



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, apresentar a Vossa Excelência um conjunto de argumentos para eventualmente servir de subsídio à elaboração de parecer no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.623, em que se discute a necessidade de conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos da Lei federal nº 13.178, de 22 de outubro de 2015¹.

I – Introdução

A questão da titularidade e distribuição de terras públicas e devolutas situadas na faixa de fronteira no Brasil tem sido objeto de diversas normas ao longo da história, o que naturalmente ensejou, em razão do envolvimento de caros direitos e princípios fundamentais (*e.g.* moradia, soberania nacional, propriedade, função social, segurança jurídica, boa-fé etc), intensa discussão sobre aspectos relativos à sua constitucionalidade.

¹ “Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei no 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei no 9.871, de 23 de novembro de 1999.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A primeira norma a tratar do assunto foi a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (denominada “Lei de Terras”), que, em seu artigo 1º, determinou a proibição de “aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”, excetuando-se “as terras situadas nos limites do Império com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente”. Da leitura de tal preceito, é possível perceber a preocupação, ainda no período do Império, em resguardar a soberania do país por meio do incentivo à ocupação das áreas de fronteira, evitando, assim, que terras públicas brasileiras fossem, de alguma forma, concedidas ao domínio estrangeiro.

No mesmo sentido, o Decreto nº 1.318, de 1864, dispôs em seu art. 82 que “dentro da zona de dez léguas nos limites do Império com países estrangeiros e em terras devolutas que o governo pretender povoar, estabelecer-se-ão colônias militares”.

Com a promulgação da primeira constituição republicana do Brasil, em 1891, as terras devolutas foram transferidas para os Estados, mantendo-se, porém, com a União aquelas situadas na faixa de fronteira em razão dos objetivos arrolados no art. 64:

“Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territorios, cabendo à União sómente a porção de territorio que for indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construcções militares e estradas de ferro federaes”.

Tal regra serviu de modelo para as constituições brasileiras posteriores, a exemplo da Carta de 1988, que disciplina o tema no art. 20, inciso



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

II e § 2º, da seguinte maneira:

“Art. 20. São bens da União:

(...)

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

(...)

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”

A definição dos limites e dos requisitos legais para alienação de tais bens, por sua vez, sofreu constantes alterações ao longo do tempo². E esse contexto de mutabilidade normativa fez com que os Estados realizassem muitas alienações e concessões de terras públicas situadas na faixa de fronteira que eram de domínio da União (aquisição a *non domino*), amparadas, portanto, em títulos nulos, segundo preconiza a Súmula 477 do STF³.

Com o receio de que essas terras fronteiriças fossem retomadas pela União por conta da nulidade dos respectivos títulos, sucessivas normas foram editadas no intuito de regularizar a situação, tendo como fator comum entre elas a exigência de iniciativa do particular em apresentar requerimento, durante determinado prazo, para promover a ratificação do registro do respectivo imóvel perante o órgão competente.

2 Por exemplo, na vigência da Constituição de 1891 foi encampado o limite estabelecido pela Lei nº 601/1850 (dez léguas, equivalente a 66 quilômetros); na Constituição de 1934, a dimensão foi ampliada para 100 quilômetros; na Constituição de 1937, restou estabelecido em 150 quilômetros, tendo essa delimitação sido mantida na Constituição de 1988.

3 “As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Lei federal nº 4.947, de 6 de abril de 1966⁴, em seu art. 5º, § 1º, destaca que o Poder Executivo está “autorizado a ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelos Estados na Faixa de Fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra”, o que veio a ser regulamentado pelo Decreto-lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975⁵. Cabe registrar, desde logo, a sensibilidade do legislador ordinário quanto ao cumprimento do disposto no art. 188, *caput*, da Constituição Federal⁶ (objeto central da presente ADI), pois, acertadamente, exigiu que a ratificação dos registros imobiliários fosse feita em sintonia com os objetivos do Estatuto da Terra (Lei federal nº 4.504/1964), os quais podem ser assim sintetizados: promover a reforma agrária e a política agrícola (art. 1º⁷); dar cumprimento à função social da propriedade (art. 2º⁸); e assegurar a ocupação da área para

4 “Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências.”

5 “Dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras, e dá outras providências”. Sobre a necessidade de requerimento do particular, dispunha o art. 3º do referido decreto:

“Art. 3º O requerimento será instruído com o título ou Certidão do título expedido pela Governo Estadual, bem assim com a prova da transcrição porventura levada a efeito no Registro de Imóveis da jurisdição respectiva.

§ 1º Se houver ocorrido transferência do imóvel a terceiros, caberá a iniciativa ao seu atual adquirente que instruirá o pedido com a cadeia sucessória, a partir da titulação estadual.

§ 2º Em caso de ter havido transmissão com parcelamento do imóvel, a solicitação poderá partir de qualquer um dos adquirentes de área desmembrada.”

6 “Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

(...)

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

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

7 “Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.”

8 “Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

cultura efetiva e morada habitual (art. 11⁹).

Em virtude da inércia de muitos particulares em apresentar os requerimentos de ratificação ao INCRA, foi editada a Medida Provisória nº 1.797/1999, posteriormente convertida na Lei federal nº 9.871/1999, que ampliou o prazo para cumprimento de tal encargo – ultimado em 31 de dezembro de 2003 – tendo previsto as seguintes consequências na hipótese de não atendimento:

“Art. 1º (...)

§ 1º Decorrido o prazo estabelecido no *caput*, sem que tenha sido requerida a ratificação autorizada à União, ou não sendo esta possível, por desatendimento às disposições do Decreto-Lei nº 1.414, de 1975, o Incra deverá:

I - declarar nulo o título de alienação ou concessão, em ato motivado, no qual demonstrada a nulidade originária do título e a impossibilidade da ratificação;

II - dar ciência da decisão ao interessado e publicá-la no Diário Oficial da União;

III - promover o cancelamento dos correspondentes registros, na forma do disposto na Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, procedendo-se em relação a eventuais ocupantes do imóvel conforme o previsto na parte final do art. 6º do referido Decreto-Lei;

IV - requerer o registro do imóvel em nome da União no competente Registro de Imóveis.”

Considerando que uma quantidade significativa de registros imobiliários de terras públicas e devolutas fronteiriças, objeto de alienação e concessão pelos Estados, não foi submetida à ratificação na forma prevista no parágrafo anterior por conta da omissão dos particulares, sobreveio a Lei federal

9 “Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

nº 13.178/2015, que mudou expressivamente a disciplina até então dispensada ao assunto, consoante se depreende da literalidade dos seus dispositivos transcritos abaixo:

“Art. 1º São ratificados pelos efeitos desta Lei os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, desde que a área de cada registro não exceda ao limite de quinze módulos fiscais, exceto os registros imobiliários referentes a imóveis rurais:

I - cujo domínio esteja sendo questionado ou reivindicado na esfera administrativa ou judicial por órgão ou entidade da administração federal direta e indireta;

II - que sejam objeto de ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ajuizadas até a data de publicação desta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de haver sobreposição entre a área correspondente ao registro ratificado e a área correspondente a título de domínio de outro particular, a ratificação não produzirá efeitos na definição de qual direito prevalecerá.

Art. 2º Os registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, com área superior a quinze módulos fiscais, serão ratificados desde que os interessados obtenham no órgão federal responsável:

I - a certificação do georreferenciamento do imóvel, nos termos dos §§ 3º e 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e

II - a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

§ 1º Às ratificações de que trata o *caput* deste artigo aplicam-se as exceções constantes dos incisos I e II do *caput* do art. 1º e a regra prevista no parágrafo único do mesmo artigo.

§ 2º Os interessados em obter a ratificação de que trata o *caput*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

deverão requerer a certificação e a atualização de que tratam os incisos I e II do *caput* no prazo de quatro anos a partir da publicação desta Lei.

§ 3º O requerimento de que trata o § 2º será apreciado pelo órgão federal responsável em até dois anos do pedido, salvo se houver diligências propostas pela autarquia agrária referentes à certificação do georreferenciamento do imóvel, hipótese na qual o período utilizado pelo proprietário para seu atendimento deverá ser debitado do prazo total de análise.

§ 4º Não se admitirá a ratificação pelo decurso do prazo de que trata o § 3º.

§ 5º Decorrido o prazo constante do § 2º sem que o interessado tenha requerido as providências dispostas nos incisos I e II do *caput*, ou na hipótese de a ratificação não ser possível, o órgão federal responsável deverá requerer o registro do imóvel em nome da União ao Cartório de Registro de Imóveis.

§ 6º A ratificação dos registros imobiliários referentes a imóveis com área superior a dois mil e quinhentos hectares ficará condicionada à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do § 1º do art. 188 da Constituição Federal.

§ 7º O encaminhamento ao Congresso Nacional para o fim disposto no § 6º dar-se-á nos termos do regulamento.

Art. 3º A ratificação prevista nos arts. 1º e 2º alcançará os registros imobiliários oriundos de alienações e concessões de terras devolutas:

I - federais, efetuadas pelos Estados:

a) na faixa de até sessenta e seis quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre o início da vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, até o início da vigência da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966; e

b) na faixa de sessenta e seis a cento e cinquenta quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período compreendido entre o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955, até o início da vigência da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966;

II - estaduais, efetuadas pelos Estados sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

a) na faixa de sessenta e seis a cem quilômetros de largura, a partir da linha de fronteira, no período entre o início da vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, até o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955; e

b) na faixa de cem a cento e cinquenta quilômetros de largura, a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

partir da linha de fronteira, no período entre o início da vigência da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, até o início da vigência da Lei nº 2.597, de 5 de julho de 1955.

Art. 4º Caso a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária recaia sobre imóvel rural, inscrito no Registro Geral de Imóveis em nome de particular, que não tenha sido destacado, validamente, do domínio público por título formal ou por força de legislação específica, o Estado no qual esteja situada a área será citado para integrar a ação de desapropriação.

§ 1º Nas ações judiciais em andamento, o órgão federal responsável requererá a citação do Estado.

§ 2º Em qualquer hipótese, feita a citação, se o Estado reivindicar o domínio do imóvel, o valor depositado ficará retido até decisão final sobre a propriedade da área.

§ 3º Nas situações de que trata este artigo, caso venha a ser reconhecido o domínio do Estado sobre a área, fica a União previamente autorizada a desapropriar o imóvel rural de domínio do Estado, prosseguindo a ação de desapropriação em relação a este.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos quarenta e cinco dias de sua publicação oficial.

Art. 6º Ficam revogados:

I - o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975; e

II - a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999.”

Como se vê, referido diploma legal promoveu, basicamente, a ratificação automática (de ofício) dos registros dos imóveis rurais fronteiriços de até quinze módulos fiscais, e, para aqueles com dimensão superior, condicionou a ratificação à apresentação pelo particular de “certidão de georreferenciamento do imóvel” e da atualização de inscrição no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Nada se destacou – diferentemente da Lei federal nº 4.947/66 – quanto ao cumprimento dos pressupostos constitucionais encartados no art. 188, *caput*, quais sejam: compatibilidade da destinação de terras públicas e devolutas à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária.

Insurgindo-se contra esse silêncio normativo, a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) ingressou com a ADI nº 5.623, pretendendo que a Suprema Corte confira à Lei federal nº 13.178/2015 interpretação conforme à Constituição Federal, ao argumento de que a sua aplicabilidade sem o efetivo diálogo com as políticas constitucionais acima mencionadas causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária de parcela significativa do território nacional, visto que poderá incentivar a grilagem e o aumento de conflitos agrários na região¹⁰.

De resto, não há dúvidas de que a ação possui elevada importância no atual regime democrático, porque, repita-se, pretende compatibilizar a distribuição de terras públicas e devolutas fronteiriças com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, na forma exigida pelo legislador constituinte (art. 188, *caput*), assegurando-se, por consequência, as condições mínimas para continuidade dessas políticas, especialmente em tempos de restrição orçamentária e de poucos recursos para sua implementação.

II – Cabimento da ADI

A Constituição Federal exige, para ajuizamento de ação de controle concentrado de constitucionalidade, que a confederação sindical ou entidade de classe possua abrangência nacional (art. 103, IX). Além desse requisito, a jurisprudência da Suprema Corte reclama outros três: (i) delimitação

¹⁰ Veja-se o seguinte trecho da exordial: “Esta transferência, ainda, ocorrerá em condições extremamente favoráveis aos interesses privados, em condições que poderão incentivar, sem os cuidados, a grilagem e o aumento da violência contra os agricultores e agricultoras familiares que estejam nestas áreas, já que a homologação terá como um dos seus fundamentos os registros cartorários e não as efetivas condições de exploração e ocupação das terras em questão”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

subjéitiva da entidade, ou seja, que a sua composição não seja heterogênea; (ii) pertinência temática entre o ato normativo impugnado e os fins institucionais descritos no estatuto; e (iii) demonstração de que a entidade esteja atuando a favor da totalidade ou de parte da categoria que representa¹¹.

No caso, é evidente a legitimidade ativa *ad causam* da CONTAG para a propositura da presente ação, uma vez que atua como representante de milhares de trabalhadores rurais. Além disso, o seu estatuto demonstra, de forma inequívoca, a pertinência temática dos objetivos institucionais com o conteúdo da lei impugnada.

O STF, em diversas ocasiões, reconheceu expressamente a legitimidade da referida entidade em ações que discutem a constitucionalidade de atos normativos capazes de interferir na execução da reforma agrária. É o caso da ADI nº 1.633-4, cujo voto condutor consignou que:

“3. O exame do estatuto da Entidade Autora que organiza as atividades da Autora dá conta de que a sua finalidade institucional abrange a coordenação dos interesses profissionais, individuais e coletivos dos trabalhadores rurais do País (fl. 40). Dessa forma, tenho que a Autora representa, conforme ela mesma realçou, 'os milhões de produtores rurais não proprietários, que compreendem meeiros, parceiros, arrendatários e posseiros, principais

11 Nesse sentido: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes. Legitimidade ativa reconhecida. (...)”. (ADI 4912, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-106 DIVULG 23-05-2016 PUBLIC 24-05-2016)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

destinatários da Reforma Agrária'.

4. Assim, considero comprovada a pertinência temática entre os objetivos institucionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura e o objeto da presente ação, na qual se pleiteia o exame da inconstitucionalidade de decreto que disciplina a vistoria em imóvel rural destinado à reforma agrária.”

Por outro lado, é seguramente cabível o manejo de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de interpretação conforme à Constituição, de ato normativo federal a ela superveniente, segundo autoriza o art. 28, parágrafo único¹², da Lei nº 9.868/99.

A lei questionada na presente ADI é silente acerca dos pressupostos que serão considerados na ratificação (e transferência de domínio) de terras públicas e devolutas situadas na faixa de fronteira, o que abre espaço à interpretação inconstitucional de que as alienações/concessões desses bens realizadas anteriormente pelos Estados possam ser feitas sem o necessário diálogo com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária.

Trata-se, portanto, de compatibilizar a Lei nº 13.178/2015 com o comando expresso no art. 188, *caput*, da CR, único meio de torná-la constitucional. Como ensina Daniel Sarmiento,

“O princípio não serve propriamente à interpretação da Constituição, devendo antes nortear a interpretação de todo o ordenamento. Em geral, a interpretação conforme à Constituição é mobilizada quando o sentido mais óbvio e imediato do texto

¹² “Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

normativo o torna inconstitucional. O intérprete buscará então um sentido alternativo para o enunciado legal examinado, que o concilie com as exigências constitucionais.

A interpretação conforme à Constituição deriva de vários fundamentos. O mais importante é a unidade do ordenamento jurídico, sob a supremacia da Constituição. A Constituição, como sabido, é hierarquicamente superior aos demais atos normativos, que com ela compõem um único ordenamento. Por isso, a Constituição deve operar como diretriz na interpretação de todas as normas jurídicas. Outro fundamento é o esforço para preservação das normas jurídicas em vigor. Com a interpretação conforme à Constituição, evita-se que sejam proferidas declarações de inconstitucionalidade desnecessárias, o que presta reverência às decisões do Poder Legislativo, cujos membros são eleitos pelo voto popular.”¹³

III – Mérito

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. 184) ou pela destinação de terras públicas ou devolutas (art.188).

Sendo as terras públicas bens de significado econômico, é dizer, bens úteis e escassos, a Constituição estabelece explicitamente que sua destinação será compatibilizada com a política de reforma agrária (art. 188). Tendo em vista que as terras públicas da faixa de fronteira representam cerca de 27% do território nacional e que dados técnicos demonstram excessiva concentração fundiária nessa área, as ratificações de ofício previstas pela Lei nº

¹³ Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho. Belo horizonte: Fórum, 2012, p. 637-638.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

13.178/2015 produzirão como resultado a transferência de grande quantidade de terras públicas a particulares, agravando a atual estrutura fundiária, já dissociada das balizas constitucionais.

Referidos dados técnicos seguem anexos em três planilhas:

(i) a primeira contém dados primários, fornecidos pelo INCRA no ano 2014, envolvendo todas as unidades da federação (Estados e Municípios); (ii) a segunda, elaborada com base nos dados da primeira, restrita aos Estados, apresenta os percentuais correspondentes aos quantitativos de imóvel e área por categoria (pequeno, médio e grande) e forma de ocupação (propriedade, posse, ocupação etc.); e (iii) a terceira, que toma por base a anterior, contempla as formas de ocupação agrupadas numa única coluna, dando maior visibilidade à situação fundiária dos imóveis localizados na faixa de fronteira por Estado.

O investimento constitucional na reforma agrária tem um claro propósito: a estreita ligação entre reforma agrária/moradia/dignidade/justiça social e igualdade.

O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, incorporado pelo direito brasileiro, estabelece em seu art. 11 que “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida”.

Na Constituição brasileira, o direito à moradia vem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

expressamente consagrado em seu art. 6º, *caput*. Ingo Wolfgang Sarlet¹⁴ o tem como uma das principais expressões da dignidade da pessoa humana:

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

Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como e função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade”.

A Constituição brasileira também relaciona diretamente política agrícola e direito à moradia em seu art. 187, VIII.

O Relator especial da ONU para moradia adequada, Miloon Kothari, em seu informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008¹⁵, considera

¹⁴ *Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF*, in “Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica”, coord. Daniel Sarmento e Ingo Wolfgang Sarlet. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 696.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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).

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”.

Portanto, a exemplo do que ocorre com os demais direitos

15 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

fundamentais, há, na reforma agrária, uma dimensão subjetiva e outra objetiva. No primeiro caso, ela concretiza o direito à moradia e, em consequência, densifica o princípio da dignidade da pessoa humana. No segundo, ela realiza os objetivos que a Constituição coloca para o Estado brasileiro, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais.

Por essa razão, o art. 188 estabelece que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. Tal dispositivo busca 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 brasileira; e (iii) a produção agrícola se diversifique, como garantia de alimentação adequada a todos os brasileiros e brasileiras.

No entanto, a Lei nº 13.178/2015 é omissa quanto ao cumprimento de quaisquer dessas metas, visto que seus poucos preceitos não expressam compromisso algum com o plano nacional de reforma agrária e a política agrícola.

De mais a mais, é desnecessário qualquer esforço hermenêutico para compreender que a aplicação da mencionada lei, sem considerar a satisfação dos requisitos constitucionais ora defendidos, viola os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no art. 3º¹⁶

¹⁶ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

da CR/88.

Oscar Vilhena Vieira¹⁷ 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).

Além disso, a interpretação ora repelida implica ainda outro vício ao desconsiderar o comando do art. 5º, § 1º¹⁸, da Lei nº 4.947/66: retrocesso em matéria de direitos fundamentais, o que é vedado pelo dever de progressividade assumido pelo Brasil no “Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (art. 2º, item 1¹⁹) e no Protocolo de San Salvador, que contém regra específica que obriga os Estados a adotarem medidas

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

17 A 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.

18 “Art. 5º (...)

§ 1º - É o Poder Executivo autorizado a ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelos Estados na Faixa de Fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra”. Consoante ressaltado na introdução da presente manifestação, os objetivos do Estatuto da Terra podem ser assim sintetizados: promover a reforma agrária e a política agrícola (art. 1º); dar cumprimento à função social da propriedade (art. 2º); e legitimar a ocupação da área para cultura efetiva e morada habitual (art. 11).

19 “Artigo 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

para assegurar a progressiva prestação dos direitos sociais (art. 1º).²⁰

A respeito do último ponto, Paulo Gilberto Cogo Leivas afirma que, a partir da regulação dos direitos fundamentais, surge uma legítima pretensão a que a disciplina normativa não seja revogada ou, o que é caminhar no mesmo sentido, que a regulação não seja protelada indevidamente, nem substituída por uma disciplina normativa menos realizadora dos direitos fundamentais²¹.

Essa eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais, assim expressa por José Adércio Leite Sampaio²²:

“não admitem retrocessos, revelando-se como um marco de evolução intangível. Sobre o 'legislador de configuração' essa diretiva cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito cliquet (Favoreu).”

A jurisprudência do STF endossa a posição ora defendida:

“(...). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter

²⁰ “Artigo 1º

Obrigação de Adotar Medidas

Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.”

²¹ Teoria dos direitos fundamentais sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 83.

²² A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 672.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados". (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)

Portanto, a positivação de uma lei que admite a transferência de bens públicos fronteiriços ao domínio privado sem considerar sua compatibilidade com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária – em descompasso, portanto, com legislação anterior (Lei nº 4.947/66) – materializa evidente retrocesso a direito fundamental.

Há, por fim, uma dimensão empírica que não pode ser ignorada.

A lei nº 13.178/2015 baseia a ratificação dos registros das terras rurais situadas na faixa de fronteira nos registros documentais dos cartórios, abstando-se da verificação da situação fática do uso da terra.

A lei pressupõe, portanto, a confiabilidade dos registros cartoriais das terras rurais, pressuposto dissociado das circunstâncias concretas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

do país. Como afirma Guilherme Delgado, doutor em economia pela Unicamp e economista aposentado do IPEA, em 2014 o Cadastro de Imóveis Rurais registrava 740 milhões de hectares de imóveis rurais pertencentes a particulares:

“Observe o leitor: 740 milhões de hectares de imóveis rurais correspondem a 87% do território nacional total (851,4 milhões de hectares). Mas o IBGE define no seu Censo Agropecuário de 2006 uma marcação territorial que absolutamente não se compraz com esse dado autodeclaratório.

As Reservas Indígenas demarcadas e amparadas pelo Art. 231 da Constituição Federal são de 14,74% (125,54 milhões de hectares); os Parques e Reservas Naturais, amparados pelo Art. 226 da Constituição Federal, são de 8,47% (72,1 milhões de ha) e as terras públicas com “Outras Titularidades”, “Zonas de fronteira”, “Terrenos de marinha”, “Terra Devoluta” etc. (Art. 20 da Constituição Federal) correspondem, segundo o levantamento do IBGE, a 36,2% do território. Somando a terra pública amparada pelos regimes fundiários constitucionais citados, temos 59,45% do território nacional, que, portanto, estão fora do mercado de terras, segundo o conceito constitucional de domínio público.

Mas se somarmos as terras públicas, medidas pelo IBGE com as terras autodeclaradas ao INCRA como “imóveis rurais”, teríamos o absurdo de um território 46% maior que o território nacional. A explicação para esse absurdo lógico formal, o leitor já pode suspeitar – gigantesca grilagem, seguida de sucessivas operações de “legalização”, que são a abordagem em sequência”.²³

Percebe-se, portanto, que a transferência da propriedade pública a particulares, sem vistoria prévia que permita aferir a situação fática real do imóvel, poderá produzir multiplicação de situações de conflito e injustiça. Como destacou Luís Roberto Barroso:

23 DELGADO, Guilherme. Ruralistas oferecem mercado de terras sem fronteiras e com muita grilagem ao capital estrangeiro. Correio da Cidadania, 01/08/2016. Disponível em: www.correiodacidade.com.br. Acesso em: 10/05/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“A atuação do Estado na produção de normas jurídicas normalmente far-se-á diante de certas circunstâncias concretas; será destinada à realização de determinados fins, a serem atingidos pelo emprego de determinados meios. Desse modo, são fatores invariavelmente presentes em toda ação relevante para a criação do direito: os motivos (circunstâncias de fato), os fins e meios”.²⁴

IV – Conclusão

Pelo exposto, essa Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão apresenta à consideração de V. Ex. as razões acima assinaladas, a fim de subsidiar a elaboração de parecer no âmbito da Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 5623.

Brasília, 15 de maio de 2017

DEBORAH DUPRAT
PROCURADORA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

GRUPO DE TRABALHO REFORMA AGRÁRIA
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

²⁴ Interpretação e aplicação da constituição. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 206.