



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00307373/2019

Nota Técnica nº 11/2019-PFDC/MPE, de 26 de junho de 2019

Tema: Projeto de lei estadual nº 129, de 2019. Submissão à apreciação do Governador do Estado do Pará. Inconstitucionalidades. Ofensa ao devido processo legislativo. Violação aos princípios constitucionais da igualdade, da função social da propriedade e do respeito ao meio ambiente.

Ref.:

EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica tem o propósito de analisar o Projeto de lei estadual acima identificado, aprovado no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Pará e sujeito, na atualidade, à apreciação do Governador daquele Estado. Referido PL teve por propósito dispor “sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará”, revogando anterior legislação sobre o tema. Foi encaminhado pelo Governo do Estado à Assembleia Legislativa em 9 de maio de 2019 e tramitou em regime de urgência. Em 11 de junho seguinte, dá-se a sua aprovação, em primeiro e segundo turno, na ALEPA.

Nota técnica do Imazon sobre o PL¹ revela preocupações a respeito de aspectos procedimentais e substantivos. No primeiro caso, a estranheza quanto à velocidade da tramitação – praticamente um mês, considerando o transcurso de tempo entre a sua apresentação e a deliberação da ALEPA – bem como em relação à absoluta ausência de

¹ <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-projeto-de-lei-estadual-no-129-2019-que-altera-as-regras-para-regularizacao-fundiaria-no-para/>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

discussão pública com representantes de entidades da sociedade civil. No segundo, a constatação de que parte considerável do patrimônio fundiário do Estado passará para mãos privadas com possibilidade de preço até nove vezes inferior ao do mercado de terras, sem grande expectativa de contrapartida social e ambiental.

De fato, causa espanto que, exatamente no Estado campeão em conflitos no campo, segundo dados históricos levantados pela Comissão Pastoral da Terra, e com um cenário de “grilagem” de terras que permanece inalterado ao longo do tempo, se pretenda decidir questões tão complexas em tempo tão diminuto e com baixo conhecimento dos impactos na vida coletiva. Mas, além do estranhamento e da surpresa, há inconstitucionalidades formais e substanciais no PL, o que se procura demonstrar a seguir.

2. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

O RI da ALEPA, no § 1º do art. 176, estabelece que projeto de lei deve ter dois turnos de discussão e votação, com observância do art. 198. O § 2º desse dispositivo vai falar sobre o interstício que deve haver entre os dois turnos, ressaltando a tramitação de urgência. No entanto, o § 3º subsequente é suficientemente claro: “em nenhum caso, a matéria pode ser votada, em dois turnos, no mesmo dia”.

O PL 129/2019 foi votado em dois turnos num único dia: 11/6/2109.

Não se trata, na hipótese, de mero controle de violação a norma regimental, mas de exame de ofensa ao princípio do devido processo legislativo.

As normas regimentais referidas têm por pressuposto a complexidade da formulação de leis gerais, o que demanda necessariamente ampla discussão e detida reflexão por parte dos parlamentares. O procedimento da votação em dois turnos permite que, no intervalo entre cada votação, os parlamentares envolvidos ponderem todos os



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

argumentos favoráveis e contrários à proposta, inclusive para, se for o caso, reverem a sua posição original.

Trata-se de um expediente que serve à ideia de democracia deliberativa². Esta parte da premissa de que a democracia não se esgota no respeito à regra da maioria, mas se assenta na busca, através do diálogo, de respostas adequadas e justas para os problemas sociais, de forma a promover o bem comum.

A concepção deliberativa de democracia não vê a política como espaço para confronto entre “amigos” e inimigos”, ou tampouco como simples mecanismo para agregação de interesses individuais egoísticos. Ela enxerga a política como um empreendimento cooperativo, de discussão e deliberação entre pessoas livres e iguais, que buscam argumentativamente soluções para as suas diferenças, orientadas à promoção do bem comum. Na democracia deliberativa, tão importante quanto a decisão é o debate que a precede, em que cada participante deve ter a possibilidade de defender as suas posições, mantendo-se, por outro lado, aberto às razões expostas pelos demais. Ensina Daniel Sarmento:

No modelo normativo da democracia deliberativa, as decisões públicas não devem ser o resultado do confronto entre indivíduos e grupos antagônicos, cada um perseguindo os seus próprios interesses particulares ou corporativos, mas sim o fruto de um diálogo voltado para o entendimento, entre cidadãos que se reconhecem como livres e iguais e que buscam uma solução para o seu desacordo que atenda ao bem comum, e que possa ser racionalmente aceita por todos. A democracia deliberativa enfatiza o papel do debate público para o equacionamento das divergências, partindo da premissa de que os seus partícipes, como seres racionais, devem ser capazes de rever as posições que tinham originalmente, convencidos pelos argumentos ouvidos ao longo da discussão. Não se afirma que este processo realmente ocorra em qualquer sociedade humana atual. (...) A democracia deliberativa não pretende ser uma descrição da realidade, mas uma idéia regulativa, que deve ser considerada no desenho das instituições públicas e no aperfeiçoamento das práticas sociais.³

²Sobre a idéia de democracia deliberativa e suas implicações para a teoria constitucional, veja-se Jürgen Habermas. *Direito e Democracia entre Facticidade e Validade*, v. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 09-56; Carlos Santiago Nino. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1997; e Cláudio Pereira de Souza Neto. *Teoria Constitucional da Democracia Deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

³*Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 282.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A pertinência da compreensão deliberativa da democracia no contexto constitucional brasileiro é inequívoca. É ela, por exemplo, que justifica a ênfase que se atribui à liberdade de expressão como elemento constitutivo da democracia.

Portanto, quando a ALEPA votou duas vezes, no mesmo dia, o PL 129/2019, violou não apenas norma do Regimento Interno daquela Casa, mas incorreu em grave ofensa ao devido processo legislativo.

Mas não é só. Tanto a Constituição Federal, em seu artigo 58, § 2º, II, como a Constituição do Estado do Pará, em seu artigo 101, § 3º, I, estabelecem a necessidade de que as comissões realizem “audiências públicas com entidades da sociedade civil”.

Há, nesse dispositivo, a compreensão de que, mesmo no Parlamento, a discussão com atores sociais é indispensável para a adequada tomada de decisões. Significa dizer que a democracia, no formato que lhe confere as Constituições federal e do Estado do Pará, é a combinação das dimensões deliberativa e participativa. Faltando uma delas, contamina-se o processo legislativo.

3. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

A Constituição de 1988 é explícita quanto à necessidade da alteração da estrutura fundiária do país, marcada por acentuada concentração da terra. De acordo com o texto constitucional, a reforma agrária deve ser feita mediante a desapropriação de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade (art. 184⁴) ou pela destinação de terras públicas ou devolutas (art. 188⁵). Do mesmo modo, a Constituição do Estado do Pará

⁴ “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.”

⁵ “Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

vai direcionar a sua política agrícola, agrária e fundiária à realização da justiça social. O seu artigo 239 é abundante no tema. Tome-se como exemplo alguns dos seus incisos:

V – as terras públicas e devolutas discriminadas, na área rural, serão destinadas para assentamento agrícola, preferencialmente de trabalhadores rurais que utilizam a força de trabalho da própria família, ou projeto de proteção ambiental

(...)

VIII – a adoção de política de desenvolvimento agrícola que tenha por objetivo:

- a) o desenvolvimento econômico, cultural e social dos trabalhadores rurais;
- b) a ocupação estável da terra;
- c) a adequação da atividade agrícola à preservação e recuperação dos recursos naturais renováveis e do meio ambiente, à conservação do solo, objetivando manter o fluxo contínuo de benefícios à população.

É possível observar, em ambos os textos constitucionais, estreita ligação entre política fundiária/moradia/dignidade/justiça social e igualdade.

O Relator especial da ONU para moradia adequada, Miloon Kothari, em seu informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008⁶, considera como um dos principais obstáculos à realização desse direito, por inúmeros segmentos das sociedades nacionais, o fato de se considerar a moradia, a terra e a propriedade como produtos comercializáveis, e não direitos humanos. Diz ele:

A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase $\frac{3}{4}$ estão controladas por apenas 2,5% de latifundiários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm a sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% de famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China).

⁶ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari. A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008, disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação e a habitação urbana. Apesar de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não haver se promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, se impede a esses migrantes, com frequência, o acesso a uma moradia adequada, o que os leva a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas. As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a segurança alimentar, ou a pobreza extrema.

Oscar Vilhena Vieira⁷ defende que a persistência de profundas desigualdades econômicas e sociais afeta o próprio Estado de Direito. Segundo ele, “a exclusão econômica e social, decorrentes de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade do direito, causando a *invisibilidade* dos extremamente pobres, a *demonização* daqueles que desafiam o sistema e a *imunidade* dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições. Em suma, a desigualdade socioeconômica corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito” (destaques do autor).

É por essa razão que, tanto a Constituição Federal, como a Constituição do Estado do Pará, buscam assegurar que: (i) a destinação de terras públicas e devolutas não se faça em prejuízo da população do campo que aguarda a implementação do direito à moradia; (ii) haja democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada a todos os brasileiros e brasileiras.

⁷A *Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito*, in “Igualdade, Diferença e Direitos Humanos”, coord. Daniel Sarmiento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 191.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No entanto, o PL 129/2019 aparentemente não ostenta compromisso maior quanto ao cumprimento de quaisquer dessas metas. Isso porque, como apontado pela nota técnica do Imazon, “facilita a legalização de terras públicas ocupadas ilegalmente para especulação e com dispensa do cumprimento constitucional da função social da terra”; permite a venda de médios e grandes imóveis com dispensa de licitação; estimula a “grilagem”, pois a regularização se dá com preços irrisórios, até nove vezes inferior ao valor de mercado. Há, ao menos potencialmente, a satisfação de interesses particulares em prejuízo à população mais necessitada, com possibilidade de grave e irreversível impacto na estrutura fundiária do Pará, seja no que diz respeito à “grilagem”, seja quanto ao aumento da violência no campo, já em si absurda.

Mas não é só. Desde a chamada “Declaração de Estocolmo”, firmada em junho de 1972 pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ficou assentado que:

A defesa e a melhoria do meio humano para as gerações presentes e futuras converteram-se em um objetivo imperioso para a humanidade e deverão ser perseguidas ao mesmo tempo em que o são as metas fundamentais já estabelecidas da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo e em conformidade com ambas. Para chegar a essa meta será mister que cidadãos e comunidade, empresas e instituições em todos os planos, aceitem as responsabilidades que lhes incumbem, e que todos participem equitativamente do labor comum.

A centralidade do meio ambiente nas preocupações atuais, e a sua repercussão direta em questões como saúde, qualidade de vida, responsabilidade pelas gerações vindouras, permeia a Constituição Federal e também a Constituição do Pará, como evidenciam os dispositivos acima transcritos. De resto, o respeito ao “equilíbrio ambiental” está previsto como princípio norteador do desenvolvimento econômico do Pará (CE, art. 230, “c”), além da previsão expressa do art. 237, § 8º, segundo a qual “a propriedade cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

ordenação da cidade, expressas no plano diretor, bem como sua utilização respeitará a legislação urbanística e não provocará danos ao patrimônio ambiental e cultural”.

Eros Grau⁸ destaca que o princípio da função social da propriedade “passa a integrar o conceito jurídico-positivo da propriedade”. No mesmo sentido, Kildare Gonçalves Carvalho, para quem “a propriedade, sem deixar de ser privada, se socializou, com isso significando que deve oferecer à coletividade uma maior utilidade, dentro da concepção de que o social orienta o individual.”⁹

A ressignificação do instituto altera, por sua vez, a relação proprietário/propriedade. É ainda de Eros Grau a seguinte lição:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deflui da propriedade¹⁰.

Seguindo também essa compreensão, e mais forte na perspectiva ambiental, Álvaro Luiz Valery Mirra destaca que “a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponham aos proprietários comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente”¹¹.

⁸GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 270

⁹CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional Didático*. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 217.

¹⁰*ob. cit.*, p. 269

¹¹MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios Fundamentais do Direito Ambiental*. In “Revista de Direito Ambiental”: RT, n. 2, 1996, pp. 59-60



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No entanto, mais uma vez pedindo socorro à NT do Imazon, o PL 129/2019 está na contramão desse ideário, pois, além de permitir a privatização de florestas públicas estaduais, ao incluir serviços ambientais no conceito de atividade agrária, também possibilita a regularização fundiária de áreas desmatadas ilegalmente e a titulação de imóveis que pretendem implantar atividades econômicas futuras sem licenciamento ambiental prévio.

4. CONCLUSÃO

Considerando as potencialidades já antevistas no PL 129, mais ainda se justifica o seu retorno à Assembleia Legislativa do Pará, para reflexão aprofundada e qualificada das medidas propostas.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
GT Reforma Agrária/PFDC

SADI FLORES MACHADO
GT Reforma Agrária/PFDC

DANIEL MEDEIROS SANTOS
GT Reforma Agrária/PFDC

NATHÁLIA MARIEL F. DE S. PEREIRA
Procuradoria da República no Pará

RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA
GT Reforma Agrária/PFDC

RICARDO AUGUSTO NEGRINI
Procuradoria da República no Pará

ISADORA CHAVES CARVALHO
Procuradoria da República no Pará

UBIRATAN CAZETTA
Procuradoria da República no Pará

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Procuradoria da República no Pará



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00307373/2019 NOTA TÉCNICA nº 11-2019**

Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **26/06/2019 18:40:00**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ISADORA CHAVES CARVALHO**

Data e Hora: **26/06/2019 18:41:22**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Data e Hora: **26/06/2019 18:44:34**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **SADI FLORES MACHADO**

Data e Hora: **26/06/2019 18:45:01**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA**

Data e Hora: **26/06/2019 18:52:35**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **RICARDO AUGUSTO NEGRINI**

Data e Hora: **26/06/2019 18:49:04**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **UBIRATAN CAZETTA**

Data e Hora: **26/06/2019 18:41:44**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA**

Data e Hora: **26/06/2019 18:50:11**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NATHALIA MARIEL FERREIRA DE SOUZA PEREIRA**

Data e Hora: **26/06/2019 18:46:35**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 39FA4ECC.42AB9FE7.FA04E0BD.174C468E