimentar, ou a pobreza extrema. [...]

< <http://bit.ly/2gnqGN6> > ou < <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view> >. Acesso em 29 ago. 2017.

A exemplo do que ocorre com os demais direitos fundamentais, há, na reforma agrária, uma dimensão subjetiva e outra objetiva. No primeiro caso, concretiza o direito à moradia e, em consequência, densifica o princípio da dignidade humana. No segundo, realiza os objetivos que a Constituição define para o estado brasileiro, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais.³⁵

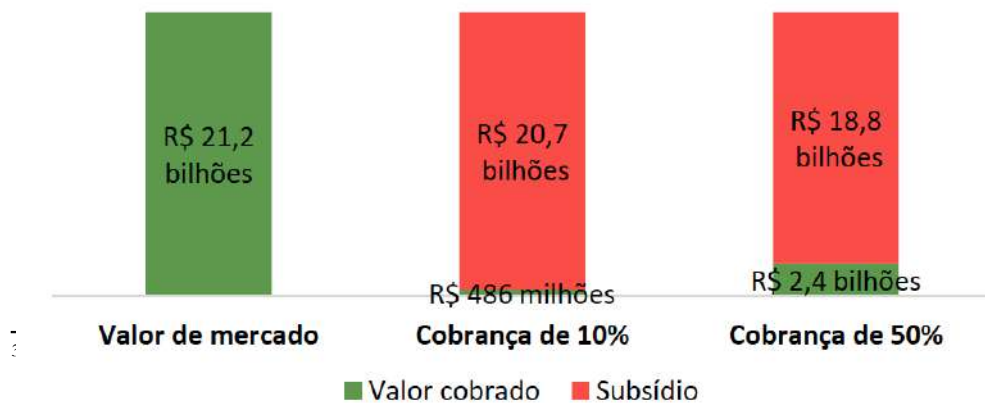
Por essa razão, o art. 188 da CR estabelece que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. O dispositivo busca assegurar que: (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a concretização do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária brasileira; e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada para todas as brasileiras e brasileiros.

A Lei 13.465/2017 distancia-se do cumprimento dessas metas. Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacio-

³⁵ OSCAR VILHENA VIEIRA defende que a persistência de profundas desigualdades econômicas e sociais afeta o próprio estado de direito. Segundo ele, “a exclusão econômica e social, decorrentes de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade do direito, causando a invisibilidade dos extremamente pobres, a demonização daqueles que desafiam o sistema e a imunidade dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições. Em suma, a desigualdade sócio-econômica corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito”. Desigualdade e a subversão do estado de direito. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 191.

nal, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais.

A aplicação da lei impugnada resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, além de promover sensível aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos. A título de exemplo, a nova redação dada ao art. 17, § 5º, da Lei 8.629/1993, permite venda de terras públicas a preço muito abaixo do valor de mercado – “entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra” – e sem necessidade de licitação, o que, segundo cálculos do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), representará perda de **R\$ 19 bilhões a R\$ 21 bilhões de reais somente na Amazônia**.³⁶ Tal conclusão resultou da análise de dados empíricos, utilizados pela entidade com base em área de 6,9 milhões de hectares (25.199 imóveis) a ser “regularizada”, e considerou a diferença do valor médio de mercado dos imóveis e a quantia cobrada à luz dos parâmetros da Lei 13.465/2017, conforme gráfico abaixo:



[cao-runciaria-na-amazonia/](#) >. Acesso em: 29 ago. 2017.

Como forma de conter essa liquidação inconstitucional, inaceitável e ruínosa de bens públicos em proveito de interesses particulares, mormente na área da Amazônia, que abriga em grande parte terras indígenas e territórios de comunidades quilombolas e tradicionais, a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal expediu, em 14 de julho de 2017, a anexa recomendação 1/2017,³⁷ para orientar que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) se abstenha de aplicar as disposições da Lei 13.465/2017 no Programa Terra Legal, ante a “ausência normativa da pauta de valores de terra nua para fins de titulação e regularização fundiária”.

A privatização em massa de bens públicos operada pela Lei 13.465/2017 – cuja destinação deveria satisfazer, nos termos do art. 188 da CR, a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária –, tem o efeito perverso de indicar que a estrutura fundiária brasileira, há séculos profundamente desigual, conta com o aparato estatal para sua manutenção.

³⁷ Disponível em: < <http://bit.ly/2gn68Eu> > ou < http://www.mpf.mp.br/pg/documentos/1_2017_Recomendacao_GT_Terras.pdf >. Acesso em 29 ago. 2017.

5.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Quanto à proposta de regularização fundiária urbana, a Lei 13.465/2017 ignora a concepção de cidade inaugurada pela Constituição de 1988. Não bastou a tão importante documento assegurar que cada integrante da sociedade brasileira fosse sujeito de direito. Era também preciso garantir que essas pessoas, até então excluídas dos espaços públicos, tivessem ali voz e vez. Daí por que estatui no art. 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. [...]

Há, nesses preceitos, um princípio básico: a cidade, nela incluída a possibilidade de expansão e desenvolvimento, é construção coletiva que se traduz no plano diretor. Essa preocupação também está expressa no art. 29, XII,³⁸ da Constituição, que passou a exigir efetiva participação popular no planejamento municipal.

³⁸ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; [...] (Renumerado do inciso X pela Emenda Constitucional 1, de 1992).”

A propósito, RAQUEL ROLNIK³⁹ destaca:

A formulação do planejamento como instrumento de reforma urbana tinha como finalidade incidir sobre o modelo de desenvolvimento urbano, construído ao longo de quatro décadas de urbanização intensa e marcado pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população. Implicava, portanto, a “quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização”.

Também procurava incidir sobre o modelo de gestão do território e sobre a definição de políticas urbanas na direção da construção da cidadania, para além de seu aspecto normativo, voltado para os procedimentos político-eleitorais. Para isso, buscava promover, no âmbito de cada território, a produção de um sentido coletivo de sua destinação e controle, confrontando um modelo de sociabilidade individualista que não respeita o interesse público.

[...]

A experiência de constituição de políticas no Conselho Nacional das Cidades, assim como os processos de planejamento territorial participativo, apostava na construção de espaços públicos como *locus* de exercício da solidariedade cívica e de conquista do “direito a ter direitos” pelos muitos brasileiros que se viam inseridos de forma precária nas cidades e políticas urbanas. A agenda desafiava a máquina pública, burocracias estatais, partidos e lideranças políticas a produzir instituições capazes de gerar trocas e acordos entre os diferentes atores locais a respeito do futuro de sua sociedade, promover redes de atores trabalhando sobre problemas públicos, instalar instrumentos de mobilização dos cidadãos, criar normas para garantir a implementação destes acordos, ter capacidade estra-

³⁹ *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 318.

tégica de articulação política e, sobretudo, ganhar a confiança dos atores e reduzir as incertezas do sistema político.”⁴⁰

Tal entendimento conta com amparo no tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco 92 ou Rio 92, segundo ROGÉRIO GESTA LEAL:⁴¹

Nesta mesma direção, o tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92, aponta com clareza os princípios que devem nortear a política urbana, consistindo em três fundamentos básicos: a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, esta compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) a função social da cidade e da propriedade.

Coerente com esse propósito, foi editado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), do qual se destaca o art. 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

⁴⁰ *Idem*, p. 322-323.

⁴¹ *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 164.

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

A Lei 13.465/2017 choca-se com todas essas diretrizes constitucionais e legais: resente-se de participação popular, não leva em conta planos diretores nem o licenciamento ambiental e urbanístico.

Suas disposições, além de terem sido positivadas sem prévia elaboração de estudos técnicos e participação popular (precisamente por ser fruto de medida provisória), ampliam indevidamente as hipóteses de regularização fundiária (para alcançar não apenas ocupações destinadas a moradia, mas também para fins profissionais ou comerciais⁴²) e, mais grave, conferem clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades, tudo sem levar em conta os planos diretores, elementos urbanístico essencial, nos termos da própria Constituição. Basta comparar as então vigentes regras da Lei 11.977/2009 – que

⁴² “Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III – núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; [...]

VIII – ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.”

consagravam vários mecanismos de proteção à moradia, à função social da propriedade urbana e ao ambiente ecologicamente equilibrado (como os arts. 46 e 47) – com as normas que as substituíram (por exemplo, os arts. 11, 33 e 35), donde se pode inferir que houve significativa redução de exigências ambientais e urbanísticas.

Quanto à desconsideração do plano diretor na lei impugnada, importa considerar que em seus mais de cem artigos e dezenas de normas alteradas, há apenas três menções ao instituto (arts. 18, § 1º, e 93, este ao alterar os arts. 11-C, § 3º, e 16-C, § 2º, I, da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998),⁴³ nenhuma delas vinculando os planos da

⁴³ “Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo **plano diretor** ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

Art. 93. A Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 11-C. As avaliações para fins de alienação onerosa dos domínios pleno, útil ou direito de imóveis da União serão realizadas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ou pela unidade gestora responsável, podendo ser contratada para isso a Caixa Econômica Federal, com dispensa de licitação, ou empresa especializada.

[...]

§ 3º Para as alienações que tenham como objeto a remição do aforamento ou a venda do domínio pleno ou útil, para os ocupantes ou foreiros regularmente cadastrados na SPU, a avaliação, cujo prazo de validade será de, no máximo, doze meses, poderá ser realizada por trecho ou região, desde que comprovadamente homogêneos, com base em pesquisa mercadológica e critérios estabelecidos no zoneamento ou plano diretor do Município.’

[...]

Art. 16-C. O Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, permitida a delegação, editará portaria com a lista de áreas

lei à observância dos planos diretores nos municípios por ela potencialmente atingidos.

Mais um descompasso com o texto constitucional vê-se no art. 23 da Lei 13.465/2017, que cria o instituto da “legitimação fundiária”, definido como “forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb,⁴⁴ àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016”.

A fixação desse marco temporal para fins de aquisição de propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados “grileiros”) e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza. Se a Constituição exige tais pressupostos para os institutos do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191), que cuidam da aquisição apenas de áreas particulares, não parece compatível com o regime constitucional que a “legitimação fundiária”, a envolver aquisição de áreas públicas, possa dispensá-los.

ou imóveis sujeitos à alienação nos termos do art. 16-A desta Lei.

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela:

I – incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; [...].”

⁴⁴ REURB = Regularização Fundiária Urbana.

5.4 VEDAÇÃO DE RETROCESSO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESCUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA

A Lei 13.465/2017 desconsidera diversos comandos normativos dos subsistemas jurídicos ligados aos institutos de que trata, tanto no nível constitucional quanto no legal, particularmente o Estatuto da Terra, a Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 (na regularização rural⁴⁵) e o Estatuto da Cidade (na regularização urbana⁴⁶). Promove severo retrocesso em matéria de direitos fundamentais, o que é vedado pelo dever de progressividade assumido pelo Brasil no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 2º, item 1⁴⁷) e no Protocolo de São Salvador, o qual contém

⁴⁵ O descompromisso com a Lei 4.504/1964 ocorre à vista de seus objetivos: (i) promover a reforma agrária e a política agrícola (art. 1º); (ii) dar cumprimento à função social da propriedade (art. 2º); (iii) assegurar a ocupação da área para cultura efetiva e morada habitual (art. 11).

⁴⁶ Além de tudo o que foi exposto acerca do Estatuto da Cidade, acrescente-se o que prevê a Lei 11.124, de 16 de junho de 2005 (“dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS”), no art. 4º, II, alínea c:

“Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: [...]

II – as seguintes diretrizes: [...]

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social; [...].”

⁴⁷ “Artigo 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”

regra específica que obriga os estados a adotar medidas para assegurar progressiva prestação dos direitos sociais (art. 1º).⁴⁸

A esse respeito, PAULO GILBERTO COGO LEIVAS observa que, a partir da regulação dos direitos fundamentais, surge legítima pretensão a que a disciplina normativa não seja revogada ou, o que é caminhar no mesmo sentido, que a regulação não seja protelada indevidamente nem substituída por normas menos realizadoras dos direitos fundamentais.⁴⁹

Essa eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais, assim expressa por JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO:

Não admitem retrocessos, revelando-se como um marco de evolução intangível. Sobre o “legislador de configuração”, essa diretiva cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito *cliquet* (FAVOREU).⁵⁰

O Supremo Tribunal Federal já endossou tal posição:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E

⁴⁸ “Artigo 1º

Obrigações de Adotar Medidas

Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.”

⁴⁹ *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 83.

⁵⁰ *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 672.

AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, *v.g.*) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.⁵¹

A mera facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda – permitida pelas disposições da Lei 13.465/2017 – já viola ainda os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, arrolados no art. 3º, I a III, da Constituição da República.⁵² Promove concentração de renda e acentua a obscura desigualdade socioeconômica brasileira, de modo que se contrapõe aos objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir desenvolvimento sustentável (considerando os impac-

⁵¹ STF. Segunda Turma. Agravo regimental no RE com agravo 639.337. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 23 ago. 2011. *DJe* 177, 15 set. 2011.

⁵² “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

tos negativos da desigualdade sobre o desenvolvimento dos países), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

5.5 OFENSA AO DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL

A Lei 13.465/2017, seja na regularização fundiária rural, seja na urbana, ampliará o universo de pessoas desfavorecidas e em situação de vulnerabilidade.

O mínimo existencial constitui pressuposto para fruição da liberdade⁵³ e para participação democrática na vida pública.⁵⁴ Sua garantia, além de instrumental para a liberdade e para a democracia, pode ser concebida como um fim em si, no marco de uma concepção de justiça social que leve a sério as necessidades e o sofrimento humanos.⁵⁵

Definição apropriada do conceito de mínimo existencial pode ser colhida em decisão da Corte Constitucional da Colômbia:

⁵³ RAWLS, John. *Liberalismo político*. Trad. Sergio Rena Madero Baéz. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 31-32. e TORRES, Ricardo Lobo. Mínimo existencial como conteúdo essencial aos direitos fundamentais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 313-342.

⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol I, p. 160; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional da democracia de-liberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 235 e seguintes.

⁵⁵ Cf. ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos fundamentales sociales*. México: Legis, 2005, p. 238-296; SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 553-586.

O objeto do direito fundamental ao mínimo vital abarca todas as medidas positivas ou negativas constitucionalmente ordenadas com o fim de evitar que a pessoa se veja reduzida em seu valor intrínseco como ser humano devido a não contar com as condições materiais que lhe permitam levar uma existência digna. [...] Tal direito protege a pessoa, em consequência, contra toda forma de degradação que comprometa não só sua subsistência física mas, sobretudo, seu valor intrínseco. [...]

Pois bem, o direito fundamental ao mínimo vital apresenta uma dimensão positiva e uma negativa. A dimensão positiva desse direito fundamental pressupõe que o Estado e, ocasionalmente, os particulares [...] estejam obrigados a fornecer, à pessoa que se encontre em uma situação na qual ela mesma não possa atuar autonomamente e que comprometa as condições materiais de sua existência, as prestações necessárias e indispensáveis para sobreviver dignamente e evitar sua degradação ou aniquilamento como ser humano. [...] ⁵⁶

Em matéria de tutela do mínimo existencial, a doutrina ⁵⁷ e a jurisprudência nacional e comparada ⁵⁸ vêm reconhecendo a legiti-

⁵⁶ COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentença C-776, de 2003. Rel.: Juiz MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Disponível em < <http://bit.ly/2vBMBTp> > ou < <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm> >; acesso em 29 ago. 2017.

⁵⁷ Vejam-se, entre outros: ALEXY, Robert. *Derechos fundamentales sociales*. In: CARBONELL, Miguel; PARCEO, Juan Antonio; VÁZQUES, Rodolfo. *Derechos sociales y derechos de las minorías*. México: Porrúa, 2004, p. 69-88; SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 88. In: — (org.). *O Direito Público em tempos de crise*. Livraria do Advogado, 1999, p. 129-173; ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002; BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 247-302; SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008; e LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

⁵⁸ Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal reconheceu a existência de um direito sindicável ao mínimo existencial exatamente na área de assistên-

midade e a necessidade da intervenção do Judiciário diante de violações comissivas ou omissivas perpetradas pelos demais poderes. O mínimo existencial, por sua relevância para a dignidade humana, a liberdade e o exercício da democracia, não pode ficar à mercê da vontade das maiorias legislativas de ocasião nem dependente de caprichos e preferências de administradores públicos.

O Supremo Tribunal Federal vem seguindo essa linha em reiterados julgados, como comprovam as seguintes ementas:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da “cláusula da reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo substancializador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração).⁵⁹

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA – EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, art. 208, IV) – COMPREEN-

cia social (*BVerfGE* 40, 121 (133)). Em Portugal, cabe mencionar a importante decisão que declarou inconstitucionalidade de lei que restringira o rendimento de inserção social a pessoas com mais de 25 anos, reconhecendo afronta ao “conteúdo mínimo do direito a um mínimo de existência condigna” (acórdão 509/02).

⁵⁹ STF. Plenário. ADPF 45. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. *DJ*, 4 maio 2004.

SÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, art. 211, § 2º).

– A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

– Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor “das crianças de zero a seis anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

– A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

– Os Municípios – que atuarão prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento de crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou mera oportunidade, a eficácia deste direito de índole social.

– Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao poder Judiciário, de-

terminar, ainda que em bases excepcionais, especialmente as hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre elas incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à reserva do possível.⁶⁰

A Lei 13.465/2017 ofende o direito ao mínimo existencial em sua dupla perspectiva (negativa e positiva),⁶¹ seja por suprimir condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso a vida digna (como é o caso de moradia adequada), seja por descumprir o dever prestacional do estado de satisfazer, na maior medida possível, os direitos fundamentais, especialmente a favor dos segmentos compostos por pessoas economicamente mais necessitadas.⁶²

⁶⁰ STF. Segunda Turma. AgR no RE 410.715. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 22 nov. 2005.

⁶¹ Sobre o tema, DANIEL SARMENTO destaca: “O direito mínimo existencial corresponde à garantia das condições materiais básicas de vida. Ele ostenta tanto uma dimensão negativa como uma positiva. Na sua dimensão negativa, opera como um limite, impedindo a prática de atos pelo Estado ou por particulares que subtraíam do indivíduo as referidas condições materiais indispensáveis para uma vida digna. Já na sua dimensão positiva, ele envolve um conjunto essencial de direitos prestacionais”. *A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético jurídicos*, p. 27. Disponível em: < <http://www.dsarmento.adv.br/> >. Acesso em 30 ago. 2017.

⁶² A propósito: “O traço mais distintivo da ordem social brasileira é a desigualdade. Já se tornou um jargão a afirmação de que em nosso país convivem, lado a lado, elites vivendo de acordo com os padrões do 1º Mundo e setores da população sobrevivendo em verdadeiro estado de exceção econômica, privados do acesso às necessidades mais básicas. Neste contexto, os direitos sociais deveriam exercer um papel essencial, de emancipação dos componentes destes segmentos excluídos, ao proporcionar-lhes não só mais bem-estar, como também a possibilidade efetiva de fruição das suas liberdades individuais e políticas”. *Idem*, p. 38.

5.6 DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL DA PROPRIEDADE E DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Desde a Declaração de Estocolmo, firmada em junho de 1972 pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ficou assentado:

A defesa e a melhoria do meio humano para as gerações presentes e futuras converteram-se em um objetivo imperioso para a humanidade e deverão ser perseguidas ao mesmo tempo em que o são as metas fundamentais já estabelecidas da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo e em conformidade com ambas.

Para chegar a essa meta será mister que cidadãos e comunidade, empresas e instituições em todos os planos, aceitem as responsabilidades que lhes incumbem, e que todos participem equitativamente do labor comum.

A centralidade do ambiente nas preocupações atuais e sua repercussão direta em aspectos como saúde, qualidade de vida e responsabilidade pelas gerações vindouras permeiam a Constituição de 1988, a tal ponto que o próprio conceito de propriedade chega, em larga medida, a ser resignificado. Nessa linha, dois dispositivos são de fundamental importância:

Art. 5º [...]

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: [...]

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; [...].

EROS GRAU⁶³ destaca que o princípio da função social da propriedade “passa a integrar o conceito jurídico-positivo da propriedade”. No mesmo sentido segue KILDARE GONÇALVES CARVALHO, para quem “a propriedade, sem deixar de ser privada, se socializou, com isso significando que deve oferecer à coletividade uma maior utilidade, dentro da concepção de que o social orienta o individual.”⁶⁴

A resignificação do instituto altera a relação proprietário/propriedade. É ainda de EROS GRAU a seguinte lição:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade.⁶⁵

Seguindo também essa compreensão e mais forte na perspectiva ambiental, ÁLVARO LUIZ VALERY MIRRA destaca que “a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponham aos proprietários comportamentos positivos, no exer-

⁶³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 270.

⁶⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional didático*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 217.

⁶⁵ *Idem*, p. 269.

cício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.”⁶⁶

As disposições da Lei 13.465/2017 não contêm instrumentos eficazes para deter o desmatamento. Ao contrário, tornam mais frágil a proteção ambiental.

Primeiro, porque, ao passar a domínio privado quantidade enorme de terras públicas e devolutas, a lei dificulta em demasia a criação de áreas de proteção ambiental (art. 225, III, da CR). Isso se dá em razão do diminuto estoque de terras públicas e devolutas que resta para tal fim e pelo custo da aquisição de áreas privadas, especialmente em tempos em que os gastos públicos estão reduzidos, seja pela difícil situação fiscal do País, seja pelas imposições da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal”.⁶⁷

Segundo, porque não há evidências empíricas de que o programa Terra Legal, instituído pela Lei 11.952/2009, tenha resultado em diminuição do desmatamento. Mesmo assim, esse programa de regularização fundiária, antes restrito à Amazônia Legal, alcança agora todo o País. A lei impugnada, dessa maneira, fere o princípio da precaução, essencial para a adequada proteção ambiental, em virtude do sistema constitucional.

Terceiro, porque a Lei 11.952/2009 já trazia duas fragilidades ambientais graves: (i) não condicionava a regularização fundiária à

⁶⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, n. 2, 1996, p. 59-60.

⁶⁷ A Emenda Constitucional 95/2016 é objeto de diferentes ações de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (as ADIs 5.633/DF, 5.643/DF, 5.658/DF e 5.680/DF, entre outras), mas em nenhuma delas houve, por ora, decisão de lhe suspender a eficácia.

recuperação das áreas degradadas no passado, pelo próprio ocupante ou por seus antecessores; (ii) previu que apenas o desmatamento irregular realizado em área de preservação permanente ou de reserva legal daria ensejo a reversão da área em favor da União, mas não desmatamento irregular em outros trechos das terras regularizadas. O dano ambiental decorrente dessas disposições foi potencializado pela lei impugnada, dada a capilaridade da política para todo o território nacional.

Por último, como a liberação das condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso pode dar-se sem realização de vistoria, que passa a ser faculdade, o cumprimento da função ambiental do imóvel não poderá ser atestado.

Aplica-se aqui também o princípio da vedação à proteção deficiente de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, que representa uma das facetas do princípio da proporcionalidade. Diante do reconhecimento de que o estado tem dever constitucional de agir na proteção de certos bens jurídicos, a doutrina aponta que a violação à proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta manifestamente deficiente.⁶⁸ O Supremo Tribunal Federal já empregou esta categoria, como quando rechaçou a extensão à união estável da aplicação do dispositivo do Código Penal (hoje revogado), que previa extin-

⁶⁸ Cf. BOROWSKI, Martin. *La estructura de los derechos fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003, p. 162-166; SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o Direito Penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e deficiência. *Revista brasileira de Ciências Criminais*, v. 47, 2004, p. 60-122; STRECK, Lênio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição do excesso (*Übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*). *Boletim da Faculdade de Direito*, v. 80, 2004, p. 303-345.

ção de punibilidade do crime do estupro sempre que o autor se casasse com a vítima.⁶⁹

A violação à proporcionalidade, na faceta de proibição de proteção insuficiente, materializa-se na lei impugnada em diversos aspectos além dos citados, como pela dispensa de licenciamento ambiental nos processos de regularização fundiária urbana.⁷⁰ A lei ex-

⁶⁹ “Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental.” STF. RE 418.376. *DJ*, 23 mar. 2007.

⁷⁰ Nos termos do art. 33 da lei, não há exigência de licenciamento ambiental do projeto de regularização fundiária:

“Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I – na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

II – na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados;

III – na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.”

pôs bens jurídicos de máxima importância sem razão suficientemente forte que justificasse tal opção ruinosa.

Também por essas razões, a lei colide com o regime de proteção ambiental da Constituição da República, em especial com as normas do art. 225, *caput*, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º. Ela desconsidera o direito de todos a ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Desobedece o dever do poder público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ignora a preservação dos processos ecológicos essenciais, contribui para degradar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e se afasta do dever de definir, em toda a federação, espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos. Desprotege a fauna e a flora e contribui para práticas que colocam em risco sua função ecológica e provocam extinção de espécies. Faz periclitarem ainda mais áreas como a Floresta Amazônica brasileira, que é patrimônio nacional e cuja utilização somente pode ocorrer em condições que assegurem preservação do ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

6 PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes. Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e sobretudo pela existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal em relação a diversos aspectos da inconstitucionalidade da lei impugnada, conforme aqui expostos.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) parece incontestável diante da natureza dos direitos que se busca resguardar. As políticas agrícola, de reforma agrária e de desenvolvimento urbano, como instrumentos a um só tempo conformadores do direito a moradia e de redução da pobreza e das desigualdades sociais, decorrentes de mandamentos constitucionais, não devem sofrer descontinuidade.

A Lei 13.465/2017, caso não suspensa liminarmente em sua integralidade, permitirá privatização em massa de bens públicos – e há notícias de atuação política para criação de mutirões objetivando acelerar a emissão de títulos⁷¹ – sem preocupação com essas políticas, o que consolidará situações irreversíveis, como elevação do número de mortes em razão de conflitos fundiários, aumento da concentração fundiária (por atender aos interesses do mercado imobiliário e de especuladores urbanos e rurais), além de conceder anistia a grileiros e desmatadores. Ressalte-se também a ocorrência de prejuízo severo aos processos de regularização fundiária, que caminha-

⁷¹ Veja-se notícia publicada no sítio eletrônico do Senado Federal: “RAUPP quer mutirão para regularização de terras em Rondônia
O senador Valdir Raupp (PMDB-RO) qualificou a Lei 13.465, sancionada em julho, de ‘um novo capítulo na história fundiária de nosso país’, e previu que ela terá um impacto positivo sobre a segurança pública e a economia, em todo o Brasil e particularmente em Rondônia. Ele propôs um mutirão para a emissão de títulos de propriedade em seu estado, com base na nova lei, que facilita a regularização fundiária em zonas rurais e urbanas. [...] – Até lá vai dar tempo para a regularização fundiária. Nosso trabalho agora é buscar apoio para acelerar a emissão de títulos. Pretendemos contactar o governador CONFÚCIO MOURA, bem como representantes do Incra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do programa Terra Legal, para organizar um mutirão para regularizar as terras de Rondônia – previu o senador.” Disponível em < <http://bit.ly/2gpSWyB> > ou < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/03/raupp-quer-mutirao-para-regularizacao-de-terras-em-rondonia> >; acesso em 30 ago. 2017.

vam de acordo com a legislação anterior (Lei 11.977/2009) e terão de readequar-se à nova regulamentação.

A lei impugnada tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra e põe em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

7 PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia de toda a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações da Presidência da República e do Congresso Nacional e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionalidade integral da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.

Brasília (DF), 30 de agosto de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS-PLPGR/WS/214/2017



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009.

~~Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.~~

~~Dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências. (Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019) (Vigência encerrada).~~

Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

[Texto compilado](#)

[Conversão da Medida Provisória nº 458, de 2009](#)

[Mensagem de veto](#)

[Regulamento](#)

[Regulamento](#)

[Regulamento](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

~~Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no [art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007](#), mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.~~

~~Parágrafo único. Fica vedado beneficiar, nos termos desta Lei, pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada.~~

~~Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019](#)) ([Vigência encerrada](#))~~

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no [art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007](#), mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

Parágrafo único. Fica vedado beneficiar, nos termos desta Lei, pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - ocupação direta: aquela exercida pelo ocupante e sua família;

II - ocupação indireta: aquela exercida somente por interposta pessoa;

~~III - exploração direta: atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados;~~

III - exploração direta: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social

ele seja titular majoritário ou integral; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

~~IV - exploração indireta: atividade econômica exercida em imóvel rural por meio de preposto ou assalariado;~~

IV - exploração indireta: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

~~V - cultura efetiva: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda;~~

V - cultura efetiva: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

VI - ocupação mansa e pacífica: aquela exercida sem oposição e de forma contínua;

VII - ordenamento territorial urbano: planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes da [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#), e inclua, no mínimo, os seguintes elementos:

a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município;

b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;

c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e

d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural;

~~VIII - concessão de direito real de uso: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária; e~~

~~IX - alienação: doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), do domínio pleno das terras previstas no art. 1º.~~

~~X - área urbana: a definição levará em consideração, para fins do disposto nesta Lei, o critério da destinação. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)~~

VIII - concessão de direito real de uso: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

~~IX - alienação: doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), do domínio pleno das terras previstas no art. 1º; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

~~X - área urbana: a definição levará em consideração, para fins do disposto nesta Lei, o critério da destinação; e [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

~~XI - infração ambiental: conduta lesiva ao meio ambiente comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

VIII - concessão de direito real de uso: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária; e

IX - alienação: doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), do domínio pleno das terras previstas no art. 1º.

X - área urbana: a definição levará em consideração, para fins do disposto nesta Lei, o critério da destinação. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta 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 a 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.

~~Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, na Amazônia Legal, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial.~~

~~Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#)

~~(Vigência encerrada)~~

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, na Amazônia Legal, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial.

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a 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.

§ 1º As áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do [art. 20 da Constituição Federal](#), poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

~~§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.~~

~~(Vide ADIN nº 4.269)~~

~~§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com normas específicas.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#)

~~(Vigência encerrada)~~

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei. [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#)

CAPÍTULO II

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS RURAIS

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 1º de dezembro de 2004; e~~

~~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.~~

IV - comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014; ~~(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~

~~V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Incra. ~~(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~~~

~~(Vigência encerrada)~~

~~Parágrafo único. Fica vedada a regularização das ocupações em que o ocupante ou o seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público nos seguintes órgãos ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~~~

~~(Vigência encerrada)~~

~~I - Ministério da Economia; ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~~~

~~II - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~~~

~~III - Incra; ou ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~~~

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.

§ 1º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público no Incra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras.

Parágrafo único. Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante ou o seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público: ~~(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~I - no Incra; ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~~~

~~II - na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~~~

~~III - na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~~~

~~IV - nos órgãos estaduais de terras. ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~~~

§ 2º Nos casos em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público não referido no § 1º, deverão ser observados para a regularização os requisitos previstos nos ~~incisos II, III e IV do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. ~~(Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~~~

§ 1º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante ou seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público: ~~(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)~~ ~~(Revogado pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~

~~(Vigência encerrada)~~

~~I - no Incra; ~~(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~ ~~(Revogado pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~~~

~~II - na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; ~~(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~ ~~(Revogado pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~~~

~~III - na Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou ~~(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~ ~~(Revogado pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~~~

~~IV - nos órgãos estaduais de terras. ~~(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~ ~~(Revogado pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~~~

§ 1º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante ou seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público: ~~(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)~~

I - no Incra; ~~(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~

II - na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; ~~(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~

III - na Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou ~~(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~

IV - nos órgãos estaduais de terras. ~~(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~

§ 2º ~~(Revogado)~~. ~~(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)~~

~~Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.~~

~~Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Inera, ou, se for o caso, o Ministério da Economia regularizará as áreas ocupadas por meio de alienação. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#).~~

Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.

~~§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.~~

~~§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até quinze módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares). [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares). [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

§ 2º Serão passíveis de alienação as áreas ocupadas, demarcadas e que não abranjam as áreas previstas no art. 4º desta Lei.

~~§ 3º Não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que seja parte a União ou seus entes da administração indireta, até o trânsito em julgado da respectiva decisão.~~

~~§ 3º Não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam parte a União ou os entes da administração pública federal indireta até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas a hipótese de o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela administração pública e a hipótese de acordo judicial. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

§ 3º Não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam parte a União ou os entes da administração pública federal indireta até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas a hipótese de o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela administração pública e a hipótese de acordo judicial. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

~~§ 4º A concessão de direito real de uso nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei será outorgada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, após a identificação da área, nos termos de regulamento.~~

~~§ 4º A concessão de direito real de uso nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º será outorgada pelo Ministério da Economia, após a identificação da área, nos termos do disposto em regulamento. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#).~~

§ 4º A concessão de direito real de uso nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei será outorgada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, após a identificação da área, nos termos de regulamento.

§ 5º Os ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento terão preferência como beneficiários na implantação de novos projetos de reforma agrária na Amazônia Legal.

Art. 7º [\(VETADO\)](#)

Art. 8º Em caso de conflito nas regularizações de que trata este Capítulo, a União priorizará:

I - a regularização em benefício das comunidades locais, definidas no [inciso X do art. 3º da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006](#), se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica;

II - [\(VETADO\)](#)

Art. 9º A identificação do título de domínio destacado originariamente do patrimônio público será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Parágrafo único. O memorial descritivo de que trata o caput será elaborado nos termos do regulamento.

Art. 10. A certificação do memorial descritivo não será exigida no ato da abertura de matrícula baseada em título de domínio de imóvel destacado do patrimônio público, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. Os atos registrares subsequentes deverão ser feitos em observância ao [art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#).

~~Art. 11. Na ocupação de área contínua de até 1 (um) módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma gratuita, dispensada a licitação, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei.~~

~~Parágrafo único. O registro decorrente da alienação ou concessão de direito real de uso de que trata este artigo será realizado de ofício pelo Registro de Imóveis competente, independentemente de custas e emolumentos.~~

~~Art. 11. Na ocupação de área contínua de até um módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º, a concessão de direito real de uso se darão de forma gratuita, dispensada a licitação. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

Art. 11. Na ocupação de área contínua de até um módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma gratuita, dispensada a licitação. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de 1 (um) módulo fiscal e até 15 (quinze) módulos fiscais, desde que inferior a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação, ressalvado o disposto no art. 7º.~~

~~§ 1º A avaliação do imóvel terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, sobre o qual incidirão índices que considerem os critérios de ancianidade da ocupação, especificidades de cada região em que se situar a respectiva ocupação e dimensão da área, conforme regulamento.~~

~~§ 2º Ao valor do imóvel para alienação previsto no § 1º serão acrescidos os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder público, salvo em áreas onde as ocupações não excedam a 4 (quatro) módulos fiscais.~~

~~§ 3º Poderão ser aplicados índices diferenciados, quanto aos critérios mencionados no § 1º, para a alienação ou concessão de direito real de uso das áreas onde as ocupações não excedam a 4 (quatro) módulos fiscais.~~

~~§ 4º O ocupante de área de até 4 (quatro) módulos fiscais terá direito aos benefícios do Programa Nossa Terra - Nossa Escola.~~

~~Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de um módulo fiscal e até quinze módulos fiscais, desde que inferior a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º, a concessão de direito real de uso se darão de forma onerosa, dispensada a licitação. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~§ 1º O preço do imóvel terá como base o valor mínimo da terra nua da Planilha de Preços Referenciais - PPR, elaborada pelo Incra, e o seu cálculo considerará o tamanho da área, nos seguintes percentuais: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

- ~~I - acima de um e até dois módulos fiscais - dez por cento do valor mínimo da PPR;~~
- ~~II - acima de dois e até três módulos fiscais - vinte por cento do valor mínimo da PPR;~~
- ~~III - acima de três e até quatro módulos fiscais - trinta por cento do valor mínimo da PPR;~~
- ~~IV - acima de quatro e até seis módulos fiscais - quarenta por cento do valor mínimo da PPR;~~
- ~~V - acima de seis e até oito módulos fiscais - cinquenta por cento do valor mínimo da PPR;~~
- ~~VI - acima de oito e até dez módulos fiscais - sessenta por cento do valor mínimo da PPR;~~
- ~~VII - acima de dez e até doze módulos fiscais - setenta por cento do valor mínimo da PPR; e~~
- ~~VIII - acima de doze e até quinze módulos fiscais - oitenta por cento do valor mínimo da PPR~~

~~§ 2º Na hipótese de não haver PPR vigente no Município, a administração pública municipal utilizará como referência avaliações de preços de mercado de terras, produzidas preferencialmente por entidades públicas, justificadamente. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~§ 3º Serão acrescidos ao preço do imóvel para alienação previsto no § 1º os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo Poder Público, exceto quando se tratar de ocupações cujas áreas não excedam a quatro módulos fiscais. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~§ 4º O disposto no § 1º aplica-se à concessão de direito real de uso onerosa, à razão de quarenta por cento dos percentuais ali estabelecidos. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de um módulo fiscal e até o limite previsto no § 1º do art. 6º desta Lei, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 1º O preço do imóvel considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 2º Na hipótese de inexistirem parâmetros para a definição do valor da terra nua na forma de que trata o § 1º deste artigo, a administração pública utilizará como referência avaliações de preços produzidas preferencialmente por entidades públicas, justificadamente. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

§ 3º Serão acrescidos ao preço do imóvel para alienação previsto no § 1º deste artigo custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder público, exceto quando se tratar de ocupações cujas áreas não excedam a quatro módulos fiscais. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

§ 4º O disposto no § 1º deste artigo aplica-se à concessão de direito real de uso onerosa, à razão de 40% (quarenta por cento) dos percentuais estabelecidos no § 1º deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia. [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#)

Parágrafo único. É facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo. [\(Revogado pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#).

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#).

§ 1º O processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado ou pelo Incra com: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#).

I - a planta e o memorial descritivo, 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; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

II - o Cadastro Ambiental Rural - CAR; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

III - as declarações do requerente e do seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#).

a) não sejam proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não tenham sido beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

b) exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 5 de maio de 2014; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

c) pratiquem cultura efetiva; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

d) não exerçam cargo ou emprego público; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

1. no Ministério da Economia; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

2. no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

3. no Incra; ou [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

4. nos órgãos estaduais e distrital de terras; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

e) não mantenham em sua propriedade trabalhadores em condições análogas às de escravos; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

f) o imóvel não se encontre sob embargo ambiental ou seja objeto de infração do órgão ambiental federal, estadual, distrital ou municipal; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

IV - a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014, que poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

§ 2º O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis de até quinze módulos fiscais, sem prejuízo do poder fiscalizatório, após análise técnica dos documentos referidos no § 1º, se verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

§ 3º A realização de vistoria prévia será obrigatória nas seguintes hipóteses: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

I - imóvel objeto de termo de embargo ou de infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

II - imóvel com indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

III - requerimento realizado por meio de procuração; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

~~IV - conflito declarado ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional;~~ ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~

~~V - ausência de indícios de ocupação ou de exploração, anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto;~~ ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~

~~VI - acima de quinze módulos fiscais; ou~~ ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~

~~VII - outras hipóteses estabelecidas em regulamento.~~ ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~

~~§ 4º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 3º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, situação em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental - PRA ou tiver celebrado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar com o órgão ambiental competente ou com o Ministério Público.~~ ~~(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)~~ ~~(Vigência encerrada)~~

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia. [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#)

Parágrafo único. É facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo.

~~Art. 14. As áreas ocupadas insuscetíveis de regularização por excederem os limites previstos no § 1º do art. 6º poderão ser objeto de titulação parcial, nos moldes desta Lei, de área de até 15 (quinze) módulos fiscais, observado o limite máximo de 1.500ha (mil e quinhentos hectares).~~

Art. 14. As áreas ocupadas insuscetíveis de regularização por excederem o limite previsto no § 1º do art. 6º desta Lei poderão ser objeto de titulação parcial até esse limite e nos moldes desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 1º A opção pela titulação, nos termos do caput, será condicionada à desocupação da área excedente.

§ 2º Ao valor do imóvel serão acrescidos os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder público.

~~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.~~

~~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:~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~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](#);~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~IV - as condições e a forma de pagamento.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~§ 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.~~

~~§ 2º Ficam extintas as condições resolutivas na hipótese de o beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel, equivalente a cem por cento do valor médio da terra nua estabelecido na PPR vigente à época da emissão~~

do título, respeitado o período de carência previsto no art. 17 e cumpridas todas as condições resolutivas até a data do pagamento. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

§ 3º Os títulos referentes às áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis por ato inter vivos pelo prazo previsto no caput.

§ 3º O disposto no § 2º aplica-se aos imóveis de até um módulo fiscal. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

§ 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.

§ 4º O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutivas, no âmbito de processo administrativo em que tiverem sido assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório, implica resolução do título de domínio ou do termo de concessão, com a consequente reversão da área em favor da União. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

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

§ 5º Não se operará a resolução do título prevista no § 4º caso seja firmado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta - TAC ambiental com vistas à reparação do dano, permitida a liberação da condição resolutiva após a demonstração de seu cumprimento. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

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: [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#) [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#)

I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#) [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#)

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](#); [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

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](#); e [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

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 [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#) [\(Revogado pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 1º As condições e a forma de pagamento serão previstas nos títulos de domínio e na concessão de direito real de uso, hipótese em que o imóvel será dado em garantia até a quitação integral do pagamento. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

§ 1º A Na hipótese de inadimplemento, o imóvel será levado a leilão, com garantia de restituição ao beneficiário dos valores na forma prevista no § 7º do art. 18. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#) [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#).

§ 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 [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#) [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#).

§ 5º [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#) [\(Vide ADIN nº 4.269\)](#).

§ 6º O beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido nos termos desta Lei não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.

~~§ 7º A cláusula de inalienabilidade prevista neste artigo não impede a utilização da terra como garantia para empréstimos relacionados à atividade a que se destina o imóvel. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#).~~

~~§ 8º Os títulos emitidos anteriormente a 10 de dezembro de 2019 permanecem com as cláusulas resolutivas inalteradas, inclusive quanto àquelas relativas a pagamento. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#).~~

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

~~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. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~Parágrafo único. O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento, facultada a realização de vistoria, se necessário. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

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. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

§ 2º Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

§ 3º A administração deverá, no prazo máximo de doze meses, contado da data do protocolo, concluir a análise do pedido de liberação das condições resolutivas. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

Art. 17. O valor do imóvel fixado na forma do art. 12 será pago pelo beneficiário da regularização fundiária em prestações amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até 3 (três) anos.

~~§ 1º Sobre o valor fixado incidirão os mesmos encargos financeiros adotados para o crédito rural oficial, na forma do regulamento, respeitadas as diferenças referentes ao enquadramento dos beneficiários nas linhas de crédito disponíveis por ocasião da fixação do valor do imóvel.~~

~~§ 1º Sobre o valor fixado incidirão os mesmos encargos financeiros adotados para o crédito rural oficial, na forma estabelecida em regulamento. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

§ 1º Sobre o valor fixado incidirão encargos financeiros na forma estabelecida em regulamento. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

~~§ 2º Poderá ser concedido desconto ao beneficiário da regularização fundiária, de até 20% (vinte por cento), no pagamento à vista.~~

~~§ 2º Na hipótese de pagamento à vista, será concedido desconto de vinte por cento, desde que o requerimento seja realizado no prazo de até trinta dias, contado da data de entrega do título. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

§ 2º Na hipótese de pagamento à vista, será concedido desconto de 20% (vinte por cento), caso o pagamento ocorra em até cento e oitenta dias, contados da data de entrega do título. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

~~§ 3º Os títulos emitidos pelo Incra entre 1º de maio de 2008 e 10 de fevereiro de 2009 para ocupantes em terras públicas federais na Amazônia Legal terão seus valores passíveis de enquadramento ao previsto nesta Lei, desde que requerido pelo interessado e nos termos do regulamento.~~

~~§ 3º O disposto no § 2º não se aplica à hipótese de pagamento integral prevista no § 2º do art. 15.~~
[\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

§ 3º O disposto no § 2º deste artigo não se aplica à hipótese de pagamento integral prevista no § 2º do art. 15 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

~~§ 4º Os títulos emitidos pelo Incra entre 1º de maio de 2008 e 10 de fevereiro de 2009 para ocupantes em terras públicas federais na Amazônia Legal terão seus valores passíveis de enquadramento ao previsto nesta Lei, desde que requerido pelo interessado e observados os termos estabelecidos em regulamento.~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

§ 4º Os títulos emitidos anteriormente a esta Lei terão seus valores passíveis de enquadramento no previsto nesta Lei mediante requerimento do interessado, observados os termos estabelecidos em regulamento e vedada a restituição de valores já pagos que, por conta do enquadramento, eventualmente excedam ao que se tornou devido. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

Art. 18. O descumprimento das condições resolutiveis pelo titulado ou, na hipótese prevista no § 4º do art. 15, pelo terceiro adquirente implica rescisão do título de domínio ou do termo de concessão, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutiveis, assegurada a ampla defesa e o contraditório.

Parágrafo único. Rescindido o título de domínio ou o termo de concessão na forma do caput, as benfeitorias úteis e necessárias, desde que realizadas com observância da lei, serão indenizadas. [\(Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~Art. 18. O descumprimento das condições resolutiveis pelo titulado implica resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, independentemente de notificação ou interpelação, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutiveis, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~§ 1º O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutiveis, no âmbito de processo administrativo em que tiverem sido assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório, implica resolução do título de domínio ou do termo de concessão, com a consequente reversão da área em favor da União.~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~§ 2º Resolvido o título de domínio ou o termo de concessão na forma do caput, o contratante terá direito apenas à indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias por ele realizadas durante o período da vigência contratual.~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~§ 3º A critério da administração pública federal, exclusivamente em casos de interesse social na destinação da área, havendo desocupação voluntária, o ocupante poderá receber compensação financeira pelas benfeitorias úteis ou necessárias edificadas até a data de notificação da decisão que declarou a resolução do título de domínio ou da concessão.~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~§ 4º Ato do Poder Executivo disporá sobre regulamento para disciplinar sobre o valor e o limite da compensação financeira, além de estabelecer os prazos para pagamento e para a desocupação prevista no § 2º.~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

Art. 18. O descumprimento das condições resolutiveis pelo titulado implica resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutiveis, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Parágrafo único. [\(Revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 1º A análise do cumprimento das cláusulas resolutiveis recairá estritamente sobre o período de vigência das obrigações contratuais, tomando-se a mais longa como termo final. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 2º O descumprimento das obrigações após o período de vigência das cláusulas contratuais não gerará o efeito previsto no caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 3º O descumprimento das obrigações pelo titulado durante a vigência das cláusulas resolutivas deverá ser demonstrado nos autos do processo administrativo por meio de prova material ou documental. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 4º A prova material ou documental a que se refere o § 3º deste artigo será considerada essencial à propositura de ação judicial reivindicatória de domínio. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 5º Em caso de inexistência da prova de que trata o § 4º, fica a Advocacia-Geral da União autorizada a desistir das ações já ajuizadas. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 6º Na análise acerca do cumprimento das obrigações contratuais constantes dos títulos emitidos anteriormente a 25 de junho de 2009, deverão ser ratificadas as vistorias realizadas em data anterior à promulgação da Constituição Federal, a requerimento do interessado, garantidos o contraditório e a ampla defesa. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 7º Resolvido o título de domínio ou o termo de concessão na forma do caput deste artigo, o contratante: [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

I - terá direito à indenização pelas acessões e pelas benfeitorias, necessárias e úteis, podendo levantar as voluptuárias no prazo máximo de cento e oitenta dias após a desocupação do imóvel, sob pena de perda delas em proveito do alienante; [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

II - terá direito à restituição dos valores pagos com a devida atualização monetária, deduzido o percentual das quantias abaixo: [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

a) 15% (quinze por cento) do valor pago a título de multa compensatória; e [\(Incluída pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

b) 0,3% (três décimos por cento) do valor atualizado do contrato por cada mês de ocupação do imóvel desde o início do contrato, a título de indenização pela fruição; [\(Incluída pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

III - estará desobrigado de pagar eventual saldo devedor remanescente na hipótese de o montante das quantias indicadas nas alíneas a e b do inciso II deste parágrafo eventualmente exceder ao valor total pago a título de preço. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 8º A critério da administração pública federal, exclusivamente em casos de interesse social na destinação da área, havendo desocupação voluntária, o ocupante poderá receber compensação financeira pelas benfeitorias úteis ou necessárias edificadas até a data de notificação da decisão que declarou a resolução do título de domínio ou da concessão. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 9º Ato do Poder Executivo disporá sobre regulamento para disciplinar o valor e o limite da compensação financeira, além de estabelecer os prazos para pagamento e para a desocupação prevista no § 7º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 10. Na hipótese de a área titulada passar a integrar a zona urbana ou de expansão urbana, deverá ser priorizada a análise do requerimento de liberação das condições resolutivas. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~Art. 19. No caso de inadimplemento de contrato firmado com o Incra até 10 de fevereiro de 2009, ou de não observância de requisito imposto em termo de concessão de uso ou de licença de ocupação, o ocupante terá prazo de 3 (três) anos, contados a partir de 11 de fevereiro de 2009, para adimplir o contrato no que foi descumprido ou renegociá-lo, sob pena de ser retomada a área ocupada, conforme regulamento.~~

~~Art. 19. No caso de descumprimento de contrato firmado com órgãos fundiários federais até 22 de dezembro de 2016, o beneficiário originário ou os seus herdeiros que ocupem e explorem o imóvel terão prazo de cinco anos, contado da data de entrada em vigor da [Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016](#), para requerer a renegociação do contrato firmado, sob pena de reversão, observadas: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~I - as condições de pagamento fixadas nos arts. 11 e 12; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~II - a comprovação do cumprimento das cláusulas a que se refere o art. 15. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~§ 1º O disposto no **caput** não se aplica caso haja manifestação de interesse social ou utilidade pública relacionada aos imóveis titulados, independentemente do tamanho da área, sendo de rigor a análise do cumprimento das condições resolutivas nos termos pactuados. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~§ 2º Na hipótese de pagamento comprovado nos autos, este deverá ser abatido do valor fixado na renegociação. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

Art. 19. No caso de descumprimento de contrato firmado com órgãos fundiários federais até 22 de dezembro de 2016, o beneficiário originário ou seus herdeiros que ocupem e explorem o imóvel terão prazo de cinco anos, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, para requerer a renegociação do contrato firmado, sob pena de reversão, observadas: [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

I - as condições de pagamento fixadas nos arts. 11 e 12; e [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

II - a comprovação do cumprimento das cláusulas a que se refere o art. 15 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~§ 1º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica caso haja manifestação de interesse social ou utilidade pública relacionada aos imóveis titulados, independentemente do tamanho da área, sendo de rigor a análise do cumprimento das condições resolutivas nos termos pactuados. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)~~

Art. 19. No caso de descumprimento de contrato firmado com órgãos fundiários federais até 22 de dezembro de 2016, o beneficiário originário ou seus herdeiros que ocupem e explorem o imóvel terão prazo de cinco anos, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, para requerer a renegociação do contrato firmado, sob pena de reversão, observadas: [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

I - as condições de pagamento fixadas nos arts. 11 e 12; e [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

II - a comprovação do cumprimento das cláusulas a que se refere o art. 15 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~§ 1º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica caso haja manifestação de interesse social ou utilidade pública relacionada aos imóveis titulados, independentemente do tamanho da área, sendo de rigor a análise do cumprimento das condições resolutivas nos termos pactuados. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)~~

Art. 19. No caso de descumprimento de contrato firmado com órgãos fundiários federais até 10 de dezembro de 2019, o beneficiário originário ou os seus herdeiros que ocupem e explorem o imóvel poderão requerer a renegociação do contrato firmado, nos termos a serem estabelecidos em regulamento. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

~~§ 4º O disposto no **caput** não se aplica na hipótese de manifestação de interesse social ou de utilidade pública relacionada aos imóveis titulados, independentemente do tamanho da área. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

Art. 19. No caso de descumprimento de contrato firmado com órgãos fundiários federais até 22 de dezembro de 2016, o beneficiário originário ou seus herdeiros que ocupem e explorem o imóvel terão prazo de cinco anos, contado da data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, para requerer a renegociação do contrato firmado, sob pena de reversão, observadas: [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

I - as condições de pagamento fixadas nos arts. 11 e 12; e [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

II - a comprovação do cumprimento das cláusulas a que se refere o art. 15 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 1º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica caso haja manifestação de interesse social ou utilidade pública relacionada aos imóveis titulados, independentemente do tamanho da área, sendo de rigor a análise do cumprimento das condições resolutivas nos termos pactuados. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 2º Pagamentos comprovados nos autos deverão ser abatidos do valor fixado na renegociação. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~Art. 19-A. Fica automaticamente cancelado o título precário cujo imóvel tenha sido objeto de alienação, independentemente de notificação. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

Art. 20. Todas as cessões de direitos a terceiros que envolvam títulos precários expedidos pelo Incra em nome do ocupante original, antes de 11 de fevereiro de 2009, servirão somente para fins de comprovação da ocupação do imóvel pelo cessionário ou por seus antecessores.

Art. 20. Todas as cessões de direitos a terceiros que envolvam títulos expedidos pelos órgãos fundiários federais em nome do ocupante original servirão somente para fins de comprovação da ocupação do imóvel pelo cessionário ou pelos seus antecessores. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

Art. 20. Todas as cessões de direitos a terceiros que envolvam títulos expedidos pelos órgãos fundiários federais em nome do ocupante original servirão somente para fins de comprovação da ocupação do imóvel pelo cessionário ou pelos seus antecessores. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 1º O terceiro cessionário mencionado no caput deste artigo somente poderá regularizar a área por ele ocupada.

§ 2º Os imóveis que não puderem ser regularizados na forma desta Lei serão revertidos, total ou parcialmente, ao patrimônio da União.

CAPÍTULO III

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS

Art. 21. São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica.

§ 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos Municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei.

§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei, será aplicada concessão de direito real de uso das terras.

§ 3º Fica vedado aos Municípios e ao Distrito Federal alienar os imóveis recebidos na forma do § 1º deste artigo por valor superior àquele cobrado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ou, na ausência de previsão nesse sentido, na forma de ato da SPU. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

Art. 22. Constitui requisito para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso previstas no art. 21 desta Lei ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei.

§ 1º Os elementos do ordenamento territorial das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal.

~~§ 2º Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, nos termos do regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo.~~

~~§ 2º Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas ou com equipamentos públicos urbanos ou comunitários a serem implantados, nos termos estabelecidos em regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

§ 2º Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas ou com equipamentos públicos urbanos ou comunitários a serem implantados, nos termos estabelecidos em regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 3º Para transferência de áreas de expansão urbana, os municípios deverão apresentar justificativa que demonstre a necessidade da área solicitada, considerando a capacidade de atendimento dos serviços públicos em função do crescimento populacional previsto, o déficit habitacional, a aptidão física para a urbanização e outros aspectos definidos em regulamento.

~~§ 4º As áreas com destinação rural localizadas em perímetro urbano que venham a ser transferidas pela União para o Município deverão ser objeto de regularização fundiária, conforme as regras do plano diretor e a legislação local. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

§ 4º As áreas com destinação rural localizadas em perímetro urbano que venham a ser transferidas pela União para o Município deverão ser objeto de regularização fundiária, conforme as regras previstas em legislação federal específica de regularização fundiária urbana. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

Art. 23. O pedido de doação ou de concessão de direito real de uso de terras para regularização fundiária de área urbana ou de expansão urbana será dirigido:

- ~~I – ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em terras arrecadadas ou administradas pelo Incra; ou~~
- ~~II – ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em outras áreas sob domínio da União.~~

I - ao Incra, quando se tratar de terras arrecadadas ou por ele administradas; ou [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

II - ao Ministério da Economia, quando se tratar de outras áreas sob domínio da União. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

I - ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em terras arrecadadas ou administradas pelo Incra; ou

II - ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em outras áreas sob domínio da União.

§ 1º Os procedimentos de doação ou de concessão de direito real de uso deverão ser instruídos pelo Município com as seguintes peças, além de outros documentos que poderão ser exigidos em regulamento:

I - pedido de doação devidamente fundamentado e assinado pelo seu representante;

II - comprovação das condições de ocupação;

III - planta e memorial descritivo do perímetro da área pretendida, cuja precisão posicional será fixada em regulamento;

IV - cópia do plano diretor ou da lei municipal que contemple os elementos do ordenamento territorial urbano, observado o previsto no § 2º do art. 22 desta Lei;

V - relação de acessões e benfeitorias federais existentes na área pretendida, contendo identificação e localização.

~~§ 2º Caberá ao Incra ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão analisar se a planta e o memorial descritivo apresentados atendem as exigências técnicas fixadas.~~

~~§ 2º Caberá ao Incra ou, se for o caso, ao Ministério da Economia analisar se a planta e o memorial descritivos da área apresentados atendem às exigências técnicas fixadas.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

§ 2º Caberá ao Incra ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão analisar se a planta e o memorial descritivo apresentados atendem as exigências técnicas fixadas.

~~§ 3º O Ministério das Cidades participará da análise do pedido de doação ou concessão e emitirá parecer sobre sua adequação aos termos da [Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001](#).~~

~~§ 3º O Ministério das Cidades participará da análise do pedido de doação ou concessão de direito real de uso de imóveis urbanos e emitirá parecer conclusivo.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~§ 3º O Ministério das Cidades participará da análise do pedido de doação ou concessão de direito real de uso de imóveis urbanos e emitirá parecer.~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~§ 3º O Ministério do Desenvolvimento Regional participará da análise do pedido de doação ou de concessão de direito real de uso de imóveis urbanos e emitirá parecer.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

§ 3º O Ministério das Cidades participará da análise do pedido de doação ou concessão de direito real de uso de imóveis urbanos e emitirá parecer. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~Art. 24. Quando necessária a prévia arrecadação ou a discriminação da área, o Incra ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão procederá à sua demarcação, com a cooperação do Município interessado e de outros órgãos públicos federais e estaduais, promovendo, em seguida, o registro imobiliário em nome da União.~~

~~Art. 24. Quando necessária a prévia arrecadação ou a discriminação da área, o Incra ou, se for o caso, o Ministério da Economia procederá à sua demarcação, com a cooperação do Município interessado e de outros órgãos públicos federais e estaduais, com posterior registro imobiliário em nome da União.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

Art. 24. Quando necessária a prévia arrecadação ou a discriminação da área, o Incra ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão procederá à sua demarcação, com a cooperação do Município interessado e de outros órgãos públicos federais e estaduais, promovendo, em seguida, o registro imobiliário em nome da União.

~~Art. 25. No caso previsto no § 2º do art. 21 desta Lei, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lavrará o auto de demarcação.~~

~~Art. 25. Na hipótese prevista no § 2º do art. 21, o Ministério da Economia lavrará o auto de demarcação.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

Art. 25. No caso previsto no § 2º do art. 21 desta Lei, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lavrará o auto de demarcação.

Parágrafo único. Nas áreas de várzeas, leitos de rios e outros corpos d'água federais, o auto de demarcação será instruído apenas pela planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, fornecidos pelo Município, observado o disposto no [inciso I do § 2º do art. 18-A do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946](#).

~~Art. 26. O Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão formalizará a doação em favor do Município, com a expedição de título que será levado a registro, nos termos do [art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973](#).~~

~~Art. 26. O Incra ou, se for o caso, o Ministério da Economia formalizará a doação em favor do Município, com a expedição de título que será levado a registro, nos termos do disposto no [inciso I do caput do art. 167 da Lei nº 6.015, de 1973](#). [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

Art. 26. O Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão formalizará a doação em favor do Município, com a expedição de título que será levado a registro, nos termos do [art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973](#).

~~§ 1º A formalização da concessão de direito real de uso no caso previsto no § 2º do art. 21 desta Lei será efetivada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.~~

~~§ 1º O Ministério da Economia formalizará a concessão de direito real de uso na hipótese prevista no § 2º do art. 21. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

§ 1º A formalização da concessão de direito real de uso no caso previsto no § 2º do art. 21 desta Lei será efetivada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Na hipótese de estarem abrangidas as áreas referidas nos incisos I a IV do caput do art. 4º desta Lei, o registro do título será condicionado à sua exclusão, bem como à abertura de nova matrícula para as áreas destacadas objeto de doação ou concessão no registro imobiliário competente, nos termos do [inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#).

§ 3º A delimitação das áreas de acessões, benfeitorias, terrenos de marinha e terrenos marginais será atribuição dos órgãos federais competentes, facultada a realização de parceria com Estados e Municípios.

§ 4º A doação ou a concessão de direito real de uso serão precedidas de avaliação da terra nua elaborada pelo Incra ou outro órgão federal competente com base em planilha referencial de preços, sendo dispensada a vistoria da área.

~~§ 5º A abertura de matrícula referente à área independe do georreferenciamento do remanescente da gleba, nos termos do [§ 3º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), desde que a doação ou a concessão de direito real de uso sejam precedidas do reconhecimento dos limites da gleba pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, garantindo que a área esteja nela localizada.~~

~~§ 5º A abertura de matrícula referente à área independe do georreferenciamento do remanescente da gleba, nos termos do disposto no [§ 3º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973](#), desde que a doação ou a concessão de direito real de uso sejam precedidas do reconhecimento dos limites da gleba pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério da Economia, de modo a garantir que a área esteja nela localizada. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

§ 5º A abertura de matrícula referente à área independe do georreferenciamento do remanescente da gleba, nos termos do [§ 3º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), desde que a doação ou a concessão de direito real de uso sejam precedidas do reconhecimento dos limites da gleba pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, garantindo que a área esteja nela localizada.

Art. 27. A doação e a concessão de direito real de uso a um mesmo Município de terras que venham a perfazer quantitativo superior a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares) em 1 (uma) ou mais parcelas deverão previamente ser submetidas à aprovação do Congresso Nacional.

~~Art. 28. A doação e a concessão de direito real de uso implicarão o automático cancelamento, total ou parcial, das autorizações e licenças de ocupação e quaisquer outros títulos não definitivos outorgados pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que incidam na área.~~

~~Art. 28. A doação e a concessão de direito real de uso implicarão o cancelamento automático, total ou parcial, das autorizações e das licenças de ocupação e de quaisquer outros títulos não definitivos outorgados pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério da Economia, que incidam na área. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

Art. 28. A doação e a concessão de direito real de uso implicarão o automático cancelamento, total ou parcial, das autorizações e licenças de ocupação e quaisquer outros títulos não definitivos outorgados pelo Inbra ou, se for o caso, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que incidam na área.

§ 1º As novas pretensões de justificação ou legitimação de posse existentes sobre as áreas alcançadas pelo cancelamento deverão ser submetidas ao Município.

~~§ 2º Para o cumprimento do disposto no caput, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fará publicar extrato dos títulos expedidos em nome do Município, com indicação do número do processo administrativo e dos locais para consulta ou obtenção de cópias das peças técnicas necessárias à identificação da área doada ou concedida.~~

§ 2º Para o cumprimento do disposto no **caput**, o Inbra ou, se for o caso, o Ministério da Economia fará publicar extrato dos títulos expedidos em nome do Município, com indicação do número do processo administrativo e dos locais para consulta ou obtenção de cópias das peças técnicas necessárias à identificação da área doada ou concedida.

[\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)

§ 2º Para o cumprimento do disposto no caput, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fará publicar extrato dos títulos expedidos em nome do Município, com indicação do número do processo administrativo e dos locais para consulta ou obtenção de cópias das peças técnicas necessárias à identificação da área doada ou concedida.

§ 3º Garantir-se-ão às pessoas atingidas pelos efeitos do cancelamento a que se refere o caput:

I - a opção de aquisição de lote urbano incidente na área do título cancelado, desde que preencham os requisitos fixados para qualquer das hipóteses do art. 30; e

II - o direito de receber do Município indenização pelas acessões e benfeitorias que houver erigido em boa-fé nas áreas de que tiver que se retirar.

§ 4º A União não responderá pelas acessões e benfeitorias erigidas de boa-fé nas áreas doadas ou concedidas.

Art. 29. Incumbe ao Município dispensar às terras recebidas a destinação prevista nesta Lei, observadas as condições nela previstas e aquelas fixadas no título, cabendo-lhe, em qualquer caso:

I - regularizar as ocupações nas áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica; e

II - indenizar as benfeitorias de boa-fé erigidas nas áreas insuscetíveis de regularização.

~~Art. 30. O Município deverá realizar a regularização fundiária dos lotes ocupados, observados os seguintes requisitos:~~

~~Art. 30. O Município deverá efetuar a regularização fundiária das áreas doadas pela União mediante a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal específica de regularização fundiária urbana. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

Art. 30. O Município deverá efetuar a regularização fundiária das áreas doadas pela União mediante a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal específica de regularização fundiária urbana. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~I - alienação gratuita a pessoa natural que tenha ingressado na área antes de 11 de fevereiro de 2009, atendidas pelo beneficiário as seguintes condições:~~

~~a) possua renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos;~~

~~b) ocupe a área de até 1.000m² (mil metros quadrados) sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 (um) ano, observadas, se houver, as dimensões de lotes fixadas na legislação municipal;~~

~~c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e~~

~~d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano, condição atestada mediante declaração pessoal sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil;~~

~~II - alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados até 11 de fevereiro de 2009;~~

~~III - alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por 1 (um) ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009, de área superior a 1.000m² (mil metros quadrados) e inferior a 5.000m² (cinco mil metros quadrados); e~~

~~IV - nas situações não abrangidas pelos incisos I a III, sejam observados na alienação a alínea f do inciso I do art. 17 e as demais disposições da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).~~

§ 1º No caso previsto no § 2º do art. 21, o Município deverá regularizar a área recebida mediante a transferência da concessão de direito real de uso.

~~§ 2º—O registro decorrente da alienação de que trata o inciso I do caput e da concessão de direito real de uso a beneficiário que preencha os requisitos estabelecidos nas alíneas a a d do mesmo inciso será realizado de ofício pelo Registro de Imóveis competente, independentemente de custas e emolumentos:~~

- I - ~~(revogado);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- a) ~~(revogada);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- b) ~~(revogada);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- c) ~~(revogada);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- d) ~~(revogada);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- II - ~~(revogado);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- III - ~~(revogado);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- IV - ~~(revogado);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- § 1º ~~(revogado);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)
- § 2º ~~(revogado);~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 31. Os agentes públicos que cometerem desvios na aplicação desta Lei incorrerão nas sanções previstas na [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), sem prejuízo de outras penalidades cabíveis.

Parágrafo único. Não haverá reversão do imóvel ao patrimônio da União em caso de descumprimento das disposições dos arts. 29 e 30 pelo Município.

Art. 32. Com a finalidade de efetivar as atividades previstas nesta Lei, a União firmará acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com Estados e Municípios.

~~Art. 33. Ficam transferidas do Inbra para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo prazo de 5 (cinco) anos renovável por igual período, nos termos de regulamento, em caráter extraordinário, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21, mantendo-se as atribuições do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão previstas por esta Lei.~~ [\(Regulamento\)](#)

~~Art. 33. Ficam transferidas do Inbra para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21, mantidas as atribuições do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão previstas nesta Lei.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)

~~Art. 33. Ficam transferidas do Inbra para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21 desta Lei, mantidas as atribuições do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei.~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~Art. 33. Ficam transferidas da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República para o Inbra as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21, mantidas as atribuições do Ministério da Economia, na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 870, de 2019\)](#)

Art. 33. Ficam transferidas da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República para o Incra as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21 desta Lei, mantidas as atribuições do Ministério da Economia na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei.
(Redação dada pela Lei nº 13.844, de 2019)

~~§ 1º Compete à Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o monitoramento de toda atividade fundiária federal.~~ (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)
(Vigência encerrada)

~~§ 2º O Incra, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 16 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, pode atuar em demandas que envolvam áreas ou imóveis rurais de domínio da União, afetados ou passíveis de afetação à regularização fundiária de destinação à reforma agrária ou a outro interesse social reconhecido.~~ (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019) (Vigência encerrada)

~~§ 3º O disposto no § 2º se aplica às ações ajuizadas anteriormente à data de entrada em vigor desta Lei.~~ (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019) (Vigência encerrada)

Art. 34. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão criarão sistema informatizado a ser disponibilizado na rede mundial de computadores - internet, visando a assegurar a transparência sobre o processo de regularização fundiária de que trata esta Lei.

~~Art. 34. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Economia criarão sistema informatizado a ser disponibilizado na internet, com vistas a assegurar a transparência sobre o processo de regularização fundiária de que trata esta Lei.~~ (Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019) (Vigência encerrada)

Art. 34. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão criarão sistema informatizado a ser disponibilizado na rede mundial de computadores - internet, visando a assegurar a transparência sobre o processo de regularização fundiária de que trata esta Lei.

Art. 35. A implementação das disposições desta Lei será avaliada de forma sistemática por comitê instituído especificamente para esse fim, assegurada a participação de representantes da sociedade civil organizada que atue na região amazônica, segundo composição e normas de funcionamento definidas em regulamento.

Art. 36. Os Estados da Amazônia Legal que não aprovarem, mediante lei estadual, o respectivo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE no prazo máximo de 3 (três) anos, a contar da entrada em vigor desta Lei, ficarão proibidos de celebrar novos convênios com a União, até que tal obrigação seja adimplida.

Art. 37. Ficam transformadas, sem aumento de despesa, no âmbito do Poder Executivo, para fins de atendimento do disposto nesta Lei, 216 (duzentas e dezesseis) Funções Comissionadas Técnicas, criadas pelo [art. 58 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001](#), sendo 3 (três) FCT-1, 7 (sete) FCT-2, 10 (dez) FCT-3, 8 (oito) FCT-4, 14 (quatorze) FCT-9, 75 (setenta e cinco) FCT-10, 34 (trinta e quatro) FCT-11, 24 (vinte e quatro) FCT-12, 30 (trinta) FCT-13 e 11 (onze) FCT-15, em 71 (setenta e um) cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, sendo 1 (um) DAS-6, 1 (um) DAS-5, 11 (onze) DAS-4, 29 (vinte e nove) DAS-3 e 29 (vinte e nove) DAS-2.

§ 1º Os cargos referidos no caput serão destinados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º O Poder Executivo disporá sobre a alocação dos cargos em comissão transformados por esta Lei na estrutura regimental dos órgãos referidos no § 1º.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a transformar, no âmbito do Incra, 10 (dez) DAS-1 e 1 (um) DAS-3 em 3 (três) DAS-4 e 2 (dois) DAS-2.

Art. 38. A União e suas entidades da administração indireta ficam autorizadas a proceder a venda direta de imóveis residenciais de sua propriedade situados na Amazônia Legal aos respectivos ocupantes que possam comprovar o período de ocupação efetiva e regular por período igual ou superior a 5 (cinco) anos, excluídos:

- I - os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares;
- II - os imóveis considerados indispensáveis ao serviço público.

Parágrafo único. Aplica-se a modalidade de alienação prevista no **caput**, mediante o pagamento do valor máximo da terra nua definido na PPR com expedição de título de domínio nos termos do art. 15, aos ocupantes de imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de quinze módulos fiscais e não superior a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), nas seguintes hipóteses: (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

~~I - quando se tratar de ocupações posteriores a 1º de dezembro de 2004 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos art. 4º e art. 5º e comprovado o período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até a data de entrada em vigor da [Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016](#); [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

~~II - quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural localizados em áreas contíguas situadas no mesmo Município, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite fixado no parágrafo único e observado o disposto no art. 4º. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016\)](#)~~

Parágrafo único. Aplica-se a modalidade de alienação prevista no caput deste artigo mediante o pagamento do valor máximo da terra nua definido na forma dos §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei, com expedição de título de domínio nos termos dos arts. 15 e 16 desta Lei, aos ocupantes de imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de que trata o § 1º do art. 6º desta Lei, nas seguintes hipóteses: [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~I - quando se tratar de ocupações posteriores a 22 de julho de 2008 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei e comprovado o período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até a data de entrada em vigor da [Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016](#); [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)~~

~~I - quando se tratar de ocupações posteriores a 5 de maio de 2014 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos art. 4º e art. 5º e comprovado o período da ocupação atual há, no mínimo, um ano anterior à data de entrada em vigor da [Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019](#); [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019\)](#) [\(Vigência encerrada\)](#)~~

I - quando se tratar de ocupações posteriores a 22 de julho de 2008 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei e comprovado o período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até a data de entrada em vigor da [Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016](#); [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

II - quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite mencionado neste parágrafo único e observado o disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

Art. 39. A [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17.

I -

~~b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;~~

~~i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;~~

§ 2º

~~II - a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares);~~

§ 2º-A. As hipóteses do inciso II do § 2º ficam dispensadas de autorização legislativa, porém submetem-se aos seguintes condicionamentos:

.....” (NR)

Art. 40. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 167.

.....

II -

.....

24. do destaque de imóvel de gleba pública originária.” (NR)

“Art. 176.

.....

§ 5º Nas hipóteses do § 3º, caberá ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio.

§ 6º A certificação do memorial descritivo de glebas públicas será referente apenas ao seu perímetro originário.

§ 7º Não se exigirá, por ocasião da efetivação do registro do imóvel destacado de glebas públicas, a retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada 3 (três) anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período.” (NR)

“Art. 250.

.....

IV - a requerimento da Fazenda Pública, instruído com certidão de conclusão de processo administrativo que declarou, na forma da lei, a rescisão do título de domínio ou de concessão de direito real de uso de imóvel rural, expedido para fins de regularização fundiária, e a reversão do imóvel ao patrimônio público.” (NR)

~~Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei, à exceção do disposto nos arts. 11, 12, § 1º, e 38, parágrafo único, à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas rurais da União e do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de colonizações oficiais, e nas áreas urbanas do Incra. (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~§ 1º - O preço do imóvel regularizado nos termos do **caput** terá como base o valor mínimo da terra nua estabelecido na PPR e seu cálculo considerará o tamanho da área, nos seguintes percentuais: (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~I - até um módulo fiscal - trinta por cento do valor mínimo da terra nua da PPR; (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~II - acima de um e até dois módulos fiscais - quarenta por cento do valor mínimo da terra nua da PPR; (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~III - acima de dois e até três módulos fiscais - cinquenta por cento do valor mínimo da terra nua da PPR; (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~IV - acima de três e até quatro módulos fiscais - sessenta por cento do valor mínimo da terra nua da PPR; e (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~V - acima de quatro e até quinze módulos fiscais - setenta por cento do valor mínimo da terra nua da PPR. (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~§ 2º - O disposto no art. 18 da Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, não se aplica à regularização fundiária de imóveis rurais da União e do Incra situados no Distrito Federal. (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)~~

~~Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei, à exceção do disposto no art. 11, à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas urbanas e rurais do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)~~

~~Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei à regularização fundiária das ocupações nas áreas urbanas e rurais do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização, conforme estabelecido em regulamento. (Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019) (Vigência encerrada).~~

Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei, à exceção do disposto no art. 11, à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas urbanas e rurais do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 1º O disposto no [art. 18 da Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009](#), não se aplica à regularização fundiária de imóveis rurais da União e do Incra situados no Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º do art. 12 desta Lei à regularização fundiária disciplinada pelo [Decreto-Lei nº 1.942, de 31 de maio de 1982](#). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 3º Aplica-se o disposto nesta Lei às áreas urbanas e rurais, dentro ou fora da Amazônia Legal, da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), que fica autorizada a doar as seguintes áreas, independentemente de sua localização no território nacional: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

I - áreas rurais ao Incra para fins de reforma agrária; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - áreas urbanas e rurais, aos Municípios de Manaus e Rio Preto da Eva, para fins de regularização fundiária, com ocupações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, aplicando-se especialmente, e no que couber, o disposto nos arts. 21 a 30 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

~~Art. 40-B. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio concedidos pelo Incra de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais. (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019) (Vigência encerrada)~~

Art. 41. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de junho de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Paulo Bernardo Silva

Carlos Minc

Guilherme Cassel

Márcio Fortes de Almeida

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.6.2009

*