



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL. IMPUGNAÇÃO AOS ARTIGOS 4º, §2º, 13, 15, INCISO I, §§ 2º, 4º E 5º, DA LEI Nº 11.952/2009. PREJUÍZO PARCIAL DA AÇÃO. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL E REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS PROMOVIDA POR LEI SUPERVENIENTE. ADEQUADA PROTEÇÃO ÀS TERRAS QUILOMBOLAS E DE OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS AMAZÔNICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DA INTERPRETAÇÃO QUE CONCEDE ESSAS TERRAS A TERCEIROS. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 216, INCISO II, DO TEXTO CONSTITUCIONAL E 68 DO ADCT. AUSÊNCIA DE VISTORIA PRÉVIA NA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS DE ATÉ QUATRO MÓDULOS FISCAIS. PROTEÇÃO DEFICIENTE AO MEIO AMBIENTE SE DESACOMPANHADA DE MEIOS EFICAZES PARA FISCALIZAÇÃO DOS REQUISITOS DE INGRESSO NO PROGRAMA TERRA LEGAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. RESPEITO AO ARTIGO 225, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO.

1. Há prejuízo parcial da ação direta de inconstitucionalidade quando lei superveniente promova alteração substancial ou revogue dispositivo impugnado em demanda de controle concentrado, conforme jurisprudência pacífica desta Corte. No caso, a superveniência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, alterou a redação do artigo 15, inciso I e §2º, bem como revogou expressamente seus §§ 4º e 5º, circunstância que impede o conhecimento da ação, no ponto.

2. O direito ao meio ambiente equilibrado foi assegurado pela

**ADI 4269 / DF**

Constituição da República, em seu artigo 225, bem como em diversos compromissos internacionais do Estado Brasileiro. A região amazônica, dada a diversidade biológica, cultural, etnográfica e geológica, mereceu tutela especial do constituinte, tornando-se imperiosa a observância do desenvolvimento sustentável na região, conjugando a proteção à natureza e a sobrevivência humana nas áreas objeto de regularização fundiária.

3. Revela-se de importância ímpar a promoção de regularização fundiária nas terras ocupadas de domínio da União na Amazônia Legal, de modo a assegurar a inclusão social das comunidades que ali vivem, por meio da concessão de títulos de propriedade ou concessão de direito real de uso às áreas habitadas, redução da pobreza, acesso aos programas sociais de incentivo à produção sustentável, bem como melhorando as condições de fiscalização ambiental e responsabilização pelas lesões causadas à Floresta Amazônica.

4. O artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009 vai de encontro à proteção adequada das terras dos remanescentes de comunidades quilombolas e das demais comunidades tradicionais amazônicas, ao permitir interpretação que possibilite a regularização dessas áreas em desfavor do modo de apropriação de território por esses grupos, sendo necessária interpretação conforme aos artigos 216, I da Constituição e 68 do ADCT, para assegurar a relação específica entre comunidade, identidade e terra que caracteriza os povos tradicionais.

5. Exige interpretação conforme à Constituição a previsão do artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, a fim de que essa medida de desburocratização do procedimento seja somada à utilização de todos os meios eficazes de fiscalização do meio ambiente, como forma de tutela à biodiversidade e inclusão social dos pequenos proprietários que exercem cultura efetiva na área.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida parcialmente e, na parte conhecida, julgada parcialmente procedente.



ADI 4269 / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, preliminarmente, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em conhecer da ação quanto aos arts. 4º, § 2º, e 13 da Lei 11.952/2009, assentando o prejuízo da pretensão relativa ao art. 15, inciso I, § 2º, § 4º e § 5º, da mesma lei. Na parte conhecida, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente procedente a ação para: i) que se confira ao artigo 4º, §2º, da Lei nº 11.952/2009 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, a fim de afastar-se qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos; ii) que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal. Vencidos o Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator quanto ao conhecimento da ação, mas, na parte conhecida, julgava-a improcedente, e, em parte, o Ministro Alexandre de Moraes, quanto à parte do voto do Relator referente ao art. 13 da Lei 11.952/2009, ao entender pela presunção *iuris tantum* da boa-fé da declaração do ocupante do imóvel, no que foi acompanhado, no ponto, pelo Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 18 de outubro de 2017.



ADI 4269 / DF

Ministro EDSON FACHIN
Relator



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (Relator): A Procuradoria-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, questionando a conformidade ao texto constitucional dos arts. 4º, § 2º; 13 e 15, §§ 1º, 4º e 5º, da Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal.

Os dispositivos impugnados, na redação original, vigente à época do ajuizamento da demanda, tinham o seguinte teor:

“Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

(...)

§ 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.”

“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.”



ADI 4269 / DF

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

I o aproveitamento racional e adequado da área;

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

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

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

V as condições e forma de pagamento.

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

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

(...)

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

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

No que concerne à alegada inconstitucionalidade do §2º do artigo 4º da lei em debate, a autora ressalta, inicialmente, que a Medida Provisória nº 458/2009, que originou a lei atacada, possuía a seguinte redação:

“Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito



ADI 4269 / DF

real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

(...)

II tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais.”

Sustenta que, na conversão da medida provisória na Lei nº 11.952/2009, o dispositivo foi alterado, suprimindo a impossibilidade de alienação ou concessão de direito real de uso das terras ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais, possibilitando interpretação no sentido de autorizar a regularização, em favor de terceiros, dessas terras, em afronta ao aparato constitucional de proteção às comunidades quilombolas e aos demais grupos que detém formas próprias de expressão, evidenciado nos arts. 215 e 216 do Texto Constitucional, bem como no art. 68 do ADCT.

Quanto ao art. 13 da norma em exame, alega que o dispositivo, ao dispensar a vistoria prévia nas áreas de até quatro módulos fiscais, viola os princípios da razoabilidade, consubstanciado na cláusula do devido processo legal, e da vedação à proteção deficiente de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, uma vez que (fls. 8 -9):

“Em primeiro lugar, ela constitui verdadeiro convite à fraude, ao permitir que títulos de propriedade ou concessões de direito real de uso sejam outorgados a pessoas que não ocupam diretamente as áreas reivindicadas de forma mansa e pacífica desde 2004, ou que nela não exerçam qualquer cultura.

Não bastasse, a falta de vistoria impedirá ao Poder Público de verificar se há no local conflitos fundiários, em especial envolvendo terras ocupadas por indígenas, quilombolas e populações tradicionais, com risco de que estes venham a perder suas terras tradicionais.”

Neste contexto, destaca que *“ao dispensar a vistoria para regularização de terras na Amazônia, o legislador expôs bens jurídicos de máxima importância sem uma razão suficientemente forte que justificasse esta sua opção”* (fl. 10).

No que tange ao § 1º do art. 15, aduz que este ofende o art. 225 da



ADI 4269 / DF

Constituição, haja vista que “o legislador falhou gravemente no seu dever de proteção em relação ao meio ambiente, premiando aqueles que lesaram a Floresta Amazônica no passado, ao não lhes impor, como condição para fruição da benesse legal, sequer a recuperação da degradação a que deram causa” (fl. 12).

Assevera, por fim, que o §4º do art. 15 do diploma vergastado transgredir o princípio da isonomia, tendo em conta que fixou prazo de inalienabilidade de três anos para as áreas regularizadas entre quatro e quinze módulos fiscais, enquanto o § 3º do mesmo dispositivo estabelece prazo de dez anos para áreas regularizadas de até 4 módulos fiscais, sem qualquer justificativa razoável a amparar referido *discrímen* e abrindo margem à perpetuação da grilagem de terras na Amazônia.

Requeru medida cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados, argumentando que o *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida, decorre da plausibilidade das razões apresentadas, bem como que o *periculum in mora* advém do risco de grave lesão irreparável ao meio ambiente e à existência dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

No mérito, requer a procedência do pedido, para:

“(a) determinar, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, que o art. 4º, §2º, da lei nº 11.952/2009 seja interpretado em conformidade com a Constituição, de modo a afastar a exegese que permite a regularização, em favor de terceiros, de áreas ocupadas por remanescentes de quilombos ou outras comunidade tradicionais, nelas estando compreendidas também os espaços necessários à reprodução física, cultural, social e econômica destes grupos étnicos;

(b) declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 11.952/2009, com reconhecimento da necessidade de vistoria prévia para a regularização fundiária de que trata a lei;

(c) determinar, com eficácia erga omnes e eficácia vinculante, que seja adotada interpretação conforme à Constituição do art. 15, §1º, da Lei nº 11.952/2009, para assentar que ‘o aproveitamento racional e adequado’ das áreas regularizadas, previsto no preceito em questão, compreende a obrigação de não realização de qualquer tipo de desmatamento irregular nas mesmas áreas, bem como dever de reparar

**ADI 4269 / DF**

as lesões ao meio ambiente nelas causadas por seus ocupantes ou antecessores, inclusive as ocorridas anteriormente à data da regularização;

(d) declarar a inconstitucionalidade do art. 15, §4º, da Lei nº 11.952/2009, e, por arrastamento, também do art. 15, §5º, da mesma lei, com o reconhecimento de que o prazo de inalienabilidade das áreas regularizadas de mais de 4 (quatro) anos e menos de 15 (quinze) módulos fiscais é de 10 (dez) anos."

Em 10.07.2009, o Min. Gilmar Mendes, na qualidade de Presidente da Corte, adotou o procedimento abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

A Presidência da República apresentou informações, assinalando que *"a redação do parágrafo 2º da norma impugnada não deixa dúvida de que a regularização das terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais será feita com a observação de normas específicas, sendo possível a aplicação da Lei nº 11.952/2009, apenas quando couber, ou seja, quando não for contrária às normas especiais"* (fl. 56).

Sustentou, em relação à dispensa de vistoria prevista no art. 13, que a disposição não impede que seja realizada a vistoria, apenas permite ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a realização daquela quando entenderem ser necessária. Neste sentido, alegou que *"a vistoria não é a única e, tampouco, a mais adequada maneira de se exercer o controle de legalidade dos procedimentos de regularização fundiária efetuados em áreas de enorme extensão territorial e de difícil acesso como as glebas federais localizadas na Amazônia Legal"* (fl. 60).

Salientou a existência do Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM, que é gerenciado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM, *"consistindo em uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formado por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregada de integrar e gerar informações atualizadas para articulação, planejamento e coordenação de ações globais no governo na Amazônia Legal, visando à proteção, à inclusão e ao desenvolvimento sustentável da Região"* (fl. 62).

**ADI 4269 / DF**

Alegou, fazendo referência ao Decreto nº 6.930/2009, que a regularização fundiária *“não se restringe à tomada de declarações dos interessados. Apresenta uma série de outras diligências, tais como o georreferenciamento das áreas, a solução de conflitos entre os lindeiros, a consulta aos demais órgãos e entidades da Administração Pública, e a possibilidade de vistoria nos casos de insuficiência das informações prestadas ou suspeitas quanto à veracidade das mesmas”* (fl. 66). Apontou, também, que o comando estabelecido no art. 13 da lei atacada atende ao princípio da eficiência.

Apontou a existência de erro material na petição inicial, porquanto a autora pretendeu impugnar a expressão aproveitamento racional e adequado, presente no inciso I do art. 15 da Lei nº 11.952/2009, e não no § 1º do mesmo dispositivo. Sendo assim, asseverou, com base no art. 6º, §§ 1º a 7º, da Lei nº 8.629/1993, que *“a interpretação pleiteada pela Requerente é contrária à definição legal de ‘aproveitamento racional e adequado’, pois esta é restrita à dimensão econômica do imóvel rural e não alcança o aspecto ambiental da exploração do imóvel rural”* (fl. 72).

Aduziu, por fim, que a diferenciação feita pelo § 4º do art. 15 no que concerne ao prazo de negociação do título expedido justifica-se, pois *“os ocupantes de áreas que não excedem quatro módulos fiscais se beneficiam de condições mais vantajosas que os demais para a aquisição das áreas nos termos da Lei nº 11.952/2009 e, pelo fato de se enquadrarem no conceito de agricultor familiar, configurando público-alvo de políticas públicas específicas”* (fl. 76).

A Câmara dos Deputados apresentou informações argumentando que o art. 4º, § 2º, da lei arguida não abre margem para a regularização, em favor de terceiros, de áreas ocupadas por quilombolas ou outras comunidades tradicionais, uma vez que o dispositivo será aplicado, no que couber, em harmonia com outros dispositivos legais que tangenciam a matéria.

Defendeu, quanto ao art. 13, em síntese, que *“a não exigência de vistoria prévia em todos os procedimentos de regularização decorre do princípio da eficiência administrativa, consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal”* (fl. 231). Realçou, nesta toada, a existência de outros meios mais

**ADI 4269 / DF**

eficazes de fiscalização e garantia de direitos.

Afirmou, sobre a necessidade de adoção de medidas contra o desmatamento, que a própria Lei nº 11.952/2009 prevê, em seu art. 15, § 2º, que o desmatamento que vier a ser considerado ilegal implicará rescisão do título de domínio ou termo de concessão.

Arguiu, por fim, que o prazo desigual prescrito no art. 15, § 4º, da lei em questão objetiva barrar a concentração fundiária de tais áreas, visto que *“as pequenas propriedades comportam, em geral, um modo de produção familiar, ao passo que as propriedades médias já são capazes de uma atividade produtiva mais intensiva”* (fl. 241).

O Senado Federal apresentou informações, relativamente aos arts. 4º, § 2º e 13 da Lei nº 11.952/2009, no sentido do afirmado pela Presidência da República e pela Câmara dos Deputados. Entretanto, no que se refere ao art. 15, § 4º, aduziu que *“nos deparamos diante de uma incongruência legislativa que discrimina o pequeno proprietário em relação ao maior, sem que haja razoabilidade nessa diferenciação de tratamento”* (fl. 254).

A Advocacia-Geral da União opinou pela improcedência do pedido. A manifestação restou assim ementada (fl. 213):

“Regularização Fundiária. Lei Federal que dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Plano Amazônia Sustentável e Programa Terra Legal. Inclusão social dos ocupantes de boa-fé e individualização da responsabilidade ambiental. Devida proteção das comunidades quilombolas e tradicionais. Dispensa de vistoria prévia. Ausência de violação aos princípios da razoabilidade e da proibição de proteção deficiente. Política pública de sustentabilidade, que objetiva a regularização dos ocupantes de terras públicas de forma conjugada com a conservação dos recursos naturais. Proteção adequada do meio ambiente. Prazo de inalienabilidade. Tratamento diferenciado justificado. Ausência de violação ao princípio da isonomia e de desvio do poder legislativo. Manifestação pela improcedência do pedido.”

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela procedência



ADI 4269 / DF

da ação, remetendo-se às razões apresentadas na petição inicial.

É, em síntese, o relatório.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

VOTO

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

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

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

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

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



ADI 4269 / DF

1. Do parcial prejuízo da demanda

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

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

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

I o aproveitamento racional e adequado da área;

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

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

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

V as condições e forma de pagamento.

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

§ 2º O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutivas, após processo administrativo, em que tiver sido assegurada a ampla defesa e



ADI 4269 / DF

o contraditório, implica rescisão do título de domínio ou termo de concessão com a consequente reversão da área em favor da União.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a dez anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso IV do caput deste



ADI 4269 / DF

artigo estender-se-á até a integral quitação. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Ficam extintas as condições resolutiveas 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 resolutiveas até a data do pagamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

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

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

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

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

Esse o entendimento pacífico desta Corte:

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



ADI 4269 / DF

inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação da norma questionada. 3.

Agravo regimental não provido.”

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

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

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PREJUÍZO. **Uma vez suplantado, mediante novo preceito, o ato atacado na ação direta de inconstitucionalidade, cumpre**



ADI 4269 / DF

declarar o prejuízo do pedido formalizado."

(ADI 469, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 25/05/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-142 DIVULG 28-06-2017 PUBLIC 29-06-2017)

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

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

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

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

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

Como já assinalado, no ano de 2009, pela Medida Provisória nº 458, convertida na Lei nº 11.952/2009, a União deu início a ambicioso plano de regularização fundiária na Amazônia Legal, denominado Programa Terra



ADI 4269 / DF

Legal, no intuito de tornar lícitas ocupações localizadas em terras de seu domínio, seja por meio da transferência da propriedade, seja pelo instrumento de concessão de direito real de uso, a fim de combater a grilagem de terras e a pobreza extrema na região, além de obter maior facilidade na identificação de lesões ao meio ambiente e da responsabilização por elas nas terras amazônicas.

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

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

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

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

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

IV – devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou

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

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

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

II – tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III – de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de



ADI 4269 / DF

processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação conforme regulamento; ou

IV – que contenham acessões ou benfeitorias federais.”

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

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

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

III – praticar cultura efetiva;

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

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

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

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

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

“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de



ADI 4269 / DF

qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras."

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

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

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

Neste rumo, enfatiza Antônio Herman Benjamin:

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

**ADI 4269 / DF**

Paulo: Saraiva, 2007, p. 121/122).

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

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

No mesmo sentido já decidiu este Supremo Tribunal Federal:

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

**ADI 4269 / DF**

intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem especial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.” (ADI-MC nº 3.540-1/DF, Relator Ministro CELSO DE MELLO, j. 01.09.2005, DJ 03.02.2006).

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

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

**ADI 4269 / DF**

demanda.

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

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

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

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

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

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

**ADI 4269 / DF**

A regularização fundiária das terras de domínio da União localizadas nesta zona pretende adequar a ocupação humana e a exploração sustentável dos recursos naturais.

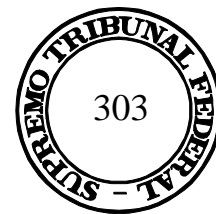
É o que se conclui a partir da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 458/2009, posteriormente convertida na Lei n. 11.952/2009, que assim expõe a questão:

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

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

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

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

**ADI 4269 / DF**

regularização fundiária urbana.

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

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

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

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

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

11. A urgência da medida justifica-se pela necessidade de

**ADI 4269 / DF**

superar o obstáculo que ausência de regularidade das ocupações existentes na região representa para o desenvolvimento econômico local e para implementação de políticas e desenvolvimento urbano condizentes com as diretrizes estabelecidas legalmente.” (*grifo meu*)

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

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

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

**ADI 4269 / DF**

Ademais, é medida que reduz a desigualdade social e promove o desenvolvimento sustentável da região, possibilitando o acesso às políticas de moradia, crédito rural, assistência técnica e extensão rural, que dependem da regularização do título de posse ou propriedade para se concretizar.

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

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

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

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

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

Em análise ao contido no §2º do artigo 4º do diploma legal em debate, depreende-se que, efetivamente, abre-se a possibilidade para interpretação que permita a terceiros, não integrantes dos grupos identitários de remanescentes de quilombos e comunidades tradicionais,



ADI 4269 / DF

tenham acesso a essas terras, se comprovados os demais requisitos para a regularização fundiária.

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

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

(...)

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

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

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

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

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



ADI 4269 / DF

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

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

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

(...)”

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

“Artigo 13

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

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

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.



ADI 4269 / DF

Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

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

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

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

Para Edílson Vitorelli:

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

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

De fato, mostra-se fraca a proteção conferida pelo §2º do artigo 4º da

**ADI 4269 / DF**

Lei nº 11.952/2009 às terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais que vivem na Amazônia Legal, sendo mister conferir ao dispositivo interpretação em conformidade aos ditames constitucionais, de forma a assegurar, em sua máxima efetividade, a garantia dos direitos territoriais dessas comunidades.

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

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

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

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

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

“Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta



ADI 4269 / DF

Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

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

III - praticar cultura efetiva;

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

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

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

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

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

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

A Procuradoria-Geral da República pretende a declaração de

**ADI 4269 / DF**

inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei em debate, ao argumento de violação ao princípio da razoabilidade e da vedação à proteção deficiente de direito fundamental.

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

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

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

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

(...)

‘14. Assim, estão sendo utilizadas informações do Instituto

**ADI 4269 / DF**

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativas ao Censo Agropecuário; do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), no controle de desmatamento e ocupação; do próprio MDA, sobre propriedades de produção familiar e da Ouvidoria Agrária Nacional, sobre conflitos fundiários; do Incra, com o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), entre outros. Todos esses dados estão sendo trabalhados com ferramentas de tecnologia que permitam potencializar sua utilização.

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

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

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

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

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

II- elaboração de memorial descritivo dos perímetros das ocupações, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, por profissional habilitado e credenciado no Instituto Nacional

**ADI 4269 / DF**

de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro; e

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

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

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

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

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

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

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



ADI 4269 / DF

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

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

I- o ocupante tenha sido autuado:

a) por infrações ambientais junto ao órgão ambiental competente;

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

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

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

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

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

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

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

III- de que praticam cultura efetiva;

IV- de que não exercem cargo ou emprego público no INCRA, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e



ADI 4269 / DF

Gestão, ou nos órgãos estaduais de terras.”

“Art.7ºA regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União com área superior a quatro e até o limite de quinze módulos fiscais, não superior a mil e quinhentos hectares, obedecerá aos seguintes requisitos:

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

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

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

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

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

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

§3ºA manifestação dos órgãos deverá demonstrar a existência de

**ADI 4269 / DF**

interesse ou vínculo da área a ser regularizada com o desenvolvimento de suas atribuições, observadas suas respectivas competências.

§4º Havendo oposição dos órgãos previstos no caput e persistindo o interesse do Ministério do Desenvolvimento Agrário na regularização fundiária da gleba, caberá ao Grupo Executivo Intergovernamental, previsto no Decreto de 27 de abril de 2009, dirimir o conflito em torno da regularização.

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

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

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

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

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

"Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do

**ADI 4269 / DF**

excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote).” (HC 104410, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe062 DIVULG 26-03-2012 PUBLIC 27-03-2012)

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

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

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

Como sustenta Mariana Carvalho de Ávila Negri:

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



ADI 4269 / DF

propriedade: a regularização fundiária na Amazônia Legal e a propriedade amazônica como uma nova instituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 120.)

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

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

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

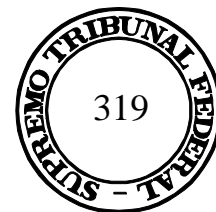
Na redação vigente, tem-se a seguinte dicção:

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

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

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

O reconhecimento de sua inconstitucionalidade, contudo, não pode levar ao comprometimento dos propósitos dessa legislação, sendo necessário encontrar um ponto de equilíbrio entre a eficiência na fiscalização dessas pequenas propriedades a serem regularizadas e a proteção do meio ambiente amazônico, de forma a assegurar a real



ADI 4269 / DF

possibilidade de melhoria na qualidade de vida das pessoas que retiram da Floresta seu sustento e que colaboram para a manutenção do desenvolvimento sustentável da região.

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

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

É como voto.

Tese proposta:

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

**18/10/2017****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Boa-tarde, Presidente, Ministra Rosa, Ministros, Procuradora-Geral Doutora Raquel Dodge. Quero inicialmente cumprimentar a doutora Grace pela sustentação oral.

Presidente, farei algumas considerações, inclusive uma mais específica e algumas indagações, se Sua Excelência, o Relator, me permitir.

Aqui, nós temos, não só em relação à comunidade indígena, a comunidade quilombola amazônica, mas em vários locais do país todo, aquele conflito, para o qual, infelizmente, no Brasil, não se chegou a requisitos satisfatórios para a solução.

Eu falo como alguém que trabalhou do outro lado do balcão, seja com a questão quilombola, no Estado de São Paulo, durante quatro anos, na Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, depois, aqui, por quase onze meses, com a questão indígena, no Ministério da Justiça. A questão que é primordial, que todos querem, é a segurança jurídica.

Como salientou a Ministra Grace, a ideia da lei foi trazer requisitos específicos para que possibilitasse um equilíbrio - e é o equilíbrio absolutamente exigível e difícilimo, caso a caso, nós estamos vendo aqui, no Supremo Tribunal Federal -, o equilíbrio da sustentabilidade do meio ambiente, o equilíbrio da necessidade absoluta de respeito às áreas tradicionais indígenas e quilombolas, mas também o reconhecimento daqueles que não invadiram, não estão nessas áreas, da possibilidade de uma segurança jurídica que permita o desenvolvimento econômico também dessas áreas.

Começo em relação ao art. 4º, § 2º. Entendo - e aqui concordo com a conclusão de Sua Excelência. Não entendo que a lei quis fazer qualquer exclusão - isso foi colocado inclusive na sustentação oral da Ministra Grace -, não entendo que a lei quis dar um tratamento diferenciado ou até

**ADI 4269 / DF**

possibilitar o desrespeito a essas áreas, principalmente das populações indígenas, das comunidades tradicionais, as populações quilombolas. Mas, logicamente, a redação e a própria regulamentação, nós sabemos, pode acabar levando a isso. Então, apesar de não entender, como colocou aqui o eminente Ministro Relator, no item IV da sua ementa, que o art. 4º, § 2º, vai de encontro à proteção adequada, eu entendo que a ideia do § 2º do art. 4º foi realmente ir ao encontro, foi realmente proteger, mas deixou uma brecha ou uma possibilidade que pudesse, eventualmente, ser explorada e, em virtude disso, seja por alterações legislativas, seja por regulamentações infralegais, pudesse permitir um desrespeito à Constituição. A própria União, da tribuna e também em sua manifestação escrita, nos autos, demonstra e afirma que a redação do § 2º visou a remeter o intérprete à legislação aplicável, no caso, ou seja, para que houvesse essa compatibilidade, em vista da proteção conferida às comunidades quilombolas, às comunidades indígenas, às demais comunidades tradicionais, garantidas no art. 231. Então, apesar de achar que a Lei tentou realmente acertar, mas em virtude dessa possibilidade de uma regulamentação infralegal, que afaste o sentido da lei, apesar dessa observação, nesse aspecto, concordo integralmente com a interpretação conforme à Constituição, dada pelo Ministro Relator, por Sua Excelência o Ministro Edson Fachin.

O que me preocupa é o art. 3º. E me preocupa pela questão da efetividade da decisão do Supremo Tribunal Federal. Preocupa-me pela necessidade de se resolver a questão. Nós vamos completar, daqui a pouco menos de doze meses, trinta anos da Constituição, e nós não conseguimos resolver essa questão - que é a exigência do laudo. E Sua Excelência o Ministro Edson Fachin fez uma interpretação inteligentíssima para nem exigir sempre um laudo, pegando outros requisitos -, mas o que me preocupa é que a ideia, a *ratio* do art. 13, permitiu uma inversão do ônus da prova, permitiu que houvesse uma regularização fundiária dos imóveis até quatro módulos fiscais. E aqui o próprio artigo diz: serão averiguados por meio de declaração do ocupante, ou seja, permitiu que aqueles que já estão, há muito tempo,

**ADI 4269 / DF**

possam declarar, e essa declaração sempre vem com alguma outra forma de comprovação. Eu cito isso por ter acompanhado, em relação a essa questão fundiária de terras devolutas e quilombolas do Estado de São Paulo, que vários grupos contratavam uma única empresa para que ela fizesse uma análise fotográfica e pudesse analisar os módulos - obviamente sairia muito mais barato - e conseguiam mostrar ao Poder Público que não teriam essa condição nem essa rapidez de realizar, e com isso se resolvia a questão. E toda vez, para não dizer toda, para não generalizar, na maioria das vezes em que ocorria algum tipo de fraude, sempre havia uma impugnação, seja pela comunidade quilombola próxima, pela comunidade indígena próxima, e, aí sim, o Poder Público no Estado de São Paulo, essa inversão. Aí se direcionava a necessidade de laudo para isso, porque o Poder Público, gostemos ou não, infelizmente, não tem condição de fazer esses lados. A fila de laudos vai ficar *ad aeternum*, basta verificar, ano após ano, a diminuição do número de servidores que realizam esses laudos, a insegurança jurídica permanece, quando o que se pretendeu, pela lei, foi exatamente o que se fez em outros Estados, em outras questões, inverter o ônus. E aqui a minha, talvez, divergência - eu digo "talvez" porque gostaria desse diálogo com o Ministro Fachin. É que, em vez de o Poder Público esgotar todos os meios necessários para evitar o laudo - porque esgotar todos os meios necessários para evitar o laudo, na prática, é mais difícil ainda do que fazer o laudo, pois equipe de laudo ainda existe, já as equipes de todos os outros meios, essas terão que ser contratadas -, poderia ser dada uma interpretação conforme, até porque a própria lei diz: "quatro módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeito à responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensando a vistoria prévia", mas que déssemos essa interpretação conforme, invertendo, realmente, esse ônus. Não basta, obviamente, a mera declaração verbal, mas que levasse ele, ocupante daqueles quatro módulos fiscais, uma documentação e que essa comprovação tivesse uma presunção *juris tantum*, uma presunção relativa de veracidade, para que se pudesse, aí sim, fazer-se de uma forma mais ágil essa regularização

**ADI 4269 / DF**

fundiária, essa segurança. E, a qualquer impugnação daqueles que se sentissem prejudicados, o poder público congelaria a questão e mandaria a realização de vistoria ou a realização de algum método que comprovasse aquela falsidade. Porque há, para aqueles que têm contato mais próximo com essa questão, já, em inúmeros locais - não só na Amazônia -, os locais em que todos da região sabem quem tem o módulo correto há décadas e décadas e quem é o grileiro, quem está lá invadindo. Toda a sociedade civil organizada ligada aos quilombos, aos indígenas, sabe quem são os corretos e quem não são os corretos. Se nós déssemos essa inversão do ônus, essa possibilidade, nós estaríamos fazendo algo inédito no Supremo Tribunal Federal e no Executivo, que é unir as comunidades quilombolas, os indígenas e as comunidades tradicionais com aqueles agricultores corretos que estão juntos com eles para o desenvolvimento, todos contra aqueles que estão incorretos, para efetivar essa fiscalização dos incorretos. Porque, como a legislação vem sendo feita hoje, tradicionalmente, nós colocamos - e eu digo nós, o País - de um lado, as comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, contra, do outro lado, os agricultores corretos também e aqueles grileiros não corretos.

Então, se nós permitíssemos essa inversão do ônus, eu acredito que garantiríamos, primeiro, uma união pacífica que se pretende há muito, muito tempo, no campo brasileiro. Permitiríamos uma rápida regularização do que todo mundo já sabe que está correto e mais: permitiríamos que o poder público, com os poucos recursos que tem, direcionasse, diretamente, a sua fiscalização - inclusive como diz aqui, penal, administrativa e civil - para aqueles incorretos. Por favor, Ministro Gilmar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vossa Excelência toca em um ponto que é realmente relevante. Quem tem experiência nessa área, com a exigência hoje que se faz, por exemplo, para as vendas, as alienações e a exigência do georreferenciamento, sabe que isso leva quase que a uma impossibilidade. E nós estamos a falar de propriedades, em geral, às vezes até em tamanhos mais expressivos, em que há

**ADI 4269 / DF**

representatividade econômica, não obstante, essas negociações, esses negócios jurídicos ficam travados por conta da ineficiência do próprio sistema.

De modo que a mim me parece que - e essa eu acho que é uma consideração fundamental -, não só no plano da lei, como no plano mesmo da sua execução administrativa, é saber em que medida as nossas decisões serão de fato satisfeitas no plano em que a legislação colocou e que traduz uma necessidade mesmo, o interesse público, que é a pacificação nesse âmbito.

E veja: nós estamos falando da região Amazônica, nós estamos falando de uma região onde há dificuldades, muitas vezes, no próprio deslocamento, no transporte e tudo o mais, quer dizer, a vistoria in loco, em muitos casos, vai demandar esforços enormes para pequenos proprietários ou ocupantes. Parece-me que esse é um ponto fundamental que nós devemos levar em conta. Mas Vossa Excelência estava fazendo isso à guiza de provocação ao eminente relator.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É, exato, Ministro Gilmar, até porque, nós sabemos - e isso também foi um grande avanço durante esses anos -, da proximidade entre as comunidades indígenas, as comunidades quilombolas, as comunidades tradicionais com o próprio Ministério Público. Então, essa inversão do ônus possibilitaria, como eu disse, trazer para o lado do bem aqueles colonos que também estão há muito tempo nisso e todos acionarem, no caso de declarações falsas, no caso de fraudes, o Ministério Público e todos diretamente irem àqueles locais que necessitariam da vistoria. Senão, não haverá - e será uma pena - a mínima possibilidade de aplicação dessa lei por muitos e muitos anos, até que haja uma nova alteração no sistema de contratações, no sistema de vistorias, nos laudos, que são caros, de georreferenciamento.

Salvo engano, Ministro Fachin, Vossa Excelência ficou numa posição intermediária entre o que eu disse agora e o que a lei exclui. Por isso é que eu gostaria de pedir esses embargos de declaração ou, na verdade, embargos de dúvida, a minha dúvida.

**ADI 4269 / DF**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Se Vossa Excelência, então, me permitir, apenas para rememorar, o dispositivo tem a redação que, salvo melhor juízo, agasalha a preocupação de Vossa Excelência. O art. 13 diz:

"Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais" - portanto, estamos falando das pequenas propriedades - "serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita" - esta declaração, como Vossa Excelência sustentou - "a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia".

O que é que o Ministério Público veio, na petição inicial, pedir? A declaração de inconstitucionalidade do artigo. Ou seja, eu procurei encontrar um equilíbrio entre as possibilidades que a lei abre para atuação e as próprias informações da União, que vieram aos autos. Por isso que eu li a Vossas Excelências: a União sustentou, às folhas 61 e 63, que pode se valer das informações do IBGE, do Inpi, do Cipam, do MDA, do Incra, do Sistema Nacional de Cadastro Rural, da Ouvidoria Agrária Nacional, etc. Então, a sustentação que trago, na verdade, é de propor uma interpretação conforme que não acolha o pedido tal como formulado, porque isso seria retirar a norma, mas que interprete esse dispositivo que diz "dispensada a vistoria prévia" como uma dispensa justificada no sentido de que aqueles outros elementos são suficientes para atingir a mesma finalidade. Portanto, se a União cumprir com as obrigações que ela assumiu, de valer-se desses dados e elementos de todos esses sistemas, e se forem suficientes para a verificação da ocupação efetiva, não há necessidade de um *bis in idem*. É isso que eu estou a dizer.

Portanto, a nossa eventual divergência, se é que me permito entender do voto de Vossa Excelência, é que Vossa Excelência está admitindo uma presunção *iuris tantum* com uma dispensa *tucur* da vistoria. Isso é um caminho que eu não adotei, ou seja, a dispensa da vistoria depende de uma justificação prévia, ou seja, de uma justificação que a União faça dizendo que os elementos que estão na regulamentação da lei e que ela trouxe aos autos são suficientes para verificar a cultura

**ADI 4269 / DF**

efetiva. Caso contrário, tem que fazer vistoria. Portanto, não há uma dispensa automática da vistoria. É possível uma dispensa mediante justificativa de que esses elementos cumprem a respectiva finalidade. É essa a interpretação conforme que eu estou propondo, que essa dispensa da vistoria possa ocorrer, mas não automaticamente, não por uma presunção *iuris tantum* que inverte o ônus da prova, como Vossa Excelência propõe.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Vossa Excelência me permite? Eu entendi perfeitamente o objetivo da proposta de Vossa Excelência e eu vejo que ela se faz à luz da evidente flexibilização que se vê da legislação de proteção ao meio ambiente, quer dizer, isso ficou evidente nas discussões sobre o novo Código Florestal, que ainda estão em curso aqui neste Plenário. Então, Vossa Excelência não está impondo uma vistoria automática, Vossa Excelência está dizendo que a dispensa da vistoria é um ato administrativo, e, como tal, deve ser devidamente motivado.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Exatamente isso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Vossa Excelência aqui exige ou deseja que o Governo Federal não se demita de sua obrigação de fiscalizar efetivamente. Então, qualquer interpretação que se der no sentido de que se possa fechar os olhos relativamente à proteção do meio ambiente, nestas áreas diminutas fundiárias, deve ser excluída. E que não se faça desta declaração um mero ato formal e vazio.

Portanto, Senhora Presidente, desde logo, com essa observação, eu quero, claro, incorporando já a preocupação, tanto do Ministro Alexandre, quanto do Ministro Gilmar, desde logo, gostaria de sinalizar o meu voto no sentido de acompanhar integralmente a proposta do eminente Relator.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Interpretação conforme, portanto.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Sempre sendo motivado o ato. Na verdade, não terminei ainda.

**ADI 4269 / DF**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Vossa Excelência está com a palavra.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Esse esclarecimento é exatamente para - e eu acho que é possível essa conciliação - que nós possamos colocar essa questão. A minha questão da presunção *juris tantum*... Eu disse inicialmente que não basta a simples declaração, tanto que citei o exemplo, que é um exemplo empírico, mas que ocorre todos os dias: se unem várias associações para fazer o georreferenciamento, juntam documentos. Obviamente, aqui, por isso, Ministro Lewandowski, a minha preocupação é exatamente idêntica a de Vossa Excelência, de que não se exija - e essa é a minha ideia, essa é a minha interpretação - que não se exija obviamente o laudo, a vistoria prévia, que se dê uma presunção, mesmo que *juris tantum*, de veracidade da documentação juntada, salvo se houver alguma indicação de falsidade, porque senão, nós vamos substituir seis por meia dúzia, e explico o porquê: ao invés de laudo para cada pedido, vai ser aberto um procedimento para conferir todos os documentos, e a conferência desses documentos, no final, vai obrigar que exista um laudo para confrontar com outro.

Então a minha interpretação conforme a Constituição aqui ao art. 13 é que se mantenha a dispensa do laudo, que a declaração fundamentada do ocupante com documento, com base, sirva de prova, não se retirando do Poder Público, por óbvio, o poder dessa fiscalização, como coloca o próprio parágrafo único, mas, salvo se houver algum indício, concedendo-se previamente a boa-fé a esse pequeno agricultor de quatro módulos, dando-se boa-fé aos seus documentos e à sua declaração. E, obviamente, se, posteriormente, surgir algo, aí se utilizam de todos os mecanismos, inclusive, o laudo.

Por isso, é que só no item 5, da ementa de Vossa Excelência, eu somaria isso à interpretação conforme, que exige - e concordo com a Vossa Excelência - a interpretação conforme a Constituição à previsão do art. 13 da Lei 11.952/2009, ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais e até quatro módulos fiscais, a fim de que essa medida de

**ADI 4269 / DF**

desburocratização do procedimento seja somada à utilização de todos os meios eficazes, prévios ou posteriores, de fiscalização do meio ambiente como forma de tutela à biodiversidade e inclusão social dos pequenos proprietários que exercem cultura efetiva na área.

Eu só incluiria exatamente que, ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais, salvo indícios de fraude e dissimulação, a documentação e a declaração do ocupante teriam que ser consideradas por sua boa-fé, e uma presunção *juris tantum* de veracidade e juridicidade dessa declaração, salvo esses indícios. Volto a insistir no porquê: Se não, nós estaríamos substituindo cada procedimento de laudo por um procedimento burocratizante de análise. Quem é da região sabe quem falseia e quem não falseia. Nós estaríamos realmente juntando todos aqueles que querem a solução, todas as comunidades tradicionais e esses pequenos agricultores, contra aqueles que vêm grilando e falseando há muito tempo.

É como voto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Então, apenas para deixar claro: Vossa Excelência está acompanhando, no que respeita ao § 2º, do art. 4º, a interpretação conforme; e, quanto ao art. 13, apenas no que se refere à forma de interpretar que o Ministro-Relator estabelece, com a condicionante de todos os meios necessários para que se verifique, não é isso, Ministro? Vossa Excelência faz presumir a boa-fé desse proprietário de até quatro módulos fiscais.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A presunção *juris tantum* de boa-fé da declaração do ocupante.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Exatamente. Faz presumir a presunção do ocupante. A não ser que haja indício, realmente prevalece a dispensa da vistoria, do laudo.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - E a dispensa de todo um procedimento legal burocratizante.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É essa a divergência, portanto, com o voto de Vossa Excelência.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, a matéria em questão diz respeito à regularização fundiária das ocupações no âmbito da Amazônia Legal.

Eu gostaria de dizer, logo de início, que considero que segurança jurídica e, conseqüentemente, regularização fundiária, é bom. Gostaria de dizer que respeito às terras das comunidades indígenas e das comunidades quilombolas e tradicionais também é bom. E gostaria de dizer, sobretudo, que preservação da Floresta Amazônica é muito bom.

Portanto, inicio o meu voto declinando a minha pré-compreensão sobre como eu acho que este tema, relacionado à Amazônia e à regularização fundiária na Amazônia, deve ser visto e pensado.

A Amazônia e a sua floresta tropical é uma das maiores riquezas de biodiversidade do mundo. Entre 1970 e 2013, foi desmatada uma área da Amazônia equivalente ao território de duas Alemanhas. Houve uma significativa redução do desmatamento ao longo dos anos, mas, ainda assim, em 2014, cerca de cinco mil quilômetros quadrados de floresta foram desmatados, o que corresponde a uma extensão próxima ao tamanho de Brasília. A meta, em relação à Floresta Amazônica, como defendem os principais estudiosos, deve ser o desmatamento líquido zero, com uma política de reflorestamento em níveis correspondentes à derrubada inevitável da floresta. E aqui eu queria destacar que as áreas em que houve demarcação das terras dos povos tradicionais, o impacto na proteção ambiental foi extremamente positivo. Ou seja, proteger reservas indígenas, as áreas de quilombolas e as áreas tradicionais é bom para a preservação da Amazônia e do meio ambiente.

Portanto, Presidente, declinando a minha primeira pré-compreensão nessa matéria, penso que é boa hora, no Brasil, de se passar a ver a preservação da Floresta Amazônica como um ativo e não como um

**ADI 4269 / DF**

passivo, como uma *liability*, como ela é frequentemente tratada. E penso, coerente com essas ideias, que nós precisamos pensar formas legítimas e criativas de recompensar a Amazônia - acho que o Brasil e o mundo recompensem a Amazônia - para a preservação da floresta, criando incentivos que funcionem como alternativa a ocupações ambientais danosas com grilagens, queimadas, plantio de soja ou criação de gado.

Portanto, esta é a minha primeira premissa e a minha primeira pré-compreensão no enfrentamento deste tema: a Amazônia é um ativo, é a maior reserva de biodiversidade do mundo. E acho que o Brasil tem um compromisso consigo próprio e com toda a humanidade de preservar, na maior intensidade possível, a Floresta Amazônica.

Eu, antes de me perder nos caminhos do Direito, estudei, como alguns poderão saber, Economia. Fiz cinco períodos de Economia. Estudei Cálculo I, Cálculo II, Estatística I, Estatística II, Matemática Financeira. Demorei a descobrir que não era feito daquele material. Mas eu tinha um professor de Economia que, no primeiro dia de aula, fazia a seguinte pergunta: "Quando é que se deve cortar uma árvore?" E, no último dia de aula, ele respondia: "Você deve cortar uma árvore quando for econômica e socialmente mais interessante tê-la cortada do que tê-la de pé". Portanto, nós precisamos criar um ambiente em que seja mais interessante socialmente e economicamente preservar a Floresta Amazônica. Esta é a minha primeira pré-compreensão.

A segunda, a propósito ainda da questão da Amazônia, eu extraio, de um dos grandes estudiosos, de uma liderança nesta matéria, de nome Beto Veríssimo, que escreve um artigo na revista *Americas Quarterly*, que foi reproduzido parcialmente num livro da jornalista Míriam Leitão, chamado *História do Futuro*, em que ele traz a seguinte passagem, que considero muito significativa na formação de qualquer opinião sobre esse tema. Diz ele:

“Em 1970, quando o ritmo de desmatamento na Amazônia começou a realmente acelerar, a região gerava pouco menos de 8 por cento do produto interno bruto do Brasil. Hoje, 45 anos mais tarde, depois de todo o desmatamento ocorrido, depois do

**ADI 4269 / DF**

surgimento de todas as fazendas de gado e projetos de mineração e centros urbanos, a região amazônica ainda produz os mesmos 8 por cento do PIB brasileiro.

Dito de outra forma, o tipo de desenvolvimento ocorrido não fez nada para melhorar a situação econômica dos habitantes da Amazônia em comparação com o resto do Brasil. As pessoas fizeram enormes sacrifícios em sua qualidade de vida, vendo seu habitat, antes uma floresta intocada, ser substituído por cidades caóticas e afetadas por fumaça de queimadas, mas os benefícios de tal crescimento foram colhidos apenas por um pequeno número de indivíduos e empresas. A Amazônia ainda tem alguns dos piores indicadores sociais do Brasil. É hora de buscar um modelo mais inteligente de crescimento econômico que não dependa de destruir a floresta.”

Eu penso assim também, e esta é a minha segunda pré-compreensão.

A primeira, a Floresta Amazônica é um ativo que nós devemos preservar; a segunda, o modo de exploração predatória que temos praticado nos últimos anos não melhorou verdadeiramente a vida das pessoas.

É dentro deste cenário e desse contexto, Presidente, que eu enfrento as duas questões que, penso, subsistem para serem decididas na parte em que o Ministro Luiz Edson Fachin propôs o conhecimento da matéria, posição a que acompanhei.

A primeira dessas questões diz respeito às terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais, que é a questão do inciso II e do parágrafo segundo.

A segunda questão diz respeito ao artigo 13, que cuida da dispensa de vistoria.

Começo pela primeira questão com um ponto que me parece importante: na redação original da Medida Provisória nº 458/2009, editada pelo Poder Executivo, pelo Presidente da República, e encaminhada ao Congresso Nacional, previa-se, no artigo 4º e no seu inciso II, o seguinte, leio o texto original da medida provisória encaminhado ao Governo no Congresso:

**ADI 4269 / DF**

"Art. 4º - Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos dessa lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

(...)

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena e – na redação original – comunidades quilombolas e tradicionais".

Portanto, na redação originária enviada pelo Presidente da República estava explicitado, de modo inequívoco, que não era passível de alienação ou concessão de uso áreas tradicionalmente ocupadas pelas comunidades indígenas, pelas comunidades quilombolas e tradicionais.

Na conversão da medida provisória em lei, portanto, durante os debates e deliberações no Congresso Nacional, suprimiu-se a referência, nesse inciso II, a comunidades quilombolas e tradicionais. É impossível não acender uma luz amarela relativamente ao tratamento que se queira dar a essas comunidades. É certo que se acrescentou um parágrafo segundo, onde se diz o seguinte:

"§ 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".

Acho que o que era inequívoco na redação original tornou-se extremamente ambíguo na redação aprovada pelo Congresso Nacional.

Foi sustentado da tribuna, pela Advocacia-Geral da União, que a interpretação a ser dada a esse dispositivo vai proteger os direitos e interesses dos quilombolas. E eu não duvido da boa-fé, nem da boa intenção da Advocacia-Geral da União nessa interpretação.

Porém, na medida em que a lei entre no mundo, ela vai ser interpretada por diferentes agentes públicos, por diferentes agentes políticos. E, aí, não é possível assegurar que a interpretação preconizada por Sua Excelência da tribuna seja a que vai prevalecer.

**ADI 4269 / DF**

De modo que, por esta razão, e em nome da segurança jurídica e dos valores constitucionais subjacentes à proteção dos direitos dos Quilombolas, já declinados pelo Ministro Luiz Edson Fachin no seu voto valioso como soem ser os pronunciamentos Sua Excelência, eu interpreto conforme a Constituição, § 2º do artigo 4º da Lei nº 11.952, na redação que foi dada por esta nova Lei nº 13.465, para excluir, por inconstitucional, qualquer interpretação que considere possível a regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais em favor de terceiros.

Portanto, Presidente, nesse ponto, estou acompanhando integralmente o Excelentíssimo Senhor Relator.

A segunda questão diz respeito ao artigo 13, que prevê a regularização fundiária dos imóveis de até quatro módulos fiscais. E diz que, nesse caso, a regularização pode se dar por mera declaração do ocupante, dispensada a vistoria prévia. Quero dizer que quatro módulos fiscais, dependendo da região e do município, pode ser uma área bastante extensa. Pela normatização vigente, passando para metros quadrados, que é uma forma mais singela de se operar com metragens, isso pode significar de cinquenta mil metros quadrados a um milhão de metros quadrados. Portanto, não são extensões irrelevantes ou desimportantes, sobretudo se importarem em eventual desmatamento.

E aqui eu acompanho as preocupações do Ministro Luiz Edson Fachin, acopladas a uma preocupação de que o excesso de burocratização não impeça a regularização, quando seja o caso. Portanto, o que o Ministro Luiz Edson Fachin propõe é que, se vier a ser dispensada a vistoria prévia, o Poder Público se obriga a utilizar outros meios de fiscalização, adequados e suficientes, para verificar se estão presentes os requisitos de regularização. Do contrário, ter-se-ia claramente a proteção deficiente de um bem jurídico, constitucionalmente protegido e de valor fundamental, que é a proteção do meio ambiente. Portanto, penso que seria um risco, que não se dever correr, permitir que a regularização fundiária se desse sem nenhum ato de verificação do Poder Público, apenas com base na declaração do interessado.

**ADI 4269 / DF**

De modo que também eu aqui, Presidente, não estou acolhendo o pedido inicial em sua plenitude, que era o de declaração de inconstitucionalidade do artigo 13, mas estou acolhendo, parcialmente, esse pedido para, também aqui acompanhando o Relator, fazer a interpretação conforme a Constituição nos termos em que propôs o Relator. Ainda que se admita a dispensa da vistoria prévia, impõe-se, no entanto, algum outro ato de fiscalização, adequado e suficiente, para se aferir se estão presentes os requisitos que legitimam a regularização.

Assim, Presidente, com essas considerações mais abrangentes de como eu acho que se devem interpretar as normas que impactam a ocupação da Floresta Amazônica, estou acompanhando integralmente o Ministro Luiz Edson Fachin para interpretar, conforme a Constituição, o § 2º do artigo 4º e para interpretar, conforme a Constituição, o artigo 13. E geralmente, quando interpretamos conforme a Constituição, Presidente, o que se faz é julgar procedente, em parte, o pedido para interpretar conforme a Constituição.

E, portanto, é nessa linha que eu estou acompanhando o Relator e encaminhando o meu voto.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Se Vossa Excelência me permite, Presidente. De fato, o item "b", número 58 do pedido da Procuradoria-Geral da República, nesse ponto do art. 13, somente pede a declaração de constitucionalidade, como aliás eu fundamentei no meu voto. Logo, a interpretação conforme, tal como propus, é procedência parcial efetivamente.

Muito obrigado.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, saúdo a todos, em especial ao eminente Relator, Ministro Edson Fachin, que apresentou como sempre um voto brilhante.

Nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral da República está em causa a regularização fundiária na Amazônia Legal disciplinada na Lei 11592/2009.

Diante do prejuízo que se declarou pela perda parcial de objeto, em decorrência da alteração substancial superveniente de alguns dos dispositivos impugnados, ensejador do conhecimento parcial da ação, restam a exame duas questões: (i) a primeira diz com o pedido de interpretação conforme do art. 4^a, § 2^o, a Lei 11592/2009, sem redução de texto, em atenção a ressalva quanto a terras ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais, acolhido pelo eminente Relator; e (ii) a segunda pertine à regularização fundiária dos imóveis de até quatro módulos fiscais - mediante declaração e com dispensa de vistoria prévia- para garantia de proteção suficiente do meio ambiente, O pleito deduzido a propósito é de declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei 11592/2009, e se propõe quanto a ele parcial acolhimento no sentido de emprestar-lhe interpretação conforme a Constituição. Sem descurar das preocupações manifestadas pelo Ministro Alexandre de Moraes, vinculadas à indesejável burocratização da máquina estatal, acompanho o eminente Relator nos dois pontos, entendendo, como Sua Excelência, quanto ao art. 13, de afastar qualquer interpretação que conclua pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais até quatro módulos fiscais sem, antes, a utilização de todos os meios referidos nas informações prestadas, nos moldes explicitados no belo voto com que nos brindou.

Concluo, portanto, Senhora Presidente, pela procedência parcial dos pedidos deduzidos na presente ação, na parte em que conhecida.



ADI 4269 / DF

É como voto.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégio Tribunal Pleno, ilustre representante do Ministério Público.

Ouvi com atenção o voto do Min. Edson Fachin, que desde já saúdo. O presente caso trata de ação direta de inconstitucionalidade em face dos artigos 4º, §2º; 13; 15, §§ 1º, 4º e 5º da Lei n. 11.952/2009, que dispõe sobre a *“regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal”*. Em síntese, o Procurador-Geral da república pleiteia:

a) A interpretação conforme à Constituição Federal do artigo 4º, §2º, da Lei n. 11.952/2009, para excluir as terras ocupadas pelas comunidades quilombolas dentre aquelas passíveis de regularização fundiária em favor de terceiros;

b) A declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 do mesmo diploma, que dispensa a vistoria de fiscalização na integralidade dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais sujeitos à regularização fundiária e determina que os requisitos para a regularização fundiária serão averiguados por meio de declaração do ocupante;

c) A interpretação conforme do artigo 15, inciso I, do mesmo diploma, para se afirmar que o *“aproveitamento racional e adequado”* das áreas regularizadas, previsto no preceito em questão, compreende a obrigação de não realização de qualquer desmatamento irregular, bem como o dever de reparar lesões ao meio ambiente nelas causadas por seus ocupantes ou antecessores, inclusive as ocorridas anteriormente à data da realização;

**ADI 4269 / DF**

d) A declaração de inconstitucionalidade do artigo 15, §4º, e, por arrastamento, também do artigo 15, §5º, do mesmo diploma, com o reconhecimento de que o prazo de inalienabilidade dos imóveis regularizados de mais de 4 (quatro) e menos de 15 (quinze) módulos fiscais é de 10 (dez) anos.

Preliminarmente, dois dos quatro pedidos da presente ação direta de inconstitucionalidade encontram-se prejudicados. O artigo 15, inciso I, da Lei n. 11.952, impugnado no terceiro pedido, foi substancialmente alterado pela posterior Lei n. 13.465/2017. Por sua vez, os §§ 4º e 5º do artigo 15, impugnados no quarto pedido, foram integralmente revogados pelo mesmo diploma legal.

Diante da revogação da norma impugnada, o objeto da pretensão inicial não mais subsiste, revelando-se inviável o exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade.

A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou a alteração substancial da norma cuja constitucionalidade se questiona (Precedentes: ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001).

Nesse sentido, a presente ação deve prosseguir apenas em relação aos dois primeiros pedidos supramencionados, cujo mérito será analisado pormenorizadamente a seguir.

a) Interpretação conforme do artigo 4º, §2º, da Lei n. 11.952/2009 –



ADI 4269 / DF

terras ocupadas pelas comunidades quilombolas.

A Lei n. 11.952/2009 dispôs sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

A definição de políticas públicas sustentáveis, socialmente justas e economicamente viáveis, relativamente à região da Amazônia Legal, é demanda antiga, que envolve questões sensíveis relacionadas a conflitos fundiários, à miséria das populações locais e à ausência de estratégias socioambientais capazes de promover o desenvolvimento e a sadia qualidade de vida nessas áreas.

No presente caso, o impugnado artigo 4º da Lei n. 11.952/2009 excluiu determinadas áreas do programa de regularização fundiária, nos seguintes termos, *verbis*:

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 acrescidos 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*



ADI 4269 / DF

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.

Na petição inicial, o Procurador-Geral da República noticia que a versão original da Medida Provisória n. 458, que resultou na lei impugnada, incluía as terras ocupadas pelos quilombos e comunidades tradicionais dentre aquelas excluídas do plano de regularização fundiária, ao lado das terras ocupadas pelas comunidades indígenas, nos seguintes termos, *verbis*:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas: [...]

II – Tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais.

Como visto acima, a redação original da Medida Provisória n. 458 foi substituída pela versão em vigor da Lei n. 11.952/2009, ora impugnada, a qual distinguiu a disciplina jurídica das terras indígenas e dos quilombolas. Nesse sentido, na presente análise, **cabe ao Supremo Tribunal Federal definir se a discriminação realizada pelo legislador ordinário entre terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas e terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais ampara-se na Constituição Federal. Assim, definir-se-á se há causa jurídica que justifique a inclusão da primeira e a exclusão da segunda categoria no rol de áreas não passíveis de regularização fundiária em favor de terceiros.**

No caso em tela, a redação em vigor do artigo 4º da Lei n. 11.952/2009 exclui as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios das áreas que podem ser objeto de regularização fundiária em favor de terceiros, e afirma que terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas serão regularizadas de acordo com as normas

**ADI 4269 / DF**

específicas de regência, aplicando-se lhes, no que couber, os dispositivos daquele diploma.

Nas informações prestadas, a Presidência da República não apresenta qualquer justificativa substantiva que figure como causa jurídica da distinção de tratamento normativo entre as áreas indígenas e os quilombolas. Pelo contrário, assenta a discriminação operada a partir do critério normativo da especialidade, na medida em que alega existirem normas diferenciadas que regem as áreas ocupadas pelas comunidades quilombolas, tais como o artigo 68 do ADCT, o Decreto n. 4.887/2003, o Decreto n. 6040/2007 e a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Nesse ponto, a mera ausência de justificativa substantiva da discriminação operada pelo legislador ordinário, por si, consubstancia motivo suficiente para se reconhecer a arbitrariedade perpetrada. Afinal, a Constituição Federal protege as comunidades indígenas e quilombolas sob idêntico espectro, não havendo qualquer causa jurídica para níveis de proteção diferenciados entre ambas.

O preâmbulo da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural assevera que a *“cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças; a cultura se encontra no centro dos debates contemporâneos sobre a identidade, a coesão social e o desenvolvimento de uma cultura fundada no saber.* **Nesse sentido, considerando que tanto as expressões culturais indígenas como as expressões culturais dos povos quilombolas contribuem igualmente para a formação étnica brasileira, não deve haver distinção ontológica entre os níveis de proteção normativa dispensados a elas.**

**ADI 4269 / DF**

O artigo 215 da Constituição Federal determina que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, de modo que *“protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”*. Por óbvio, a efetivação dessa proteção espraia por uma série de outros direitos fundamentais, entre eles a habitação e a intimidade.

Quanto aos povos indígenas, o artigo 231 reconhece *“os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”*. Por sua vez, nos termos do artigo 68 do ADCT, *“aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”*.

Com efeito, o artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias prevê autêntica norma de direito fundamental, cuja essência sobressai por uma série de fatores. Primeiramente, o direito das comunidades quilombolas às suas terras representa importante mecanismo de garantia do *direito à moradia*, plasmado no art. 6º da Constituição, com redação dada pela EC nº 26/00. Assegura-se, com isso, espaço físico indispensável para adequada sobrevivência e desenvolvimento do grupo social.

Mais além: para comunidades tradicionais, a terra possui um significado completamente peculiar, insuscetível de se reduzir às ordinárias feições de mercadoria dotada de valor econômico. A terra é o elemento de unidade e coesão do grupo, que permite sua continuidade e preservação no tempo, através de sucessivas gerações, possibilitando a manutenção da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica. A terra integra a própria *identidade coletiva* do grupo e é indispensável para sua perpetuação (cf. ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de Almeida. *“Os quilombos e as novas etnias” in Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2002, pp. 43-82).

**ADI 4269 / DF**

Daí por que o direito resguardado pelo art. 68 do ADCT consubstancia, em verdade, além de direito social elementar (moradia), importante direito fundamental cultural, protegido pelos arts. 215 e 216 da Constituição da República. (RIOS, Aurélio Virgílio. “Quilombos e Igualdade Étnico-Racial” *in Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas de. (Coords.). Brasília: SEPPPIR, 2006, pp. 189-191). Diante disso, a preservação da cultura e do modo de vida das comunidades quilombolas revela-se interesse público de elevada magnitude, integrante do patrimônio cultural da nação brasileira (CRFB, art. 215, *caput* e §1º c/c art. 216 *caput* e §5º). Tal circunstância confere ao direito previsto no art. 68 do ADCT incontestável dimensão *transindividual*, voltada para a conservar as múltiplas identidades étnicas formadoras da sociedade brasileira.

Oportuno destacar que o art. 68 do ADCT é mais do que simples medida reparatória pela injustiça e opressão sofridas no passado pelas comunidades quilombolas. Ao pretender cultivar a sua identidade, a proteção constitucional volta seus olhos para o futuro. Deseja, na linha do disposto no art. 3º, I, da Carta Magna, “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*”, objetivo fundamental da República. Esse propósito só se revela possível a partir do reconhecimento da igual dignidade e respeito que merecem cada indivíduo e grupo social. A regularização fundiária aludida no art. 68 do ADCT visa exatamente afirmar a identidade quilombola, reconhecer a sua cultura, quebrando os atávicos estigmas que dificultam a integração da sociedade brasileira.

Esses elementos são suficientes para demonstrar a patente *jusfundamentalidade material* de que se reveste o direito à terra titularizado pelas comunidades quilombolas. De fato, embora encartado em dispositivo formalmente estranho ao catálogo de direitos fundamentais (previsto no Título II do texto constitucional brasileiro), o direito assegurado pelo art.68 do ADCT insere-se naquele rol pela previsão de

**ADI 4269 / DF**

abertura consagrada no art. 5º, §2º, da Constituição, segundo a qual “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Sua natureza de direito fundamental atrai, como desdobramento lógico necessário, o regime jurídico reforçado inerente a tais direitos, tornando inequívoca a incidência do art. 5º, §1º, da Constituição, cuja dicção estabelece que “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata”. Em consequência, as normas definidoras de direitos fundamentais têm eficácia plena, prescindindo de intermediação legislativa para surtirem os efeitos que lhes são próprios. Em outras palavras, os direitos fundamentais não podem ser prisioneiros do legislador ordinário, vigorando ao sabor das maiorias ocasionais, sob pena de se lhes frustrar o inerente papel emancipatório nas democracias constitucionais.

Outrossim, é cediço que a análise da constitucionalidade de determinada discriminação estabelecida pelo legislador ordinário, relativamente ao reconhecimento de direitos fundamentais a grupos minoritários, demanda a aplicação de teste denominado *strict scrutiny*, ou escrutínio estrito de constitucionalidade (Vide os seguintes casos da Suprema Corte dos Estados Unidos da América: *Skinner v. State of Oklahoma, ex. Rel. Williamson*, 316 U.S. 535 (1942), cf. *Buck v. Bell*, 274 U.S. 200 (1927); *Bown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954); *One, Inc. v. Olesen*, 301 U.S. 340 (1958); *Sherbert v. Verner*, 374 U.S. 398 (1963); *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965); *Loving v. Virginia*, 388 U.S. 111 (1967)).

Consoante o *strict scrutiny*, a constitucionalidade de qualquer discriminação estabelecida pelo legislador depende da satisfação de três critérios cumulativos: (i) a opção legislativa deve se justificar em interesse governamental comprovadamente necessário; (ii) a opção legislativa deve estar estritamente direcionada para o alcance desse interesse

**ADI 4269 / DF**

governamental declarado, não podendo ela abarcar aspectos nele não incluídos, muito menos deixar de abarcar aspectos que lhe são essenciais; e (iii) a opção legislativa deve adotar os instrumentos menos restritivos possíveis aos direitos fundamentais envolvidos.

Nesse sentido, à luz das disposições constitucionais acima citadas, verifica-se que a discriminação operada pelo legislador ordinário em desfavor das comunidades quilombolas não satisfaz nenhum dos requisitos cumulativos do *strict scrutiny*.

Primeiro, a Presidência da República, o Senado Federal e a Câmara Federal – órgãos participantes do processo legislativo que resultou na vigência da Lei n. 11.952/2009 – **não lograram apresentar qualquer justificativa balizada em interesse governamental necessário** que ampare a discriminação operada. O principal argumento por eles apresentado para defender a constitucionalidade da norma – o critério formal de especialidade – não convence. Sob o prisma da Constituição, tanto as comunidades indígenas como as comunidades quilombolas encontram-se igualmente protegidas no que tange às suas manifestações culturais. Destarte, não há respaldo constitucional para que as áreas da segunda, ao contrário das áreas da primeira categoria, sejam excluídas da lista de terras não passíveis de regularização fundiária em favor de terceiros. Essa discriminação enseja deficiente proteção dos quilombos, pois admite a hipótese de que terras tradicionalmente por eles ocupadas sejam destinadas a terceiros, ao arripio do artigo 68 do ADCT. **Nesse sentido, o legislador ordinário não pode impor proteção a menor onde a Constituição determinou proteção em semelhante nível.**

Segundo, a escolha legislativa aqui impugnada não se encontra estritamente direcionada à satisfação do legítimo interesse governamental de regularizar ocupações fundiárias da Amazônia Legal, na medida em que abarca circunstâncias que não lhe são essenciais. Na tentativa de legitimamente instituir uma política pública que venha a beneficiar

**ADI 4269 / DF**

milhões de brasileiros que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o legislador acaba por se imiscuir indevidamente em tema relativo à propriedade dos quilombos, o qual não guarda – ou não deveria guardar – qualquer relação de essencialidade para a efetivação do interesse governamental regulado pela Lei n. 9852/2009.

Terceiro, a escolha legislativa não adota os instrumentos menos restritivos possíveis para a consecução do seu mister. Afinal, a inclusão das terras quilombolas na lista de áreas passíveis de regularização em favor de terceiros interfere indevidamente em direitos de estatura constitucional, sem que haja causa jurídica autorizativa. No presente caso, direitos fundamentais das populações quilombolas encontram-se sob violação, pelo que se justifica a intervenção judicial requerida.

Em face do exposto, é imperioso que se confira interpretação conforme à Constituição, a fim de se firmar o entendimento de que não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso em favor de terceiros, no âmbito da política pública de regularização fundiária estabelecida pela Lei n. 9.852/2009, as ocupações que recaiam sobre áreas públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal.

b) Declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei n. 11.952/2009 – dispensa da vistoria de fiscalização dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais

O Procurador-Geral da República também impugna o artigo 13 da Lei n. 11.952/2009, o qual dispõe, *in verbis*:

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.

**ADI 4269 / DF**

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.

O referido dispositivo dispensa a vistoria prévia nos imóveis até 4 (quatro) módulos fiscais sujeitos ao programa de regularização fundiária. Sob a ótica da PGR, a ausência de vistoria *“é um convite à fraude, ao permitir que títulos de propriedade ou concessões de direito real de uso sejam outorgados a pessoas que não ocupam diretamente as áreas reivindicadas de forma mansa e pacífica desde 2004, ou que nela não exerçam qualquer cultura”*. Ademais, *“a falta de vistoria impedirá ao Poder Público de verificar se há no local conflitos fundiários, em especial envolvendo terras ocupadas por indígenas, quilombolas e populações tradicionais, com risco de que estes venham a perder suas terras tradicionais”*. Nesse sentido, sustenta que essa escolha legislativa violaria o princípio constitucional da razoabilidade, com assento na cláusula do devido processo legal (Art. 5º, LIV, da Constituição).

Em que pesem os argumentos expendidos na exordial, não se vislumbra inconstitucionalidade chapada no dispositivo impugnado. A Procuradoria-Geral da República baliza-se em argumentos estritamente políticos, relativos à conveniência e à oportunidade da medida administrativa adotada. Ademais, relativamente à possibilidade de fraudes ou de prejuízos a terceiros, não apresenta a PGR qualquer base empírica que sustente a suposta ausência de razoabilidade da escolha do administrador.

A admissão da ausência de razoabilidade de qualquer opção legislativa ou administrativa importa em ônus de justificação elevado, o qual, por óbvio, não é atendido com o recurso a argumentos de matiz meramente retórico. É dizer: a intervenção judicial nas escolhas discricionárias dos demais poderes deve encontrar suporte em elementos

**ADI 4269 / DF**

empíricos que indiquem a sua necessidade e adequação para o atingimento de objetivo constitucionalmente legítimo. Consubstancia ônus do proponente da medida embasá-la com informações – pesquisas de campo, estatísticas, levantamentos históricos *etc.* – que a justifiquem e demonstrem a sua eficácia.

Visto que constatações empíricas dependem de análises, mais ou menos controversas, sobre dados cuja abrangência e confiabilidade podem variar, põe-se a questão: qual o grau exigido de segurança dos argumentos de justificação para legitimar uma dada intervenção judicial em uma escolha discricionária legislativa? Com efeito, cuida-se de uma exigência de caráter dinâmico, não estático, pois seu rigor será variável, de acordo com a gravidade da intervenção. Trata-se do que Alexy denomina de “lei epistêmica do sopesamento” (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 617).

No caso em tela, acolher a inconstitucionalidade suscitada e determinar intervenção severa na atividade administrativa sem qualquer base empírica para se aferir a razoabilidade da escolha já em vigor, a ser estabelecida por intérprete constitucional não investido de legitimidade democrática para realizar escolhas discricionárias administrativas, consistiria em indevida substituição do papel de julgador pelo papel de gestor, a violar a cláusula de separação de poderes. Ademais, a medida requerida pela exordial – vistoria em todos os imóveis com menos de 4 (quatro) módulos fiscais a serem regularizados – tem economicidade duvidosa. Sob uma perspectiva consequencial e pragmática, deve-se questionar se a Administração Pública tem condições materiais, humanas e logísticas de cumprir eventual decisão judicial nesse sentido.

Por outro lado, as informações apresentadas pela Presidência da República, por meio da Consultoria-Geral da União, parecem elucidar os modos alternativos de fiscalização aplicáveis à espécie. Confira-se:



ADI 4269 / DF

“[...] a metodologia adotada para os procedimentos de regularização fundiária na Amazônia Legal não se restringe à tomada de declarações dos interessados. Apresenta uma série de outras diligências, tais como o georreferenciamento das áreas, a solução de conflitos entre os lindeiros, a consulta aos demais órgãos e entidades da Administração Pública, e a possibilidade de vistoria nos casos de insuficiência de prestações prestadas ou suspeitas quanto à veracidade das mesmas”.

Nesse sentido, **não se sustenta juridicamente a hipótese de que os imóveis de até quatro módulos fiscais sujeitos ao processo de regularização fundiária não passariam por qualquer tipo de fiscalização. A leitura conjunta dos dispositivos da Lei n. 11.952/2009 e dos respectivos decretos de vigência evidenciam modalidades alternativas e juridicamente válidas de controle administrativo sobre a política pública, inclusive com sujeição de eventuais autores de ilícitos às responsabilidades penais, civis e administrativas.**

Entretanto, para se dirimir qualquer polissemia que possa advir da leitura da norma, é possível conceder interpretação conforme ao dispositivo impugnado, para que se afastem quaisquer interpretações que conduzam à desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais. Na esteira do que sugerido pelo relator, deve-se fixar que o ente federal deve se utilizar de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos inscritos na norma.

Ex positis, acompanho integralmente o voto do Ministro Relator.

É como voto.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, eu já adiantei meu voto no sentido de acompanhar integralmente o Ministro Fachin e eu o faço por algumas razões que brevemente enunciarei. Quem se debruçar sobre o § 2º do art. 4º verificará que existe nesse dispositivo a seguinte dicção:

"§ 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".

Essa expressão "normas específicas" pode levar, eventualmente, a uma interpretação que contrarie o disposto no art. 68 do ADCT, que estabelece um direito muito claro em favor dos quilombolas relativamente às terras que sempre ocuparam ou que tradicionalmente ocuparam. Portanto, penso que é muito bem-vinda essa sugestão do Ministro-Relator, Edson Fachin, no sentido de dar interpretação conforme no sentido de afastar qualquer outra interpretação que possa colidir com o art. 68 do ADCT.

Quanto ao art. 13, entendo que Sua Excelência também, *data venia*, tem razão, e o fato de eu considerar isso, não exclui, absolutamente, as preocupações do Ministro Alexandre de Moraes, que eu incorporo. Eu creio que não se burocratizará o procedimento da regularização fundiária por meio de alienação ou concessão do direito real de uso dessas terras, porque o Ministro Fachin, como já disse, não está exigindo uma vistoria prévia. Ele apenas exige que o Estado, no caso, o Governo Federal, por meio dos órgãos apropriados, exerça o seu papel de fiscalização, até porque, como foi já observado aqui agora pelo Ministro Fux, há um parágrafo único nesse art. 13, que diz o seguinte:

"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

**ADI 4269 / DF**

vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no *caput* deste artigo".

Essa faculdade, na verdade, é um poder-dever de se debruçar, realmente, sobre o objeto da regularização para verificar, sempre, se há alguma irregularidade com relação àquilo que foi declarado, sob as penas da lei.

Eu acho que o Relator acertou, dizendo que é preciso uma fundamentação para afastar a vistoria e creio também, com todo o respeito pelas opiniões em contrário, que não haverá uma burocratização, porque o processo já é burocrático. Para se proceder a uma alienação, uma concessão real de uso ou de direito real de uso, é preciso abrir um processo com toda a justificativa, com toda a documentação pertinente, e creio que não será nada demais que a União, por seus órgãos competentes, venha aos autos e diga: "Olha, aquilo que foi declarado pelo interessado está em conformidade com a realidade, enfim, com os dados que a União tem". E a União tem dados hoje, inclusive do ponto de vista tecnológico, muito sofisticados, que são as fotos que são feitas por via satélite, de maneira que não vejo nenhum aumento excepcional de serviço, no que tange ao Governo, ao proceder a essa regularização fundiária.

Por isso, Senhora Presidente, com base nessas brevíssimas assertivas, eu acompanho o Relator na sua íntegra.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Presidente, também acompanho o voto do eminente Relator no que diz respeito ao art. 4º, em que Sua Excelência propõe essa interpretação.

Como já ressaltai na minha participação, minha dúvida, no aparte que fiz ao Ministro Alexandre, dizia respeito a uma possível burocratização em um sistema em que se tem já a irregularidade, como uma boa parte desse processo de ocupação da Amazônia, que ainda hoje se encontra irregular.

Por outro lado, não podemos fazer ablação da própria realidade. Certamente, hoje vivem, nessa região, mais de 30 milhões de pessoas. Temos uma boa parte delas, inclusive, em setores urbanos, basta saber das capitais que estão aí sediadas: Belém, Manaus, e Cuiabá, se considerarmos Palmas. Capitais mais ou menos expressivas, e, também, uma população rural bastante. De modo que se decidíssemos fechar a Amazônia, seria simplesmente impossível transladar essas pessoas para o Centro-sul.

Hoje, também é verdade que parte desses Estados tem crescimento chinês, sem dúvida nenhuma. É o caso de parte do Estado de Goiás, Tocantins, e o próprio Estado de Mato Grosso, para não falar também no Pará.

Há um problema sério, que a toda hora vem a esta Corte, em função dos cortes que se colocam, a discussão sobre a isenção e a imunidade na Zona Franca de Manaus, com o próprio Estado do Amazonas. De modo que, a mim, parece-me que é necessário fazer-se ali um crescimento sustentável.

O Ministro Alexandre propõe uma fórmula um tanto mais restritiva, que não me parece divergir substancialmente daquela trazida pelo Relator. Parece-me que é fundamental – e aí eu ficaria com aquilo que se diz, de vez em quando, neste Colegiado, quanto à avaliação feita pelo

**ADI 4269 / DF**

próprio legislador – a deferência legislativa. Temos hoje um quadro burocrático extremamente complexo, que dificulta enormemente a implementação das medidas. Basta ver, para todo lado que se olha, vê-se o quê? Parques sendo decretados, tendo a sua eventual demarcação atrasada, e, em geral, mal cuidados; uma fiscalização extremamente deficiente. O que a Advogada-Geral da União tentou mostrar-nos nesse debate foi um propósito de aceleração, e, claro, essa presunção quanto à boa-fé.

De modo que, somente nesse ponto, peço vênias ao eminente Relator para acompanhar as ressalvas pontuadas pelo Ministro Alexandre de Moraes, entendendo que é tão importante a preservação como a ocupação legal preconizada na própria legislação, porque ela permite fazer a devida distinção.

Portanto, faço essas ressalvas, mas cumprimento o eminente Relator pelo belíssimo voto que nos trouxe, Presidente.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, só para recordar em dois segundos: obviamente, como eu disse, a declaração não é de boca; ela é com a documentação, porque sempre há um procedimento sumário. Só que, salvo indícios de fraude, de simulação, a boa-fé é presumida para se evitar que, a cada novo procedimento, haja a necessidade de uma investigação.

Essa é a nossa única diferença.



18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, é sempre de bom tom, bonito, politicamente correto, correto, falar-se na preservação da Amazônia. Todos concordamos que há de haver a preservação da Amazônia, a preservação, visando o bem-estar de gerações futuras, da mãe Terra. Quanto a isso, não se tem qualquer dúvida.

Encaro, com muito cuidado, qualquer retoque – não me refiro à inconstitucionalidade e justificarei o emprego do vocábulo "retoque" – de lei aprovada pelo Congresso Nacional, por 513 deputados, 81 senadores, e sancionada pelo Presidente da República.

Por que cogito de "retoque"? Porque é perigoso partir-se para a interpretação conforme à Constituição Federal. Há sempre o risco de descambar para o campo, nessa interpretação conforme, da normatividade, substituindo-se o órgão julgador do Judiciário ao Legislativo.

O que se tem na espécie? Uma lei que veio cuidar de matéria muito sensível, de ocupação fundiária, que se mostrou, desde sempre, revestida de conflitos de natureza diversa. E, evidentemente, o cuidado em se retocar essa lei há de ser maior, não se podendo potencializar a necessária proteção às minorias – refiro-me às populações indígenas e aos quilombolas, que, aliás, tiveram tratamento diverso na Constituição Federal.

Quanto às terras indígenas, versa o corpo permanente da Constituição terras tradicionalmente ocupadas. Relativamente aos quilombolas, o que se tem? Preceito assegurando a propriedade – e o Estado emitiria os títulos – das terras efetivamente ocupadas. É o que se contém no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Diz-se que esse diploma legal, considerados os diversos segmentos da sociedade brasileira, está a merecer interpretação conforme. O que nos vem do artigo 4º da Lei que está sendo analisada, a de nº 11.952, de 25 de junho de 2009? Uma regra de exclusão quanto a determinados espaços

**ADI 4269 / DF**

territoriais que não podem ser passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, e há os diversos incisos.

O que se versou no § 2º? Algo para proteger a minoria, conhecida como comunidade quilombola. E previu-se, com o necessário cuidado, porque a Medida Provisória igualizou quilombolas e indígenas, nesse mesmo artigo que veda – vamos repetir – a alienação ou concessão de direito real de uso, que "as terras ocupadas" – como está previsto no 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – "por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas" – já deviam ter sido regularizadas, porque a Constituição vigora há muitos anos – "de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei."

Esse teor enseja interpretações diversas? Não. É categórico. Se não há ambiguidade na cláusula normativa, descabe acionar a teoria da interpretação conforme à Constituição Federal. É certo que a Medida Provisória nº 458, a qual – penso – resultou nessa lei de conversão, previu algo que seria de extensão maior, a meu ver conflitante, sim, com a Constituição Federal, no que igualizou a situação das populações indígenas à das comunidades quilombolas, ao dispor: "Não serão passíveis de alienação [...] áreas: II – tradicionalmente ocupadas por população indígena, comunidades quilombolas e tradicionais;"

Quanto às comunidades quilombolas, a Constituição Federal não se contenta com espaços tradicionalmente ocupados, requer mais, requer a efetividade, na data da Carta da República, vamos ressaltar, da ocupação dessas terras. Há o preceito do artigo 13, a revelar que:

"Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante," – não se presuma que todos sejam salafários, até prova em contrário. Deve-se presumir a postura que se aguarda do homem médio, do homem integrado à sociedade, e acreditar um pouco na honestidade do cidadão brasileiro – "sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil," – e também penal pelo crime de

**ADI 4269 / DF**

falsidade ideológica – "dispensada a vistoria prévia."

Dispensada a vistoria prévia. Não se pode perquirir o alcance desse artigo 13 sem levar em conta, no sistema de freios e contrapesos, o que está no parágrafo único, a revelar que:

"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."

O artigo versa, como regra, a dispensa de vistoria prévia do imóvel quando se trate de pequeno imóvel, pequena propriedade de até 4 módulos fiscais.

Sei muito bem o apego que se tem pela atuação cartorária, pela atuação formal, e nesse campo insiro a problemática da vistoria. Ocorre que não se pode potencializar a vontade de observar a forma pela forma, em detrimento da realidade, declarada pelo ocupante, sob as penas da lei. Presume-se que haverá uma declaração honesta. Como dar interpretação conforme a uma disposição explícita? De duas, uma, ou o artigo 13 conflita com a Constituição Federal – e se teria que vislumbrar na Constituição Federal a exigência, sempre e sempre, de vistoria prévia – ou não conflita – e se deve reconhecer a existência de opção político-normativa, pelos representantes do povo brasileiro, os senhores Deputados Federais e Senadores. Não há qualquer cláusula ambígua. Ao contrário, há cláusula muito explícita sobre a dispensa e, se houver dúvida, a feitura da vistoria prévia.

Por isso digo que é sempre muito difícil, muito complicado retocar-se – e assim enquadro, no caso, a interpretação conforme – o dispositivo de lei. Apenas aciono, Presidente, a teoria da interpretação conforme à Constituição quando me defronto com impugnação a preceito legal, a viabilizar, numa leitura imediata, mais de uma interpretação. E, a toda evidência, a previsão legal, pelo menos para mim – e parece que estou

**ADI 4269 / DF**

errado nessa colocação, porque sou voz isolada no Plenário, mas não importa, o que importa é o convencimento –, não possibilita o que apontei como interpretação diversa da vernacular e da interpretação própria a um dispositivo de lei.

Surge a problemática do artigo 15, em que se aponta que também deve haver interpretação conforme para salvá-lo e que se teria a violência, a violação do dever estatal de proteção do meio ambiente amazônico. O que se previu nesse artigo 15?

“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[...].”

E, então, tem-se cláusulas que determinem enquadramento da área. E se colou, à observância do que previsto neste artigo, condição resolutive que, vindo à lume – para não me referir à balha –, tornará a concessão de uso, ou o reconhecimento da propriedade, insubsistente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Vossa Excelência me permite? Esse artigo a que Vossa Excelência se refere é o artigo 15, e este foi considerado prejudicado inicialmente, parece-me.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Então estou gastando o latim à toa?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Não, sempre é bom ouvir Vossa Excelência. Apenas, no início, o Ministro-Relator considerou que o artigo 15 já tinha sido extraído do mundo jurídico.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - É que começamos há tanto tempo o julgamento deste processo, às 14h30, e ainda não o terminamos, que já tinha virado essa página, do prejuízo. Mas agora, em boa hora, esclarecido por Vossa Excelência, devo concluir.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Eu agradeço e peço desculpas por interromper, por favor.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Interrompeu muito bem, porque ia tomando o tempo dos jurisdicionados à toa – e não da



ADI 4269 / DF

Corte, porque prejudicados pela demora nos julgamentos são os jurisdicionados –, muito embora busque otimizar ao máximo a minha fala neste Colegiado.

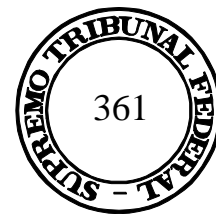
A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É verdade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Inclusive, Presidente, está havendo a transmissão direta da sessão via TV Justiça.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É porque ficaram, então, o § 2º do artigo 4º e o artigo 13.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vou ao término dos artigos que realmente estão em discussão.

Em síntese, Presidente, não cabe confundir interpretação conforme, que pressupõe dispositivo legal com duplo sentido, com aditamento à lei aprovada pelo Congresso Nacional, muito menos a partir de possíveis desdobramentos administrativos na observância dessa mesma lei. Por isso, disse ao colega de bancada que estou a “votar” com a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, no que fez sustentação da tribuna, para mim, muito clara, concluindo pela improcedência do pedido inicial, reafirmando, de qualquer forma, que sou um arauto da defesa da mata amazônica e dos valores existentes na Amazônia.



18/10/2017

PLENÁRIO

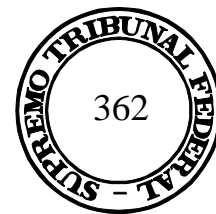
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, Senhora Presidente, para acompanhar, integralmente, o douto voto proferido pelo eminente Relator, **tanto no ponto** em que conhece **da presente** ação direta relativamente aos arts. 4º, § 2º, e 13, **ambos** da Lei nº 11.952/2009, **quanto** na parte em que dá pela prejudicialidade deste processo de controle abstrato referentemente ao art. 15, inciso I, §§ 2º, 4º e 5º, desse mesmo diploma legislativo.

Prosseguindo no exame do mérito da presente demanda, **também peço licença** para acompanhar **o voto** do eminente Ministro Relator.

É o meu voto.



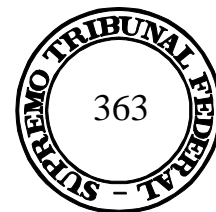
18/10/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269 DISTRITO FEDERAL**VOTO****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -**

Também inicio por cumprimentar o brilhante voto do Ministro-Relator e também a sustentação oral da Ministra Grace - como sempre, brilhantes, tanto o trabalho do Ministro Edson Fachin quanto o trabalho da Advogada-Geral da União - e, já de pronto, reconhecer que estou acompanhando, às inteiras, o voto do Ministro-Relator, enfatizando que a afirmativa, aqui feita por vários, da importância do tema do meio ambiente, no caso específico, da Floresta Amazônica e da Amazônia Legal, é que me levou a formular a pauta de hoje, cujos processos, os quatro, tinham, de forma direta ou indireta, relação com este direito fundamental preconizado na Constituição, garantido como direito intergeracional -, no sentido de fazer com que nós, do Supremo Tribunal Federal, possamos dar respostas aos questionamentos que são postos sobre a matéria. A pauta foi temática para dar relevo à importância que o Supremo dá tanto à questão do meio ambiente quanto, de uma forma especial e tangenciando o mesmo tema, aos povos que ali habitam - de uma forma muito especial, indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Parece-me, de maneira extremamente singela, que, como aqui dito e repetido, ao se alterar o art. 4º, tal como posto na Medida Provisória 458, que deixava indene de dúvidas a fixação de que não seriam passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso as ocupações que recaíssem sobre terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, pela conversão no § 2º do art. 4º da Lei nº 11.952, o que se teve, na verdade, foi a introdução de um tema que pode levar a mais de uma interpretação, e aí acompanho o Ministro-Relator ao dar interpretação conforme para afastar entendimento que permita regularização em favor de terceiros de áreas ocupadas por remanescentes de quilombos ou outras comunidades tradicionais, nelas compreendidos também espaços necessários para reprodução física,



ADI 4269 / DF

cultural, social e econômica dos grupos étnicos.

E quanto ao art. 13, também me parece que há de se afastar qualquer interpretação no sentido de que se possa dispensar de plano, permanente e automaticamente, a necessidade de vistoria prévia para regularização fundiária, neste caso específico, da Amazônia Legal.

E também, com as vênias do Ministro Marco Aurélio, no item 4, específico, ainda que sabendo ser um ponto muito peculiar, que seria a presunção de boa-fé que se há de ter, mas que, de alguma forma, dispensaria o que acho que o Ministro Edson Fachin põe como indispensável, estou acompanhando no sentido de julgar parcialmente procedente para dar interpretação conforme.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.269

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu da ação quanto aos arts. 4º, § 2º, e 13 da Lei 11.952/2009, assentando o prejuízo da pretensão relativa ao art. 15, inciso I, § 2º, § 4º e § 5º, da mesma lei. Na parte conhecida, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente procedente a ação para: i) que se confira ao artigo 4º, §2º, da Lei nº 11.952/2009 interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, a fim de afastar-se qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos; ii) que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal. Vencidos o Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator quanto ao conhecimento da ação, mas, na parte conhecida, julgava-a improcedente, e, em parte, o Ministro Alexandre de Moraes, quanto à parte do voto do Relator referente ao art. 13 da Lei 11.952/2009, ao entender pela presunção *iuris tantum* da boa-fé da declaração do ocupante do imóvel, no que foi acompanhado, no ponto, pelo Ministro Gilmar Mendes. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Falou pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 18.10.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário